Men$enhandel
Menenmokkel

SOCIALE FRAUDE BESTRIJDEN IS MENSENHANDEL VOORKOMEN

JAARVERSLAG 2010

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

Men$enhandel Men$en$mokkel

SOCIALE FRAUDE BESTRIJDEN IS MENSENHANDEL VOORKOMEN

JAARVERSLAG 2010

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN
EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

Inhoud

INLEIDING 6

DEEL I: EVOLUTIE VAN HET FENOMEEN EN VAN DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL 11

HOOFDSTUK I: RECENTE EVOLUTIES VAN HET JURIDISCH EN POLITIEK KADER 12

1. Evoluties van het Europese juridisch en politiek kader 13
   - *1.1. Nieuwe Europese richtlijn mensenhandel* 13
     - **1.1.1. Situering** 13
     - **1.1.2. Bestaansreden van de nieuwe tekst** 14
     - **1.1.3. De belangrijkste bepalingen van de nieuwe richtlijn** 14
       - A. Bepalingen inzake materieel strafrecht (artikels 2 tot 8 van de richtlijn) 15
       - B. Rechtsmacht en vervolging (artikels 9 en 10 van de richtlijn) 17
       - C. Bijstaan en ondersteunen van de slachtoffers van mensenhandel (artikel 11) 18
       - D. Bescherming van de slachtoffers in het kader van strafprocedures (artikel 12) 19
       - E. Minderjarige slachtoffers (artikels 13 tot 16) 20
       - F. Preventie (artikel 18) 21
       - G. Controlemechanismen (artikel 19) 21
   - *1.2. Belgisch EU-Voorzitterschap* 22
     - **1.2.1. Multidisciplinaire benadering van mensenhandel** 22
     - **1.2.2. Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting** 23
   - *1.3. Uitvoering actieplan Stockholmprogramma* 24
2. Evoluties van het Belgische juridische en politieke kader 25
   - *2.1. Sociaal strafwetboek* 25
     - **2.1.1. Preventie, vaststelling en vervolgingen van de inbreuken** 26
     - **2.1.2. Inbreuken en sancties** 26
   - *2.2. Nieuw artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet* 27
   - *2.3. Actieplan ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel* 27
   - *2.4. Een nationaal parlement met aandacht voor mensenhandel en mensensmokkel* 28
     - **2.4.1. Werkgroep mensenhandel binnen de Senaat** 28
     - **2.4.2. Parlementaire werkzaamheden** 32

HOOFDSTUK 2: FENOMEENANALYSE 38

1. Seksuele uitbuiting 39
   - *1.1. Meedrinkzaak Turnhout* 39
   - *1.2. Meedrinkzaak Tongeren* 40
   - *1.3. Prostitutiebar-meedrinkzaak Tongeren* 41
   - *1.4. Nigeriaans dossier* 43
   - *1.5. Nigeriaans dossier Turnhout in samenhang met vroeger Luiks salondossier* 45
2. Economische uitbuiting 47
   - *2.1. Toiletdossier* 47
   - *2.2. Carwash dossier* 49
   - *2.3. Bouwdossier* 52
   - *2.4. Meedrinkzaak dossier* 54
   - *2.5. Dossier straathandel minderjarigen* 54

3. Mensensmokkel 55
3.1. Indo-Pakistaans smokkeldossier Tongeren 55
3.2. Koerdisch mensensmokkeldossier (codenaam: ISHTAR) 56
4. Besluit: slachtoffers in het nauw 60

HOOFDSTUK 3: CIJFERGEGEVENS EN STATISTISCHE INFORMATIE 62

1. Politionele data 63
2. Data van sociale inspectiediensten 65
3. Data over vervolgingen 65
4. Data van de Dienst Vreemdelingenzaken 67
5. Data van de gespecialiseerde centra voor slachtoffers 68
6. Justitiële data 69

HOOFDSTUK 4: OVERZICHT RECHTSPRAAK 2010-BEGIN 2011 72

1. Seksuele uitbuiting 73
2. Economische exploitatie 74
2.1. Slagerijen 74
2.2. Schoonmaak 75
2.3. Verkoop op markten 75
2.4. Bouw/renovatie 76
2.5. Horeca 77
2.6. Maneges 77
3. Uitbuiting van bedelarij 78
4. Mensensmokkel 78
5. Erkenning van het vluchtelingenstatuut voor slachtoffers van mensenhandel 79

DEEL II: VRIJ VERKEER EN ECONOMISCHE UITBUITING: KETENAANPAK 83

INLEIDING 84

HOOFDSTUK 1: EEN VOORBEELDCASE 86

1. Toiletsector 87
2. Schoonmaakindustrie 88

HOOFDSTUK 2: NIEUWE ONTWIKKELINGEN OP HET VLAK VAN VRIJ VERKEER 90

1. Opheffen overgangsbepalingen voor onderdanen van Roemenië en Bulgarije? 91
2. Het Europees Hof van Justitie buigt zich over de LIMOSA-aangifte 92
3. Het Internal Market Information System: administratieve samenwerking in het kader van de detacheringsrichtlijn vereenvoudigen 94
4. Evoluties in de praktijk: inschrijving als zelfstandige als modus operandi 94

HOOFDSTUK 3: ALLE SCHAKELS AANPAKKEN: VAN DE ONDERAANNEMER TOT DE OPDRACHTGEVER 98

HOOFDSTUK 4: GOOD AND BAD PRACTICES 104

1. Mensenhandel, een vervolgingsprioriteit? 105
2. Bewijsmateriaal: halen waar het zit 105
3. Sociale inspectiediensten wapenen 106
4. Lokale besturen met oog voor mensenhandel 108
   4.1. Het voorbeeld van Nederland 108
   4.2. Lokale aanpak in België 110

DEEL III: KIJK VAN EXTERNE DESKUNDIGEN OP BEPAALDE THEMA'S 113

1. Mensenhandel en internet 114

2. Mensenhandel en uitbuiting van inwonende dienstboden 118

3. Getuigenis van een voogd van niet begeleide minderjarige vreemdeling 122

DEEL IV: AANBEVELINGEN 129

1. Omzetting van richtlijn 2011/36/EU over mensenhandel 130
   1.1. Actualiseren van de definitie mensenhandel 130
   1.2. Doeltreffende onderzoeksmiddelen 130
   1.3. Bijstaan en ondersteunen van de slachtoffers van mensenhandel 130
   1.4. Een aangepaste benadering van minderjarige slachtoffers 130
   1.5. Meer sensibilisering en opleiding van de "eerste lijn" 131
   1.6. Formeel een nationaal rapporteur mensenhandel aanwijzen 131
2. Medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers 132
   2.1. Een wet aannemen die de medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers regelt 132
   2.2. Sensibilisering van de werkgeversorganisaties 132
3. Lokale overheden 132
   3.1. Lokale overheden & OCMW's sensibiliseren 132
4. Mensenhandel moet een prioriteit blijven 133
   4.1. In het parlement 133
   4.2. Voor de magistratuur 133
   4.3. Sensibilisering van de inspectiediensten en de internationale samenwerking 133

INLEIDING



Dit is het veertiende Jaarverslag Mensenhandel / Mensensmokkel (hierna: het Jaarverslag) 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. Hiermee voert het Centrum zijn wettelijke opdracht uit en vervult het de facto de rol van een 'nationaal rapporteur mensenhandel'.

Net als in het Jaarverslag 2009 nemen we opnieuw de problematiek van mensenhandel met het oog op 'economische uitbuiting', in het vizier. De aanpak van deze uitbuitingsvorm vergt een uitbreiding en verfijning van bestaande instrumenten evenals de ontwikkeling van nieuwe instrumenten. Dit verslag vertrekt vanuit de werkhypothese dat het bestrijden van sociale fraude de strijd tegen de mensenhandel met het oog op economische uitbuiting ten goede komt.

Deze werkhypothese vertrekt van een tweeledige vaststelling. Ten eerste: waar de overheid inbreuken op de sociale wetten en het arbeidsrecht en sociale en fiscale fraude met gerichte maatregelen aanpakt, behoort de strijd tegen de mensenhandel uitdrukkelijk tot de objectieven. Ten tweede: als men gerechtelijke dossiers grondig analyseert, legt men dikwijls de vinger op de verschillende fasen waardoor uitbuitingssystemen ontaarden in situaties van mensenhandel. Door het voorkomen of aanpakken van praktijken van sociale uitbuiting in een vroeg stadium kan men mensenhandelaars te vlug af zijn. Dit blijkt onder meer uit de analyse van een gerechtelijk dossier dat betrekking heeft op de exploitatie van de toiletinfrastructuur langs autosnelwegen en waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde.

In de periode 1996 tot en met 2010 stelde het Centrum zich burgerlijke partij in meer dan 150 dossiers van mensenhandel en mensensmokkel. Deze dossiers bestrijken achttien arrondissementen, waarbij Brussel (37), Antwerpen (23), Charleroi (15), Luik (14) en Tongeren (14) samen goed zijn voor bijna twee derde van deze rechtszaken. De opvolging van veertig dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting, bijna vijftig dossiers mensensmokkel en net geen zestig dossiers mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, droeg bij tot een beter begrip van fenomeen en aanpak.

De focus van dit Jaarverslag mag dan opnieuw op economische uitbuiting liggen, uit de cijfers blijkt alvast dat het aandeel seksuele uitbuiting in mensenhandel sterk aanwezig blijft. Daarom komt ook in de fenomeenanalyse mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting nadrukkelijk aan bod. We verwijzen hierbij onder meer naar de analyse van een Nigeriaans prostitutiedossier, waarbij bijzondere aandacht uitging naar de verwevenheid met andere dossiers. Wie kennis neemt van de feiten aan de basis, zal begrijpen wat de impact is op de slachtoffers, vooral wanneer de gerechtelijke afwikkeling van het dossier vele jaren op zich doet wachten.

Ook een aantal mensensmokkeldossiers werd grondig bestudeerd, zoals een dossier van mensensmokkel door een Koerdische bende. Dergelijke dossiers hebben nog niets aan actualiteit ingeboet: een autoritaire organisatiestructuur die werkt met contratechnieken en afrekeningen aan de ene kant. Aan de andere kant slachtoffers van ernstige geweldpleging, die soms gegijzeld worden en van wie het geld via geijkte systemen de hiërarchie van het netwerk in het buitenland moet bereiken. Gerechtelijke dossiers vormen één van de weinige bronnen waarmee zicht kan behouden worden op de wereld van de georganiseerde mensensmokkel, zonder twijfel één van de meest meedogenloze criminele sectoren op ons grondgebied actief, met enorme risico's voor de slachtoffers.

Het is al tot vervelens toe gemeld, hier en elders, dat het uitblijven van een operationele en centrale dataverzameling voor mensenhandel in België, ons enerzijds opzadelt met een te oppervlakkige, gesegmenteerde kennis van het mensenhandelfenomeen en daarnaast onvoldoende instrumenten biedt voor strategische analyses en elementen voor beleidsevaluatie. Dat is bijzonder jammer.

Immers, wie de vraag stelt wie bij ons de slachtoffers zijn van mensenhandel, kan er niet om heen dat het op de eerste plaats de wet en de multidisciplinaire aanpak zijn die het bepalende kader vormen waarbinnen uitsluitsel wordt geboden over het feit of een persoon *de iure* als slachtoffer van mensenhandel (of mensensmokkel, onder verzwarende omstandigheden) erkend zal worden.

Dat bepalende kader zal hertekend moeten worden naar aanleiding van de omzetting van de richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel, waarvoor de lidstaten tot 6 april 2013 de tijd hebben. Zowel de uitbreiding van

de uitbuitingsvormen die als mensenhandel in aanmerking komen, als de juridische en sociale normen voor bijstand, moeten worden herdacht.

Betrouwbare en volledige data over de evolutie van het mensenhandelfenomeen en over de effectiviteit van de beteugeling ervan, vormen een belangrijke voorwaarde om de hervorming van het slachtofferbeleid voldoende af te stemmen op het vervolgingsbeleid. In landen waar mensenhandel en mensensmokkel niet afdoende worden aangepakt op vlak van preventie en vervolging, zullen er altijd slachtoffers zijn die onbeschermd blijven, hoe breed de wettelijke definities of genereus de opvangsystemen er ook zijn opgevat.

Over de omgang met slachtoffers zal diepgaand moeten worden nagedacht. We kunnen de legitieme noden van slachtoffers onder volgende noemers vatten: bescherming, juridische begeleiding en/of bijstand, erkenning en vergoeding van geleden schade, psycho-medische verzorging en begeleiding, verblijfsadministratieve bijstand, tracing van familieleden, hulp bij terugkeer en re-integratie. Slachtofferverklaringen zullen van wezenlijk belang blijven voor de opsporing en veroordeling van feiten van mensenhandel en dus ook voor de passende schadevergoeding van de slachtoffers zelf.

De gespecialiseerde opvangcentra en het Centrum moeten er in slagen om de ontwikkeling van een uniform en elektronisch dossierbeheer door de slachtoffercentra tot een goed einde te brengen. Dit moet ook de basis leggen voor een goede dataverzameling aan de hand van slachtofferverklaringen en –informatie. In de loop van 2011 moet de testfase van dit project afgerond worden. Hiermee kan hopelijk bijgedragen worden aan de reflectie over wat een passend aanbod is voor de slachtoffers.

Zoals ook blijkt uit de interessante en nuttige parlementaire werkzaamheden van de Werkgroep mensenhandel binnen de Senaat, zal men de komende jaren nauwgezet aandacht moeten besteden aan de vraag hoe de nood aan slachtofferverklaringen voor het vervolgingsbeleid op duurzame wijze in overeenstemming kan worden gebracht met de noden van slachtoffers, die erg uiteenlopend zijn naargelang hun nationaliteit, gezinssituatie en het soort uitbuiting waarvan ze slachtoffer werden. De strijd tegen mensenhandel zal als strijd tegen de georganiseerde misdaad, steeds om een aangepaste bescherming vergen.

Naar aanleiding van de 'Antitrafficking Day' op 18 oktober 2010, organiseerde België als voorzitter van Europese Unie een conferentie waarbij ons model van multidisciplinaire samenwerking tussen gespecialiseerde instanties en organisaties de blauwdruk vormde voor debat en dialoog tussen de EU-partners. Eén van de uitdagingen van de toekomst wordt de bescherming van slachtoffers in grensoverschrijdende uitbuitingsituaties.

Ten slotte verruimen we in dit verslag de blik door externe deskundigen het woord te geven: Mevrouw Goosse, commissaris van de gerechtelijke politie, analyseert hoe het gebruik van internet de stijging van inbreuken mensenhandel in de hand werkt en formuleert aandachtspunten voor het beleid. De heer Deville, controleur van de sociale inspectie, vertrekt van de uitbuitingen die hij vaststelde van inwonend dienstpersoneel door hun werkgevers, zowel diplomaten als private werkgevers. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie, die met succes een Verdrag realiseerde en waarbij voor miljoenen huishoudelijke werknemers eindelijk een standaard werd afgesproken voor hun arbeidsrechten. De heer David Lowyck legt in hoedanigheid van voogd, een getuigenis af van de lijdensweg van een niet-begeleid minderjarig meisje in haar zoektocht naar bescherming tegen misbruik. Deze getuigenis onderstreept hoe vertrouwen langzaam tot stand moet komen en niet onmiddellijk verwacht kan worden. En vooral toont deze getuigenis dat er nog een lange weg af te leggen is naar een adequate bescherming van uiterst kwetsbare minderjarigen.

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



HOOFDSTUK I: RECENTE EVOLUTIES VAN HET JURIDISCH EN POLITIEK KADER

In dit hoofdstuk belicht het Centrum de laatste ontwikkelingen van het juridische en politieke kader inzake mensenhandel en -smokkel. Hierbij behandelen we zowel het Europese niveau (punt 1) als het Belgische niveau (punt 2).

Op Europees niveau gaat speciale aandacht uit naar de nieuwe richtlijn mensenhandel (punt 1.1). Daarnaast bespreken we de realisaties die rond mensenhandel werden verwezenlijkt tijdens het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, dat plaatsvond van 1 juli 2010 tot 31 december 2010 (punt 1.2). Ten slotte gaan we dieper in op het actieplan van de Europese Commissie in het kader van het Stockholmprogramma (punt 1.3).

Op Belgisch niveau bespreekt het Centrum zowel een aantal nieuwe wetgevende initiatieven als het actieplan m.b.t. mensenhandel (punten 2.1 tot 2.3). Ten slotte is voor het eerst een overzicht beschikbaar van de parlementaire werkzaamheden inzake mensenhandel (punt 2.4).

1. Evoluties van het Europese juridisch en politiek kader

1.1. Nieuwe Europese richtlijn mensenhandel

Het meest opvallende feit op Europees niveau in 2010 en begin 2011 was de goedkeuring van richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel[1].

1.1.1. Situering

De nieuwe Europese richtlijn werd al in het vorige jaarverslag van het Centrum besproken en werd begin 2011 verwezenlijkt. Het voorstel van richtlijn beoogt de intrekking en vervanging van het kaderbesluit 2002/629/JBZ door het Europees Parlement op 14 december 2010[2].

De Raad heeft de richtlijn op 21 maart 2011 goedgekeurd. Op 15 april 2011 werd ze in het Publicatieblad gepubliceerd. De lidstaten hebben nu tot 6 april 2013 tijd om deze richtlijn om te zetten in concrete maatregelen.

Op vlak van materieel strafrecht, is deze richtlijn het eerste akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

In maart 2009 had de Commissie al een nieuw voorstel van kaderbesluit van de Raad over mensenhandel opgesteld ter opheffing van dat uit 2002[3]. Met dit voorstel wou ze een efficiënter en globaler beleid voeren in de strijd tegen mensenhandel, zowel op vlak van voorkoming van het fenomeen als van bescherming van en bijstand aan slachtoffers.

Het Verdrag van Lissabon - dat op 1 december 2009[4] in werking trad - vormde de basis voor een nieuw wetgevend initiatief in maart 2010: een voorstel van richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad[5]. De inhoud van die tekst was nagenoeg dezelfde als die van het voorstel dat het jaar daarvoor was ingediend en was deels geïnspireerd op het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel[6]. Het voorstel van richtlijn gaat echter verder.

1 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 5 april 2011 inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *P.B.*, 15 april 2011, L101.

2 Zie: wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 14 december 2010 inzake voorstel van richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, tot intrekking van het kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM(2010)0095-C7-0087/2010-2010/0065(COD)), T7-0471/2010.

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

4 Zie in het bijzonder artikel 79 en artikel 83 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *P.B.*, 9 mei 2008, C115. Mensenhandel is een van de domeinen waarin de Raad en het Europees Parlement maatregelen kunnen nemen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen.

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

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

Het voorziet namelijk in een vollediger definitie van mensenhandel en houdt meer rekening met de rechten van de slachtoffers[7]. Verder heeft het voorstel meer aandacht voor bijstand, ondersteuning en bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Het Europees Parlement heeft in zekere mate zijn stempel kunnen drukken op deze nieuwe tekst. De belangrijkste amendementen van het Parlement na onderhandelingen met de Raad zijn de volgende: genderdimensie (nieuwe overweging 3 en artikel 1 van de richtlijn); mogelijkheid voor de lidstaten tot inbeslagname en verbeurdverklaring van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven; bijzondere aandacht voor slachtoffers en in het bijzonder voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

1.1.2. Bestaansreden van de nieuwe tekst

Het kaderbesluit uit 2002[8] wou een antwoord bieden op de behoefte aan een coherente aanpak binnen de Europese Unie voor de bestrijding van het ernstige strafbare feit dat mensenhandel is. In 2005 was er trouwens een plan van de Europese Unie goedgekeurd over betere praktijken, normen en procedures voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel[9].

Op verzoek van de Raad werd de invoering van het EU-plan inzake mensenhandel geëvalueerd. Zo heeft de Europese Commissie een impactanalyse uitgevoerd waarbij zowel de lidstaten (via een vragenlijst) als de Europese Deskundigengroep inzake mensenhandel en andere deskundigen (NGO, universiteiten,..) zijn bevraagd. Uit deze consultaties bleek er nood te zijn aan:

» een geschikt juridisch kader in elk land;
» een globale, gecoördineerde en geïntegreerde aanpak;
» specifieke maatregelen voor de versterking van het onderzoek en de vervolging, en de essentiële rol van bijstandsmaatregelen.

De vraag voor de invoering van een specifieke verplichting om klanten aansprakelijk te stellen die bewust beroep doen op seksuele diensten van een persoon die het slachtoffer is van mensenhandel, heeft daarentegen voor nogal wat controverse gezorgd.

Om haar doelstellingen te bereiken – met name een meer efficiënte preventie en bestrijding van mensenhandel en een betere bescherming van slachtoffers – heeft de Europese Commissie een aantal opties bestudeerd[10]. De keuze is uiteindelijk gevallen op een nieuw kaderbesluit (dat een richtlijn is geworden), met daarin het bestaande kaderbesluit en een aantal nieuwe bepalingen. Deze nieuwe tekst zou worden aangevuld met andere dan wetgevende maatregelen, zoals preventiemaatregelen in de herkomst- en bestemmingslanden, opleiding en samenwerking tussen repressiediensten.

In die context werd de richtlijn voorgesteld die enerzijds de nadruk legt op ondersteuning van en bijstand aan slachtoffers, en anderzijds de nadruk legt op preventiemaatregelen. De tekst is er niet enkel in geslaagd het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel uit te werken maar zorgt bovendien voor een toegevoegde waarde door:

» het bepalen van een strafmaat in functie van de ernst van de feiten;
» een ruimere en meer dwingende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht;
» de uitbreiding van de bepaling inzake niet-toepassing van sancties op slachtoffers die hebben deelgenomen aan criminele activiteiten, ongeacht de door de smokkelaars gebruikte ongeoorloofde middelen.

1.1.3. De belangrijkste bepalingen van de nieuwe richtlijn

De krachtlijnen van de nieuwe richtlijn zijn de volgende:

» bepalingen inzake materieel strafrecht;
» rechtsmacht en vervolging;
» bijstand, ondersteuning en de bescherming van de meerderjarige en minderjarige slachtoffers;
» preventiemaatregelen en de controlemechanismen.

7 Zie ook, 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.

8 Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel, *P.B.*, 1 augustus 2002, L203/1.

9 EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, *P.B.*, 9 december 2005, C311/1.

10 De verschillende opties waren de volgende: geen enkel nieuw initiatief van de EU (optie 1), andere maatregelen dan wetgevende (optie 2), nieuwe wetgeving inzake vervolging, slachtofferondersteuning, voorkoming en controle (optie 3) en nieuwe wetgeving, en andere maatregelen dan wetgevende (optie 4). Er werd gekozen voor deze laatste optie.

Hieronder gaan we dieper in op elk van deze punten.

A. BEPALINGEN INZAKE MATERIEEL STRAFRECHT (ARTIKELS 2 TOT 8 VAN DE RICHTLIJN)

Definitie van de strafbaarstelling

Zoals voordien bestaat de strafbaarstelling uit drie constitutieve bestanddelen: een daad, een *modus operandi* en een oogmerk van uitbuiting. Als antwoord op de recente evoluties van de mensenhandel breidt de richtlijn de definitie uit tot andere vormen van uitbuiting, waaronder gedwongen bedelarij, uitbuiting van criminele activiteiten en de verwijdering van organen (artikel 2).

De definitie van mensenhandel luidt voortaan als volgt[11]: *"Het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen van personen, daaronder begrepen het ruilen en overdragen van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik, misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van geld of voordelen, teneinde iemand die controle heeft over een andere persoon te doen toestemmen in diens uitbuiting . (…)*
Uitbuiting bestaat ten minste uit de uitbuiting van de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening, ook bedelarij, slavernij of soortgelijke praktijken, onderworpenheid, uitbuiting van criminele activiteiten of de verwijdering van organen. (…)"

Gedwongen bedelarij heeft betrekking op alle vormen van arbeid of gedwongen arbeid zoals bepaald door verdrag nr. 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) inzake gedwongen of verplichte arbeid van 29 juni 1930. De richtlijn bepaalt dat uitbuiting van bedelarij, inclusief het inzetten van afhankelijke personen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, onder de definitie van mensenhandel valt op voorwaarde dat alle elementen van gedwongen arbeid of dienstverlening voorhanden zijn.

De uitbuiting van criminele activiteiten heeft onder andere betrekking op de uitbuiting van zakkenrollerij, winkeldiefstal, drugshandel en vergelijkbare strafbare feiten waarmee financieel gewin is gemoeid.[12]

Overweging 11 van de richtlijn bepaalt dat de definitie ook mensenhandel omvat met het oogmerk organen weg te nemen (dit oogmerk staat uitdrukkelijk vermeld als een van de vormen van uitbuiting), net als andere handelswijzen zoals illegale adoptie of gedwongen huwelijken, voor zover deze de constitutieve elementen van mensenhandel omvatten.

» **Implicaties voor België**

In het kader van de omzetting van het kaderbesluit uit 2002 heeft de Belgische wetgever ervoor gekozen enkel de daad en het oogmerk van uitbuiting als bestanddelen van het misdrijf mensenhandel te weerhouden. De *modus operandi* is een van de verzwarende omstandigheden. Uitbuiting van bedelarij en van criminele activiteiten zijn, net als de verwijdering van organen, al oogmerken van uitbuiting.

Artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek (mensenhandel) bepaalt vijf oogmerken van uitbuiting:
» uitbuiting van prostitutie of kinderpornografie;
» uitbuiting door arbeid (*"tewerkstelling in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid"*);
» uitbuiting van bedelarij;
» verwijdering van organen;
» dwang om misdrijven te plegen.

Het Centrum raadt aan:
» een nieuwe definitie – of minstens een aanpassing van de huidige definitie – te overwegen, die ook de gevallen van illegale adoptie en gedwongen huwelijken opneemt wanneer de verschillende constitutieve elementen van mensenhandel voorhanden zijn (en in de toekomst nieuwe vormen van uitbuiting). Het Centrum pleit voor een duidelijke afbakening van nieuwe vormen van uitbuiting in het kader van mensenhandel in verhouding met de andere reeds bestaande aanklachten (bijvoorbeeld schijnhuwelijk en gedwongen huwelijk).

11 Voor de volledige definitie, zie art. 2 §§1 tot 6 van de richtlijn 2011/36/EU.

12 Overweging 11, richtlijn 2011/36/EU.

» de definitie van seksuele uitbuiting uit te breiden naar andere vormen van uitbuiting dan enkel prostitutie (of kinderpornografie).

De omzetting van de richtlijn is de gelegenheid om enkele vaagheden, die het gevolg zijn van interpretatiemoeilijkheden van de huidige wet op het terrein, op te lossen. Daarnaast zou een duidelijk onderscheid moeten gemaakt worden met artikel 380 van het Strafwetboek (aanwerving en uitbuiting van prostitutie). Enkele feitenrechters hebben al geoordeeld dat artikel 433*quinquies*, 1° enkel kan toegepast worden in het kader van een netwerk en niet wanneer de persoon die rekruteert ook ten voordele van zichzelf uitbuit. Dit gedrag valt immers onder artikel 380 van het Strafwetboek.[13]

Het is eveneens gepast om de huidige formulering met het oogmerk 'verwijdering van organen' te herzien. Specifiek pleiten we voor de opname van een verwijzing naar de wet van 19 december 2008 inzake het verkrijgen en het gebruik van menselijk lichaamsmateriaal met het oog op de geneeskundige toepassing op de mens of het wetenschappelijk onderzoek.[14]

Straffen

Met het oog op een verdere harmonisering van de sancties en het verzwaren van de straffen binnen de Europese Unie, werd de minimum strafmaat verhoogd (artikel 4 van de richtlijn). Wanneer het misdrijf bovendien werd gepleegd tegenover bijzonder kwetsbare personen zoals kinderen, wordt de sanctie extra verzwaard.

"De nood aan een nieuwe of aangepaste definitie van mensenhandel moet overwogen worden met het oog op de opname van nieuwe exploitatievormen."

Dit leidt ertoe dat de maximale straf niet minder dan 5 jaar opsluiting mag bedragen (vroeger: 1 jaar). De straf mag overigens niet lager zijn dan 10 jaar (vroeger: 8 jaar) wanneer er sprake is van verzwarende omstandigheden. Die verzwarende omstandigheden zijn:
» de bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer, waarbij ten minste slachtoffers die kind zijn wordt verstaan (artikel 4,2a);
» het plegen van het misdrijf in het kader van criminele organisatie (artikel 4,2b);
» het in gevaar brengen van het leven van het slachtoffer (artikel 4,2c);
» het gebruik van ernstige gewelddaden, zoals foltering, verplicht gebruik van drugs of geneesmiddelen, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologische, fysieke of seksuele gewelddaden (artikel 4,2d en overweging 12).

Een specifieke verzwarende omstandigheid is trouwens ook de hoedanigheid van ambtenaar van de openbare macht in de uitoefening van zijn functie. Rekening houdend met de corruptieproblemen in bepaalde lidstaten[15] kunnen we de goedkeuring van deze bepaling alleen maar toejuichen.

» **Implicaties voor België**

De Belgische wetgeving voorziet al een maximumstraf die niet minder dan vijf jaar mag bedragen.

De verzwarende omstandigheden inzake mensenhandel zijn voorzien in de artikels 433*sexies* tot 433*octies* van het Strafwetboek, waarbinnen er drie niveaus worden onderscheiden. Voor de eerste graad is tien jaar het minimum van de maximale straf.

De hoedanigheid van ambtenaar van de openbare macht is nu al een van de verzwarende omstandigheden van mensenhandel (artikel 433*sexies*, §1er, 2°).

Volgens het Centrum hoeft de Belgische wetgeving op dit punt dus niet te worden aangepast.

13 Zie in dit verband de interventies van de vertegenwoordigers van de magistratuur in het rapport over mensenhandel dat is opgesteld namens de Commissie voor binnenlandse zaken en administratieve aangelegenheden van de Senaat, *Parl.St.* Senaat, 2009-2010, 4-1631/1, pp.39-42, pp.55-58 en pp. 65-66. Zo pleitte een lid ervoor artikel 380 op te nemen in artikel 433*quinquies* van het strafwetboek.

14 Wet van 19 december 2008 inzake het verkrijgen en het gebruik van menselijk lichaamsmateriaal met het oog op de geneeskundige toepassing op de mens of het wetenschappelijk onderzoek, *B.S.*, 30 december 2008. Zie in dit verband het verslag van de werkgroep van de Senaat, *op.cit.*, pp. 68-71, en CH.-E. CLESSE en F. LUGENTZ, « *La traite des êtres humains* », in *Les infractions*, volume 2, *Les infractions contre les personnes*, onder leiding van H.D. BOSLY en Ch. DE VALKENEER, Brussel, Larcier 2010, p.618-620.

15 Zie in dit verband het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', p.97 en het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2007, '*Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur*', p.66.

Zoals vermeld diende het Europees Parlement een amendement in met daarin een specifiek artikel dat lidstaten verplicht de nodige maatregelen te nemen zodat hun bevoegde autoriteiten de instrumenten en opbrengsten van mensenhandel in beslag nemen en verbeurd verklaren (nieuwe artikel 7) en zodat ze de opbrengsten ervan zoveel mogelijk aan wenden om slachtoffers bij te staan en te beschermen. Dit laatste heeft ook betrekking op de schadevergoeding van slachtoffers en grensoverschrijdende wetshandhavingactiviteiten in de strijd tegen mensenhandel (overweging 13).[16]

» **Implicaties voor België**

De Belgische wet biedt nu al heel wat mogelijkheden wat inbeslagname en verbeurdverklaring betreft.[17] In de praktijk, en vooral in het kader van een internationale samenwerking, blijkt dit echter niet zo evident te zijn.[18]

Het **toewijzen van verbeurd verklaarde sommen aan de burgerlijke partijen als schadevergoeding of voor de bescherming van de slachtoffers, moet worden aangemoedigd**. Dit aspect is al in een vorig Jaarverslag[19] van het Centrum aan bod gekomen.

De richtlijn voorziet ten slotte in een niet-sanctiebepaling voor slachtoffers die door hun hoedanigheid als slachtoffer verplicht werden tot criminele activiteiten. We denken hierbij ondermeer aan valse documenten of misdrijven waarvan sprake is in de wetgeving over prostitutie of immigratie (artikel 8 van de richtlijn). De rechtssystemen van de lidstaten zijn soms sterk verschillend en in een aantal staten bestaat het beginsel van de opportuniteit van de vervolging dan ook niet. Daarom verplicht de richtlijn de lidstaten tot het nemen van de nodige maatregelen opdat de bevoegde nationale overheden over de rechtsmacht zouden beschikken om de slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen en hen in dat geval dan ook geen sancties op te leggen.

» **Implicaties voor België**

Het Centrum raadt de gerechtelijke overheden aan om slachtoffers van mensenhandel die omwille van die hoedanigheid verplicht waren criminele activiteiten te ontwikkelen, niet te vervolgen.

B. RECHTSMACHT EN VERVOLGING (ARTIKELS 9 EN 10 VAN DE RICHTLIJN)

In vergelijking met het vorige kaderbesluit, bepaalt de richtlijn een ruimere en strengere regeling wat extraterritoriale rechtsmacht betreft. De richtlijn verplicht de lidstaten hun onderdanen te vervolgen die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan mensenhandel in een derde land.[20] Ze mogen hun rechtsmacht verruimen wanneer het over misdrijven gaat die buiten hun grondgebied zijn gepleegd door personen die gewoonlijk op hun grondgebied verblijven,[21] als het slachtoffer een onderdaan of vaste ingezetene is van die staat of het misdrijf werd gepleegd voor rekening van een op hun grondgebied gevestigde rechtspersoon (artikel 10, 2 van de richtlijn en overweging 16).

» **Implicaties voor België**

Wat mensenhandel betreft, mogen Belgische rechtbanken de **regel van universele rechtsmacht** hanteren (artikel 10*ter* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering). Dit maakt het voor het openbaar ministerie in België

16 Zie amendementen 22, 23, 25 en 26 in E. BAUER, A. HEDH, *Ontwerp van verslag van het Europees Parlement over het voorstel van richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, tot intrekking van het kaderbesluit 2002/629/JBZ,* Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid, 28 juni 2010, PE442.887v01-00, pp.23-24.

17 Zie voor het algemene kader van inbeslagnames in strafzaken artikels 35 tot 39*bis*, 46*quater*, §2,b) en §3 en 89 van het Wetboek van strafvordering. Voor de verbeurdverklaring, zie artikels 42 tot 43*quater* van het strafwetboek en voor de bijzondere verbeurdverklaring inzake mensenhandel, artikel 433*novies*, alinea 3 van het strafwetboek. Voor een analyse, zie F. LUTGENTZ, *« Le régime des saisies et des confiscations en matière de répression de la traite des êtres humains et des pratiques dites des marchands de sommeil »*, in *Traite des êtres humains, Mensenhandel-mensensmokkel*, Dossiers van de revue de droit pénal et de criminologie, Brussel, la Charte, 2010, pp.157-189.

18 Zie in dit verband het vorige Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', pp.110 en 134, en het verslag van de werkgroep van de Senaat, *op.cit.*, punt 2.

19 Zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2006, '*Slachtoffers in beeld*', pp.67-70.

20 Vroeger gaf het oude artikel 6, §2 van het kaderbesluit 2002/629/JBZ de lidstaten de mogelijkheid te beslissen deze regel inzake rechtsmacht niet toe te passen, of enkel in specifieke gevallen en onder specifieke voorwaarden.

21 Op dit punt is de eindversie van de richtlijn minder strikt dan het initiële voorstel van de Commissie, dat er een verplichting van maakte, net zoals voor de onderdanen (Cfr. artikel 9 van het voorstel van richtlijn van 29 maart 2010, COM(2010)95 final).

mogelijk personen te vervolgen die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan ernstige vormen van mensenhandel, ongeacht de nationaliteit van de dader en van het slachtoffer.
België hoeft op dit punt de wetgeving in principe niet aan te passen.

"Personen belast met onderzoek en vervolging moeten voldoende middelen krijgen om efficiënt gebruik te kunnen maken van het arsenaal aan onderzoeksmethoden."

De richtlijn verplicht de lidstaten overigens de nodige maatregelen te nemen om een gepaste opleiding te geven aan de personen, eenheden en diensten die belast zijn met het onderzoek en de vervolging (artikel 9,3). Ze moeten bovendien over efficiënte onderzoeksmiddelen beschikken, zoals de interceptie van communicatie of toezicht op bankrekeningen (artikel 9,4 en overweging 15).

» **Implicaties voor België**

De inspanningen die worden geleverd voor het opleiden van politie- en inspectiediensten en van magistraten belast met het onderzoek en de vervolging moeten worden verder gezet. Het arsenaal aan onderzoeksmiddelen waarover die laatste beschikken mag dan wel al uitgebreid zijn (bijzondere opsporingsmethodes, telefoontaps, enz.), maar omwille van financiële redenen is het niet altijd eenvoudig om die ook daadwerkelijk te gebruiken.[22]

Het Centrum raadt aan om personen die belast zijn met onderzoek en vervolging de nodige middelen ter beschikking te stellen om efficiënt gebruik te kunnen maken van de onderzoeksmethoden.

C. BIJSTAAN EN ONDERSTEUNEN VAN DE SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL (ARTIKEL 11)

Dit punt krijgt veel aandacht in de nieuwe richtlijn, vooral wat betreft het invoeren van mechanismen voor vroegtijdige identificatie van de slachtoffers en bijstand (artikel 11,4 van de richtlijn), de norm inzake bijstand (strenger dan die uit het Verdrag van de Raad van Europa, ondermeer inzake medische behandelingen (artikel 11,5 van de richtlijn[23]) en bijzondere maatregelen voor kinderen (artikels 12 tot 14).

Wat de norm inzake bijstand betreft, moeten lidstaten tijdens en na afsluiting van de strafprocedure voldoende lang bijstand en ondersteuning verlenen zodat de slachtoffers de kans krijgen hun rechten te laten gelden. Die bijstand moet er overigens komen vanaf er een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing is dat een persoon mogelijks het slachtoffer is geweest van mensenhandel (artikel 11,2 van de richtlijn). Overweging 18 bepaalt dat wanneer het slachtoffer niet wettelijk op het grondgebied van de betroffen lidstaat verblijft, er minstens tijdens de bedenktijd bijstand en ondersteuning zonder voorwaarden moet worden verleend. Indien na afloop van het identificatieproces of het verstrijken van de bedenktijd, het slachtoffer niet langer voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning, moet niet langer ondersteuning en bijstand worden geboden.

Bijstand en ondersteuning zijn onderworpen aan het voorafgaand informeren van de slachtoffers en het verkrijgen van hun akkoord. Dit moet hen in staat stellen er een levensniveau op na te houden waarmee ze minstens in hun levensonderhoud kunnen voorzien (artikel 11, 5). Hieronder verstaan we:
» een aangepast en veilig onderkomen;
» materiële bijstand;
» de nodige medische zorgen (inclusief psychologische bijstand);
» advies en informatie en indien nodig vertaal- en tolkdiensten.

De informatieverplichting verwijst naar het verstrekken van informatie over de bedenk- en hersteltijd en over de mogelijkheden om een internationale beschermingsstatus te krijgen.

De instemming van de slachtoffers met de maatregelen voor ondersteuning en bijstand, heeft betrekking op het feit dat *"de belangrijkste aspecten van deze maat-*

22 Zie verder in dit deel, punt 2.4.A, '*Werkgroep Mensenhandel binnen de Senaat*'.

23 De richtlijn heeft het over "*noodzakelijke medische behandeling*" terwijl het Verdrag van de Raad van Europa enkele rekening houdt met dringende medische zorgen.

regelen ter kennis van de slachtoffers moeten worden gebracht en dat de maatregelen hen niet mogen worden opgedrongen. Weigering van bijstand of ondersteuning door een slachtoffer mag niet tot gevolg hebben dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat ertoe worden verplicht te voorzien in alternatieve maatregelen voor het slachtoffer" (overweging 21).

» **Implicaties voor België**

De ondersteuning en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel die door de drie gespecialiseerde opvangcentra worden aangeboden, omvatten nu al deze maatregelen. Toch zijn deze een van de voorwaarden voor het statuut van slachtoffer van mensenhandel, gekoppeld aan de toekenning van verblijfsvergunningen.

Volgens het Centrum is het wenselijk dat:
» **er meer mechanismen bijkomen voor vroegtijdige detectie van de slachtoffers** (bijvoorbeeld via woonstcontrole of de medische sector);
» **er nagedacht wordt over een hervorming van de huidige begeleiding** in functie van de persoonlijke situatie van het slachtoffer, ondermeer wanneer hij over andere manieren beschikt om legaal in België te verblijven. In overleg met de opvangcentra dient men na te denken over de wijze waarop men een gediversifieerd aanbod kan ontwikkelen, dat in de mate van het mogelijke overeenstemt met de specifieke noden van het slachtoffer.

D. BESCHERMING VAN DE SLACHTOFFERS IN HET KADER VAN STRAFPROCEDURES (ARTIKEL 12)

De richtlijn bepaalt eveneens maatregelen over de behandeling van slachtoffers voor de preventie van secundaire victimisatie[24] en de verplichting om hen toegang te verlenen tot juridisch advies. Dit juridisch advies moet slachtoffers informeren en adviseren over de verschillende mogelijkheden die ze hebben (overweging 19). Idealiter is die adviseur iemand die een passende juridische opleiding heeft gevolgd, maar het hoeft niet noodzakelijk een advocaat te zijn (overweging 19).
Afhankelijk van de rol die slachtoffers krijgen in het rechtssysteem, moeten de lidstaten de slachtoffers een vertegenwoordiging in rechte garanderen, ondermeer met het oog op het instellen van een schadevordering (artikel 12,2). De richtlijn bepaalt verder dat dit advies en de juridische bijstand gratis zijn voor slachtoffers die niet over voldoende middelen beschikken.

"Er moet nagedacht worden over de onmiddellijke aanstelling van een advocaat voor slachtoffers die verklaringen hebben afgelegd of klacht hebben ingediend en toegang hebben tot het statuut mensenhandel."

Een belangrijk amendement op initiatief van het Europees Parlement verwijst naar de schadevergoeding aan slachtoffers en de verplichting voor de staten erop toe te zien dat de slachtoffers toegang krijgen tot de bestaande systemen rond schadevergoeding voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (artikel 17).

» **Implicaties voor België**

Juridisch advies wordt momenteel ofwel verleend door sociale werkers in de gespecialiseerde opvangcentra, ofwel door een advocaat aangesteld door het opvangcentrum.

Er moet nagedacht worden over de **onmiddellijke aanstelling van een advocaat** voor de slachtoffers die verklaringen hebben afgelegd of klacht hebben ingediend en toegang hebben tot het statuut mensenhandel.

Wat de schadevergoeding aan slachtoffers van mensenhandel betreft, kunnen die laatste zich onder bepaalde voorwaarden richten tot de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. **Het Centrum heeft in vorige jaarverslagen al meermaals gewezen op de noodzaak om enige soepelheid aan de dag te leggen bij de interpretatie van het begrip 'opzettelijke gewelddaden' voor slachtoffers van economische uitbuiting**[25].

24 Artikel 12, 4 geeft een opsomming van te vermijden gedragingen. Bijvoorbeeld ondervragingen van slachtoffers onnodig herhalen tijdens het onderzoek, de vervolging en het proces; visuele confrontaties laten plaatsvinden tussen slachtoffers en verdachten.

25 Zie Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2007, '*Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur*', pp.70-71.

E. MINDERJARIGE SLACHTOFFERS (ARTIKELS 13 TOT 16)

De richtlijn besteedt veel aandacht aan de bescherming van minderjarige slachtoffers. De belangen van het kind staan voorop en het kind moet dus kunnen rekenen op bijstand, ondersteuning en bescherming (artikel 13,1).

De richtlijn maakt net zoals bij meerderjarigen een onderscheid tussen bijstandsmaatregelen en ondersteuning (artikel 14) enerzijds, en de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel in het kader van onderzoek en strafprocedures (artikel 15) anderzijds.

Met het oog op een duurzame oplossing, moeten de kinderen op de nodige ondersteuning en bijstand kunnen rekenen bij hun fysieke en psychosociale herstel, en dit in functie van hun persoonlijke situatie. Zowel minderjarige slachtoffers als kinderen van slachtoffers die bijstand krijgen, moeten toegang hebben tot het onderwijssysteem van de betroffen lidstaat (artikel 14,1).

"De specifieke situatie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel krijgt te weinig aandacht. In een aantal gevallen werden disfuncties vastgesteld"

In de gevallen waarbij er een belangenconflict is tussen het minderjarige slachtoffer en de dragers van de ouderlijke verantwoordelijkheid, voorziet het Europees Parlement de aanstelling van een voogd of vertegenwoordiger voor het minderjarige slachtoffer van mensenhandel (artikel 14,2). Deze vertegenwoordiger moet worden aangesteld in het kader van het strafonderzoek (artikel 15,1).

Kinderen hebben in principe recht op gratis advies en vertegenwoordiging in rechte (artikel 15,2). Andere bijzondere beschermingsmaatregelen zijn het verhoor van het kind in een aangepaste ruimte door personen die daarvoor professioneel zijn opgeleid (artikel 15,3) of een video-opname van het verhoor (artikel 15,4).

Als gevolg van de onderhandelingen met het Europees Parlement werd een specifiek artikel gewijd aan de situatie van niet-begeleide minderjarige slachtoffers (artikel 16): ondersteuning- en bijstandsmaatregelen moeten specifiek rekening houden met deze persoonlijke situatie. Zodra een niet-begeleid slachtoffer van mensenhandel wordt geïdentificeerd, zouden de lidstaten aangepaste opvangmaatregelen en procedurewaarborgen moeten voorzien, en dit tot op het moment waarop een duurzame oplossing is gevonden.[26] Indien nodig moet er een voogd en een vertegenwoordiger van het kind worden aangesteld in het kader van onderzoek en strafprocedures.

» Implicaties voor België

Maatregelen zoals een video-opname van het verhoor van minderjarige slachtoffers zijn nu al voorzien in de Belgische wetgeving.[27] Deze maatregel wordt echter maar zelden gebruikt voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel en verdient dan ook meer aangewend te worden.

De **specifieke situatie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel krijgt volgens ons te weinig aandacht**, zowel op vlak van opsporing, opvang als begeleiding van die minderjarigen. In een aantal gevallen werden disfuncties vastgesteld (zie getuigenis van een voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in deel drie).

Wat de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) betreft moet rekening gehouden worden met het feit dat talrijke slachtoffers van mensenhandel afkomstig zijn uit Roemenië en Bulgarije. Omdat dit twee lidstaten zijn van de Unie, moet worden nagedacht over de **aanstelling van een voogd voor NBMV die afkomstig zijn uit de Europese Unie**. Tot op heden zijn deze voogden immers enkel voorzien voor onderdanen die niet uit landen van de Europese Economische Ruimte afkomstig zijn en dit in het kader van de wet op de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.[28] Er is trouwens al een wetsvoorstel in die zin ingediend voor de aanpassing van het begrip niet-begeleide minderjarige vreemdeling in de wet inzake voogdij.[29]

26 Overweging 23, richtlijn 2011/36/EU. Onder duurzame oplossing kan worden verstaan, een terugkeer naar en herintegratie in het land van herkomst of van terugkeer, integratie in het gastland, toekenning van een internationale beschermingsstatus of toekenning van een ander statuut overeenkomstig het nationale recht van de lidstaten.

27 Zie artikels 91*bis* tot 101 van het wetboek van strafvordering.

28 Artikel 479, Programmawet van 24 december 2002, *B.S*, 31 december 2002.

29 Wetsvoorstel van 29 oktober 2010 tot wijziging van de programmawet (I) van 24 december 2002 voor wat betreft de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, *Parl. St*., Kamer, 2010-2011, Doc 53, 0509/001.

F. PREVENTIE (ARTIKEL 18)

Ook het preventiepunt is nieuw in vergelijking met het vorige kaderbesluit. Zo is er sprake van bepalingen om het aantal opleidingen uit te breiden voor ambtenaren die mogelijk in contact kunnen komen met potentiële slachtoffers (politieagenten, ambtenaren van de immigratiediensten, procureurs, arbeidsinspecteurs, personeel uit de gezondheidszorg,…).[30] Daarnaast wordt er gewezen op het belang van informatie- en sensibiliseringscampagnes.

Het ontraden van de vraag door de bestraffing van gebruikers die met kennis van zaken beroep doen op de diensten van een persoon die het voorwerp is van mensenhandel werd uiteindelijk niet aan de lidstaten opgelegd. Ze kunnen dus zelf vrij blijven beslissen of ze dat soort gedrag al dan niet strafbaar maken.[31]

» **Implicaties voor België**

Politieagenten, sociale inspecteurs en magistraten volgen hierover regelmatig opleidingen.

Ook niet-gespecialiseerde actoren kunnen in contact treden met mogelijke slachtoffers van mensenhandel. **Het Centrum heeft daarom vroeger al gewezen[32] op het belang van sensibilisering van het personeel van gesloten centra, medisch personeel en de lokale (wijk)politie.**

Zo werden in het arrondissement Luik sensibiliseringsacties gevoerd voor de sociale werkers uit twee grote Luikse ziekenhuizen. Het initiatief kwam van de lokale politie en van het opvangcentrum Sürya, in samenwerking met het parket. De Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel heeft tijdens haar laatste bijeenkomst (juli 2011) beslist de medische sector te sensibiliseren door de verwezenlijking van een nieuwsbrief.

G. CONTROLEMECHANISMEN (ARTIKEL 19)

De richtlijn verplicht de staten ten slotte nationale rapporteurs aan te stellen of equivalente mechanismen in te voeren. De lidstaten blijven wel vrij over de manier waarop ze dit mechanisme willen invoeren, zodat het aangepast is aan hun interne organisatie.[33]

Artikel 16 van het initiële door de Commissie geformuleerde voorstel[34] bepaalde de – niet-exhaustieve – opdrachten van de nationale rapporteur. Diens verantwoordelijkheden zijn:
» het bepalen van tendensen aangaande mensenhandel;
» het evalueren van de acties ter bestrijding van dit fenomeen;
» verslag uitbrengen bij de bevoegde autoriteiten.

In de tekst die uiteindelijk door het Parlement en de Raad werd goedgekeurd (artikel 19 van de richtlijn) kreeg de nationale rapporteur nog een bijkomende opdracht toegewezen: het verzamelen van statistieken in samenwerking met relevante organisaties uit het middenveld, actief op dit terrein. Toch wordt in de uiteindelijke tekst de rapporteringsopdracht veel vager omschreven. De richtlijn beperkt zich immers tot de melding dat rapporten moeten worden opgesteld.

"Sensibilisering van het personeel van gesloten centra, medisch personeel en de lokale (wijk)politie is van groot belang."

Daarnaast had het Europese Parlement in een amendement voorgesteld dat de nationale rapporteurs onafhankelijk zouden optreden. Ook dit werd niet weerhouden in de eindversie van de tekst.[35]

30 Overweging 25, richtlijn 2011/36/EU.

31 Overweging 26 van richtlijn 2011/36/EU bepaalt in dit verband dat ongeacht de "*sanctie-*"richtlijn (2009/52/EG), (die sancties bepaalt tegen werkgevers van onderdanen uit derde landen zonder wettig verblijf die, ook al waren ze nooit verdacht van of veroordeeld voor mensenhandel, het werk of diensten van een persoon gebruiken, goed wetende dat die persoon slachtoffer is van dat fenomeen), de lidstaten mogelijke sancties moeten overwegen voor gebruikers van de diensten van een persoon, goed wetende dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel. Het zou kunnen gaan om werkgevers van legale onderdanen uit derde landen en EU-burgers, of om gebruikers van seksuele diensten die worden verstrekt door iemand die slachtoffer is van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit.

32 Zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', p.109 en Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', p.132.

33 Overweging 27, richtlijn 2011/36/EU.

34 Zie ook: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, 29 maart 2010, COM(2010)95 definitief, artikel 16 en overweging 17.

35 Amendement 47 van het ontwerp van rapport van het Europees Parlement, *op.cit.*, p.36.

» **Implicaties voor België**

Tot hier toe was de aanstelling van een nationaal rapporteur of de invoering van een gelijksoortig mechanisme een aanbeveling die verschillende instanties hadden geformuleerd (Raad van Europa, OVSE, Europese Deskundigengroep inzake mensenhandel, …). Voortaan is dit verplicht. **België zal dus een officiële nationaal rapporteur moeten aanstellen of een gelijksoortig mechanisme moeten invoeren.**

Op basis van zijn wettelijk mandaat en zijn jarenlange ervaring **heeft het Centrum *de facto* de rol van nationaal rapporteur vervuld**, voornamelijk door de publicatie van een jaarlijks evaluatieverslag met daarin zowel een overzicht van de tendensen met betrekking tot mensenhandel als een evaluatie van het gevoerde beleid. **Het Centrum is bereid om deze functie volledig onafhankelijk en in een geest van dialoog en samenwerking** met alle betroffen actoren (politie, justitie, opvangcentra, academici, …) **verder te blijven uitoefenen.**

I.2. Belgisch EU-Voorzitterschap

" Het Centrum is bereid om onafhankelijk en in een sfeer van dialoog en samenwerking, de functie van nationaal rapporteur te blijven uitoefenen"

Tussen 1 juli en 31 december 2010 nam België het roterende voorzitterschap waar van de Raad van de Europese Unie. België nam de fakkel over van Spanje (voorzitter in de eerste helft van 2010) en werd daarna afgelost door Hongarije (eerste helft 2011). Het voorzitterschap maakte zo deel uit van het eerste triovoorzitterschap na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Het triovoorzitterschap stelde een gemeenschappelijk 18-maandenprogramma[36] op. In lijn met het Stockholmprogramma[37] - dit is het EU-meerjarenprogramma 2010-2014 voor Justitie en Binnenlandse zaken – werd mensenhandel als een prioriteit naar voren geschoven.[38] Overeenkomstig de *Action Oriented Paper*[39] die eind 2009 door de Raad werd goedgekeurd zouden de opeenvolgende voorzitterschappen ook aandacht hebben voor de externe dimensie van de EU-acties inzake mensenhandel.

Wat de werkzaamheden van het Belgisch voorzitterschap betreft, moet in dit Jaarverslag zeker melding worden gemaakt van de onderhandelingen over de intussen aangenomen richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel. Deze richtlijn werd hierboven al uitgebreid besproken. Het volstaat dan ook te melden dat tijdens het Belgisch Voorzitterschap onderhandelingen over de richtlijn werden gevoerd in een triloog en dat deze gesprekken resulteerden in een politiek akkoord tussen de Raad (de lidstaten), het Europees Parlement en de Europese Commissie.[40] Formeel werd de richtlijn in april 2011 aangenomen.

In dit onderdeel staan we verder stil bij twee mensenhandelconferenties die in oktober 2010 werden georganiseerd naar aanleiding van de vierde Europese *Anti-Trafficking Day*.

1.2.1. Multidisciplinaire benadering van mensenhandel

Op 18 en 19 oktober 2010 organiseerde het Voorzitterschap een conferentie met als centraal thema de multidisciplinaire benadering van mensenhandel: *'Naar een multidisciplinaire aanpak van de preventie van mensenhandel, vervolging van daders en bescherming van slachtoffers'*. De conferentie beoogde de identificatie van actiedomeinen en goede praktijken aan de hand van de vier 'P's': preventie van mensenhandel (*Prevention*), bescherming van de slachtoffers (*Protection*), vervolging van daders (*Prosecution*) en partnerschap met alle betrokken actoren (*Partnership*). Zowel de interne

36 Raad van de Europese Unie, 18-maandenprogramma van de Raad: het Spaanse, het Belgische en het Hongaarse voorzitterschap, 22 december 2009, doc.17696/09.

37 Raad van de Europese Unie, The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 2 december 2009, doc 17024/09.

38 Raad van de Europese Unie, 18-maandenprogramma van de Raad: het Spaanse, het Belgische en het Hongaarse voorzitterschap, *op.cit.*, p.70.

39 Raad van de Europese Unie, Action Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings, 19 november 2009, doc. 11450/5/09 REV.

40 Op 24 november 2010 werd een akkoord bereikt tussen de lidstaten op COREPER (Comité van Permanente vertegenwoordigers) over een tekst die met het Europees Parlement werd besproken. De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken beperkte zich op 3 december 2010 tot een stand van zaken, in afwachting van een definitieve goedkeuring van het Europees Parlement. Het Parlement bevestigde het akkoord op 29 november in de commissie 'Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken' (LIBE) enerzijds en de commissie 'Rechten van de vrouw en gendergelijkheid' (FEMM) anderzijds, en keurde de tekst op 14 december 2010 goed in plenaire vergadering.

als de externe dimensie van het mensenhandelbeleid kwam hierbij aan bod. De bevindingen van de conferentie werden door de Raad gepubliceerd op 27 januari 2011.[41] Hieronder halen we enkele elementen aan en staan we stil bij de punten die het Centrum zelf als actiepunten naar voren schoof voor deze conferentie.

Wat bescherming betreft werd ingegaan op de belangrijke uitdaging om slachtoffers bescherming te bieden over de landsgrenzen heen. Bescherming van slachtoffers is een cruciaal element in de strijd tegen mensenhandel. In grensoverschrijdende situaties verloopt dit echter vaak problematisch. We denken dan bijvoorbeeld aan slachtoffers die in meer dan één lidstaat werden uitgebuit of die verklaringen afleggen in een andere lidstaat dan waar de feiten zich voordeden. Vanuit deze problemen werd op de conferentie de nood geformuleerd om enerzijds een Europees beschermingsstatuut uit te werken en om anderzijds structurele (trans)nationale netwerken op te zetten tussen de gespecialiseerde opvangcentra. Dit vraagt ook om een harmonisatie van de identificatie van slachtoffers en doet ons verder nadenken over passende compensaties voor slachtoffers in grensoverschrijdende situaties. Bij dit alles moet bovendien rekening gehouden worden met het feit dat veel slachtoffers vandaag EU-burgers zijn. Dit is een realiteit waaraan het huidige slachtofferstatuut onvoldoende is aangepast.

Op het niveau van de vervolging van daders ging de aandacht uit naar politionele en gerechtelijke samenwerking. Mensenhandel is van nature een transnationaal fenomeen en het spreekt dan ook voor zich dat een efficiënte gerechtelijke en politionele samenwerking binnen en buiten de EU noodzakelijk is. Hoewel er hiervoor op EU-niveau tal van juridische en politionele instrumenten bestaan, verloopt de samenwerking in de praktijk vaak moeilijk. We gaan in op twee punten: **beslag en confiscatie** enerzijds en **gemeenschappelijke onderzoeksteams** (Joint Investigation Teams) anderzijds:

» Beslag en confiscatie worden steeds belangrijker voor de vervolging van criminele mensenhandelnetwerken. In reactie hierop transfereren criminele netwerken hun inkomsten bewust naar het land van herkomst (al dan niet een EU-lidstaat) om het beslag en confiscatie te bemoeilijken. Een panel focuste dan ook op de concrete hindernissen die zich stellen en zocht naar verbeteringen van het bestaande instrumentarium.[42] De Europese Commissie kondigde een impactstudie aan die in de loop van 2011 de basis zal vormen voor een voorstel ter aanpassing van het Europees kader met betrekking tot confiscatie.

» Gemeenschappelijke onderzoeksteams (*Joint Investigation Teams* – JIT's) zijn samenwerkingsstructuren waarbinnen politiediensten en magistraten kunnen optreden in grensoverschrijdende dossiers. Hierbij worden ze ondersteund door EUROJUST, EUROPOL en FRONTEX. Een JIT moet door minstens twee lidstaten worden opgezet, waarbij de bevoegde diensten een overeenkomst afsluiten en afspraken maken rond de doelstellingen en het tijdskader. Enkele van het in aantal beperkte Joint Investigation Teams (JIT's) werden voorgesteld als een good practice die in toenemende mate moet worden ingezet in het kader van mensenhandel. Deze JIT-structuren zijn niet inzetbaar ten aanzien van derde landen.

Tot slot vermelden we nog dat de conferentie voor preventie specifiek de nadruk legde op de uitwisseling van goede praktijken en op het aanmoedigen van bewustmakingscampagnes. Voor partnerschap gingen ze dan weer dieper in op de rol van de private sector.

1.2.2. Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting

Op 22 oktober 2010 werd de *Anti-Trafficking* week afgesloten met een conferentie, georganiseerd door de stichting Samilia en met steun van het Belgisch Voorzitterschap. Tijdens deze conferentie stond **mensenhandel met het oog op economische uitbuiting** centraal. De problematiek werd benaderd door sprekers met verschillende achtergronden: van politici, academici, ngo's, magistratuur, inspectiediensten, politie, opvangcentra, werkgevers uit verschillende

41 Raad van de Europese Unie, Presidency Conclusions from the Conference '*Towards a multidisciplinary approach to prevention of trafficking in human beings, prosecution of traffickers and bescherming of victims*' (Brussel, 18-19 oktober 2010), 27 januari 2011.

42 Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen, *P.B.*, 15 maart 2005, L69/49; Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, *P.B.*, 24 november 2006, *L 328*.

economische sectoren tot en met vakbonden. Ook was er een getuigenis van een zaakvoerder wiens bedrijf failliet was gegaan omdat hij door een concurrent die zich aan mensenhandel schuldig had gemaakt, uit de markt werd geprijsd.

Economische uitbuiting binnen de context van het vrij personen- en dienstenverkeer in de Europese Unie – een belangrijk aandachtspunt van het Centrum – kwam doorheen de hele conferentie ter sprake. Heel wat sprekers wezen op praktijken waarbij mensenhandelaars juridische constructies opzetten en hierbij specifieke zwakheden in de wetgeving opzoeken (valse detachering/onderaanneming of schijnzelfstandigheid). In dit verband passeerden vele knelpunten de revue, waaronder de te beperkte controlemogelijkheden voor de inspectie, de gebrekkige Europese informatie-uitwisseling, de 'liberale' rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het gebrek aan een ketenaanpak waardoor opdrachtgevers nog al te vaak vrijuit gaan… Deze aspecten komen aan bod in dit en het vorig Jaarverslag Mensenhandel.

Het belang van een multidisciplinaire aanpak, een goede samenwerking en informatie-uitwisseling werden door alle actoren onderstreept. Het Belgisch model werd op dit vlak geprezen, maar toch is er nog heel wat verbetering mogelijk. Zo werd er bijvoorbeeld gepleit voor een prominente rol van het federaal parket in de strijd tegen mensenhandel.[43]

Een ander punt dat op de conferentie meermaals aan bod kwam, betreft de definitie van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. De Belgische wet laat op dit punt veel ruimte voor interpretatie. Bij gebrek aan verdere toelichting over 'arbeidsomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid' is de scheidingslijn tussen tewerkstelling van een buitenlandse werknemer en mensenhandel dan ook niet glashelder. Een aantal sprekers zag het als een bijkomende moeilijkheid dat het element 'dwang' voor de Belgische wetgever geen noodzakelijk element is om te besluiten tot uitbuiting – dwang is wel een verzwarende omstandigheid. Eén spreker vreesde dat de Belgische wetgeving hierdoor het begrip mensenhandel uitholt.

Een spreekster stelde dat een duidelijke definitie van mensenhandel in de Belgische wet cruciaal is voor het slachtofferstatuut. Ze wees in dat verband op het feit dat vage begrippen een brede interpretatiemarge laten. Dit kan er volgens haar toe leiden dat sommige magistraten het slachtoffer gaan instrumentaliseren door het slachtofferschap slechts te beoordelen in de mate waarin de betrokkene relevante informatie aanlevert voor het onderzoek.

Tot slot wijzen we nog op één aandachtspunt van deze conferentie, met name de bespreking van de sanctierichtlijn.[44] De lidstaten dienden deze richtlijn in hun nationale wetgeving om te zetten voor 20 juli 2011.

Deze richtlijn is een instrument in de strijd tegen irreguliere migratie en pakt de werkgevers aan die personen in onwettig verblijf tewerkstellen. Dit instrument heeft dus niet rechtstreeks betrekking op mensenhandel, maar is in deze context toch van belang. Verder in dit Jaarverslag wordt hierop teruggekomen.[45]

I.3. Uitvoering actieplan Stockholmprogramma

In april 2010 publiceerde de Commissie een actieplan[46] ter implementatie van het Stockholmprogramma dat verschillende punten bevat op vlak van mensenhandel. Het plan voorziet ondermeer in een nieuwe richtlijn mensenhandel (zie 1.1) en een evaluatie van de eerder genoemde *Action Oriented Paper* (zie 1.2). Daarnaast beoogt het plan vergelijkbare statistieken over mensenhandel te verzamelen, om in 2011 een nieuwe integrale strategie voor de aanpak van mensenhandel voor te stellen en om richtlijnen uit te brengen ter identificatie van slachtoffers van mensenhandel, gericht op consulaire diensten en grensbewakers.

Het actieplan voorziet daarnaast de aanstelling van een EU *Anti-Trafficking Coordinator* (ATC). Op 14 december 2010 nam Myria Vassiliadou uit Cyprus deze functie op. Haar rol bestaat erin actief bij te

43 Zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*' en Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*'.

44 Richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *P.B.*, 30 juni 2009, L168/24.

45 Zie: Deel 2: Vrij verkeer en economische uitbuiting: Ketenaanpak.

46 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committe and the Committee of the regions. Delivering an area of freedom, security and justice for Europ's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme, 20 april 2010, COM (201) 171 final.

dragen aan een gecoördineerd en coherent beleid tegen de mensenhandel, en dit zowel naar de EU-instellingen en –agentschappen, de lidstaten, derde landen als naar internationale spelers toe. Ze rapporteert rechtstreeks aan de Directeur-Generaal van het Directoraat-Generaal Binnenlandse zaken.

Het actieplan kondigde ook een evaluatierapport[47] aan over de toepassing van de richtlijn 2004/81. Die richtlijn voorziet in de aflevering van een verblijfstitel aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel en die met de bevoegde autoriteiten samenwerken. Het rapport verscheen in oktober 2010 en wijst op het grote verschil tussen het aantal geïdentificeerde slachtoffers en het beperkte aantal verblijfstitels dat op basis van de richtlijn wordt afgeleverd. Zelfs als men rekening houdt met het feit dat een deel van de geïdentificeerde slachtoffers niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt, omdat ze bijvoorbeeld geen onderdanen zijn van derde landen, blijft er nog steeds sprake van een groot verschil. De Commissie is dan ook van oordeel dat het potentieel van de richtlijn onvoldoende wordt benut.

Verder in dit verslag en in vorige jaarverslagen vindt u de cijfers met betrekking tot de verblijfstitels die België vóór en in 2010 afleverde in het kader van het mensenhandelstatuut. Die cijfers vormen geen eenduidige indicatoren van het aantal 'geïdentificeerde slachtoffers'.

47 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, 15 oktober 2010, COM(2010) 493 definitief.

2. Evoluties van het Belgische juridische en politieke kader

Op Belgisch wetgevend vlak moeten we melding maken van de goedkeuring van het Sociaal strafwetboek en van het nieuwe artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet. Het Centrum geeft nadien ook kort een stand van zaken over het Federaal actieplan mensenhandel. Ten slotte gaan we voor het eerst ook in op de parlementaire werkzaamheden wat mensenhandel betreft.

2.1. Sociaal strafwetboek

Ook al gaat het hier *stricto sensu* niet om mensenhandel, toch is de goedkeuring van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal strafwetboek (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2010)[48] het vermelden waard. Het wetboek trad in werking op 1 juli 2011 en is het sluitstuk van een grondige hervorming van het sociaal strafrecht, en dit na een tien jaar durend denkproces.[49] Die hervorming was noodzakelijk aangezien het sociaal strafrecht door de toenemende versnippering van normen onoverzichtelijk was geworden. De sancties in geval van inbreuk op het sociaal recht zijn daarom grondig hervormd, om zo tot een zekere samenhang in de strafmaat te komen.[50]

Het wetboek bestaat uit twee boeken. Het eerste behandelt de preventie, de vaststelling en de vervolging van inbreuken. Het tweede betreft de inbreuken en de bestraffing ervan.

Hieronder volgt een korte toelichting van een aantal aspecten van dit nieuwe Sociaal strafwetboek die nuttig kunnen zijn in de strijd tegen mensenhandel.

48 In het Staatsblad van diezelfde dag werd de wet van 2 juni 2010 gepubliceerd met daarin de bepalingen van het sociaal strafrecht.

49 De werkzaamheden van de commissie hervorming van het sociaal strafrecht zijn op 11 januari 2001 van start gegaan, op initiatief van de ministers van Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Justitie. Voor commentaar bij dit nieuwe wetboek, cfr. M. DE RUE, *« Les lignes de force du nouveau Code pénal social »*, *J.T.*, 2011, nr.6424, p.101-109 et Ch.-E. CLESSE, *« Le code pénal social – premiers commentaires des principales nouveautés »*, *J.T.T.*, 2010, nr. 1078, pp.369-380.

50 De wetgever heeft een volledige tekst willen afleveren, toch zijn er drie opvallende uitzonderingen. Die betreffende de reglementering inzake welzijn op het werk, het domein van de collectieve arbeidsovereenkomsten en de organisatie van de procedures van beroep tegen handelingen van sociale inspecteurs en beslissingen inzake administratieve boetes. Die aspecten vallen nog steeds onder andere regelgevingen. Voor meer informatie, cfr. M. DE RUE, *op.cit.*, pp.103-104.

2.1.1. Preventie, vaststelling en vervolgingen van de inbreuken[51]

Twee punten zijn het vermelden waard:

1. **Vorderingsrecht van het openbaar ministerie**: tot op heden hadden de arbeidsinspecteurs een ruime beoordelingsbevoegdheid over het gevolg dat moest worden gegeven aan een inbreuk die ze vaststelden (waarschuwing, termijn voor regularisering, …), behalve in een aantal materies zoals mensenhandel, waarin ze verplicht waren een proces-verbaal op te maken. Voortaan hebben zowel het openbaar ministerie als de onderzoeksrechter een vorderingsrecht ten overstaan van de diensten van de arbeidsinspectie (artikel 21 van het wetboek). In dat geval verliest de arbeidsinspectie haar beoordelingsbevoegdheid.[52]
2. **Bevoegdheden van de sociale inspecteurs**: het wetboek bevestigt de rol van de sociale inspecteurs, legt hun interventiekader vast en past een aantal van hun bevoegdheden aan.[53] Ze kunnen toegang krijgen tot de werkplaats, en de bewoonde ruimtes (artikels 23 en 24 van het wetboek). Het wettelijke kader van die toegang is evenwel gewijzigd. Het wetboek bepaalt de hypotheses waarin de toegang tot de bewoonde ruimtes is toegelaten. De belangrijkste wijziging in dit kader betreft het mandaat om een huisbezoek af te leggen. Dit is voortaan een bevoegdheid van de onderzoeksrechter en niet langer van de politierechter.[54]

Het wetboek laat een striktere naleving toe van de grondrechten zoals het recht op verdediging[55], het recht om te worden bijgestaan door een advocaat tijdens de administratieve procedure[56] en het naleven van het proportionaliteitsbeginsel door de inspectiediensten[57].

2.1.2. Inbreuken en sancties

Vernieuwend aan dit Sociaal strafwetboek is vooral boek twee van het wetboek, dat de inbreuken en de sancties behandelt. De inbreuken zijn voortaan onderverdeeld in vier niveaus, naargelang de ernst ervan. Voor alle inbreuken van eenzelfde categorie geldt dezelfde sanctie. Zo wordt de administratieve boete (10 tot 100 €) enkel toegepast op inbreuken van eerste categorie, terwijl een gevangenisstraf enkel voor de categorie van de zwaarste inbreuken geldt.

De categorie van zwaarste inbreuken is voor ons interessant omdat er in bepaalde gevallen een link met mensenhandel kan bestaan. Het gaat hier ondermeer over:

» inbreuken op bepalingen inzake gezondheid en veiligheid van werknemers, met bijvoorbeeld een arbeidsongeval tot gevolg (artikel 108, alinea 2);
» de afwezigheid van de voorafgaandelijke melding aan het bevoegde organisme van de sociale zekerheid voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen (artikel 182);
» de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in onwettig verblijf (artikel 175, §1).

De tewerkstelling van buitenlandse werknemers zonder arbeidsvergunning of arbeidskaart valt daarentegen onder de derde categorie (artikel 175, §2).

Het Sociaal strafwetboek voert ook twee strafrechtelijke sancties in die mogelijks ontradend zullen werken: het verbod een zaak uit te baten en de sluiting van de onderneming (artikel 106) en het beroepsverbod en de sluiting van de onderneming (artikel 107). In een aantal door de wet bepaalde gevallen voor de inbreuken van categorieën drie en vier, kan de rechter voor een termijn van een maand tot drie jaar, een verbod uitspreken om een onderneming of een inrichting, of een deel ervan, waarin het misdrijf is begaan uit te baten, of hij kan het bevel geven die te sluiten.

51 Voor een gedetailleerde analyse van de nieuwigheden in het sociaal strafwetboek inzake opsporing van inbreuken en de bevoegdheden van de sociale inspecteurs, cfr. L. SMETS, *« Daar wordt aan de deur geklopt, hard geklopt, zacht geklopt: opsporing en controle in het nieuwe Sociaal Strafwetboek »*, Oriëntatie 10 december 2010, pp.257-269.

52 Ch.-E. CLESSE, *op.cit.*, p.369.

53 Voor meer informatie, cfr. Ch.-E. CLESSE, *op.cit.*, pp.370-375. Denken we maar aan het opsporingssrecht en het recht op toegang tot informatiesystemen, de inbeslagname en de verzegeling, vaststellingen door beeldmateriaal.

54 Over de procedure voor het verkrijgen van dit mandaat, cfr. artikel 24, §§ 2 en 3 van het Sociaal Strafwetboek en Ch.-E. CLESSE, *op. cit.*, pp.370-371.

55 Zie ondermeer de artikels 62 tot 67 van het Sociaal strafwetboek over het proces-verbaal van verhoor en dat van vaststelling van inbreuk. Voor commentaar, cfr. Ch.-E. CLESSE, *op.cit.*, pp.375-376.

56 Artikel 77 van het Sociaal strafwetboek.

57 Artikel 19 van het Sociaal strafwetboek.

2.2. Nieuw artikel 134quinquies van de nieuwe gemeentewet

Een tweede evolutie in het Belgische juridische en politieke kader is de recente goedkeuring van het nieuwe artikel 134*quinquies* van de nieuwe gemeentewet.[58] De goedkeuring van dit artikel is er gekomen na een wetsvoorstel dat op 10 november 2010[59] in de Senaat is ingediend. Datzelfde voorstel was in het verleden al twee maal in de Senaat ingediend maar was toen nooit verder geraakt.[60] Het initiële voorstel werd geamendeerd om het in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de wet van 10 augustus 2005 inzake mensenhandel.[61]

Dit artikel verleent de burgemeester een bijzondere politionele bevoegdheid. Hij kan namelijk een inrichting tijdelijk sluiten wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat die wordt gebruikt voor mensensmokkel en mensenhandel. Het gaat hier om een preventieve maatregel ter bescherming van de openbare rust en orde die enkel kan worden genomen na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties en na de middelen van verdediging van de verantwoordelijke te hebben gehoord. De sluitingsmaatregel mag maximum zes maanden duren. De burgemeester is gemachtigd om de inrichting te doen verzegelen indien het sluitingsbesluit niet wordt nageleefd.

De eindversie van dit artikel – dat het voorwerp was van verschillende amendementen[62] - kan positief onthaald worden, omdat er ondermeer sprake is van voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties. Dit overleg lijkt ons essentieel om contraproductieve inmengingen tussen de door de burgemeester getroffen administratieve politiemaatregelen en de door de parketten getroffen strafrechtelijke maatregelen te vermijden.[63] In een vorig Jaarverslag heeft het Centrum er reeds op gewezen dat administratieve politiemaatregelen een lopend gerechtelijk onderzoek naar mensenhandel of mensensmokkel in het gedrang konden brengen.[64] Mensenhandel komt immers zelden ter sprake in de zonale veiligheidsplannen. In een aantal gevallen ging de aandacht van de burgemeester vooral uit naar de bestrijding van de overlast, wat de lopende gerechtelijke onderzoeken heeft bemoeilijkt.

Er kunnen echter vraagtekens worden geplaatst bij de reële draagwijdte van dit artikel. Mensenhandel is een ernstig misdrijf, dat volgens ons vooral onder de bevoegdheden van de gerechtelijke instanties valt. Feiten van mensenhandel zijn bovendien niet eenvoudig vast te stellen. Op welke elementen gaat de burgemeester zich baseren om tot een sluiting over te gaan? Een administratieve sanctie kan volgens ons nuttig zijn voor een efficiënte bestrijding van mensenhandel, op voorwaarde dat dit in nauw overleg met de gerechtelijke instanties gebeurt.

De tijdelijke of definitieve sluiting van een onderneming waarin zich feiten van mensenhandel hebben voorgedaan is ten slotte ook een bijkomende straf die de rechter kan opleggen (artikel 433*novies* van het Strafwetboek). Zoals al vermeld, heeft de rechter deze mogelijkheid dus ook voor bepaalde inbreuken op het sociaal strafrecht.

2.3. Actieplan ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel

Vooraleer we het over de parlementaire werkzaamheden hebben geven we eerst nog een woordje uitleg bij het **actieplan ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel**, een plan dat de federale regering in 2008 heeft goedgekeurd. In het Jaarverslag 2008 zijn de krachtlijnen van dit actieplan al aan bod gekomen.[65] Het plan is opgebouwd rond vijf thema's: evolutie op het vlak van wetgeving en reglementering, preventieve aspecten, bescherming van de slachtoffers,

58 De tekst is goedgekeurd op 12 mei 2011 in de Senaat (Doc 5-455/5) en op 16 juni 2011 in de Kamer (Doc 53-1468/004). Hij werd bekrachtigd en afgekondigd door de Koning op 1 juli 2011. Hij moet nog worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

59 Wetsvoorstel tot invoering van een artikel 134*quinquies* in de nieuwe gemeentewet, met betrekking tot de politionele bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de strijd tegen netwerken van mensenhandel, *Parl. St.* Senaat, 2010-2011, 5-455/1.

60 Zie ook *Parl. St.* Senaat, 2003, 3-110/1 en *Parl. St.* Senaat, 2000-2001, 2-817/1.

61 Amendement nr.1 van mevrouw Matz, *Parl. St.* Senaat, 2010-2011, 5-455/2.

62 Zie amendementen 2 en 3 van mevrouw Matz en consoorten, *Parl. St.* Senaat, 2010-2011, 5-455/2 en het verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden door de heer Deprez, *Parl. St.* Senaat, 2010-2011, 5-455/3.

63 Een senator heeft er trouwens op gewezen dat de burgemeester best niet optrad wanneer het parket een actie plande (verslag, *Parl. St.* Senaat, 2010-2011, 5-455/3, p.2).

64 Zie in dit verband Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', pp.91-92.

65 Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', pp.12-13. Het actieplan is beschikbaar op de website van het Centrum (www.diversiteit.be, rubriek mensenhandel/documentatie).

opsporingen en vervolgingen, coördinatie en het verzamelen van gegevens.

Meerdere aspecten van het actieplan zijn al uitgevoerd: de goedkeuring van een multidisciplinaire omzendbrief[66], de publicatie van een meertalige informatiebrochure voor slachtoffers[67], de organisatie van opleidingen en het opstellen van een informatiefolder rond de risico's van uitbuiting.[68] Andere aspecten zijn nog in uitvoering of worden bestudeerd. Een aantal andere actiepunten raken echter niet van de grond. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven.

Op wetgevend vlak **wacht een tekst over de bestraffing van opdrachtgevers** nog altijd op goedkeuring en dit terwijl al meerdere ontwerpen werden besproken. Op dit punt wordt verder dieper ingegaan (zie deel 2, hoofdstuk 3).

Wat de preventieve aspecten betreft, zal een nieuwsbrief worden gerealiseerd gericht op het sensibiliseren van de medische sector voor het detecteren van slachtoffers van mensenhandel. In dit verband willen we er nog op wijzen dat het opvangcentrum Sürya – in samenwerking met het parket, de politiediensten en de provincie Luik - nu al actief werk maakt van de sensibilisering van het medisch personeel in verschillende Luikse ziekenhuizen.

De problematiek van de **bescherming en de rechten van de slachtoffers,** vooral van **minderjarigen enerzijds,** en het **verzamelen van gegevens** anderzijds zijn twee aspecten van het actieplan die specifieke aandacht verdienen.

Ondanks de goedkeuring van de voormelde multidisciplinaire omzendbrief (die ook specifieke bepalingen bevat over het diplomatiek personeel en de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen), is er wat minderjarigen en hun bescherming betreft amper vooruitgang geboekt. De Task Force heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd over alleenreizende minderjarigen[69] en er is overleg opgestart over de evaluatie van de multidisciplinaire omzendbrief. De goedkeuring van de nieuwe Europese richtlijn inzake mensenhandel moet volgens ons echter een extra stimulans zijn om op dit punt vooruitgang te boeken. Ook de **erkenning en financiering van de opvangcentra** zijn aspecten van het actieplan die nog moeten worden uitgevoerd. Deze teksten worden momenteel in de cel besproken.

Het belangrijkste struikelblok blijft nog altijd het verzamelen van gegevens. Inzake het Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (IAMM) is er nog steeds geen doorbraak. Tijdens de laatste bijeenkomst van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (juli 2011), heeft de vertegenwoordiger van de minister van Justitie dan ook melding gemaakt van het opstellen van een ontwerp van koninklijk besluit om dit probleem te herstellen. Deze tekst zal aan de volgende regering worden voorgelegd.

In samenwerking met de drie opvangcentra legt het Centrum momenteel de laatste hand aan een database en een systeem voor het beheer van dossiers van slachtoffers van mensenhandel.

2.4. Een nationaal parlement met aandacht voor mensenhandel en mensensmokkel

2.4.1. *Werkgroep mensenhandel binnen de Senaat*

De Senaatscommissie voor Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden besliste op 1 december 2009 om een werkgroep *"Mensenhandel"* op te richten. Een volgehouden parlementaire aandacht is van groot belang voor de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel.

De opdracht van de werkgroep was tweeledig: het opmaken van een balans en het aanduiden van de kritieke punten op het vlak van beleid en wetgeving.

De balans van de huidige stand van zaken van de strijd

66 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, *B.S.*, 31 oktober 2008.

67 Multilingual brochure for victims of human trafficking, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2009 (beschikbaar op: www.diversiteit.be).

68 Deze flyer wordt door de Belgische ambassades samen met het visum afgeleverd in landen waar een groot aantal slachtoffers van mensenhandel afkomstig zijn. Men beoogt hiermee de migranten te waarschuwen voor de risico's van uitbuiting waarmee ze in het land van bestemming kunnen worden geconfronteerd. Momenteel wordt deze flyer afgeleverd door de Belgische ambassades in China, India, Ecuador en de Filippijnen. Dit werd het voorbije jaar uitgebreid naar Marokko en Brazilië.

69 Eindrapport van de task force*« alleenreizende minderjarigen »*, *Op weg naar een effectieve bescherming van alleenreizende minderjarigen*, voorgesteld aan de Staatssecretaris voor Migratie-en asielbeleid en de leden van de Belgische regering, juni 2010.

tegen de mensenhandel werd opgemaakt met mensen op het terrein. Volgende mensen kwamen aan het woord tijdens hoorzittingen: de minister van Justitie, vertegenwoordigers van de parketten, gespecialiseerde politiediensten, sociale inspectie en gespecialiseerde opvangcentra. Ook het Centrum werd gehoord.

In het verslag van de Commissie van 4 mei 2010 komen de sterke en zwakke punten op vlak van beleid en wetgeving aan bod, en dit op een manier die kritische beleidsanalyse mogelijk maakt.[70]

We maken hieruit een selectie:[71]

A. MENSENHANDEL WORDT BESTREDEN MET MIDDELEN EN MET MENSEN[72]

De impasse rond het Informatie- en analysecentrum mensenhandel en mensensmokkel (IAMM) verhindert het zicht op een tijdspad voor en de ontwikkeling van een perspectief op datacollectie met het oog op strategische analyse. Deze situatie dateert al van 2004[73], sinds de oprichting van het IAMM per koninklijk besluit. De kerntaak – het verzamelen, uitwisselen en analyseren van gegevens – wordt op Europees en internationaal niveau steeds belangrijker. De werking van het centrum wordt echter zo goed als onmogelijk gemaakt door het KB[74] zelf. Dat stelt immers dat het centrum enkel over anonieme gegevens mag beschikken. Deze beperking staat elke vorm van strategische analyse in de weg. De interdepartementale cel heeft in verband hiermee wel enkele voorstellen in het Nationaal Actieplan geformuleerd, die ook door de ministerraad van 2008 goedgekeurd werden.

Een ander heikel punt betreft de samenwerking tussen verschillende diensten die betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van misdrijven van mensenhandel en mensensmokkel. Politiediensten merken op dat de resultaten van een onderzoek variëren naargelang de onderzoeksrechter die verantwoordelijk is voor het dossier. Sommige onderzoeksrechters hebben slechts weinig kennis van mensenhandel en zijn soms zelfs niet geïnteresseerd in deze materie. Ook kwam het meermaals voor dat verdachten werden vrijgelaten voor de aanvang van het proces door de trage rechtsprocedures. Hierdoor ontsnappen ze aan een veroordeling en verdwijnen ze naar het buitenland.

Wat het parket betreft, staan sommige magistraten soms voor meerdere misdrijven in, terwijl er in grote parketten net nood is aan één magistraat die zich uitsluitend met mensenhandel bezighoudt en geen meervoudige verantwoordelijkheid heeft door als referentiemagistraat ook voor andere dossiers in te staan. Dat het anders kan, wordt aangetoond met een voorbeeld uit West-Vlaanderen waar alle dossiers mensenhandel en mensensmokkel voortaan aan één referentiemagistraat toegekend worden. Hierdoor kan men rekenen op een coherente en kwaliteitsvolle aanpak van deze dossiers.

"De impasse rond het IAMM verhindert de ontwikkeling van een duidelijke visie rond datacollectie met het oog op strategische analyse."

Op logistiek vlak is er soms nauwelijks de nodige ondersteuning voor de referentiemagistraat: zo is er vaak geen voltijdse griffier of jurist ter beschikking.

B. METHODES EN MIDDELEN DIE VOOR HANDEN ZIJN DOELTREFFEND TOEPASSEN

Ook bij de goedkeuring van **bijzondere opsporingsmethodes** loopt het weleens mis. Het wettelijk arsenaal van onderzoeksmiddelen is volgens de meeste sprekers wel goed, maar het is de toepassing in de praktijk die soms moeilijkheden geeft.

Telefoontaps bijvoorbeeld, worden onvoldoende aangewend. Dit komt omdat voor de uitvoering van een telefoontap eerst de toelating van een onderzoeksrechter nodig is. Door de beperkte kennis van de mensenhandelproblematiek zien sommige onderzoeksrechters echter niet altijd de noodzaak van deze middelen in. De hoge kostprijs en de arbeidsintensiviteit van telefoontaps worden eveneens vaak aangehaald. Bovendien moeten deze gesprekken vaak vertaald worden. Nochtans is het gebruik van deze bijzondere opsporingsmethodes zeer belangrijk omdat ze zeer goede resultaten opleveren. Zonder deze methodes verloopt de identificatie van verdachten in deze dossiers soms bijzonder moeilijk.

70 Commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden, Verslag Mensenhandel, *Parl.St.* Senaat, zitting 2009-10, nr. 4 – 1631/1.

71 Enkele andere elementen zoals de wetgeving en de problematiek rond de aansprakelijkheid van opdrachtgevers komen elders in dit jaarverslag aan bod.

72 Zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*'.

73 Koninklijk Besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, *B.S.*, 28 mei 2004.

74 Art. 13 van het K.B. van 16 mei 2004.

De problemen met **inbeslagnames en verbeurdverklaringen** voeren ons terug naar de complexe problematiek van de huisjesmelkerij. Naar aanleiding van een recent arrest van het Hof van Cassatie, is het niet langer mogelijk onroerende goederen in beslag te nemen indien dit niet expliciet voorzien is in een wettekst, zelfs indien het onroerend goed gediend heeft om een inbreuk te plegen.[75] De verbeurdverklaring van onroerende goederen is dus niet meer mogelijk voor mensenhandel. Maar inbeslagname is wel verplicht bij huisjesmelkerij, zelfs wanneer het onroerend goed niet de eigendom is van de veroordeelde.[76] Soms zorgt de inbeslagname van gebouwen in het kader van huisjesmelkerij echter voor problemen bij de feitenrechter.

Er wordt dan ook gepleit voor enkele wetswijzigingen in deze materie. Zo zou de verbeurdverklaring met uitstel in de praktijk werkbaar gemaakt moeten worden. Dat vergt de invoering van een correctere informatiemogelijkheid ten opzichte van personen in verband met de inbeslagname van hun goederen. En ten slotte zou de verzegeling van een in beslag genomen goed facultatief gemaakt moeten worden, aangezien dit in de praktijk vaak moeilijk uitvoerbaar is.

De terughoudendheid van het **federaal parket om zijn coördinatierol op te nemen of om de dossiers bij verschillende gerechtelijke arrondissementen te "federaliseren"** wordt ook kritisch belicht. De vertegenwoordiger van het federaal parket geeft aan dat het slechts een subsidiaire bevoegdheid heeft en dat bij de meeste lokale parketten de mensenhandelexpertise al voldoende aanwezig is, bijvoorbeeld via de referentiemagistraten mensenhandel. Hierdoor zou een tussenkomst van het federaal parket geen specifieke meerwaarde bieden. De andere deelnemers, gehoord door de Commissie delen deze mening niet. Zo stelt een vertegenwoordiger van de politie vast dat er zich net problemen voordoen als voortgezet onderzoek zich bovenlokaal of internationaal opdringt en het federaal parket deze rol niet op zich neemt. Een andere spreker vermeldt dat wat hem betreft mensenhandeldossiers altijd bovenlokaal zijn, wat dan steevast bevoegdheidsproblemen bij de parketten oplevert.
Op het domein van de **internationale samenwerking** heeft het federaal parket ook een wettelijke opdracht. Het staat in voor de vergemakkelijking van de internationale samenwerking. Zelf haalt het federaal parket zijn positieve ervaring over de samenwerking met Bulgarije aan. Zo is in een dossier[77] waarin het federaal parket de informatie van een strafdossier doorgegeven heeft aan de Bulgaarse autoriteiten, de achterliggende structuur door hen met succes ontmanteld. Nochtans hebben de meeste sprekers het eerder over de gebrekkige en moeizame samenwerking met de Bulgaarse instanties, zowel op het vlak van de politionele als de gerechtelijke samenwerking.

Toch geeft een Brusselse hoofdinspecteur aan dat de samenwerking met de Bulgaarse politie zeer goed verloopt omdat zijn sectie daar persoonlijke contacten heeft met de lokale politie die hen wegwijs maakt. Als deze samenwerking via de officiële instanties verloopt, zoals Interpol, dan sleept alles langer aan.

De manier waarop internationaal samengewerkt wordt, kan sterk verbeterd worden: de sociale inspectiediensten – die in het kader van hun onderzoeken regelmatig geconfronteerd worden met fictieve internationale constructies – krijgen vaak te maken met een gebrekkige samenwerking met buitenlandse instellingen. Zo vormen vooral de informatie-uitwisseling en -samenwerking met buitenlandse instanties een probleem. Als een andere lidstaat van de Europese Unie op vraag van België het sociaal statuut van een naar België gedetacheerde onderdaan niet wil nagaan, dan kunnen de sociale inspectiediensten niets doen.

C. DOOR EEN BREDERE AANDACHT VOOR MENSENHANDEL NAAR EEN KRACHTIGERE AANPAK?

Sommige sprekers gaan in op de ontwikkeling van een meer algemene aanpak van mensenhandel. Zo wordt aangehaald dat de **eerste-lijn-actoren** een belangrijke rol kunnen spelen, net zoals de lokale politiediensten, het medisch personeel en de brandweer. Zij kunnen een kostbare bron van informatie zijn. Zij zouden geïnformeerd moeten worden over welke signalen ze kunnen opvangen. Meerdere sprekers gaan dan ook in op de nood aan kennis over wat mensenhandel precies is op alle niveaus. Bewustmaking is hier noodzakelijk om het

75 Cass., 27 mei 2009, AR P.09.0240.F.

76 Art. 433*decies* Strafwetboek.

77 Gekend onder de naam Mandev bij de federale politie (Commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden, Verslag Mensenhandel, *Parl.St.* Senaat, zitting 2009-10, nr. 4 – 1631/1, p.34).

fenomeen op alle mogelijke manieren te bestrijden. Een spreker wijst binnen deze context op het gebrek aan motivatie om mensenhandel op verschillende niveaus te bestrijden. Zo denken sommige burgemeesters enkel aan prostitutie bij het horen van mensenhandel en beseffen ze niet dat ook slachtoffers van economische uitbuiting onder mensenhandel kunnen vallen.

Een spreker ziet een grote rol weggelegd in de aanpak van mensenhandel voor de zogenaamde **bestuurlijke "enforcement"** op het niveau van de steden en gemeentes. Een bestuurlijke aanpak vertrekt van de vaststelling dat gemeentelijke diensten onmiddellijk betrokken worden bij controles, meldingen, vergunningen of de aflevering van documenten. Hij ziet hierin dan ook een mogelijk complementaire rol tot het optreden door de magistratuur en de politie- en inspectiediensten. Hiervoor is echter een goede wettelijke basis en een procedure nodig die onder andere het meedelen van informatie mogelijk maakt zonder aan het beroepsgeheim te raken.

Een spreker is van mening dat de arbeidsinspectiediensten zouden moeten aangezet worden tot meer proactiviteit en dat de sociale inspecteurs onderzoek zouden moeten kunnen voeren. Doordat zij niet de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie hebben, is dit echter niet mogelijk. Dit is een heikel punt aangezien niet alle specialisten het hiermee eens zijn.

Het verslag haalt ook enkele goede initiatieven op bestuurlijk vlak aan die reeds toegepast worden. Zo hebben de burgemeesters van de gemeentes Schaarbeek en Sint-Joost-ten-Node naar Antwerps voorbeeld een gemeentelijk reglement opgesteld waardoor controle van de werkomstandigheden van prostituees mogelijk wordt.

In Luik is er een protocolovereenkomst betreffende huisjesmelkerij afgesloten tussen het parket en verschillende administratieve diensten, waaronder de dienst Volksgezondheid en Huisvesting, stedenbouw en de brandweer.

Actieve terugkoppeling van data werkt overigens natuurlijk niet alleen op lokaal en bestuurlijk niveau: ook de sociale inspectiediensten melden dat zij de resultaten van hun controles doorsturen naar de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en het Rijksinstituut voor Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, wat ook hier de samenwerking bevordert.

D. SLACHTOFFERS MENSENHANDEL

De sprekers halen hoofdzakelijk volgende problemen aan:

Vooreerst wordt de aandacht gevestigd op het probleem betreffende de mensen en middelen die beschikbaar zijn voor de opvang van slachtoffers: bij operaties en dossiers waarbij een groot aantal slachtoffers betrokken zijn, doet zich een capaciteitsprobleem van de opvangcentra voor. Ook risico's op het misbruik van het slachtofferstatuut blijven steeds reëel.

"De responsabilisering op het niveau van het lokale bestuur kan een belangrijke rol spelen in de aanpak van mensenhandel op het niveau van steden en gemeenten. "

Bovendien stelt zich het probleem dat slachtoffers van huisjesmelkerij niet onder het slachtofferstatuut vallen. De meningen zijn hierover verdeeld. Enkele sprekers zouden dit graag anders zien terwijl andere specialisten dit niet problematisch vinden.

De taalbarrière en de dure prijs van goede tolken – die bovendien vaak overbelast zijn – kwamen eveneens aan bod.

Verder worden enkele blijvende problemen op een rijtje gezet, waaronder de lacune in de wetgeving en begeleiding van minderjarigen.

Ook de problematiek van de *"market deals"* – waarbij buitenlandse onderdanen gedwongen worden om verdovende middelen te verkopen – komt aan bod. In deze gevallen zijn de parketten vaak niet geneigd om de dealers als slachtoffers van mensenhandel te beschouwen.

Verder wordt gewezen op de noodzaak op garanties indien de vervolging van daders wordt afgebroken omwille van feiten die buiten de wil van het slachtoffer staan.

We wensen dit verslag met een positieve noot te beëindigen: er wordt namelijk melding gemaakt van een goede praktijk in Luik waar sinds 2009 een werkgroep bestaat die informatie verstrekt aan slachtoffers over hun statuut. Het vertrekpunt hiervoor was de vaststelling dat te weinig slachtoffers zichzelf als slachtoffer erkennen.

De hierboven aangehaalde elementen zijn slechts een greep uit de informatie die in het verslag van de werkgroep van de Commissie terug te vinden is. Heel wat problemen werden door dit verslag blootgelegd en het valt dan ook te betreuren dat door de vroegtijdige beëindiging van de legislatuur het voor de werkgroep niet meer mogelijk was haar werkzaamheden af te ronden.

De draad van deze werkzaamheden werd in mei 2011 terug opgenomen door een nieuw opgerichte werkgroep in de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden.

2.4.2. *Parlementaire werkzaamheden*

We werpen in dit onderdeel eerst een blik op het voorstel van resolutie over de strijd tegen de mensenhandel. Daarna geven we een kort overzicht van de parlementaire werkzaamheden aangaande mensenhandel en mensensmokkel. De focus ligt op de vragen en interpellaties die relevant zijn voor de specifieke opdracht van het Centrum om het beleid inzake mensenhandel en -smokkel te stimuleren.

A. VOORSTEL VAN RESOLUTIE OVER DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL

Dit voorstel werd oorspronkelijk in december 2008 ingediend, en werd vervolgens elk jaar opnieuw op de senaatsagenda geplaatst.[78] Hoewel het voorstel niet gestemd werd, had het de oprichting van de Werkgroep Mensenhandel als resultaat.

Het voorstel wenst ondermeer in te spelen op de toenemende professionalisering van mensenhandel en de voortdurende evolutie ervan als een crimineel fenomeen. De aanbevelingen uit het voorstel tot resolutie weerspiegelen de pijnpunten die in de werkgroep Mensenhandel[79] en in de parlementaire tussenkomsten aan bod komen.

Het voorstel wil daarnaast een einde stellen aan de beperking van seksuele exploitatie tot prostitutie en kinderpornografie, en vraagt de federale regering om te onderzoeken of een uitbreiding van de wet naar andere vormen van seksuele exploitatie mogelijk is. Bovendien stelt het ontwerp dat de huidige definitie van mensenhandel te eenzijdig geënt is op het uitbuitingsaspect en vraagt dat de wet meer rekening zou houden met de dwangcomponent. Volgens de indieners van het voorstel leidt de wet in haar huidige vorm tot een ideologische verwatering van het mensenhandelconcept.

Het voorstel verwijst vervolgens naar de problematiek van de opdrachtgevers in het kader van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Meer bepaald wordt gevraagd te onderzoeken of de invoering van een wet aangewezen is met betrekking tot de medeverantwoordelijkheid van deze opdrachtgevers.[80]

Daarenboven bevat het voorstel een reeks aanbevelingen om de strijd tegen mensenhandel op diverse niveaus efficiënter aan te pakken en een optimale samenwerking en doorstroming van informatie te verzekeren. Het voorstel tracht dit te bewerkstelligen door ondermeer de samenwerking tussen de federale procureur en het College van Procureurs-generaal te stimuleren[81] en het Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel operationeel te maken (hierna IAMM). Daarnaast wordt verzocht na te denken om, na evaluatie, extra middelen te voorzien voor het Centrum zodat het optimaal de rol als nationale rapporteur kan uitoefenen, indien het hiervoor zou worden aangesteld door de overheid.

B. PARLEMENTAIRE VRAGEN EN INTERPELLATIES

Zonder exhaustief te willen zijn, gaan we hier verder in op enkele interessante vragen die werden opgeworpen tijdens de werkzaamheden. Deze parlementaire vragen weerspiegelen de uitdagingen die gepaard gaan met de diverse facetten van het fenomeen mensenhandel en -smokkel, alsook de noodzaak aan een multidisciplinaire aanpak.

78 Voorstel van resolutie over de strijd tegen mensenhandel, *Parl. St.* Senaat, 2008-2009, 4-1155/1.

79 Zie: *Werkgroep mensenhandel binnen de Senaat*, Hoofdstuk 1, punt 2.4.A.

80 De problematiek van de opdrachtgevers wordt ook verder in dit Jaarverslag behandeld. Zie Deel 2, Hoofdstuk 3: Alle schakels aanpakken: van onderaannemer tot opdrachtgever.

81 Over de soms problematische samenwerking tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij de opsporing en vervolging zie: *Werkgroep mensenhandel binnen de Senaat*, Hoofdstuk 1, punt 2.4.A

De interpellaties betreffen zowel structurele problemen als vragen naar hangende dossiers en vervolgingen.[82] Deze reflecteren de tendensen in mensenhandel en mensensmokkel waar ook het Centrum zich in verdiept. De multidisciplinaire facetten van de problematiek worden eveneens weerspiegeld door de vragen en interpellaties die aan diverse ministers worden voorgelegd. Vragen beperken zich immers niet tot justitiële aangelegenheden, maar strekken zich eveneens uit tot de bevoegdheden van minister van Binnenlandse Zaken, van de minister van Werk en Gelijke Kansen en van de minister van Buitenlandse Zaken of van de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid en de staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding.

De vragen en interpellaties werden meerdere malen gebaseerd op de vaststellingen uit de jaarverslagen van het Centrum.

Strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel

De parlementaire werkzaamheden weerspiegelen de belangstelling voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel in de brede zin van het woord. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven.

Eén van de vragen verwijst naar het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 waarbij mensensmokkel wordt beschouwd als één van de prioritaire criminaliteitsfenomenen. In zijn antwoord stelt de bevoegde minister dat bij de opvolging en coördinatie niet enkel aandacht zal besteed worden aan de traditionele mensensmokkel met transportmiddelen, maar ook aan het oneigenlijke gebruik van wettelijke binnenkomst- en verblijfsmodaliteiten.[83]

Een ander aspect betreft de controle door de lokale politie. Dat dit geen prioriteit blijkt te zijn, werd al opgemerkt in het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009 van het Centrum. Dit gebrek aan prioriteit gaf aanleiding tot een aantal vragen over de rol van de lokale politie en haar samenwerking met de federale politie. [84] In dit kader verwijst de minister van Binnenlandse Zaken ondermeer naar de richtlijn van het College van Procureurs-generaal in de strijd tegen mensenhandel.[85]

Een belangrijk pijnpunt – zoals ook blijkt uit de werkzaamheden van de werkgroep mensenhandel, en het voorstel tot resolutie - betreft het operationeel maken van het IAMM. Parlementariërs werpen vragen op naar de praktische werking van het IAMM en de stappen die ondernomen worden om het koninklijk besluit van 16 mei 2004 te wijzigen om het IAMM daadwerkelijk van start te laten gaan.[86]

Wat betreft het onderzoek van dossiers en naar aanleiding van een parlementaire vraag betreffende de aanwijzing van een referentieonderzoeksrechter inzake mensenhandel, stelt de minister van Justitie dat dit wel tot meer specialisatie leidt, maar dat dit niet zou betekenen dat in ieder arrondissement een onderzoeksrechter bij voorrang met dat soort dossiers zou worden belast. De minister verwijst in dit kader naar artikel 79 van het Gerechtelijk Wetboek, op grond waarvan onderzoeksrechters gespecialiseerd in terrorisme zijn ingevoerd. Naar analogie hiermee kan worden nagedacht of het opportuun is om in ieder rechtsgebied van het hof van beroep over onderzoeksrechters met een specialisme te beschikken.[87] Het idee om per gerechtelijk arrondissement een referentieonderzoeksrechter mensenhandel aan te duiden werd al naar voor gebracht door verschillende gesprekspartners, zoals blijkt uit Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008 van het Centrum.[88]

Wat concrete opsporingstechnieken betreft, wordt er tijdens de parlementaire werkzaamheden heel wat aandacht besteed aan de effectiviteit en de kosten van telefoontap. Dit kwam eveneens aan bod in het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009 van het Centrum en in het hoofdstuk over het senaatsverslag.[89]

82 *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 12 januari 2010 (Vr. nr. 499, R. Landuyt); *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 1 december 2010 (Vr. nr. 224, R. Madrane); *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 22 december 2009 (Vr. nr. 61, H. Goyvaerts); *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 3 mei 2011 (Vr. nr. 4345, Z. Genot); *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 29 december 2009 (Vr. nr. 238, M. Doomst).

83 *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 18 januari 2010 (Vr. 402, G. D'haeseleer).

84 *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 11 februari 2011 (Vr. nr. 300, M. Delacroix-Rolin).

85 Richtlijn van het College van procureurs-generaal betreffende mensenhandel (COL/1/2007). Deze voorziet in periodieke vergaderingen in elk gerechtelijk arrondissement tussen de betrokken partijen (verbindingsmagistraat, arbeidsauditoraat, federale gerechtelijke politie, centrale dienst mensenhandel DGJ, opsporingsdiensten lokale politie, diensten sociale inspectie en de inspectie sociale zaken).

86 *Vr. en Antw.* Senaat, 26 mei 2011 (Vr. nr. 5-2422, B. Anciaux).

87 *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 15 december 2009 (Vr. nr. 161, B. Laeremans).

88 Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', p.94.

89 Zie Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', pp. 106 en 133; *Vr. en Antw.* Senaat, 26 mei 2011 (Vr. nr.2421, B. Anciaux); *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 11 februari 2011 (Vr. nr. 300, M. Delacroix-Rolin).

Informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de parketten

Tijdens de parlementaire werkzaamheden werd ook verwezen naar het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008 van het Centrum en de gebrekkige informatie-uitwisseling op het niveau van de sociale inspectiediensten, parketten en auditoraten. Professionele exploitanten van mensenhandel spelen gretig in op de lacunes die ontstaan doordat de diverse diensten niet op de hoogte zijn van resultaten van controles en onderzoeken in andere arrondissementen.

De minister van Justitie is zich bewust van deze gebrekkige communicatie en de nefaste gevolgen daarvan op de vervolging. Hoewel volgens de Minister meerdere ondervraagde korpschefs expliciet gesteld hebben dat er niet één dubbele vervolging heeft plaatsgevonden, toont de praktijk ons dat dit wel al is voorgevallen, waar de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel het onmogelijk maakte een veroordeling voor mensenhandel te bekomen. De minister grijpt de gelegenheid aan om een reeks initiatieven toe te lichten. Hij haalt ondermeer aan dat het openbaar ministerie volop bezig is haar werking verder te integreren, niet alleen op het vlak van verruiming en verfijning van de samenwerkingsverbanden maar eveneens op het vlak van informatisering. In 2010 liepen vier pilootprojecten om de samenwerking op IT-gebied te verbeteren. Het openbaar ministerie werkt eveneens actief mee aan de ontwikkeling van een elektronisch proces-verbaal dat uniform te gebruiken is door de sociale inspectiediensten.[90] Door dit te koppelen aan digitale databanken zou bij de aanvang van de opsporing een bevraging en eenvoudige gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt worden.[91]

Het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009 van het Centrum werd tijdens de parlementaire werkzaamheden ook aangewend om de gebrekkige samenwerking tussen de parketten en het federaal parket aan te kaarten. Een van de noodzakelijke maatregelen is het financieel treffen van het mensenhandelnetwerk. Dergelijke geldstromen kunnen immers enkel op federaal niveau worden geblokkeerd. In het verslag leest men ook dat het federaal parket vaak niet ingaat op de vraag van de lokale parketten om verschillende dossiers bijeen te voegen. Vervolgens rijst de vraag welk beleid het federaal parket inzake mensenhandel voert en welke richtlijnen genomen worden om zijn beleid te corrigeren.

De minister van Justitie geeft aan dat het federaal parket bevoegd is om de strafvordering uit te oefenen voor de misdrijven opgenomen in de lijst van artikel 144 ter van het Gerechtelijk Wetboek (waaronder mensenhandel en mensensmokkel) indien dit met het oog op een goede rechtsbedeling is vereist. Het uitgangspunt is dat de bevoegdheid van de federale procureur om de strafvordering uit te oefenen, subsidiair is ten opzichte van de bevoegdheid van de parketten van eerste aanleg. Enkel wanneer er een meerwaarde is in het licht van de goede rechtsbedeling, zal de federale procureur de strafvordering uitoefenen. Een meerwaarde bestaat bijvoorbeeld wanneer er in hoofde van het federaal parket een bijzondere expertise bestaat die niet in gelijke mate op het lokale vlak voorhanden is. Op het domein van mensenhandel en mensensmokkel is een dergelijke expertise vaak in grote mate aanwezig bij de lokale parketten, waar er referentiemagistraten mensenhandel en mensensmokkel zijn aangeduid. De minister deelt de negatieve kritiek ten aanzien van het federaal parket niet en stelt dat men op het vlak van mensenhandel in België voortreffelijk gestructureerd is en goede initiatieven neemt. Hij benadrukt eveneens dat België het Europese voortouw neemt en door velen wordt gerespecteerd als een land waar de strijd tegen de mensenhandel behoorlijk wordt aangepakt. Hierbij wordt ondermeer verwezen naar de coördinatie tussen het federale parket en de lokale parketten, en uiteraard in samenwerking met politiediensten en andere diensten.[92]

Nochtans blijkt zowel uit de jaarverslagen van het Centrum, uit de werkgroep van de senaat en uit de ervaringen van verschillende actoren, dat de samenwerking nog heel wat moeilijkheden vertoont.

Economische uitbuiting: detachering en koppelbazerij

Een thematiek die tijdens de parlementaire werkzaamheden meerdere malen werd aangehaald en die vorig jaar uitgebreid behandeld werd in het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009[93], betreft de malafide constructies van detachering en koppelbazerij. Deze constructies zijn een typevoorbeeld van hoe een

90 Het systeem van het elektronisch proces verbaal is intussen operationeel.

91 *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 15 december 2009 (Vr. nr. 158, B. Laeremans).

92 *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 28 oktober 2009 (Vr. nr. 15484, R. Landuyt).

93 Zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', pp. 66-98.

adequate aanpak van dit fenomeen een verregaande coördinatie vereist tussen de verschillende bevoegde instanties. Zowel Sociale Zaken, Fraudebestrijding als Justitie kennen hierin een belangrijk aandeel.[94]

In dit kader blijkt uit de parlementaire werkzaamheden dat de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie nog heel wat hiaten vertoont, vooral wat betreft het uitwisselen van informatie. Toch belicht de staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding een paar belangrijke samenwerkingsmodaliteiten.[95] Tijdens het Belgisch Voorzitterschap werd de aanzet gegeven om het *Internal Market Information System* (IMI), eveneens te gebruiken als platform voor gegevensuitwisseling tussen de nationale overheden die belast zijn met de toepassing van, en de controle op, de Europese detacheringsrichtlijn.[96] Hij verwijst eveneens naar de GOTOT databank[97] voor aangelegenheden van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Sinds 2010 is het ICENUW project[98] van start gegaan. Dit is een samenwerkingsinitiatief tussen leidende ambtenaren van inspectiediensten en belastingsagentschappen van 12 Europese landen waarbij de klemtoon wordt gelegd op de operationele mogelijkheden voor arbeidsinspectiediensten en sociale inspectiediensten. De staatssecretaris verwijst eveneens naar de werkzaamheden van de Belgische Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)[99], die de federale sociale inspectiediensten ondersteunt in hun strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude.[100] Bovendien wordt onderzocht of er een betere exploitatie mogelijk is van de databank LIMOSA[101], door bijvoorbeeld gegevens te kruisen met deze die beschikbaar zijn bij de fiscus en eventueel bij de gewesten. Dit laat toe probleemgevallen op te sporen waardoor gerichte en efficiënte controles op het terrein mogelijk worden gemaakt.

Deze initiatieven, die kaderen binnen het groter geheel van sociale fraude, zijn eveneens belangrijk in het detecteren van mensenhandelpraktijken aangezien criminele organisaties gretig inspelen op de mogelijkheden die geboden worden door het vrij verkeer van diensten en werknemers.[102]

Het verblijfsstatuut voor slachtoffers van mensenhandel en -smokkel

De aanbevelingen opgeworpen door het Mensenrechtencomité[103] van de Verenigde Naties vinden eveneens hun weerslag in de parlementaire werkzaamheden. Het Mensenrechtencomité vraagt België zijn wetgeving te veranderen zodat een verblijfsvergunning afgeleverd kan worden aan slachtoffers van mensenhandel zonder daarbij de voorwaarde op te leggen om samen te werken met de gerechtelijke instanties.[104]

In zijn antwoord stelt de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid dat het opvolgen van de aanbevelingen van het Mensenrechtencomité niet aan de orde is. Hij stelt dat de huidige procedure voldoende tegemoet komt aan de bezorgdheden van de Verenigde Naties.

Ook andere parlementaire vragen vestigen de aandacht op het precaire verblijfsrecht van de slachtoffers. Het verdere positieve verloop van hun strafrechtelijke klacht is immers een doorslaggevende factor in het toekennen van verblijfsrecht. Er bestaat echter een officieuze procedure waarbij slachtoffers een humanitaire regularisatie (beter bekend onder de naam STOP-procedure) kunnen bekomen, wanneer het strafdossier nog hangende is en wanneer ze minstens twee jaar begeleid worden door een gespecialiseerd opvangcentrum.

94 *Vr. en Antw.* Senaat, 27 december 2010 (Vr. nr. 5-652, B. Tommelein).

95 *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 10 mei 2011 (Vr. nr. 4516, K. Temmerman).

96 Sinds 16 mei 2011 kunnen bevoegde instanties uit de hele EU op experimentele basis informatie uitwisselen via IMI in het kader van de Detacheringsrichtlijn (96/71/EG). In maart 2011 heeft de Raad in zijn conclusies groen licht gegeven voor deze proeffase. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119621.pdf. Zie ook: *Het Internal Market Information System: administratieve samenwerking in het kader van de detacheringsrichtlijn vereenvoudigen*, Deel 2, Hoofdstuk 2, punt 2.3.

97 Zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, ' *In een schijn van wettelijkheid*', p 102.

98 ICENUW staat voor 'Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work', meer informatie is beschikbaar op http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/conferenties/icenuw/index.htm.

99 De Belgische SIOD werd opgericht in de programmawet van 27 december 2006 ter vervanging van de federale raad en coördinatiecomité voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, meer informatie is beschikbaar op http://www.meta.fgov.be/siod.aspx.

100 *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 10 mei 2011 (Vr. nr. 4516, K. Temmerman).

101 Zie ook Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', p.88; Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', pp. 102-103. Meer informatie over LIMOSA is beschikbaar op http://www.limosa.be/.

102 Bijvoorbeeld de verkoop van valse arbeidscontracten om rechten te laten openen.

103 Verenigde Naties, Mensenrechtencomité, *Examen des rapports soumis par les Etats parties conformément à l'artikel 40 du Pacte, Projet d'observations finales des Droits de l'homme*, 100ste sessie, Genève, 11-29 oktober 2010, CCPR/C/BEL/CO/5, beschikbaar op http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs100.htm.

104 *Vr. en Antw.* Kamer, 2009-2010, 18 november 2010 (Vr. nr. 49, E. Brems); *Vr. en Antw.* Senaat, 2010-2011 (Vr. nr. 5-2099 G. de Padt); *Vr. en Antw.* Senaat, 2009-2010, 24 november 2010 (Vr. nr. 5-402, B. Anciaux).

Het Centrum heeft in vorige jaarverslagen al de mogelijkheid gehad het slachtofferstatuut uitgebreid te behandelen. De Belgische overheden hebben getracht een compromis te vinden om te strijden tegen de mensenhandelnetwerken en tegelijk bescherming te bieden aan de slachtoffers. Het Centrum onderschrijft het Belgische systeem, en heeft in het verleden al op een aantal lacunes gewezen.[105]

Bedelarij

Tijdens de parlementaire werkzaamheden was recent veel aandacht voor ouders die met hun eigen kinderen bedelen.[106] Deze plegen geen strafbare feiten, maar wie zijn kind ter beschikking stelt van een bedelaar is daarentegen wel strafbaar. De minister van Justitie benadrukt dat de gerechtelijke en politionele overheden er zich bewust van zijn dat dergelijke feiten niet op strafrechtelijke wijze maar op sociale, preventieve en beschermende manier moeten behandeld worden. Om gepast te kunnen reageren heeft het parket in Brussel enkele jaren geleden een werkgroep opgericht, bestaande uit politionele, gerechtelijke en sociale actoren. Het doel bestaat erin antwoorden te formuleren op de problematiek van de bedelarij door Roma-kinderen en de aanpak en de coördinatie van de verschillende diensten.[107] Andere interventies hebben zowel betrekking op de aanpak van het fenomeen waarbij het verhandelen van kinderen in een grotere context dan de georganiseerde bedelarij wordt geplaatst, net als de samenwerkingsverbanden tussen verschillende steden.[108]

105 Zie voor een beschrijving van het verblijfsstatuut en de beschrijving van enkele lacunes het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2006 '*Slachtoffers in beeld*', pp.15-24 en het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2007, '*Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur*' pp.53-59.

106 De vragen worden opgeworpen naar aanleiding van Jaarverslag 2008 van het Centrum waarin gesteld wordt dat het probleem van de georganiseerde bedelarij in het kader van mensenhandel hoofdzakelijk bij Roma-zigeneurs ligt, Zie ook Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', p.34.

107 *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 10 februari 2010 (Vr.nr. 680, X. Baeselen).

108 *Vr. en Antw.* Senaat, 2010-2011, 27 januari 2011 (Vr. nr. 5-844, B. Tommelein); *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, 18 januari 2010 (Vr. nr. 2102, K. Temmerman).

HOOFDSTUK 2: FENOMEENANALYSE

In dit Jaarverslag beperken we de fenomeenanalyse tot de analyse van enkele dossiers van mensenhandel en mensensmokkel waarin het Centrum door zijn burgerlijke partijstelling volledige inzage verkreeg en die in de periode 2010-2011 gerechtelijk behandeld werden. Een uitgebreide en nog steeds actuele beeldvorming en fenomeenanalyse kan u terugvinden in ons vorig Jaarverslag.

De analyse heeft oog voor 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.

De analyses vormen geen loutere beschrijvingen van dossiers. In de inleiding van elk dossier apart schetsen we de specifieke aandachtspunten op het vlak van het fenomeen en de lacunes bij de toepassingen van het beleid op het terrein. Deze aandachtspunten verschillen per dossier en vereisen in functie van de specifieke kenmerken hiervan een eigen schematische opbouw en presentatie.

I. Seksuele uitbuiting

I.1. Meedrinkzaak Turnhout

De feiten uit het dossier dateren van 2005 en 2006. Het betreft een meedrinkzaak waar de klanten eerst aangezet werden tot traktaties van champagne om vervolgens naar een kamer te gaan. De beklaagden zijn een Belgisch koppel die de bar uitbaatten. De beklaagden hebben nadien een schijnconstructie opgezet om hun prostitutieactiviteiten te verdoezelen. Eén van de slachtoffers was een drugsafhankelijk minderjarig meisje.

Dit dossier werd geseponeerd door het parket van Turnhout wegens onvoldoende bewijzen. Naar aanleiding van de burgerlijke partijstelling van het Centrum, leidde dit dossier tot een buitenvervolgingstelling voor de Raadkamer.

1.1.1. Opstart onderzoek

In maart 2006 kreeg de politie inlichtingen dat verschillende meisjes, waaronder een minderjarig meisje, illegaal tewerkgesteld werden in een prostitutiebar. Hierop gaf de toenmalige parketmagistrate een opdracht tot observatie aan de politie. Op basis hiervan werden een aantal klanten geïdentificeerd en ondervraagd.

Tijdens de huiszoeking bleken de meisjes illegaal en zonder arbeidsdocumenten in de prostitutie te werken. De barexploitante verplichtte hen een document te ondertekenen waarin ze verklaarden autonoom voor zichzelf te werken. De barexploitante bleek een Belgische ex-prostituee te zijn die meer dan twintig jaar actief was in de prostitutie. Haar man werkte achter de schermen. De meeste vrouwen 'mochten' de helft van hun verdiensten houden en beschouwden zichzelf dan ook niet als slachtoffer. Bij overnachting werd 20 euro per nacht extra afgehouden.

De slachtoffers zelf waren voornamelijk Poolse vrouwen. Daarnaast werden ook Nigeriaanse en Belgische vrouwen aangetroffen. Een Nigeriaans slachtoffer kon via een Franse asielaanvraag en een huurcontract worden opgespoord en werd ook geïdentificeerd in een ander opsporingsdossier van Turnhout. Eén dag na de huiszoeking was het meisje weggevlucht en verdween. Verdere opsporingen nadien bleven vruchteloos. Eén van de Poolse meisjes die door haar pooier in de bar was beland, heeft het slachtofferstatuut mensenhandel aangevraagd.

1.1.2. Minderjarig meisje

Volgens verschillende verklaringen van de Poolse vrouwen werkte er een minderjarig meisje in de prostitutie. De politie slaagde erin haar terug te vinden en te verhoren.

Het minderjarige meisje bleek al op haar zeventiende bevallen te zijn van een dochter. Twee weken na haar bevalling – nadat ze zelf had gereageerd op een advertentie in de koopjeskrant – was ze beginnen werken in de bar. Aan de eigenaars zelf had ze verklaard meerderjarig te zijn. De beklaagde in kwestie heeft nooit naar een identiteitskaart gevraagd.

Het meisje, dat in de bar XTC-tabletten kreeg om beter te kunnen werken en voordien nog in een escortebureau had gewerkt, verklaarde het volgende aan de politie: "*U vraagt me of ik actief ben in het prostitutiemilieu. Het is inderdaad zo dat ik sex heb gehad voor geld…. Ikzelf heb met mijn dochter een doel gevonden in het leven. Deze periode was voor mij verschrikkelijk. Ik wou eigenlijk gewoon terug naar huis. Ik heb in een milieu gezeten waar veel drugs worden gebruikt en heb met mijn eigen ogen gezien welke ernstige gevolgen dit kan hebben. Ik wil dan ook afstand nemen van dit hele milieu en terug naar school beginnen gaan.*"

Ondanks de verklaring van een Poolse vrouw, ontkende de beklaagde ten stelligste dat het minderjarig meisje in haar bar had gewerkt. Het meisje zelf daarentegen heeft verklaard gedurende één week in de bar te hebben gewerkt.

1.1.3. Constructie schijnzelfstandige

Anno 2005 verkeerden de Poolse vrouwen in een situatie van illegale tewerkstelling. Ze beschikten evenmin over de nodige arbeidsdocumenten. Na controles schakelde de exploitant over op Belgische vrouwen. Ook deze kregen geen arbeidscontract en werden niet officieel tewerkgesteld.

Tijdens deze aanvangsperiode beschikten de exploitanten niet over een handelsregister en een vennootschap voor de exploitatie van hun handelsactiviteiten. Ondertussen was het beklaagd koppel gescheiden. Begin augustus 2006 nam de vrouwelijke beklaagde een slapende vennootschap over waarvan ze de statuten wijzigde en zaakvoerder werd. Eén van de Poolse vrouwen die daarvoor bij haar als prostituee had gewerkt, werd medevennoot van deze constructie. De beklaagde schonk haar 200 van de 1.000 aandelen zodat ze legaal tewerkgesteld kon worden. Een Belgische vrouw, die net als de Poolse vrouw als prostituee had gewerkt in de bar, begon in deze nieuwe vennootschap te werken onder het statuut van zelfstandige. Volgens de politie werkte ze echter als schijnzelfstandige.

I.2. Meedrinkzaak Tongeren

De feiten uit dit dossier dateren van 2005 tot 2008. Het betreft een meedrinkzaak in Tongeren waarin vrouwen illegaal als animeermeisje aan het werk gezet werden om de klanten tot consumptie aan te zetten. Het hof van beroep van Antwerpen heeft in tegenstelling tot de correctionele rechtbank van Tongeren de beklaagden veroordeeld voor mensenhandel[109] met het oog op economische uitbuiting (werken beneden de menselijke waardigheid).[110] De hoofdbeklaagden zijn een Belgisch-Pools koppel die in Maaseik een meedrinkzaak uitbaatten. De andere beklaagden waren de eigenaar van het pand en de vorige uitbater.

Opmerkelijk in deze zaak is dat ook de wooninspectie zich burgerlijke partij gesteld heeft omwille van het gebrek aan de vereiste bouwvergunning en de slechte woonkwaliteit van het pand. Dit feit benadrukt nogmaals de noodzaak tot sensibilisering van de lokale besturen en de wooninspectie waarover we verder spreken in deel twee. Daarnaast kunnen we ook in dit dossier enkele lacunes vaststellen met betrekking tot de aanpak rond het slachtofferstatuut mensenhandel.

1.2.1. Slachtofferverklaringen

In deze meedrinkzaak werden minstens veertien Poolse vrouwen illegaal als animeermeisje tewerkgesteld. Ze beschikten noch over arbeidscontract, noch over een zelfstandigenstatuut. Deze jonge vrouwen werden officieel geronseld om de klanten gezelschap te houden en hen aan te zetten tot consumptie. De tewerkstelling gebeurde zowel sociaal als fiscaal in het zwart.

109 Antwerpen, 24 juni 2010, 14de k. en Corr. Tongeren, 26 november 2009, 9ste k. Deze twee beslissingen werden reeds besproken in ons vorig Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', p. 56. Deze beslissingen zijn beschikbaar op de website van het Centrum: www.diversiteit.be

110 Zie: Deel 1, Hoofdstuk 4: Rechtspraak.

Het onderzoek werd in 2007 opgestart op basis van de verklaringen van drie Poolse vrouwen die een klacht neergelegd hadden bij de lokale politie van Maaseik wegens mensenhandel.

Ze verklaarden dat ze in Polen via een kennis aangesproken waren geweest. Deze kennis had hen de mogelijkheid aangeboden om in Duitsland als keukenhulp te werken in een café of restaurant. Er werd hen een loon van 50 euro per dag beloofd. Hun kennis, de ronselaar, zou op zijn beurt 100 euro aanrekenen dat nadien afgehouden zou worden van hun loon.

De Poolse vrouwen beslisten op het aanbod in te gaan en kochten bustickets met bestemming Aken (Duitsland). Ze kregen de gsm-nummers van het Belgisch-Poolse koppel van de meedrinkzaak te Maaseik. Bij hun aankomst en afhaling te Aken stelden de Poolse slachtoffers vast dat ze richting België reden en halt hielden in het café te Maaseik. In dit café vernamen ze van de andere meisjes dat ze klanten gezelschap moesten houden en overhalen om zoveel mogelijk te consumeren en te trakteren. Zijzelf zouden 0.20 euro per geconsumeerd drankje verdienen. Bij consumptie van een fles champagne, zouden de meisjes 21 euro ontvangen.

De slachtoffers kregen de expliciete boodschap dat de klanten hen seksueel mochten aanraken en ze hier geen bezwaar tegen mochten uiten. Daarnaast bestond de mogelijkheid om over te gaan tot seksuele betrekkingen met de klant, mits het meisje hiertoe zelf bereid was en de bazen akkoord waren. De slachtoffers werden gewaarschuwd dat de bazin een slecht karakter had en ze het café in geen enkel geval mochten verlaten zonder haar toestemming. Telefoneren zonder haar toestemming was eveneens verboden. Terugkeren naar Polen was enkel mogelijk mits toestemming van de bazen.

De slachtoffers reageerden geschokt op deze verwikkelingen: ze wisten immers niet dat ze dergelijk werk moesten verrichten en dus onder valse voorwendselen naar België gelokt werden. Toen de slachtoffers eventjes alleen werden gelaten, beslisten ze te vluchten en belden ze via een openbare telefooncel naar de noodcentrale. De slachtoffers werden door de lokale politie opgevangen en kregen onmiddellijk het slachtofferstatuut. Door tussenkomst van het OCMW van Maaseik werden de slachtoffers ondergebracht in een studio. De volgende dag verzochten de slachtoffers zo snel mogelijk naar Polen terug te keren en lieten ze weten niet langer gebruik te willen maken van het slachtofferstatuut mensenhandel.

1.2.2. Opstart onderzoek

Na de klacht en de verklaringen van de drie Poolse slachtoffers besliste de magistraat de bankverrichtingen, belastingaangiften en gegevens met betrekking tot de onroerende goederen van de uitbaters van de meedrinkzaak op te vragen. Hieruit bleek dat de beklaagden in totaal voor 95.975 euro verrichtingen gerealiseerd hadden onder de vorm van cashstortingen en geldtransfers. De omzetcijfers van de meedrinkzaak voor de periode van 2004 tot 2006 bedroegen in totaal 117.893 euro.

De resultaten van de gevraagde telefoontap leidde tot bijkomend bewijsmateriaal. Uit de afgeluisterde telefoongesprekken bleek dat de meisjes als animeermeisjes werkten en dat er eveneens sprake was van seksuele betrekkingen tussen de meisjes in kwestie en de klanten.

Hierop vaardigde de magistraat een huiszoekingsbevel uit dat uitgevoerd werd door de federale en lokale politie. Ook de wooninspectie van Limburg, de sociale inspectiediensten van Hasselt, Dienst Vreemdelingenzaken en een tolk Pools-Nederlands waren aanwezig tijdens deze huiszoeking. Bij het betreden van het pand bevonden zich in een afgesloten wc-doucheruimte vijf vrouwen die pas na aandringen de deur wilden openen. Bij hun verhoor ontkenden ze er te werken en beweerden ze er op vakantieverblijf te vertoeven.

Tot slot kunnen we vermelden dat de wooninspectie van Limburg op vraag van de onderzoeksrechter een woonkwaliteitsonderzoek heeft verricht naar het betrokken pand. Hieruit bleek dat het pand niet bewoonbaar was en niet voldeed aan de nodige bouwvergunningen of woonvereisten.

I.3. Prostitutiebar-meedrinkzaak Tongeren

De feiten uit dit dossier spelen zich af tussen 2005 en 2007. De hoofdbeklaagden in dit dossier zijn een Nederlands koppel die in Maaseik een meedrinkzaak alias prostitutiebar uitbaatten. De correctionele rechtbank van Tongeren heeft de beklaagden in dit dossier

vrijgesproken voor de tenlastelegging mensenhandel.[111]

Dit dossier werd opgestart naar aanleiding van een telefoontap in een ander prostitutiedossier. Daarnaast heeft de politie voor haar onderzoeksopdrachten gebruik gemaakt van het internet. Beide elementen maken van dit dossier een opmerkelijke en interessante zaak.

De bar zelf bleek in handen te zijn van een Nederlandse zaakvoerder. In de praktijk werd ze beheerd door zijn Nederlandse vriendin. Er werkten een tiental vrouwen in de bar die voor het gros afkomstig waren uit de Oost-Europese landen. De vrouwen werkten illegaal in de prostitutie, moesten de klanten aanzetten tot drinken en hen seksuele dienstverlening aanbieden. De slachtoffers werkten volgens het principe van 50/50 winstverdeling. Geen enkele vrouw beschikte over een arbeidscontract of was zelfstandige. Een Oekraïense vrouw werkte op basis van valse Litouwse documenten die ze van haar eigen Litouwse pooier had gekregen. Een Nigeriaanse vrouw werkte zonder enig verblijfs- of identiteitsdocument. Beiden werden opgenomen in het slachtofferstatuut mensenhandel. Intussen is het Oekraïense slachtoffer op eigen initiatief verdwenen uit het gespecialiseerd opvangcentrum mensenhandel en werd ze geschrapt uit het slachtofferstatuut.

1.3.1. Opstart onderzoek

De zaakvoerder ontkende zijn betrokkenheid in de prostitutie en beweerde dat de meisjes klanten waren en hij enkel de kamerverhuur regelde. Hij had de nodige gemeentelijke vergunningen voor de uitbating ontvangen en ging uit van een gedoogbeleid.

Het koppel haalde een aanzienlijk financieel voordeel uit de exploitatie van de bar. In de bar werden voor minstens 301.450 euro girale crediteringen geregistreerd, via banksys en betaalkaarten. De vele cashverrichtingen die in dergelijke zaken gebruikelijk zijn, worden hier niet meegerekend.

De bar kwam in het vizier van de federale politie naar aanleiding van een telefonie- en observatieopdracht in een ander lopend gerechtelijk onderzoek waarin sprake was van een zwart meisje dat naar de bar zou overgebracht worden met een auto. De politie controleerde het voertuig dat stopte aan deze bar. Hierin bevond zich een Nigeriaanse jonge vrouw zonder enige identiteits- of verblijfsdocumenten. Tijdens het verhoor verklaarde het meisje slachtoffer van mensenhandel te zijn. Ze kon enkel overleven door in bars te werken. Ze voelde zich slachtoffer van haar chauffeur en van de baruitbaters die bewust misbruik maakten van haar precaire situatie.

1.3.2. Slachtofferverklaringen

Het Nigeriaanse slachtoffer verklaarde dat ze gedurende één week gewerkt had als gezelschapsmeisje. Gedurende deze week had ze 115 euro verdiend. Toen ze zich voor de eerste keer aanbood in de bar had ze geen identiteitsdocumenten. De uitbaatster vroeg er ook niet naar. Ze mocht onmiddellijk beginnen en diende geen papieren in te vullen. De vrouw verklaarde klanten te moeten aanzetten tot consumptie en seksuele diensten te moeten verlenen. Ze mocht de helft van haar verdiensten houden en mocht gratis overnachten in de kamer waar ze de klanten ontving. De bazin had haar instructies gegeven haar elke keer te verwittigen wanneer ze met een klant naar haar kamer ging. Ze mocht geen enkele klant weigeren. Bij controle van de sociale inspectie of politie had de uitbater haar aangegeven te verklaren dat ze op autonome en individuele basis werkte en al haar verdiensten voor zichzelf hield.

Bij de controle van de bar trof de sociale inspectie en politie eveneens een jonge vrouw met vervalste Litouwse identiteitsdocumenten aan. De vrouw verklaarde dat ze in 2004 onder valse beloftes van een vroegere schoolvriendin vanuit Oekraïne naar Nederland was gelokt onder het voorwendsel als poetsvrouw aan de slag te kunnen gaan bij Russische gezinnen in Nederland. Bij haar aankomst in Nederland werd ze opgevangen door een Litouwse pooier, die bekend stond als ‘de Rus’. Hij vernietigde het paspoort van het slachtoffer en gaf haar een vals Litouws paspoort met haar foto. Ze kreeg doodsbedreigingen en werd gedwongen tot prostitutie via escortebureaus. Ze leerde een vaste klant kennen die haar weghaalde en naar Maaseik overbracht. In deze bar mocht ze 40% van haar verdiensten behouden. Ze moest zes dagen werken en kon gratis in het huis slapen. De uitbaatster

111 Corr. Tongeren, 10 februari 2011 (9de k.). Zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 4: Rechtspraak.

was zowel op de hoogte van haar vals Litouws paspoort als van het feit dat ze op de vlucht was voor haar Litouwse pooier. Bij controle had het slachtoffer slechts 50 euro op zak waardoor ze zich in een financieel afhankelijke positie bevond. Hierdoor bevond ze zich volgens de politie in een mensonwaardige en hulpbehoevende situatie. De feiten in Nederland werden niet verder onderzocht in kader van dit dossier. Het slachtoffer bleef herhaaldelijk contact houden met de zogenaamde vaste klant die haar overbracht nadat ze in het slachtofferstatuut geplaatst was. Ze bleef dubbelzinnige verklaringen afleggen over de man, die in een latere fase medebeklaagde werd. Volgens andere slachtoffers betrof het in feite een gewone pooier die hen dreigde 'de Rus' te sturen indien ze hun zogenaamde schulden niet afdroegen.

1.3.3. Internet

De bar adverteerde via hun eigen website op internet. Hieruit bleek de zaak in de eerste plaats een prostitutiegelegenheid te zijn die gebruik maakte van vele buitenlandse jonge vrouwen.

De politie voerde gerichte opzoekingen uit op het internet. Op een bepaalde internetsite waar prostitutieklanten hun ervaringen kwijt kunnen, trok een forumbericht van 2006 van een klant de aandacht van de politie. Betrokkene had al 47 berichten op het forum gezet met betrekking tot zijn persoonlijke ervaringen in diverse bars. In zijn bericht over de geviseerde bar sprak hij over de jonge vrouw met de valse Litouwse documenten. Hieruit bleek dat ze al in juni 2006 actief was in deze bar, ruim een jaar voordat ze in oktober 2007 aangetroffen werd bij de huiszoeking.

1.4. Nigeriaans dossier

Dit Nigeriaans prostitutiedossier werd pas in 2010 behandeld door de correctionele rechtbank van Turnhout.[112] De feiten zelf dateren al van 2002-2003. Het slachtoffer beklaagde er zich over dat ze in de kou bleef staan. Er is in totaal sprake van zes beklaagden. Twee van hen bevinden zich in België, één in Spanje en drie in Nigeria. De beklaagden behoren tot twee families van Nigeria. Een rogatoire commissie naar Denemarken heeft aanleiding gegeven tot het opstarten van een onderzoek ter plaatse. Drie slachtoffers hebben klacht ingediend voor mensenhandel.

1.4.1. Familiale piramidale structuur

Deze Nigeriaanse prostitutienetwerken waren piramidaal familiaal gestructureerd. De families U. en E. voerden hun prostitutieactiviteiten op georganiseerde wijze uit in België, Duitsland, Denemarken, Nederland en Spanje. Beide families zijn afkomstig uit Benin City, Edo State in Nigeria en genieten in Benin veel aanzien door hun welstand.

Binnen de familie was elk familielid verantwoordelijk voor een specifiek takenpakket. De moeder van de familie U. stond samen met de vader van E. in voor het ronselen van de slachtoffers. Zij ontvingen de prostitutiegelden uit Europa en investeerden dit in de woningbouw en bankrekeningen in Nigeria. Ze regelden de voodoo-plechtigheden – om de gehoorzaamheid van de meisjes te bewerkstelligen – in Nigeria en stuurden hun dochters naar Europa die daar de rol van *madam* moesten waarnemen. De dochters regelden de opvang, valse documenten, tewerkstelling in de prostitutie, controle op de meisjes en het verzenden van de gelden via geldkoeriers of geldoverdrachten via bankrekeningen in Spanje. De zonen werden ingezet als 'loverboys' om de slachtoffers onder controle te houden. Indien nodig pleegden ze fysiek geweld tegen de slachtoffers die onvoldoende geld opbrachten.

Uit de geregistreerde telefoongesprekken bleek dat er ook geregeld contacten waren tussen de ouders in Nigeria om alle details in verband met hun prostitutieactiviteiten te overleggen en bespreken. De ouders hadden hierin systematisch het laatste woord. De meeste verdachten verbleven in Nigeria of Spanje. Enkel de dochter, de *madam*, kon in België gearresteerd worden. Tijdens een rogatoire commissie in Nigeria weigerden de Nigeriaanse autoriteiten in tegenstelling tot voorgaande afspraken elke medewerking om verdachten op te sporen en te verhoren zodat een aantal vragen onbeantwoord bleven.

112 Corr. Turnhout, 17 november 2010, 13de K. Deze beslissing is definitief. Zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 4: Rechtspraak.

1.4.2. Slachtoffers

Drie slachtoffers hebben klacht neergelegd voor mensenhandel. De slachtoffers werden in Nigeria aangesproken door de familie van de in België verblijvende verdachten met het voorstel in Europa te werken of te studeren. De slachtoffers werden gerekruteerd uit de eigen kennissen- en of vriendenkring. Naast economische redenen speelden dus ook emotionele redenen mee bij de rekrutering. Verschillende slachtoffers werden door een loverboy gerekruteerd zodat een situatie van emotionele afhankelijkheid geschapen werd. Bovendien bevonden de slachtoffers zich in een situatie van religieuze afhankelijkheid. Voor hun vertrek lieten ze de slachtoffers immers een voodoo-plechtigheid ondergaan. Door deze rites werden de slachtoffers ervan overtuigd voor ernstige problemen komen te staan in geval van ongehoorzaamheid. Uiteindelijk werden de slachtoffers weggebracht door familieleden van de beklaagden om te reizen met valse documenten die nadien afgenomen werden door hun begeleider.

De Belgische rogatoire commissie was getuige van de patrouille van een bende 'areaboys', leden van lokale bendes, die meermaals ingehuurd worden door mensenhandelaars. Deze bende patrouilleerde op een marktplein met een aantal gemuilkorfde hyena's aan de leiband. Daarnaast hadden ze de beschikking over een aantal bavianen aan de leiband om hun eisen kracht bij te zetten. Dergelijke bendes spelen een belangrijke rol. Ze nemen een wijk van Benin City onder hun hoede en leveren tegen betaling zogenaamde bescherming aan de bewoners. Tevens kunnen deze bendes ingehuurd worden om iemand een lesje te leren.

1.4.3. Slachtofferverklaringen

Eén van de slachtoffers werkte sinds november 1999 als dienstmeid bij de familie U. in Nigeria. Met een reeks beloftes zoals studie en werk werd ze naar België gelokt. Het slachtoffer werd afhankelijk gemaakt via voodoo-rituelen. Een trafikant regelde samen met de zoon van de beklaagde familie de overtocht van het slachtoffer met behulp van valse documenten. De trafikant werd betaald door de *madam*, de dochter van de beklaagde familie. Bij aankomst werd het slachtoffer in een safehouse in de Antwerpse prostitutiebuurt geplaatst. Hier verbleven twee andere slachtoffers die haar moesten inwijden in de prostitutie om haar zogenaamde schulden ten bedrage van 50.000 dollar te kunnen afbetalen. Aanvankelijk weigerde het slachtoffer. Hierop kreeg ze slagen van de *madam* en werden bedreigingen geuit tegen haar familie in Nigeria. De *madam* beloofde dat haar verdiende prostitutiegeld zou gebruikt worden om een woning te bouwen voor de familie van het slachtoffer. Nadien bezorgde de *madam* het slachtoffer documenten met een valse naam waarmee het slachtoffer in Brussel een valse asielaanvraag moest indienen. Wekelijks kwam de *madam* het prostitutiegeld ophalen. Dit bedroeg tussen de 1.250 en 1.750 euro.

Na het verval van het Schipperskwartier in Antwerpen als prostitutiecentrum werden de drie slachtoffers naar Denemarken gebracht om daar in de prostitutie te werken. Hier kwamen ze onder controle van een andere *madam*, een goede vriendin van de beklaagde. De beklaagde was eenmaal naar Denemarken afgereisd om het prostitutiegeld af te halen. Tweemaal heeft het slachtoffer vanuit Denemarken geld moeten overdragen via Western Union aan de broer van de beklaagde. Na haar verblijf in Denemarken vluchtte het slachtoffer voor de beklaagde omdat ze haar schulden niet meer kon aflossen. Bij haar terugkomst in België nam ze zelf terug contact op met haar *madam* omdat ze geen inkomsten meer had en nergens terecht kon. Ze werd vervolgens opnieuw in de prostitutie tewerkgesteld in Brussel en Charleroi en kreeg een logement in een huurkelder in Brussel samen met een ander slachtoffer. Tijdens een politiecontrole in Charleroi werd ze opgepakt.

In januari 2009 werd dit slachtoffer op eigen verzoek opnieuw verhoord. Het onderzoek had ondertussen enkele jaren stil gelegen. In haar eerste verklaring had het slachtoffer al gesproken over de belofte van de beklaagde familie U. voor de familie van het slachtoffer een huis te bouwen in Nigeria met haar prostitutiegeld. In realiteit hadden ze het huis op de naam van de beklaagde familie U. gezet. In totaal heeft het slachtoffer meer dan 42.000 euro betaald aan de beklaagde in de periode tussen juli 2001 en april 2002. Doordat het Belgisch onderzoek te lang aansleepte was het slachtoffer zelf naar een Nigeriaanse rechtbank gestapt en heeft ze de eigendomsrechten van de woning verworven. Aanvankelijk had de *madam* via een andere rechtbank mits betaling van smeergeld een document met een eigendomsoverdracht ten voordele van haar broer laten opmaken.

I.5. Nigeriaans dossier Turnhout in samenhang met vroeger Luiks salondossier

In dit dossier heeft het parket van Turnhout een buitenvervolgingstelling gevraagd voor de beklaagden. De raadkamer heeft het parket gevolgd en een beslissing van buitenvervolgingstelling uitgesproken op 22 april 2011. De feiten dateren al van de periode 2000-2002.

Eén van de slachtoffers heeft HIV opgelopen tijdens haar gedwongen prostitutie.

1.5.1. Problemen aanslepend onderzoek

In dit dossier staat een Nigeriaans mensenhandelnetwerk, bestaande uit een kleine familiale onderneming, centraal. Dit dossier is een uitloper van het Luikse salondossier met als hoofdbeklaagde manager N. dat in het Jaarverslag van 2007 behandeld werd en als typevoorbeeld van een grootschalig businessnetwerk beschouwd kan worden. Het Nigeriaanse netwerk van het Turnhouts dossier was één van de toeleveringskanalen van meisjes die in de prostitutie tewerkgesteld werden.

De slachtoffers doken op in drie gerechtelijke onderzoeken te Luik, Brussel en Antwerpen, die aanvankelijk afzonderlijk onderzocht werden. De slachtoffers hadden hun slachtofferstatuut verkregen op basis van verklaringen in het grootschalige Luikse dossier en waren niet meer bereid getuigenissen af te leggen die henzelf en hun familie nog meer in gevaar zouden kunnen brengen. Er werd geen telefonieonderzoek gelast door de bevoegde magistraat in het dossier van Turnhout. De rogatoire opdracht naar Ierland voor huiszoeking en verhoor van een medebeklaagde bleef aanslepen tot 2009 wat aanleiding gaf tot nieuwe verhoren in 2010.

1.5.2. Contextbeschrijving

Het synthese-pv van 2010 schetst de context waarin de Nigeriaanse mensenhandelnetwerken ontstaan en nog steeds actueel zijn. Het Nigeriaans nationaal inkomen bestaat voor meer dan 98% uit olieopbrengsten. De rijkdom is zeer ongelijk verdeeld. 91% van de bevolking heeft minder te besteden dan twee dollar per dag. In 2007 stierven 170.000 personen aan aids en was 3,1% van de bevolking tussen 15 en 49 jaar besmet met HIV.

Toen de oliewinning op gang kwam in de jaren tachtig vernietigde dat grote delen landbouwgrond en daarmee de inkomsten van de plattelandsbevolking. Sommige vrouwen, meestal getrouwd, zagen zich gedwongen te werken als prostituee voor de arbeiders in de olie-industrie. In de staten Edo en Delta, waar de meeste vandaan kwamen, is prostitutie niet sociaal acceptabel. Maar als een man zijn baan verliest en niet in staat is zijn vrouw te onderhouden, moet zij voor zichzelf en haar kinderen zorgen. Prostitutie is dan een snelle manier om geld te verdienen en mannen zijn vaak bereid dit te tolereren. Mensenhandelaars richtten zich in eerste instantie vooral op vrouwen en meisjes uit Benin-City in Edo maar inmiddels lijkt hun aandacht zich te verleggen naar het platteland van deze staat. Vrouwen die in Nigeria in de prostitutie hadden gewerkt kwamen naar Europa omdat er grote vraag was naar Afrikaanse sekswerkers. Zij brachten een lucratieve handel op gang die een stroom van sekswerkers naar Europa creëerde. Dit waren de eerste *madammen* die zelf eerst in de prostitutie gewerkt en zich vrijgekocht hebben. Hiervoor hebben ze op hun beurt weer nieuwe slachtoffers in de prostitutie gebracht. Deze *madammen* keerden terug uit Italië, Spanje, België en Nederland met genoeg geld om een huis of in sommige gevallen meerdere huizen te bouwen. Dit leidde ertoe dat ook andere minder arme vrouwen in Europa wilden werken en ouders hun dochters daartoe aanzetten. Ze beseften niet dat de kans om rijk terug te komen bijzonder klein was. Velen hebben geen goed beeld van de verwachtingen en omstandigheden waarin ze moeten werken. De meeste slachtoffers zullen nooit hun doelstellingen halen en verkeren hier in ellendige, schrijnende en onmenselijke omstandigheden. In Nigeria is het thuisfront al tevreden indien het slachtoffer in staat is om maandelijks 20 euro naar thuis te sturen.

1.5.3. Slachtoffers

Het synthese-pv van 2010 geeft volgend profiel van een Nigeriaans slachtoffer. Het is meestal een vrouw, vooraan in de twintig, afkomstig uit Benin-City en geboren in een kinderrijk gezin met een laag inkomen. Ze heeft weinig opleiding genoten en geen of nauwelijks werkervaring. Meestal weet de vrouw dat ze in de prostitutie gaat werken. In sommige gevallen kreeg het slachtoffer de belofte van een job als serveerster, kinderoppas of huishoudhulp.

Meestal reizen verschillende slachtoffers gezamenlijk en onder steeds wisselende begeleiders door verschillende Afrikaanse en Europese landen voordat ze in België aankomen. De tocht duurt soms maanden en verloopt via de woestijn en/of gevaarlijke bootjes over zee. Vaak moeten ze onderweg in Afrika als prostituee geld verdienen om hun reis te bekostigen. Bij ziekte worden ze onderweg aan hun lot overgelaten. Naar schatting wordt de helft van de meisjes onderweg opgepakt en teruggestuurd naar Nigeria.

Bij aankomst in België wordt het slachtoffer uiteindelijk overgedragen aan de leider van het netwerk die haar in de prostitutie plaatst of doorverkoopt. Het slachtoffer krijgt het standaardverhaal dat ze veel reisschulden heeft en aanvaardt dit meestal zonder enige vorm van dwang. Vervolgens is ze jarenlang bezig met de afbetaling hiervan, zonder dat ze geld overhoudt om naar de familie te sturen. Een deel van de vrouwen hoopt na afbetaling van de schulden zelf aan de slag te kunnen gaan als *madam* en een welvarend leven te leiden in Europa. De Nigeriaanse mensenhandel wordt niet alleen gekenmerkt door vrouwelijk leiderschap maar ook door een organisatiestructuur die zichzelf reproduceert. Een ander deel van de slachtoffers zou verkiezen om terug te keren naar Nigeria maar is bang om geminacht en verstoten te worden door de familie omdat ze niet genoeg rijkdom vergaard hebben.

1.5.4. Slachtofferverklaringen

Twee Nigeriaanse slachtoffers hadden een klacht voor mensenhandel neergelegd in het salondossier van Luik. Ze werden in Nigeria gerekruteerd door een zakenman en ondergingen ginder een inwijding in een voodooritueel. In België aangekomen moesten ze via een Antwerpse advocaat, die ondertussen zelf veroordeeld werd in een zaak van mensenhandel, een valse asielaanvraag indienen onder een valse Soedanese identiteit. Dit gebruikten ze om in de prostitutie te werken in het Schipperskwartier te Antwerpen en de prostitutiesalons te Luik. Ze betaalden de ene helft van hun prostitutie-inkomsten aan manager N. van de Luikse salons en de andere helft aan hun Nigeriaanse madam. Volgens haar madam had ze zogenaamd 50.000 dollar schulden voor reiskosten, valse documenten en de regeling van de werkzaamheden. Indien ze niet voldoende opbrachten werden ze zwaar geslagen door hun madam. Hun familie in Nigeria werd bedreigd door de broer van beklaagde indien ze belastende verklaringen tegen hen zouden afleggen. De slachtoffers waren doodsbang en wensten niet mee te werken aan een confrontatie met de foto van hun *madam*. Een derde slachtoffer dat klacht had neergelegd, had naast de Luikse salons ook in het Brusselse Noordkwartier in de prostitutie gewerkt. Deze slachtoffers zaten allen in het slachtofferstatuut.

Bij het verdere onderzoek in dit dossier legde een slachtoffer in 2010, dus ongeveer 10 jaar na haar eerste verklaringen in het Luikse salondossier, volgende verklaring af: "*Zeer recent zijn mijn familieleden in Nigeria bedreigd omdat uw diensten blijkbaar verder onderzoek gevoerd hebben in deze zaak. Ik verneem nu de reden, namelijk de verhoren van X, Y en Z. Om mijn familie te beschermen wens ik niet in te gaan op uw verzoek om een confrontatie aan te gaan met de personen in het dossier. Ik wil nooit meer met haar geconfronteerd worden. Ik weet dat wij hier in België veilig zijn maar u kan niets doen in Nigeria. De familie van X en Y genieten in Nigeria veel aanzien en respect en zijn zeer rijk. Ze hebben verschillende eigendommen en appartementen en hebben veel geld. Ze kunnen daar iedereen en alles omkopen. Mijn familie echter heeft geen geld en moet alles ondergaan. Ik wens hen niet meer in moeilijkheden te brengen. Vanaf heden wens ik dat uw diensten mij in verband met deze zaak enkel nog contacteren via het centrum Sürya welke mijn rechten zullen vertegenwoordigen. Ik wens nog wel mee te werken aan het verdere onderzoek*."

2. Economische uitbuiting

2.1. Toiletdossier

In dit dossier staat een bekende keten van cateringrestaurants centraal. De keten heeft als opdrachtgever en via een systeem van onderaanneming systematisch slachtoffers uitgebuit in de toiletsector langs de autosnelwegen. De feiten uit dit dossier dateren van 2008 en situeren zich in het gerechtelijke arrondissement van Gent. De arbeidsauditeur van Gent heeft zowel de opdrachtgever als de onderaannemer vervolgd. Het proces zal in het najaar van 2011 zijn beslag kennen. Geen enkel slachtoffer werd in het slachtofferstatuut mensenhandel opgenomen.

Het dossier werd voorafgegaan door verschillende aanverwante zaken in het gerechtelijke arrondissement van Turnhout, waarin momenteel geen beweging is. In de verschillende dossiers stellen we vast op welke wijze dit cateringbedrijf in de hoedanigheid van organisator een getrapt uitbuitingssysteem ontwikkelde waarbij het systeem werd aangepast en verfijnd na iedere controle door inspectie en politie. Sinds 2005 organiseerde het cateringbedrijf in verschillende arrondissementen en via verschillende onderaannemers (met telkens een gewijzigde constructievorm) een aangepast systeem om het toiletpersoneel uit te buiten. We zullen dit verder behandelen in deel 2.

In dit dossier heeft de keten van cateringrestaurants een constructie ontwikkeld waarbij de medeverantwoordelijke onderaannemer niet langer werkte met gedetacheerde werknemers maar via gedetacheerde zelfstandigen vanuit Duitsland. Tijdens de controles van de eerstelijnsdiensten bleek het personeel totaal niet op de hoogte te zijn dat ze als zelfstandigen werkten.

De slachtoffers werkten dagelijks, zeven dagen op zeven, van zeven uur tot negen à tien uur 's avonds. Er waren geen afspraken gemaakt over de vergoeding, maar in de praktijk kregen ze een brutoloon van ongeveer 1.200 euro per maand. De slachtoffers verdienden, gerekend à rato van vijftien uur per dag, dertig dagen per maand, zo uiteindelijk minder dan drie euro per uur. Indien iemand minder werkte, werd dit van dit bedrag afgetrokken. Geen enkel slachtoffer werd in het slachtofferstatuut mensenhandel opgenomen.

2.1.1. Profielschets van de slachtoffers

De arbeiders zijn overwegend etnische Russen rond de leeftijd van 50 jaar en meestal afkomstig uit Kazakstan, waarvan trouwens ook de familie van de zaakvoerders afkomstig is. Ze zijn in het bezit van een Duits paspoort verkregen in Duitsland ten tijde van de wereldoorlogen, toen ze de kans en het recht hadden een Duits paspoort te verkrijgen.

Hun moedertaal is Russisch, maar door het Duits staatsburgerschap en hun verblijf in Duitsland (meestal in de streek rond Berlijn en het vroegere Oost-Duitsland), spreken ze ook Duits.

De dalende economie en de hoge werkloosheid, gecombineerd met kwetsbare factoren zoals hun leeftijd en hun afkomst, zorgen ervoor dat zij een zwakke plaats innemen op de Duitse arbeidsmarkt. Hierdoor zijn zij bereid elk werk en tegen elke prijs aan te nemen.

De schrijnende arbeidsomstandigheden zoals het lange verblijf in het buitenland, en de lange werkdagen (zeven dagen op zeven), nemen ze er dan ook bij om zo in hun meest elementaire behoeften te kunnen voorzien. Uit de verhoren van deze werknemers bleek er sprake te zijn van een zeer onderdanige houding ten aanzien van hun baas. Uit vrees voor ontslag, weigeren ze – al dan niet pertinent en in opdracht van hun baas - hun verklaring te ondertekenen en wensen ze zich niet uit te laten op de vraag of ze slachtoffer zijn van mensenhandel. Hun job en karig loon is voor hen van groter belang dan medewerking met de bevoegde instanties.

2.1.2. Slachtofferverklaringen

De meeste slachtoffers werden via mond aan mondreclame geronseld. De werknemers werden gerekruteerd in de voormalige Oostbloklanden of waren er initieel van afkomstig. Sommigen werden gerekruteerd via een jobadvertentie in een Russische krant in Duitsland of in Moldavië. Belgische sollicitanten werden geweigerd.

De slachtofferverklaringen spreken boekdelen: *"U vraagt mij wat in dat contract staat dat ik ondertekende. Het is volgens mij een toelating om te mogen werken, maar meer weet ik niet. Ik verneem van u dat*

ik documenten in mijn bezit heb waaruit blijkt dat ik zelfstandige ben. Dit is niet juist, ik ben geen zelfstandige, ik werk voor firma X. U toont mij een contract tussen de Firma X. en mijn zogenaamde eigen firma. Volgens mij is dit een toelating om te mogen werken. Ik heb helemaal geen firma. Als dat zo is dan vertrek ik terug naar Moldavië."

Het slachtoffer zegt op het einde van de verklaring dat hij niet wil dat firma X (de onderaannemer) te weten komt dat hij verklaard heeft 1.200 euro te ontvangen. In het verleden zouden al mensen zijn ontslagen door de firma toen bleek dat ze dergelijke verklaringen hadden afgelegd.

2.1.3. Frauduleuze detacheringdocumenten

Uit de detacheringdocumenten blijkt dat vijftig gedetacheerde zelfstandigen werkzaam waren in België. Van deze personen hebben er zestien hetzelfde verblijfsadres in Duitsland opgegeven.

Het onderzoeksverslag van de sociale inspectie leert dat er ernstige vragen kunnen gesteld worden rond de waarachtigheid van de detachering:

» op de formulieren werden tal van anomalieën vastgesteld;
» er kunnen vragen gesteld worden over de mate waarin de tewerkgestelden de inhoud van de overeenkomsten begrepen;
» er werden zowel in de formulieren als op het terrein talrijke indicaties opgemerkt op grond waarvan ernstig getwijfeld kan worden of betrokkenen zelfstandigen zijn;
» er is vastgesteld dat de stempel en de handtekening op verschillende detacheringformulieren op identiek dezelfde plaats staan;
» het Duitse ziekenfonds dat de bewuste formulieren afleverde heeft niet geantwoord op de oproepen van de sociale inspectie.

Deze elementen hebben dan ook geleid tot de volgende commentaren in het rapport van de sociale inspectie: hoe kan men als zelfstandige gedetacheerd worden als men pas drie maanden later zelfstandige is? Waarom werden voor één persoon twee detacheringformulieren afgeleverd voor dezelfde detacheringperiode?

Om geldig gedetacheerd te worden dient men voorafgaand aan detachering onderworpen te zijn aan het sociale zekerheidsstelsel van het uitzendland. Slachtoffer X was volgens zijn verklaring niet zelfstandig. In de oude EG-verordening 1408/71 wordt gesteld dat een zelfstandige zichzelf alleen kan detacheren wanneer hij, voorafgaand aan zijn detachering, in de lidstaat van vestiging doorgaans activiteiten van betekenis verricht. Zo moet hij zijn werkzaamheden al gedurende een bepaalde tijd uitoefenen. Bovendien moet hij gedurende de periode waarin hij gedetacheerd is, in zijn land van herkomst de nodige middelen voor de uitoefening van zijn activiteiten aanhouden, zodat hij die activiteiten bij zijn terugkomst kan voortzetten (bijvoorbeeld behoud van BTW-nummer, betaling sociale zekerheidspremies en belastingen). In de nieuwe EG-verordening 883/2004 wordt bijkomend gesteld dat detachering als zelfstandige slechts mogelijk is wanneer de werkzaamheden in de ontvangende lidstaat 'van gelijke aard' zijn als de werkzaamheden in de ontvangende staat.

2.1.4. Benzinestation stopt tijdig als nieuwe opdrachtgever

Bij nieuwe controles van de toiletten langs de parkings van de autosnelwegen stelden de sociale inspectiediensten vast dat uitbaters van een gereputeerd benzinestation hetzelfde systeem met dezelfde onderaannemer hadden gekopieerd. De sociale inspectiediensten wezen de uitbaters op de onwettelijkheid hiervan. De uitbaters verklaarden dat ze in contact gekomen waren met de onderaannemer via de cateringketen: "*We vroegen hen hoe zij het onderhoud van de toiletten deden. Ze waren blijkbaar tevreden over de mensen van die firma. En zo zijn ze ook bij ons begonnen.*" Door de tussenkomst van de sociale inspectie heeft de directie van het benzinestation onmiddellijk beslist om het contract met firma X stop te zetten.

2.1.5. Malafide onderaannemer

De onderaannemer betreft een Duitse firma met een zaakvoerder van Kazakse afkomst. Zijn vrouw baat ook een reisbureau uit. Deze firma is internationaal actief. Sommige slachtoffers hebben zowel in Duitsland als in België gewerkt. Sinds 2005 heeft deze firma als onderaannemer contracten met de cateringfirma in de regio's van Luik en Turnhout, nadien in Gent. Uit het dossier blijkt de Duitse onderaannemer in België een vermogensvoordeel van 1,2 miljoen euro gehaald te hebben.

2.1.6. Internationale samenwerking

De detacheringdocumenten werden overgemaakt aan Duitsland om de echtheid hiervan te laten onderzoeken. Er werd een rogatoire commissie naar Duitsland gestuurd. Uit het verhoor van de verantwoordelijke lokale Duitse dossierbeheerder bleek dat de detacheringformulieren afgeleverd werden zonder te controleren of de betrokken personen er recht op hadden. Voor de dossierbeheerder volstond de aanmelding en het lidmaatschap bij het lokale ziekenfonds. Er werd dan ook niet nagegaan of de aanvrager voordien in Duitsland werkzaam was geweest en dit werk weer kon hervatten bij terugkomst. De dossierbeheerder was niet op de hoogte dat er opdrachten werden gegeven aan zelfstandige medewerkers.

In Duitsland kan de betrokken firma bij een administratieve procedure telkens opnieuw verzet indienen tegen de intrekking, wat in deze zaak ook gebeurd is. Door deze administratieve procedureredenen werden de detacheringformulieren nog niet formeel ingetrokken.

2.1.7. Europees uitbuitingsfenomeen

Dit dossier kadert binnen een Europees fenomeen met gigantische winsten. Eind 2004 hebben Duitse speurders een einde gemaakt aan de activiteiten. Deze firma beheerde op zijn toppunt ruim zestig Duitse vestigingen (alle concessies langs de Duitse snelwegen) en de jaaromzet in de Duitse toiletten bedroeg ongeveer tien miljoen euro. De aanklacht tegen de firma luidde illegale tewerkstelling, ontduiking van belastingen, inbreuken op de arbeidswetgeving, overtredingen op de sociale lasten en dergelijke. Na de actie van de Duitse politie verdween deze zaakvoerder van het toneel. Intussen is er echter al een nieuwe en andere Duitse firma actief met dezelfde malafide zaakvoerder aan het roer. Dit alles toont aan dat de uitbuiting van de sanitaire instellingen langs de grote snelwegen in Europa een lucratieve bezigheid is met grote opbrengsten.

2.2. Carwash dossier

De feiten uit dit dossier dateren van mei 2005 tot februari 2007 en werden gepleegd in het arrondissement Turnhout in samenhang met arrondissementen Leuven en Hasselt. De beklaagden betreffen zowel zaakvoerders van carwash-bedrijven en ook een ex-medewerker van de Afghaanse ambassade te Brussel. In dit dossier werden verschillende Afghaanse en Pakistaanse beklaagden voor tenlastelegging in mensenhandel doorverwezen naar de correctionele rechtbank in Turnhout die zich hierover zal beraden in het najaar van 2011.[113]

In het dossier wijzen de speurders op de noodzaak van een federale aanpak. Het federale parket is echter niet ingegaan op dit verzoek. Daarnaast hebben we enkele lacunes in de toepassing van het slachtofferstatuut mensenhandel vastgesteld. Verder hebben we in dit dossier een constructie met schijnzelfstandigen en OCMW-fraude vastgesteld waarop we dieper ingaan in deel 2.

De organisatie kadert volledig in een Pakistaans-Afghaans milieu. Het legde zich vooral toe op het exploiteren van de carwashes met zo goedkoop mogelijke werkkrachten en waarbij ook familieleden naar België werden gehaald en ingeschakeld. Daarnaast werd elke vorm van sociale en fiscale controle ontdoken. De gegenereerde inkomsten verdwenen naar een onbekende bestemming.

2.2.1. Start onderzoek

Politie en sociale inspectiediensten werden geïnformeerd dat de uitbaters van carwashes uit Geel, Leuven en Hasselt het niet zo nauw zouden nemen met de arbeidsvoorwaarden en daarnaast personen in onwettig verblijf zouden tewerkstellen met valse en/of vervalste identiteitskaarten of paspoorten. Na overleg met de bevoegde parketmagistraten werd besloten een multidisciplinaire controle te organiseren in de drie arrondissementen van de betrokken carwashes en hun personeel. Tijdens deze controle werden een aantal vaststellingen verricht die de basis vormden van het latere onderzoek betreffende mensenhandel, sociale en fiscale inbreuken, valsheid in geschrifte en paspoorten en bendevorming.

Er kon worden vastgesteld dat een aantal personen in onwettig verblijf onder valse identiteiten waren tewerkgesteld. De betrokken werknemers gaven zich uit voor Afghanen maar waren in werkelijkheid meestal

113 De redactie van dit Jaarverslag werd afgerond in augustus 2011.

Pakistani die als schijnzelfstandige tewerkgesteld werden. Daarnaast werden ook asielzoekers tewerkgesteld onder de vorm van schijnzelfstandigheid zonder dat deze personen wisten welk contract ze ondertekenden of wat de draagwijdte van hun contract betekende. De uitbaters hielden hun voor dat dit de enige mogelijkheid was om ingeschreven te kunnen werken in de carwashes.

2.2.2. Werkomstandigheden

Ze werden niet vergoed volgens de bepalingen in hun contract maar werkten gemiddeld tien uur per dag waarvoor ze dan 40 à 50 euro kregen. Ze werden in het zwart betaald. Ze moesten maandelijks 200 à 300 euro kost en inwoon betalen om te overnachten in de carwash. Het bedrag werd rechtstreeks van hun loon afgehouden. Door hun permanente aanwezigheid in de carwash waren ze te allen tijde beschikbaar voor het leveren van arbeid maar ze werden alleen betaald als ze effectief werkten. Dus als het regende kregen ze geen loon. De meeste werkten met proefcontracten waardoor de zaakvoerders de arbeiders volledig in hun macht hadden.

De andere werknemers (niet zelfstandigen) die wel rechtsgeldig konden werken, kregen een deeltijds contract. Hun contracten vermeldden een werktijd van vier uur per dag gedurende enkele dagen per week (ongeveer 20 uur). In werkelijkheid werkten ze tien uren per dag aan 40 à 50 euro per dag. Ook deze werknemers werden in het zwart betaald.

Ook de voedselvoorzieningen waren schrijnend. Tijdens de huiszoeking van de carwash stelden de speurders verder vast dat er in de keuken drie kartons eieren stonden, circa 90 stuks. De uitbater legde uit dat deze bestemd zijn voor de werknemers. Hij stelde dat eieren veel voedingsstoffen bevatten en het erg goedkoop eten is. Smalend voegde hij eraan toe dat hijzelf geen eieren maar altijd vlees eet omdat hij dat wel kan betalen.

2.2.3. Slachtofferverklaringen

In de loop van het onderzoek werd een groot aantal werkkrachten geïdentificeerd en gehoord. Een deel van de arbeiders die als zelfstandige vennoot of als arbeider werk hadden verricht in de carwashes, kon echter niet geïdentificeerd en/of gehoord worden omdat ze niet teruggevonden konden worden bij DVZ (valse identiteiten – fictieve identiteiten en/of documenten).

Eén van de werkkrachten heeft na zijn verhoor onmiddellijk als slachtoffer klacht neergelegd voor mensenhandel tegen de uitbaters. Hij wenste echter door geen enkele instantie begeleid te worden waardoor hij niet in het slachtofferstatuut opgenomen werd. Ondertussen werd hij wel geregulariseerd zonder zich burgerlijke partij te stellen in het dossier waarin hij een belangrijke getuige is. Na uitstel van de eerste zitting van het proces werd hij immers bedreigd door enkele beklaagden om zijn verklaring in te trekken. Andere werkkrachten kwamen niet in aanmerking voor het slachtofferstatuut omdat ze zich medeschuldig hadden gemaakt aan corruptie. Een ander slachtoffer werd gerepatrieerd omdat hij enkele jaren daarvoor al een negatief antwoord had gekregen op zijn regularisatieaanvraag, samen met een bevel om het grondgebied te verlaten (zie deel 1).

Een anonieme getuige verklaarde: "*Als ze durfden te protesteren of meer loon vragen, kregen ze te horen dat ze mochten opstappen en er onmiddellijk anderen klaar stonden om hun plaats in te nemen. Het is zo dat de Afghaanse mensen geen andere keus hebben dan het werk in de carwash aan te nemen. Ze geraken nergens aan werk. Als de uitbater ze 20 euro betaalde voor 10 uren werk waren ze al tevreden. In ruil mochten ze niets aan de politie vertellen.*

Op papier verdienden ze maandelijks 750 euro of 1000 euro - maar in werkelijkheid werden ze wekelijks betaald en kregen ze wat de bazen hen wilde geven. De betalingen waren naargelang de inkomsten van de carwash en verliepen steeds cash. Ze verbleven met 4 à 5 in de carwash en waren permanent beschikbaar voor het werk. Bij slecht weer bleven ze binnen en betaalde de baas niks. Bij goed weer moesten ze werken als beesten. De keuken en de slaapplaatsen waren erg vuil. Sommige arbeiders werden ziek. Ze kregen huiduitslag waarvoor ze een geneesheer moesten raadplegen. Een kortstondige ziekte was geen probleem maar als de arbeiders langer ziek waren moesten ze niet meer komen. Verschillende werkkrachten hadden geen documenten en moesten met papieren van anderen werken. Bij haar controles heeft de politie hier nooit iets van gemerkt."

2.2.4. Vennootschapsconstructies

Tevens bleek dat de zaakvoerders uit de exploitatie van de carwashes winsten genereerden die nergens werden teruggevonden en die via illegale geldcircuits versluisd werden. Uit de gevonden zwarte boekhouding bleek dat slechts circa een derde van de inkomsten werd aangegeven. De loonregistratie was volledig frauduleus. Ook was er geregeld politionele informatie over het feit dat geld van beide firma's werd overgedragen via illegale geldkoeriers in Antwerpen, Mechelen en Brussel. Hier werden dan telkens identieke inbreuken vastgesteld als in de carwashes van Geel en Tessenderlo (illegale arbeid – valse documenten) waarvoor telkens een afzonderlijk dossier werd opgesteld.

De zaakvoerders van deze carwashes maakten deel uit van een gehele constructie van verschillende bedrijven. De firma's veranderen naadloos van zaakvoerder en de werknemers werden duidelijk van de ene naar de andere firma doorgeschoven. Regelmatig werd de maatschappelijke zetel van de firma's verplaatst naar een andere regio. Het netwerk van firma's en zaakvoerders vertrok in Antwerpen en liep over Brussel, Luik, Mechelen, Gent en Sint-Niklaas. Dezelfde Afghaans-Pakistaanse zaakvoerders werden teruggevonden in diverse firma's, telkens in een andere combinatie, zoals carwashes, benzinestations, telefoonshops of nachtwinkels. De zaken stevenden na een tijdje af op een frauduleus faillissement. Ze maken gebruik van Pakistaanse stromannen voor de firma's in moeilijkheden. Zo is één van hen vennoot van zestien firma's. Deze zaakvoerders en vennoten wonen op dezelfde plaatsen. Drie verschillende inschrijvingsadressen in Gent, Brussel en Luik komen doorheen dit dossier telkens terug. Deze adressen werden overigens bewoond door werkkrachten, vennoten en ex-vennoten. Sommigen beschikken over gestolen paspoorten. Bijna alle bewoners en verwante firma's zijn gekend bij de politie.

2.2.5. Corruptie

Verschillende werkkrachten hadden een vals of vervalst paspoort bekomen via een medewerker van de Afghaanse ambassade te Brussel, die tevens één van de medebeklaagden is.

Eén van hen verklaarde dat hij in 2001 in België aankwam zonder enig officieel Afghaans identiteitsdocument. Zijn regularisatieaanvraag had een gunstige afloop maar hij moest wel een Afghaans paspoort op zijn naam kunnen voorleggen. De ambassade deelde hem mee dat de afgifte van een paspoort enige tijd in beslag zou nemen en dat terwijl de toenmalige regularisatiecommissie dit paspoort onmiddellijk nodig had. Een toevallige Afghaanse bezoeker, die bij de politie bekend stond voor diverse criminele activiteiten, bevond zich op dat moment op de ambassade om zijn paspoort te vernieuwen, sprak hem aan met de boodschap dat hij een oplossing wist op korte termijn en stuurde hem door naar de corrupte ambassademedewerker. Hier bestelde hij een Afghaans paspoort waarvoor hij 4.000 euro moest betalen.

De consul van de Afghaanse ambassade in Brussel heeft op vrijwillige basis een verklaring afgelegd. In april 2006 werden verschillende diefstallen van paspoorten gepleegd in ambassade waarvoor hij klacht ingediend heeft. Op basis van de beschrijving van de man kon hij de identiteit van de werknemer waarover ze zelf al enige tijd vermoedens hadden, overmaken aan de politie.

2.2.6. OCMW

De beklaagden binnen dit dossier hadden een systeem van uitkeringsfraude op poten gezet. Ze hanteerden dit als *modus operandi* in hun crimineel systeem om zichzelf nog meer te verrijken en mee de slachtoffers te compromitteren in een frauduleuze constructie.

Er werden verschillende werknemers-medevennoten aangetroffen die als deeltijdse arbeider werkten en tegelijk een OCMW-vergoeding kregen waarvan ze afhingen al naargelang hun verdiensten in de carwash. Zowel de uitbaters van de carwashes als de arbeidersvennoten hadden er dus alle belang bij hun inkomsten zo laag mogelijk te houden opdat hun andere inkomsten, waaronder het OCMW niet in gevaar zou worden gebracht. Hierdoor verdienen ze in de praktijk weinig en kwam er OCMW-steun bovenop hun loon.

Uit het dossier blijkt dat de verschillende lokale OCMW's soms een totaal tegengesteld beleid voeren wat het gerechtelijk onderzoek betreft. Terwijl het ene OCMW beroep doet op het beroepsgeheim om elke medewerking aan het onderzoek te weigeren, vordert een ander geld terug van een schijnzelfstandige.

2.3. Bouwdossier

De feiten uit dit dossier dateren van 2007 en 2008. Via een koppelbaas werkten de slachtoffers voor verschillende bouwfirma's. De raadkamer van Turnhout heeft de beklaagden voor de tenlastelegging mensenhandel doorverwezen naar de correctionele rechtbank die zich hierover zal beraden in de loop van 2011.[114]

In dit dossier met gedetacheerde werknemers kan gewezen worden op de rol van de private belangengroepen naar sensibilisering toe van de opdrachtgevers. Dit wordt verder besproken in deel 2. Daarnaast stellen we de actieve rol van de wooninspectiediensten vast.

De slachtoffers werkten als fictieve gedetacheerde werknemers voor een Roemeense bouwfirma, die op haar beurt in opdracht werkte voor een Belgisch filiaal van een Engelse vennootschap. Deze laatste schakelde de Roemeense bouwvakkers in op zijn eigen bouwwerf in België of opereerde als onderaannemer met dezelfde werkkrachten voor bouwwerven van andere firma's (opdrachtgevers).

De zaakvoerder van de Roemeense firma fungeerde als koppelbaas en was medevennoot in het Belgisch filiaal van de Engelse vennootschap. De detacheringdocumenten van de Roemeense firma waren vervalst. In de praktijk bleken dit vervalsingen te zijn op basis van kopieën en het nodige knip- en plakwerk. De Roemeense firma kon trouwens ook geen gebruikmaken van detacheringen omdat ze sinds haar oprichting in 2007 geen activiteiten en actief personeel meer had gehad in Roemenië. Aanvankelijk had de koppelbaas in 2007 een andere bouwondernemer als partner in België maar na een ruzie is deze samenwerking stopgezet. In 2008 is de koppelbaas in zee gegaan met het Belgische filiaal van de Engelse vennootschap.

Dezelfde koppelbaas staat bij het gerecht tevens bekend als de vroegere zaakvoerder van twee frauduleus failliet verklaarde firma's die met illegaal tewerkgestelde Roemenen werkten en op basis waarvan hij zijn huidige contacten in Roemenie opgebouwd heeft.

2.3.1. Opstart onderzoek

Het dossier werd opgestart op basis van verklaringen van twee slachtoffers die bij de politie klacht hadden neergelegd. Ze presteerden veel te lange uren, werden niet betaald en moesten in een erbarmelijke woning leven. De slachtoffers kregen de slachtofferbrochure mensenhandel en vroegen na lezing hiervan korte bedenktijd om zich te beraden.[115] De volgende dag controleerde de politie het logement van de slachtoffers en trof er nog verschillende andere slachtoffers aan, van wie eveneens verklaringen werden afgenomen. Net zoals de eerste slachtoffers die zich ondertussen opnieuw hadden gemeld, toonden ze interesse in het slachtofferstatuut. Vervolgens werden ze overgebracht naar een gespecialiseerd opvangcentrum. In totaal werden vijf Roemeense slachtoffers in het statuut opgenomen. Later stapte één van de slachtoffers vrijwillig uit het statuut omdat hij naar huis wenste terug te keren en een vrijwillige repatriëring aangevraagd had.

2.3.2. Slachtofferverklaringen

De slachtoffers waren afkomstig van Iasi, een arme streek in Roemenië. Ze werden ofwel geronseld via kennissen- of familiekring ofwel via een lokaal Roemeens advertentieblad waarin werknemers voor België gezocht werden. Na een eerste contact werden ze in Iasi uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek waarbij de Roemeense contactpersoon en de Belgische koppelbaas de werknemers selecteerden. Sommige Roemeense slachtoffers hadden in het verleden al gewerkt in de bouwsector in Spanje en wensten onder betere omstandigheden in België komen werken.

Bij hun aankomst in België werden ze afgehaald door de koppelbaas. In sommige gevallen werd gevraagd hun identiteitsdocumenten voor een periode van één of twee dagen af te geven om een detacheringformulier in het Roemeens op te stellen. Verder vertelde de bouwondernemer hen dat ze maandelijks 100 euro huurgeld moesten betalen. Ze werden gehuisvest in een kleine, vuile woning met slecht sanitair (sporadisch warm water en slecht functionerende verwarming). Het betrof tevens een woning waar de politie geregeld op bezoek kwam voor feiten van overlast en druggebruik.

114 De redactie van dit Jaarverslag werd afgerond in augustus 2011.

115 Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, Multilingual brochure for victims of human trafficking, 2009 (beschikbaar op: www.diversiteit.be).

De koppelbaas bracht de slachtoffers naar hun logement en bracht hen dagelijks met zijn voertuig naar de bouwwerven. Het jongste slachtoffer (19 jaar) moest telkens in de kofferruimte van de wagen kruipen, volledig afgesloten zonder enige verluchting of licht. Door gebrek aan voldoende zuurstof moest hij meerdere malen tegen de zetel bonken om halt te houden. Hij liep ook verwondingen op door het hoofd aan het kofferdeksel te stoten bij het overrijden van een verkeersdrempel. Later is hij ziek geworden.

Wat de arbeidsomstandigheden betreft moesten de slachtoffers dagelijks van 9 tot 23 uur werken. Sommigen kregen gedeeltelijk hun geld en hebben nog een tegoed van 1.000 tot 2.500 euro. De meesten moesten bedelen voor hun geld. Het beloofde loon werd slechts zelden uitbetaald waardoor één van de slachtoffers zich verplicht zag geld te moeten lenen bij andere Roemenen om te kunnen overleven. Ze leefden in erbarmelijke omstandigheden en hadden een gebrek aan gezonde voeding: zo liep één van de slachtoffers een maaginfectie op na het eten van beschimmeld brood. Een ander slachtoffer werd een hele dag aan zijn lot overgelaten toen hij op zijn werkplaats door hevige maagkrampen op de grond moest gaan liggen. Medische verzorging werd telkens geweigerd. Als ze vragen stelden bij hun baas werden ze overgeplaatst naar een andere werkplaats waar ze de vuile karweitjes moesten opknappen. Ten slotte werd het slachtoffer door de ondernemer bedreigd toen hij weigerde nog verder te werken. Toen het slachtoffer had opgemerkt dat zijn huishuur tweemaal aangerekend werd, riep de ondernemer kwaad dat hij de politie zou bellen om hem te laten oppakken. Nadien bedreigde hij het slachtoffer fysiek en achtervolgde hem in de straat. Hierop stapte het slachtoffer naar de politie.

2.3.2. Opdrachtgevers

De uitbestedende bouwfirma's bestaan zowel uit bonafide als malafide opdrachtgevers. Enkele staan bij de politie bekend voor feiten van bedrieglijke faillissementen en witwassen en exploitatie van illegale werknemers. Andere opdrachtgevers hadden op het eerste zicht te goeder trouw gehandeld. Eén van deze opdrachtgevers heeft de samenwerking met de onderaannemer onmiddellijk stopgezet toen bleek dat er problemen waren met de werknemers. Deze opdrachtgever verklaarde aan de politie dat hij erg tevreden was over de werkzaamheden van de Roemeense werkkrachten en ze bij hem in dienst mochten treden als hun werkdocumenten in orde waren.

Een andere Belgische opdrachtgever heeft de samenwerking met de onderaannemer stopgezet nadat de Confederatie Bouw hen verwittigd had dat de werkdocumenten van deze Roemeense werkkrachten niet in orde waren, dat ze niet betaald werden en slecht gehuisvest waren. Bij een andere opdrachtgever verliep de stopzetting van de samenwerking omslachtiger. Na een melding van documentenfraude van een boze ontslagen partner van de koppelbaas liet deze opdrachtgever de Roemeense firma verifiëren door een boekhouder. Volgens de boekhouder stelde er zich geen probleem want de firma bestond effectief in Roemenië. Hierop kwam de boze ex-partner van de koppelbaas terug met diverse documenten om te staven dat de detacheringdocumenten vals waren. Op dat moment werd de samenwerking met de onderaannemer stopgezet.

2.3.3. Huisjesmelkerij

Bij de aanvankelijke huiszoeking stelde de politie tevens feiten van huisjesmelkerij vast om vervolgens een verzoek in te dienen bij de burgemeester van Geel voor een inspectie inzake de brandveiligheid van het pand. Er werd ook contact opgenomen met de wooninspectie RWO Vlaanderen en na een gezamenlijke controle van politie, brandweer en wooninspectie liet de burgemeester op basis van de verslagen hiervan de woning onbewoonbaar verklaren.

De koppelbaas had een constructie opgezet waarbij hijzelf abnormaal hoge winsten haalde uit het verhuren van krotwoningen aan de slachtoffers. De koppelbaas huurde via een tussenpersoon van een eigenaar. Op geen enkel moment of niveau werd een huurcontract opgesteld. De eigenaar verhuurde het gebouw met negen kamers voor maandelijks 1.500 euro aan de tussenpersoon die op haar beurt de negen kamers apart verhuurde tegen een minimumprijs van 185 euro en een maximumprijs van 250 euro. De meeste kamers werden bewoond door uitkeringsgerechtigden van het OCMW. De koppelbaas huurde twee kamers voor alle Roemeense arbeiders en bepaalde wie welke kamers betrok. Het huren van de woonst was inherent verbonden aan het verrichten van werk. Het verzaken aan de woonst betekende voor de slachtoffers geen werk. De Roemeense arbeiders moesten per kamer 300 euro aan de koppelbaas betalen, die soms tweemaal aanrekende. Volgens

het huurreglement konden de huurders enkel 's morgens en 's avonds over warm water beschikken. De toevoer van warm water werd gedurende de rest van de dag afgesloten om kosten te besparen.

2.4. Meedrinkzaak dossier

De feiten uit dit dossier dateren uit 2007. Het betreft een meedrinkzaak waarin enkel feiten van economische uitbuiting van diensters ten laste worden gelegd. In dit dossier werden twee beklaagden veroordeeld voor mensenhandel.[116] De hoofdbeklaagde was de cafébaas. De medebeklaagde was aanvankelijk een slachtoffer maar werd veroordeeld voor mensenhandel omdat ze andere meisjes had geronseld in Roemenië wetende dat ze in een precaire situatie zouden belanden.

Het dossier werd in 2007 opgestart op basis van een slachtofferverklaring bij de politiediensten. Op vraag van een Belgische cafébaas werd ze in Roemenië geronseld voor een job als serveuse in een eethuis in België. Ze moest naar een reisbureau in Arat (Bulgarije) gaan die het transport met een minibusje naar België verzorgde en haar afzette aan het café. De Belgische cafébaas betaalde de transportkosten. Om deze terug te betalen, moest het slachtoffer de eerste twee weken gratis werken.

Reeds in oktober 2006 was er naar aanleiding van een klacht een controle uitgevoerd door de lokale politie in het desbetreffende café. Het toenmalige aangetroffen Poolse slachtoffer ontkende dat ze er werkte. Op basis van deze twee elementen werd in 2007 een gerechtelijk onderzoek gevorderd en een onderzoeksrechter aangesteld. Tijdens een daaropvolgende gezamenlijke controleactie van federale politie, lokale politie en sociale inspectie troffen ze nog een ander slachtoffer aan in het café. De verklaring van het ander slachtoffer is gelijklopend met de verklaring van het eerste slachtoffer. De telefoontap bevestigt het relaas van het slachtoffer. Eén van de beklaagden heeft gedeeltelijke bekentenissen afgelegd.
De slachtoffers werkten zes tot zeven dagen per week in een onhygiënisch café waar ze 's nachts als meedrinkdames/serveuses uitsluitend mannelijke klanten moesten aanzetten tot het consumeren. De slachtoffers voelden zich duidelijk gebruikt als seksueel lustobject maar hebben nooit expliciet opdracht gekregen tot seksuele betrekkingen over te gaan met klanten. Ze hadden vooraf duidelijk gemaakt dat ze dit zouden weigeren. Ze waren met andere bedoelingen en voor ander werk naar België gekomen.

De dames verdienden drie tot vier euro per uur en moesten permanent ter beschikking staan om de klanten te behagen of om het café te poetsen. Bij een politiecontrole moesten ze ontkennen dat ze er werkten en zich als klanten gedragen. Ze werden gehuisvest boven het café, sliepen met drie in twee eenpersoonsbedden en mochten de verwarming niet aanzetten.

De slachtoffers zaten in een afhankelijke positie omdat ze bij aankomst eerst ten minste twee weken gratis moesten werken om hun transportkosten en gsm terug te betalen. Daarnaast werd ook hun vrijheid ernstig beknot. Ze mochten het pand niet verlaten. Ze moesten steeds vooraf de hoofdbeklaagde inlichten naar waar ze wilden gaan. Ze werden eveneens bedreigd. In het dossier doken ook bedenkelijke foto's op van de hoofdbeklaagde in het gezelschap van diverse jonge dames die bij hem als serveerster werkten.

De totale criminele winsten uit deze constructie bedroegen circa 80.000 euro.

2.5. Dossier straathandel minderjarigen

Een vzw en vennootschap met Indische Sikhs en hun verantwoordelijken werden vervolgd voor ondermeer mensenhandel en misbruik van vertrouwen en van vennootschapsgoederen. Voor mensenhandel werden ze vrijgesproken.[117] De hoofdbeklaagde werd wel veroordeeld voor misbruik van vertrouwen en misbruik van vennootschapsgoederen tot een boete van 16.500 euro en een verbeurdverklaring van onroerende goederen ten bedrage van 140.000 euro. De textielfirma werd veroordeeld voor illegale tewerkstelling van vreemdelingen tot een boete van 33.000 euro.

116 Zie hierover Corr. Tongeren, 18 maart 2010, 9de kamer. Deze beslissing werd reeds besproken in het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', p.56. Eén van de beklaagden had beroep ingediend tegen de beslissing. Het Hof van Beroep van Antwerpen heeft de veroordeling bevestigd in een arrest van 28 oktober 2010 (14de kamer). Op burgerlijk vlak, beslist het Hof, zonder specifieke motivatie, om aan het Centrum een gemengde morele en materiële schade van 500 euro toe te kennen. In eerste aanlag had het Centrum één symbolische euro gekregen.

117 Corr. Tongeren, 7 oktober 2010, 9de kamer (definitief). Zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 4: Rechtspraak.

De feiten speelden zich af in de periode 2005-2007 in het arrondissement Tongeren. De uitbuiters zetten via hun vennootschap Sikhs in een onwettige verblijfsituatie in als verkoper op hun marktkraam. Onder hen bevond zich een minderjarige jongen van 13 jaar en één van 16 jaar. Ze kregen 20 tot 25 euro per dag, wat neerkwam op een gemiddeld maandloon van 400 tot 500 euro.

Het dossier werd opgestart naar aanleiding van een proactief onderzoek. Hieruit bleken de investeringen van de vzw-verantwoordelijke disproportioneel te zijn met de legale inkomsten. Betrokkene gebruikte immers de middelen van de vzw voor eigen gewin. Hierop werd beslist tot een telefoontap en een financiële doorlichting van de vzw en zijn verantwoordelijken. De politie stelde daarnaast vast dat betrokkenen ook actief waren in een vennootschap met als hoofdactiviteit 'markt en straathandel kleding' en 'textielwaren'. Deze vennootschap haalde tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2007 een omzet van 50.280 euro.

De telefoontap leidde tot eerste vaststellingen met indicaties van mensensmokkel en mensenhandel met betrekking tot illegale tewerkstelling van Sikhs op marktkramen. Hierop controleerden de politie en de sociale inspectie een marktkraam van de vennootschap. Ze stelden vast dat een 16-jarige Sikh in onwettig verblijf aan het werk was. Bij een huiszoeking werden nog een tiental Sikhs aangetroffen waarvan één 13 jaar was. Ze leefden in erbarmelijke omstandigheden. De slachtoffers waren niet geïnteresseerd in het slachtofferstatuut mensenhandel. Op basis van een beslissing van DVZ werden de twee minderjarigen naar het centrum van Steenokkerzeel overgebracht.

3. Mensensmokkel

3.1. Indo-Pakistaans smokkeldossier Tongeren

In dit dossier werden de beklaagden in een arrest van het hof van beroep van Antwerpen van 17 november 2010 zowel veroordeeld voor mensensmokkel met verzwarende omstandigheid als voor witwaspraktijken.[118] De smokkelfeiten vonden plaats in 2007 in de regio van Tongeren, hoewel al in 2004 een lokaal witwasonderzoek liep tegen één van de beklaagden.

In juni 2004 stelde de lokale politie in Antwerpen een verdachte transactie vast op de openbare weg: de overhandiging van een enveloppe met een bedrag van 18.125 euro. Hierbij waren drie personen van Sikh-origine betrokken, waarvan één gekend in een groot Indo-Pakistaans mensensmokkeldossier te Brussel. Bij het verhoor verklaarden ze dat het een lening betrof. Het parket van Antwerpen legde een verband met het hawala-bankiersysteem[119] en liet de gelden in beslag nemen.

Het dossier werd overgemaakt aan het parket van Tongeren waar de verdachten verbleven en waar het onderzoek naar mogelijke feiten van witwassen en mensensmokkel werd voortgezet. Uit het financieel onderzoek bleek er sprake van een grote discrepantie tussen enerzijds het wettelijk gekende beroepsinkomen van de betrokkene via zijn fiscale aangiftes en anderzijds de gerealiseerde transacties naar het buitenland ten belope van meer dan 30.000 euro. Tijdens zijn verhoor kon hij hierover geen enkele uitleg geven. De speurders vermoedden dat hij ten behoeve van de Brusselse Indo-Pakistaanse smokkelorganisatie verantwoordelijk was voor de financiële transfers tussen België en India.

In 2007 kreeg de federale politie van Tongeren via het Arrondissementeel Informatiekruispunt (AIK) nieuwe informatie over de betrokkene, waarop het parket van Tongeren besliste een gerechtelijk onderzoek te vorderen met het oog op het bekomen van een afluistermaatregel. Uit de telefoontap bleek dat de verdachte in het kader van mensensmokkelactiviteiten geld transfereerde naar India. Tussen 30 maart 2007 en 26 april 2007 werden op die manier financiële transacties getraceerd van België naar India voor een bedrag van 248.377,5 euro. Een handelszaak, mede aangeklaagd als rechtspersoon tijdens het proces, diende hierbij als

118 Antwerpen, 17 november 2010, 14de K. Zie hierover Hoofdstuk 4: Rechtspraak.

119 Het hawalasysteem is een parallel banksysteem waarbij men vanuit om het even welk land naar om het even welk ander land een bedrag kan overmaken zonder dat hier enig spoor van terug te vinden is. Het systeem is volledig anoniem. Voor meer uitleg, zie: Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, *'Bestrijden met mensen en middelen'*, p. 48.

dekmantel. De verdachten waren zich bewust dat hun telefoon werd afgeluisterd en dat ze mogelijk aan de grens zouden worden tegengehouden door de grenspolitie. Bij een interceptie van hun auto werd 27.000 euro cash geld gevonden op het lichaam van de echtgenote van betrokkene.

3.2. Koerdisch mensensmokkeldossier (codenaam: ISHTAR)

De feiten speelden zich af in de regio Brussel tussen september 2009 en februari 2010. In dit dossier werden de beklaagden door de correctionele rechtbank van Brussel veroordeeld voor mensensmokkel.[120] De meeste beklaagden waren Iraakse Koerden. Eén van de medebeklaagden was een Britse vrachtwagenchauffeur.

Er was in dit dossier sprake van een dode verstekeling, verschillende zware geweldplegingen tegen smokkelslachtoffers en een moordpoging tegen een concurrerende trafikant. Een smokkelklant die het slachtoffer werd van een steekpartij bij een achtervolging van de trafikanten werd door de lokale politie niet gedetecteerd en geïdentificeerd als een smokkelslachtoffer in kader van het statuut mensenhandel.

3.2.1. Organisatie transporten

Deze (Iraaks-)Koerdische criminele organisatie smokkelde vooral Afghanen, Koerden (uit Irak, Iran en Turkije) en Vietnamezen per vrachtwagen naar Engeland en in mindere mate naar Scandinavië. Sporadisch werden ook Chinezen, Indiërs, Pakistanen en Albanezen gesmokkeld. De klanten werden aangeleverd door verschillende andere mensensmokkelorganisaties, voornamelijk vanuit Frankrijk. De gesmokkelden werden opgepikt aan het station te Brussel of afgehaald in Parijs of Calais.

De Koerdische organisatie voerde zowel transporten uit 'zonder garantie' als 'met garantie'. In transporten zonder garantie werden de smokkelklanten zonder medeweten van de vrachtwagenchauffeur in de laadruimte van de vrachtwagen gestopt. De kostprijs hiervoor lag tussen de 1.200 en 1.500 euro. Bij transporten met garantie werden de smokkelklanten in samenwerking met de truckers verstopt, hetzij onder het windscherm, hetzij in het slaapgedeelte van de cabine, hetzij onder de plastiek kap op het dak bovenop de bestuurderscabine. De kostprijs voor een transport met garantie naar Engeland varieerde tussen de 5.000 en 6.000 euro. Dagelijks werden er vanuit Calais tien tot vijftien transporten met garanties uitgevoerd. De smokkelaar kroop soms mee in vrachtwagen en keerde nadien vanuit het Verenigd Koninkrijk terug als verstekeling in een vrachtwagen.

Verschillende parkings langs de E40 stonden onder de controle van de Belgische tak van de Koerdische organisatie. Hierbij ging het vooral om de parkings in Groot-Bijgaarden, Wetteren, Gent en Drongen en over de terreinen in Calais en Duinkerken. De vrachtwagenchauffeurs brachten de nacht door op deze terreinen vooraleer zij hun reis verder zetten naar de havens om in te schepen in een overzetboot met bestemming Verenigd Koninkrijk. De Koerdische organisatie beschouwde de parkings als haar territorium en duldde geen concurrentie. Teneinde die controle te behouden werd geweld niet geschuwd. Wel werden de parkings verhuurd aan andere smokkelorganisaties.

Tijdens het weekend vonden er geen transporten plaats omdat er dan geen vrachtwagens reden. Tijdens de week werd vooraf gecontroleerd of er voldoende vrachtwagens op de autosnelweg waren. Men redeneerde dat voldoende wagens op de autosnelweg, eveneens zorgde voor voldoende vrachtwagens op de parkings.

Eén van de bendeleden opereerde vanuit het Klein Kasteeltje waar hij op basis van zijn asielaanvraag tot zijn aanhouding verbleef. Tijdens de huiszoeking in het Klein Kasteeltje werd de gsm teruggevonden die hij nog steeds gebruikte voor de mensensmokkel. In zijn afgeluisterde gesprekken met de leider vroeg hij hem om snel naar het asielcentrum te komen om de nieuwe smokkelkandidaten te zoeken.[121]

120 Corr. Brussel, 9 februari 2011, 51ste k. De uitgesproken gevangenisstraffen lopen van 4 jaar tot 10 jaar (hoofdbeklaagde). Een beklaagde werd ook vervolgd en veroordeeld voor poging tot doodslag. Verschillende beklaagden hebben beroep aangetekend, zodat deze zaak opnieuw behandeld moet worden door het hof van beroep van Brussel (oktober 2011).

121 Tijdens zijn verhoor zweerde hij nooit mensen gesmokkeld te hebben met volgende uitspraak: "*Het is al 8 maanden dat mijn moeder me geld opstuurt. Mijn vader is gestorven als martelaar en mijn moeder trekt een martelaarsloon daarvoor, ze stuurt me dat geld op.*"

3.2.2. Autoritaire organisatiestructuur

De Koerdische criminele organisatie had een verticale hiërarchische structuur met een sterk autoritair karakter. De leider gaf de opdrachten en bestrafte zijn leden in geval van ongehoorzaamheid. Eén van de medebeklaagden verklaarde tijdens zijn verhoor dat de leider veel macht had in Irak. Uit een afgeluisterd telefoongesprek bleek dat de leider ooit een smokkelaar met een touw rond zijn nek heeft gesleept omdat hij zonder zijn toelating had gewerkt.

De leden van de harde kern van de smokkelorganisatie werkten elk afzonderlijk (voor zichzelf) ook samen met verschillende chauffeurs, contactpersonen en truckers.[122] Er waren enerzijds smokkelklanten van de organisatie en anderzijds klanten van de individuele trafikanten. Dit leidde tot veel onderling wantrouwen en discussie tussen de smokkelaars. Ze wisten bijvoorbeeld niet hoeveel chauffeurs er voor de organisatie werkten. Omdat de leider niet altijd op de hoogte gebracht werd van alle handelingen, waren er geregeld interne conflicten, met onderlinge steekincidenten tot gevolg.

3.2.3. Afrekeningen

De Iraaks-Koerdische mensensmokkelorganisatie heeft zowel in Frankrijk als in België geweld gebruikt tegen concurrerende bendes uit de regio Koerdistan die getracht hadden Vietnamese contactpersonen voor zich te winnen. Het gebruik van vuurwapens werd hierbij niet geschuwd. Deze gevechten resulteerden in verschillende gewonden. Ook de Vietnamese contactpersonen werden in Duinkerke met messen aangevallen en gestoken.

Aanvankelijk werkte de Iraaks-Koerdische organisatie samen met de Indische mensensmokkelorganisatie, die in het vorig Jaarverslag besproken werd.[123] Deze samenwerking stopte doordat er ruzie ontstond over het gebruik van een parking. In een poging de alleenheerschappij over de parking te veroveren, reden leden van de Koerdische organisatie naar de parking met de bedoeling de Indische smokkelaar te vermoorden. De Indische smokkelaar overleefde het maar werd levensgevaarlijk gewond achtergelaten.

Een ander geval van zware geweldpleging vond plaats aan de parking van Gentbrugge (E17) tegen een Nederlandse vrachtwagenchauffeur die er zijn nachtrust nam. Hij werd 's nachts wakker doordat leden van de organisatie smokkelklanten in zijn vrachtwagen wilden verstoppen. Hij ging kijken wat er aan de hand was en werd geconfronteerd met twee mannen die achter de laadruimte van zijn oplegger stonden. Een derde man bevond zich in de laadruimte. De chauffeur werd bedreigd met een mes en kreeg een vuistslag in het gezicht. Hij probeerde naar zijn cabine te vluchten, maar werd achtervolgd door één van de daders die dreigde met een voorwerp op de cabine te slaan. Toch kon de trucker wegkomen en bij de verkeerspost in Gentbrugge riep hij de hulp van de politie in.

3.2.4. Contratechnieken

De organisatie ging zeer professioneel te werk. Ze voerde contraobservaties uit en zorgde ervoor dat haar leden voortdurend wisselden van oproepnummer, gsm, voertuig en verblijfplaats. De Koerdische dadergroep werd regelmatig vanuit het Verenigd Koninkrijk bevoorraad met nieuwe ongebruikte sim-kaarten, zodat de leden van de organisatie geregeld van oproepnummer konden veranderden. Ze dachten ten onrechte dat de politie de Britse telefoniekaarten niet kon afluisteren.

De politie heeft tijdens een verhoor van de verdachten vastgesteld dat de bendeleden enorme schrik hadden om ook maar iets te zeggen. Ze ontkenden alles, zelfs wanneer ze met ontegensprekelijke bewijzen werden geconfronteerd.[124] De leider had al zijn bendeleden bevolen om alles te ontkennen. Een chauffeur die verklaringen had afgelegd werd bij zijn laatste verschijning voor de raadkamer in het cellencomplex met de dood bedreigd door de andere verdachten. Tijdens zijn verhoor toonde hij de politie de littekens van twee hakbewegingen met een bestekmes die hij in de gevan-

122 Ze hebben contacten met Afghaanse, Vietnamese en Chinese tussenpersonen in Frankrijk en België. Ze werken eveneens met een Turkse en Engelse vrachtwagenchauffeur.

123 Zie: Jaarverslag Mensenhandel- mensensmokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse.

124 Een beklaagde gedroeg zich volgens de politie erg zenuwachtig toen hij geconfronteerd werd met bewijslast en er niet meer onderuit kon. Op die momenten werd hij verbaal agressief en zei tot tweemaal toe dat hij Christenen ging vermoorden in Irak: *"Als ik vrij ben, dan ga ik terug naar Irak. Daar geef ik niet om hoor, ik wil zelfs nu terug naar Irak. Ik ben een moslim en dan gaan we daar wat Christenen vermoorden, voor het geld."*

genis op zijn rug kreeg. Uit angst voor repercussies ten aanzien van zijn familieleden in Irak (die ook bedreigd werden), weigerde hij de vraag te beantwoorden over wie hem uitbetaalde. Hij antwoordde affirmatief op de vraag van de politie 'heeft de leider zoveel macht in Irak?'.

3.2.5. Financieel

De opbrengsten uit de mensensmokkel werden niet in België bewaard, maar via een tussenpersoon in het Verenigd Koninkrijk (via het hawala-systeem) naar Irak overgemaakt zodat geen sporen van de geldstromen achterbleven. Uit een afgeluisterd telefoongesprek bleken de smokkelopbrengsten voor de laatste drie weken voor de leider van de organisatie alleen al 134.705 pond te bedragen.

De smokkelklanten werden pas vrijgelaten na regeling van de betalingen. Zo bleek in één geval uit een afgeluisterd telefoongesprek dat de Vietnamese gesmokkelden niet vrijgelaten werden zolang de Afghaanse smokkelaars uit Parijs, die ze aangeleverd hadden, de Koerdische smokkelaars niet hadden betaald. Tevens kreeg een Koerdisch bendelid de opdracht een Afghaan te gijzelen en hem een pak slaag te geven.[125]

Met de Afghaanse smokkelklanten werd er telkens een Koerdische mensensmokkelaar meegestuurd die ervoor moest zorgen dat de betalingen geregeld werden. Ze schakelden daarbij handlangers in London in die moesten instaan voor ontvangst van het geld. Voor transporten naar Zweden moest het geld ook eerst in bewaring worden genomen in het Verenigd Koninkrijk. Hiervoor werd een winkel aangeduid waar het geld in bewaring kon worden gegeven.

3.2.6. Slachtofferverklaringen

Verschillende slachtoffers werden opgenomen in het slachtofferstatuut mensenhandel. Eén van hen, een Pakistaan, heeft zich burgerlijke partij gesteld bij het proces. Dit slachtoffer werd door de politie ondervraagd in het bijzijn van een begeleidster van Pag-Asa. Hij werd geïntercepteerd in een vrachtwagen samen met vier Afghanen. Tijdens zijn verklaringen heeft hij de smokkelaars en organisator aangeduid. Via een tussenpersoon in het Verenigd Koninkrijk nam hij contact met de leider. Hij moest naar het Noordstation in Brussel komen, werd er geblinddoekt en naar de parking in Grimbergen gebracht. Op de parking werd hij samen met vier Afghanen die hij niet kende, op een oplegger van een vrachtwagen geplaatst. Wanneer hij aanvankelijk weigerde om in te stappen werd hij door de bendeleden met de dood bedreigd. Omdat de Afghanen hun plaats opeisten, moest hij gedurende acht uur in de oplegger rechtstaan.

Een ander slachtoffer dat beroep kon doen op het slachtofferstatuut deed zijn volledig smokkelrelaas. In zijn omgeving in Vietnam hadden vele personen familie in het Verenigd Koninkrijk, die grote sommen geld naar huis stuurden. Hij vroeg zijn ouders of hij ook naar daar kon trekken om er voor hen geld te verdienen. Zijn ouders gingen akkoord en, om het geld voor de reis samen te krijgen, gingen ze schulden aan bij vrienden en familieleden en verkochten ze grond. Daarnaast leende hij geld van een Vietnamees die al in het Verenigd Koninkrijk woont. Een kennis gaf hem een telefoonnummer van een smokkelaar en telefonisch werd in juli 2009 een bedrag van 18.000 euro overeengekomen. Hij moest het geld in orde brengen en wachten op een telefoontje. Op 13 oktober 2009 werd hij gebeld met de mededeling dat hij de volgende dag, samen met twee kennissen uit zijn dorp, een taxi moest nemen naar een café op de luchthaven van Hanoi. Daar wachtte een contactpersoon en kreeg hij een vliegticket en een paspoort op zijn naam.

In de luchthaven in Rusland werden ze opgewacht door een Vietnamees en een 'buitenlander' aan wie ze hun gsm, paspoort en al hun papieren moesten afgeven. Met de auto werden ze naar een bos gevoerd waar ze onder toezicht in tenten sliepen. Na een week liepen ze te voet en onder begeleiding van vijf opzichters gedurende meerdere dagen langs treinsporen (en bivakkeerden in het woud) tot ze arriveerden aan een drukke weg waar een auto met twee chauffeurs klaar stond. Na twaalf uur rijden werden ze gehuisvest in een mooi huis met alle comfort maar dat ze niet mochten verlaten. Na een week reden twee nieuwe chauffeurs hen gedurende een rit van 18 à 20 uren naar Parijs. Hier logeerden ze in een appartement van een Vietnamees, waarna een taxi hen enkele dagen later naar Calais bracht en ze opnieuw in een tentenkamp in het bos terechtkwamen.

125 Hij kreeg de opdracht de Afghaan naar de kamer te brengen om hem met zijn benen omhoog te trekken en hem 'wat kloppen te geven'.

Na twee weken (begin december 2009) werd hen gezegd dat de reis naar Engeland nog eens 3.000 euro extra zou kosten omdat het traject tussen Rusland en Frankrijk niet te voet maar met de auto was afgelegd. Omdat de ouders van de betrokkene het geld niet meteen konden verzamelen, moest hij wachten tot begin januari 2010. De anderen waren al vertrokken omdat zij het geld sneller konden voorleggen.

De gesmokkelden werden steeds per drie in vrachtwagens gestoken. Van de smokkelaar kregen ze te horen dat ze, als de vrachtwagen na vijftien minuten zou stoppen, op een vrachtwagen richting Engeland zaten. Indien de vrachtwagen na die tijd nog steeds zou doorrijden, was dit niet het geval. Dan moesten ze hard bonken op de wand tot de chauffeur, die niet op de hoogte was, hen zou horen en zou stoppen. Op die manier werd viermaal tevergeefs getracht de betrokkene naar Engeland te smokkelen.

Nadien werd hem gezegd om vanuit België te vertrekken en werd hij met een bestelwagen naar een parking langs de E40 gebracht en in een vrachtwagen gestopt. Maar ook deze vrachtwagen reed niet naar Engeland. Toen deze stopte zijn ze eruit gekropen en heeft de politie hen iets later opgepakt. Na een tweetal uren werden ze vrijgelaten. De betrokkene telefoneerde daarop naar de Vietnamees in Parijs die hem het adres van het safehouse opgaf waar hij later opnieuw opgepakt werd door de politie. Ondertussen hadden zijn ouders het volledige bedrag via een tussenpersoon in Vietnam moeten betalen.

3.2.7. Geweldpleging

De smokkelaars traden heel gewelddadig op tegen hun smokkelklanten. Dit wordt ondermeer bevestigd door het verhaal van een Vietnamees slachtoffer dat via de telefoontap kon worden opgetekend. Op basis van de telefoontaps kon de federale politie afleiden dat er een steekpartij had plaatsgevonden. Het slachtoffer werd als 'diel' bestempeld in de gesprekken, wat veelzeggend 'krijgsgevangene' betekent. Het slachtoffer was een vijftal dagen voor de feiten per trein naar België gekomen. Hij werd in de buurt van het Noordstation in Brussel door vier personen ontvoerd en aan zijn polsen gekneveld met een koord. Eén van de daders hield een mes op zijn keel zodat hij niet zou bewegen. Van daaruit werd hij aan boord van een witte bestelwagen naar een soort 'tent' gebracht in een bos. Daar waren nog zeven of acht andere personen aanwezig die kompanen waren van zijn ontvoerders. De volgende dag werd hij overgebracht naar een ander bos, waar hij slagen kreeg en hem gevraagd werd om geld te geven.

De vierde dag was het slachtoffer in Brussel. Hij kon er op 31 oktober 2009 vluchten uit de plaats waar hij werd vastgehouden, maar hij werd achtervolgd door de gijzelnemers. In Schaarbeek liep hij al roepend om hulp van de politie een bloemenwinkel binnen. De uitbater negeerde de hulpvraag en vroeg hem zijn winkel te verlaten. Op dat ogenblik kwam één van zijn achtervolgers ook de zaak binnen. Deze man heeft hem dan naar buiten willen trekken maar omdat het slachtoffer weerstand bleef bieden, werd hij door zijn aanvaller neergestoken. Het slachtoffer kreeg meerdere messteken toegediend, was levensgevaarlijk gewond en diende onmiddellijk een chirurgische ingreep te ondergaan. Het slachtoffer zegt tevens bestolen te zijn van een tas met hierin 700 euro die hij droeg op het ogenblik van de feiten. De federale politie heeft gevraagd om dit dossier toe te voegen aan het smokkeldossier, maar het slachtoffer werd enkel getraceerd door agenten van de lokale buurtpolitie die onvoldoende op de hoogte waren van de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel. Ze beschouwden het als een zware vechtpartij. Het slachtoffer kwam nooit in het slachtofferstatuut terecht.

Uit een PV met overzicht van de geweldsdelicten tegen slachtoffers blijkt dit geen alleenstaand feit te zijn. Eén telefoongesprek gaat over een persoon die niet mocht vrijgelaten worden, op straffe van slagen. Volgens een ander gesprek zou een kind ontvoerd zijn in het Verenigd Koninkrijk omdat drie gesmokkelde Afghanen hun smokkeltrip niet betaald hadden. Nog een ander telefoongesprek verliep tussen de leider en een Vietnamese safehousebewaarder, die Vietnamese personen bij hem hield. De leider zei hem de Vietnamese gesmokkelden te melden dat er geen geld voor hen betaald was – en dat ze bij uitblijven van betaling die nacht zouden worden vermoord. Ten slotte vermelden we nog een telefoongesprek waarin de leider werd gemeld dat een concurrerende bende smokkelklanten had afgenomen. Het Koerdisch bendelid vroeg hem of hij deze mensen moest slaan. Hierop antwoordde de leider dat hij de smokkelklanten veel moest slaan en hen de boodschap moest geven dat ze niet meer naar België mochten komen want dat België van hem was.

3.2.8. Dode verstekeling

De centrale dienst mensenhandel van de federale politie geeft volgende informatie door over het aantreffen van een dode Indische verstekeling. Op 30 oktober 2009 werd in de haven van Calais een Sloveense vrachtwagen met Bosnische chauffeur gecontroleerd door middel van een 'Heart Beat' detector welke de hartslag van aanwezige personen aan boord van een voertuig registreert. De detector gaf de aanwezigheid van personen in de oplegger aan zodat hiervan de laaddeuren geopend werden. Tussen de lading houten paletten werden drie Indische verstekelingen aangetroffen. Twee van de drie verstekelingen kwamen op sommatie van de controleurs uit het voertuig. De derde Indiër bleef echter gehurkt zitten en reageerde niet. Bij nader toezien stelde men vast dat deze persoon geen teken van leven meer gaf. De opgeroepen hulpdiensten hebben nog tevergeefs getracht hem te reanimeren. Betrokkene was in het bezit van een Belgisch document 'bevel om het grondgebied te verlaten'. Op basis van verschillende geregistreerde telefoongesprekken kan volgens de politie met zekerheid aangetoond worden dat de Koerdische dadergroep actief betrokken was bij het smokkelen van deze drie Indische verstekelingen. De Franse autoriteiten hebben de twee verstekelingen en de Bosnische chauffeur aangehouden voor de tenlastelegging inzake de inbreuken op de Franse vreemdelingenwet.

4. Besluit: slachtoffers in het nauw

In verschillende dossiers hebben we problemen vastgesteld met het slachtofferstatuut mensenhandel. In de bespreking van de nieuwe Europese richtlijn in hoofdstuk 1 bogen we ons al over dit aspect.

Sommige dossiers sleepten zolang aan dat de slachtoffers alle belangstelling in het verloop van het onderzoek verloren hadden en zich volledig in de steek gelaten voelden. De parketten en arbeidsauditoraten moeten de dossiers mensenhandel met prioriteit behandelen. Het heeft weinig zin om slachtoffers bijna tien jaren na de feiten hierover te blijven verhoren.

Andere slachtoffers wensten zo snel mogelijk op basis van een vrijwillige repatriëring naar hun herkomstland terug te keren en trokken zich ten onrechte terug uit of verzaakten aan het slachtofferstatuut. Zo verloren ze de mogelijkheid om later tijdens het proces in rechte op te treden. Dit had voorkomen kunnen worden door te garanderen dat door de tijdige aanstelling van een advocaat, hun rechten - ook bij hun afwezigheid – gevrijwaard zouden blijven. Dit is immers de enige waarborg opdat slachtoffers hun schadeclaim kunnen blijven laten gelden.

Sommige slachtoffers wensten niet in het slachtofferstatuut te stappen omdat ze al met hun familie in een huurhuis woonden en geen belang zagen in de opvang in een slachtoffercentrum. De centra en de eerstelijnsdiensten moeten daarom de slachtoffers voldoende informeren over het feit dat de slachtofferbegeleiding flexibel op maat kan worden toegepast en niet altijd tot een opname in een opvanghuis hoeft te leiden. De vraag zal zich gauw stellen of het systeem van een verplichte slachtofferbegeleiding al dan niet in strijd is met de principes van de nieuwe EU-richtlijn.

In dossiers van economische uitbuiting met complexe constructies zoals detacheringen en/of schijnzelfstandigen, hebben we vastgesteld dat de slachtoffers niet altijd tijdig gedetecteerd werden door de eerstelijnsdiensten en de bevoegde magistraten. In het belangrijke toiletdossier, dat ook in deel 2 als casus zal worden behandeld, werd geen enkel slachtoffer tijdig gedetecteerd en in het slachtofferstatuut mensenhandel opgenomen. In het carwashdossier van schijnzelfstandigen werd een slachtoffer ten onrechte niet opgenomen in het statuut en gerepatrieerd, doordat hij enkele jaren daarvoor al een negatief antwoord had gekregen op zijn regularisatieaanvraag, vergezeld van een bevel om het grondgebied te verlaten. Hierbij moet wel vermeld worden dat in zo'n situaties een aantal werkkrachten soms in een grijze zone zitten doordat ze zelf medeplichtig (gemaakt) zijn bij OCMW-fraude of op wederrechtelijke manier hun verblijfsdocumenten bekomen hebben. Voor de eerstelijnsdiensten is het niet altijd evident om vanuit dergelijke situaties slachtoffers te

identificeren en detecteren om ze onmiddellijk in het statuut te laten opnemen.

In smokkeldossiers hebben we vastgesteld dat een smokkelklant die het slachtoffer werd van een steekpartij bij een achtervolging van zijn smokkelaars door de lokale politie niet geïdentificeerd en gedetecteerd werd als een smokkelslachtoffer in het kader van het statuut mensenhandel. Dit bevestigt het belang om de lokale politie te sensibiliseren voor de herkenning van slachtoffers die in aanmerking komen voor het statuut mensenhandel.

HOOFDSTUK 3: CIJFERGEGEVENS EN STATISTISCHE INFORMATIE

Medio 2011 is er geen operationele centrale dataverzameling voor mensenhandel en –smokkel. Het ontbreken hiervan wordt al sinds 2004 herleid tot 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. Twee kernopdrachten blijven hierdoor onuitgevoerd: het verzamelen, centraliseren en uitwisselen van gegevens enerzijds en de strategische analyses met het oog op politieke, strategische en/of operationele acties anderzijds .

In die tussentijd werden buiten het IAMM-raamwerk weinig initiatieven genomen om alternatieven hiervoor te ontwikkelen of om te werken aan een betere exploitatie van de data waarover de verschillende actoren van de multidisciplinaire samenwerking beschikken.

Tussen 2005 en 2010 hebben sociale fraude, economische uitbuiting en mensenhandel met het oog op de uitbuiting van werk, belangrijke aandacht van de overheid gevergd en specifieke investeringen. We hebben hier de laatste jaren dan ook nauwgezet en kritisch verslag over uitgebracht.

In dit onderdeel komen basiscijfers aan bod van de verschillende actoren van de multidisciplinaire samenwerking:

- kaarten met gegevens uit de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) die door de Federale Politie wordt beheerd;
- gegevens aan die ons ter beschikking zijn gesteld door de Sociale Inspectie van de FOD Sociale Zekerheid en van de inspectie Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg (WASO);
- data van de Dienst Vreemdelingenzaken;
- cijfers over vervolgingen, ter beschikking gesteld door het College van Procureurs-generaal;
- data van de gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers;
- cijfers die betrekking hebben op het aantal veroordelingen voor feiten van mensenhandel, die ons met uitleg werden meegedeeld door de Dienst Strafrechtelijk Beleid;.

I. Politionele data

Voor de weergave van deze cijfers baseren we ons op de gegevens die afkomstig zijn uit de Algemene Nationale Gegevensbank van de Politie. De politie stelde ook kaarten ter beschikking waarin deze gegevens zijn verwerkt en waardoor een geografische voorstelling per type inbreuk mogelijk is.

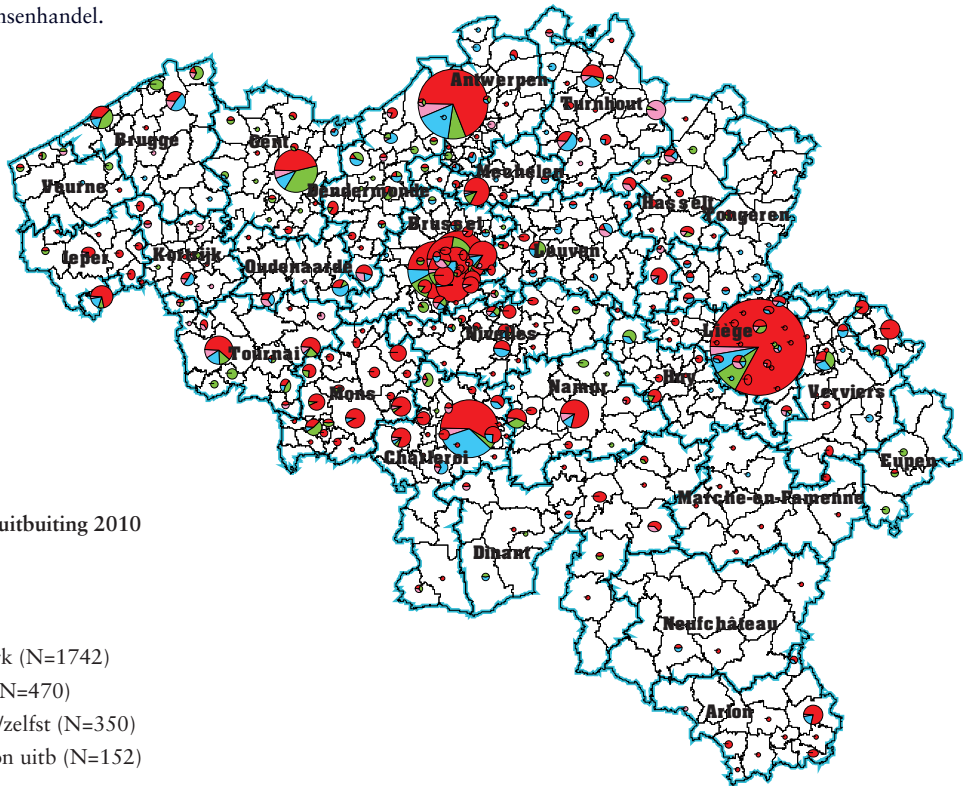
Alvorens deze kaartgegevens voor te stellen is het nuttig om voor de verschillende uitbuitingssectoren van mensenhandel de politiegegevens op een rij te zetten, waardoor een vergelijking in de tijd van het aantal geregistreerde vaststellingen door de politie mogelijk is. We maken dus gebruik van de mogelijkheid om de categorie mensenhandel (MH) met het oog op het maken van kinderporno als zodanig weer te geven en de evolutie van deze vaststellingen in de tijd. Dat kan niet zonder het maken van de kanttekening dat ons geen veroordelingen bekend zijn voor feiten van mensenhandel met deze uitbuitingsfinaliteit.

De belangrijkste vaststelling bij deze cijfers ligt in het opmerkelijk hoge cijfer dat in 2007 het geregistreerde aantal inbreuken voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting weergeeft en sindsdien nooit meer werd benaderd.

Tabel 1: *Uitbuitingssectoren (Bron: Algemene Nationale Gegevensbank, Politie)*

	2007	2008	2009	2010
MH met het oog op seksuele uitbuiting	118	115	130	119
MH met het oog op maken kinderporno	19	14	19	15
MH met het oog op de uitbuiting van bedelarij	11	15	8	11
MH met het oog op econ. uitbuiting	283	182	191	152
MH met het oog op organenhandel	0	0	2	0
MH met het oog op dwang tot misdrijf	8	10	11	16
Totaal	439	336	361	313

Kaart 1: *Inbreuken economische uitbuiting in 2010 volgens de gemeenten (n=2714) – Bron: ANG* – Belangrijke opmerking: Het is onmogelijk om na te gaan of bij de inbreuken economische uitbuiting andere dan MH effectief onderzoek gebeurde of uitgekeken werd naar indicaties mensenhandel.



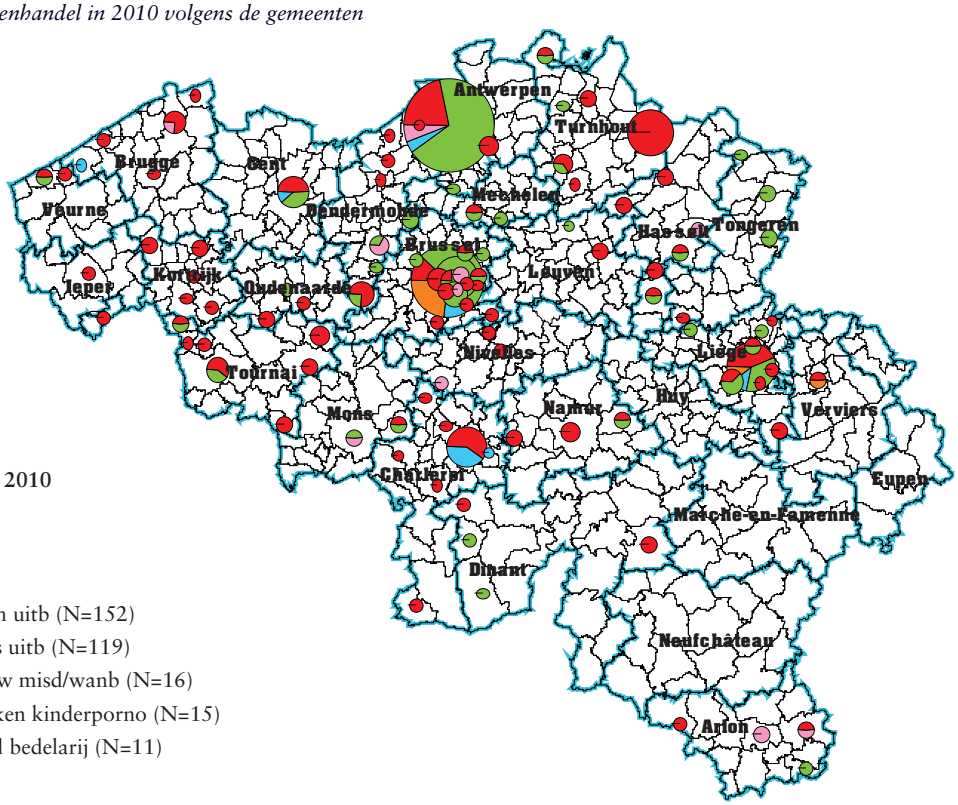
Inbreuken economische uitbuiting 2010



50
25
5

- Sluikwerk/zwartwerk (N=1742)
- Ambulante handel (N=470)
- Buitenlandse werkn/zelfst (N=350)
- MH met oog op econ uitb (N=152)

Kaart 2: *Inbreuken mensenhandel in 2010 volgens de gemeenten*



Inbreuken mensenhandel 2010



10
5
1

- MH met oog op econ uitb (N=152)
- MH met oog op seks uitb (N=119)
- MH met oog op gedw misd/wanb (N=16)
- MH met oog op maken kinderporno (N=15)
- MH met oog op expl bedelarij (N=11)

2. Data van sociale inspectiediensten

Het is niet het opzet van dit korte onderdeel om op een gelijkaardige manier tot een cijfervoorstelling te komen van de feiten van mensenhandel die door de sociale inspectiediensten in een *Pro Justitia* worden overgemaakt. Dat neemt niet weg dat er een aantal gegevens kunnen worden meegedeeld die een evolutie tonen, die zich hopelijk in een duurzame tendens zal vertalen.

De Sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid stelde in 2009, voor inbreuken mensenhandel, vier *Pro Justitia's* (betreffende vijf werknemers) en twee strafrapporten (betreffende 4 werknemers op). In 2010 ging het om zestien *Pro Justitia's* (betreffende 25 werknemers) en achttien strafrapporten (betreffende 95 werknemers). Strafrapporten, in tegenstelling tot Pro Justitia's, moeten niet overgemaakt worden aan de overtreder en worden opgesteld ten behoeve van het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter. Ze hebben niet dezelfde bewijskracht als *Pro Justitia*. Hun bewijswaarde moet desgevallend wel door de rechter beoordeeld worden.

Dat betekent dat de Sociale Inspectie meer en meer zelf – dus niet in ondersteuning van een politieoptreden – gaat mededeling doen van zijn vaststellingen aan het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter. Misschien is het interessant om deze vaststelling te leggen naast de eerder gedane vaststelling over het geringere aantal door de politie gedane vaststellingen van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.

Een evolutie naar een sterker gebruik van de mogelijkheid tot het opstellen van strafrapporten werd ook vastgesteld bij het SIRS-SIOD, daar waar het ging om de vaststelling van inbreuken op de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, zonder dat het evenwel mogelijk is specifieke cijfers te bieden die de link leggen tussen het gebruik van het strafrapport en vaststellingen inbreuken mensenhandel.

3. 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 2010** 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 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, 2009 en 2010 wordt een basis voor vergelijking geboden. De tabel beperkt zich, in tegenstelling tot de vorige twee jaar, tot de weergave van de gronden die onder de omschrijving van mensenhandel sensu stricto vallen.

Alleen wat de cijfergegevens betreft aangaande inbreuken op de vreemdelingenwet, wordt er nog geen onderscheid gemaakt tussen vervolgingen voor mensensmokkel en vervolgingen voor feiten van strafbare hulp bij illegale binnenkomst en verblijf (die niet onder de gewoonlijke toepassing van de omschrijving van mensenhandel en/of –smokkel vallen).

De belangrijkste tendensen die we waarnemen zijn: de vervolgingen voor feiten van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting blijven, ondanks de dalingen in Bergen en Luik, in de lijn van de verhoging die we tussen 2008 en 2009 vaststelden. Omgekeerd, kan de constante lijn in het aantal vervolgingen voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting

in Bergen en Luik de landelijk sterk dalende lijn van vervolgingen voor die uitbuitingsvorm niet neutraliseren.

De sterke daling van vervolgingen in het rechtsgebied Gent voor feiten van mensensmokkel en strafbare hulp bij illegale binnenkomst en verblijf, staat in contrast met de cijfers elders, die een meer verdeeld beeld geven.

Tabel 2: *College van Procureurs-generaal, statistische analisten (Bron: Databank van het College van Procureurs Generaal – Statistisch Analisten)*

	ANTWERPEN			BRUSSEL			GENT			LUIK			BERGEN			FEDERAAL PARKET			TOTAAL	TOTAAL	TOTAAL
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
"Artikel 433*quinquies* §1, 1° MH UB Seksueel"	58	53	49	27	61	76	18	24	29	22	42	17	13	8	4	3	1	0	141	189	175
"Artikel 433*quinquies* §1, 2° MH UB Bedelarij"	2	1	0	6	8	2	3	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	12	10	5
"Artikel 433*quinquies* §1, 3° MH UB Economisch"	53	43	31	37	41	21	69	42	39	22	18	22	20	29	23	1	0	0	202	173	136
"Artikel 433*quinquies* §1, 4° MH Ill. Wegname Organen"	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
"Artikel 433*quinquies* §1, 5° MH Dwang tot Misdrijf"	8	3	2	5	3	2	4	3	4	11	9	10	2	2	1	0	0	1	30	20	20
"Mensensmokkel en andere 77*bis*, 77*ter*, 77 *quater*, 77*quinquies* Wet van 15 december 1980"	11	34	21	71	80	61	366	242	228	7	5	13	3	1	2	4	0	0	462	362	325
TOTAAL	132	134	103	147	193	163	460	312	301	63	75	64	38	40	30	8	1	1	848	755	662

4. 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, de cel NBMV, 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). Meer gedetailleerde informatie bevindt zich in het recentste Jaarverslag van de Dienst Vreemdelingenzaken.

De andere cel, de cel Mensenhandel (de cel MH), 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.[126]

Als algemene tendens kunnen we in **2010** een lichte stijging (+15) vaststellen van het aantal personen dat het beschermingsstatuut effectief heeft bekomen, na de algemene daling die we in 2009 hebben vastgesteld.

Wat **economische uitbuiting** betreft, stelde men in **2006** 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. De relatieve toename van economische uitbuitingsdossiers valt in **2008** licht terug en wordt in **2009** doorgezet door de algemene dalingstendens. De lichte algemene stijging van **2010** kan voornamelijk worden toegeschreven aan het stijgend aandeel van mannelijke slachtoffers van boven de dertig jaar oud.

Voor **mensensmokkel** noteren we - na de opvallende stijging van het aantal mensensmokkelslachtoffers tussen **2007** en **2008** (van 9 naar 21) - voor **2009** en **2010** respectievelijk 17 en 14 slachtoffers.

Tabel 3: *Sectoren van uitbuiting en leeftijd in 2010 (bron DVZ)*

	Diversen	Bedelarij	Economisch	Smokkel	Prostitutie	Totaal
<18	1	1	0	1	6	9
18-25	1	0	6	5	21	33
26-30	3	0	25	4	7	39
>30	1	1	41	4	9	56
Totaal	6	2	72	14	43	137

Het is mogelijk dat de minderjarige slachtoffers in deze tabel zijn opgenomen als slachtoffer dan wel als kind van een meerderjarig slachtoffer van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

Tabel 4: *Sectoren van uitbuiting en geslacht in 2010 (bron DVZ)*

	Diversen	Bedelarij	Economisch	Smokkel	Prostitutie	Totaal
Man	4	1	60	13	1	79
Vrouw	2	1	12	1	42	58
Totaal	6	2	72	14	43	137

Tabel 5: *Sectoren van uitbuiting en de meest voorkomende nationaliteiten in 2010 (bron DVZ)*

	Diversen	Bedelarij	Economisch	Smokkel	Prostitutie	Totaal
Bulgarije	0	0	11	0	16	27
Roemenië	0	2	9	0	12	23
Marokko	3	0	17	0	0	20
China	1	0	10	0	2	13
India	0	0	4	7	0	11

126 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 77*bis* in de omstandigheden bedoeld in artikel 77*quater*, 1°, uitsluitend voor wat de niet begeleide minderjarigen betreft, tot en met 5°, en die met de autoriteiten samenwerken.

5. Data van de gespecialiseerde centra voor slachtoffers

De belangrijkste bron om de rol van de gespecialiseerde centra voor de opvang van de slachtoffers van de centra te kennen is de multdisciplinaire omzendbrief. In de jaarverslagen van de centra vindt men precieze informatie en cijfers over de opvang en begeleiding van slachtoffers. Om de hiernavolgende cijfers goed te interpreteren is het belangrijk te weten dat de registratie van aanmeldingen zonder opstarten van begeleiding centrum per centrum kan verschillen. Het kan ook dat de link met mensenhandel duidelijk niet kon gemaakt worden en dat onmiddellijk werd doorverwezen. Dat een begeleiding niet kon worden opgestart heeft dikwijls te maken met het verbreken van contact of het gebrek aan bewijs. Soms echter ligt de oorzaak ook bij het feit dat de feiten in het buitenland werden gepleegd. Als er in het bewuste land geen gespecialiseerde hulpinstanties zijn of het slachtoffer zich bewust tot een instantie in ons land richt voor bescherming en begeleiding, levert dat problematische situaties op.

Cijfers over de nieuwe begeleidingen beantwoorden aan de typologie die de omzendbrief voorziet. Zodra de eerste fase (reflectieperiode) wordt opgestart, en dus een bevel om het grondgebeid te verlaten wordt afgeleverd, is er sprake van een begeleiding. De organisatievorm van de psychosociale en de juridisch-administratieve begeleiding kan verschillen naargelang het centrum.

Aan de hand van de hierna weergeven tabellen kan men zich geen beeld vormen van de bezetting en de opvangcapaciteit van de centra. De indicator van de duur van de begeleiding, een erg belangrijke indicator, wordt hier niet behandeld, omdat ze beter en meer terecht aan bod komt in een analyse en beschrijving die hieraan gewijd wordt. Dat kan niet geboden worden binnen dit cijferoverzicht.

De cijfers die we aantreffen over uitbuitingsvorm, gender en leeftijd weerspiegelen vrij getrouw de cijfers van de Dienst Vreemdelingenzaken. Ook de belangrijkste nationaliteiten moeten dus in het achterhoofd worden gehouden: Bulgarije, Roemenië, Marokko, China en India. Hieraan dient toegevoegd dat Brazilië belangrijk blijft als herkomstland. Wat minstens aandacht verdient is dat slachtoffers afkomstig uit de twee recentste EU-lidstaten, Bulgarije en Roemenië, duidelijk voorkomen bij economische en seksuele uitbuitingsvormen, waar bij andere nationaliteitsgroepen het uitbuitingsprofiel uitgesprokener is.

Tabel 6: *Begeleidingen door de gespecialiseerde centra in de loop van 2006-2010*

Pag-Asa (Brussel)					
Nieuwe begeleidingen	68	74	65	50	45
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding	-	-	304	312	281
Stoppen met doorverwijzing	-	-	-	-	7
Payoke (Antwerpen)					
Nieuwe begeleidingen	60	52	85	63	53
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding	-	-	128	143	64
Stoppen met doorverwijzing	-	-	-	-	1
Sürya (Luik)					
Nieuwe begeleidingen	44	53	46	45	43
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding	-	-	146	129	154
Stoppen met doorverwijzing	-	-	-	-	0
Totaal 3 Centra					
Nieuwe begeleidingen	172	179	196	158	141
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding	-	-	578	584	499
Stoppen met doorverwijzing	-	-	-	-	8

Tabel 7: *Nieuwe begeleidingen door de drie centra, naar leeftijd en geslacht*

	Man < 18	Vrouw < 18	Man 18+	Vrouw 18+	Totaal
Seksuele uitbuiting	0	2	0	40	42
Economische uitbuiting	0	0	63	17	80
Uitbuiting bedelarij	0	0	0	1	1
Uitbuiting misdrijf	0	0	3	0	3
Organenhandel	1	0	3	0	4
Smokkel	0	0	10	1	11
Totaal	1	2	79	59	141

6. Justitiële data

De Dienst Strafrechtelijk beleid verzamelt sinds 1994 statistieken inzake veroordelingen, opschortingen en interneringen. Die statistieken zijn afkomstig uit het Centraal Strafregister. In dat register worden de beslissingen ingeschreven die kracht van gewijsde hebben. Het zijn de griffies van de hoven en rechtbanken die deze beslissingen aan het Strafregister overmaken. Er moeten een aantal belangrijke kanttekeningen gemaakt worden bij de cijfers die hier worden weergegeven:

» deze cijfers hebben betrekking op de periode van 2000 tot 2009. De gegevens vanaf 2005 kunnen slechts als voorlopige gegevens gezien worden aangezien er nog beslissingsbulletins moeten opgesteld worden voor die jaren (bijvoorbeeld: voor het jaar 2009 blijven er nog 25% op te stellen, voor 2006-2008 nog 10 à 15%). De daling die men verder ziet, sinds 2005, wat het aantal geregistreerde veroordelingen betreft kan niet doen besluiten dat er een vermindering zou zijn van het aantal vonnissen voor mensenhandel;

» de wetswijziging van 2005 had ondermeer tot doel de definities van mensenhandel en mensensmokkel af te stemmen op de Palermoprotocollen. Dat had tot gevolg dat de misdrijven van mensenhandel voortaan werden omschreven in het artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek en dat het misdrijf mensensmokkel in het artikel 77*bis* van de Wet van 15 december 1980. De codes van de gegevensbank werden pas aangepast in 2009. Daardoor worden de veroordelingen van 2005 en 2010 nog ingedeeld volgens de oude delictsomschrijvingen van artikel 380 Strafwetboek en het artikel 77*bis* van de Wet van 15 december 1980 dat zowel mensenhandel als mensensmokkel betrof.

De cijfergegevens betreffende het artikel 77*bis* kunnen dus betrekking hebben op feiten van mensenhandel of feiten van mensensmokkel. Aangezien bovendien de nieuwe artikelen na de wetswijziging van 2005 pas in 2009 in de gegevensbank werden ingevoerd, is het niet mogelijk betrouwbare informatie te bekomen over veroordelingen voor feiten van mensenhandel voor de periode 2005-2009. Bijvoorbeeld veroordelingen op grond van één van de onderdelen van het artikel 433*quinquies* werden misschien niet geëncodeerd, terwijl andere wel werden geëncodeerd onder de noemer van artikel 77*bis*.

Tabel 8 geeft de zaken als volgt weer:

» het aantal veroordelingsbulletins die minstens één verwijzing bevatten naar het artikel 380 van het Strafwetboek (uitbuiting van ontucht of prostitutie) maar geen inbreuk op het artikel 77*bis* van de Wet van 15 december 1980;

» het aantal veroordelingsbulletins die minstens één inbreuk betreffen op het artikel 77*bis* (mensenhandel en mensensmokkel) maar geen inbreuk op het artikel 380 van het Strafwetboek ;

» het aantal veroordelingsbulletins die tegelijk een inbreuk betreffen op grond van het artikel 380 van het Strafwetboek en het artikel 77*bis* van de Wet van 15 december 1980;

Tabel 8: *Veroordelingen voor feiten van mensenhandel (bron: Centraal Strafregister)*

Veroordelingen	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	207	179	234	265	320	404	363	324	305	250	198	132
Enkel Art 380	165	141	162	164	168	202	167	165	159	116	119	89
Enkel Art 77*bis*	25	23	53	78	126	156	148	109	94	103	70	38
Art 380 en Art 77*bis*	17	15	19	23	26	46	48	50	52	31	9	5

In de volgende tabel gaat het telkens om veroordelingen voor feiten van mensenhandel. Een veroordelingsbulletin kan betrekking hebben op één of meerdere hoofdveroordelingen, uitgesproken voor één of – vaak – meerdere misdrijven. De hier weergegeven straffen werden uitgesproken als onderdeel van een veroordeling voor feiten waaronder minstens een inbreuk op de mensenhandelwet werd weerhouden.

Tabel 9: *Straffen uitgesproken voor mensenhandel (bron: Centraal Strafregister)*

Beslissing	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal MH	207	181	234	267	320	404	365	324	305	250	198	132
MH en gevangenisstraf	204	177	228	256	318	381	350	307	290	229	189	115
MH en gevangenisstraf met uitstel	124	110	127	149	139	186	179	154	161	120	111	64
MH en boete	183	158	209	242	284	350	317	277	266	211	167	108
MH en werkstraf	0	0	0	0	1	3	4	8	2	11	2	7
MH en verbeurdverklaring	0	0	0	19	112	113	126	110	121	59	62	51
MH en verlies van bepaalde rechten	179	143	172	182	213	274	282	231	224	178	156	91
MH en afzetting van titels, graden en functies	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
MH en verbod om een bepaald beroep/activiteit uit te oefenen	16	24	4	15	26	26	7	13	3	3	4	4
MH en terbschikkingstelling van de regering	0	0	0	1	0	1	1	1	2	1	1	0

HOOFDSTUK 4: OVERZICHT RECHTSPRAAK 2010-BEGIN 2011

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de rechtspraak uit 2010 en begin 2011. Dit overzicht is hoofdzakelijk gebaseerd op dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld, maar ook op beslissingen die de opvangcentra voor slachtoffers en het College van Procureurs-generaal ter beschikking stelt van het Centrum.

In het eerste punt wordt dieper ingegaan op een aantal beslissingen rond seksuele uitbuiting. Daarnaast komen een aantal uitspraken aan bod met betrekking tot economische uitbuiting in verschillende sectoren. Tenslotte hebben we het nog over een uitspraak inzake mensenhandel met het oog op uitbuiting van bedelarij, om af te ronden met het thema mensensmokkel.

Een interessante beslissing is ook die van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen waarbij een Macedonische vrouw die het slachtoffer was van een prostitutienetwerk als vluchteling heeft erkend.

1. Seksuele uitbuiting

Hieronder wordt dieper ingegaan op een aantal veroordelingen uitgesproken in verschillende arrondissementen en op een vrijspraak in een dossier van een meedrinkzaak.

In ***Brussel*** heeft de ***correctionele rechtbank van Brussel*** in een vonnis van 2 februari 2011[127] drie Bulgaarse verdachten veroordeeld voor mensenhandel en diverse prostitutiegerelateerde misdrijven. Ze exploiteerden de prostitutie van verschillende jonge Bulgaarse vrouwen te Brussel. Die moesten een groot deel van hun opbrengsten afstaan. Het geld van de prostitutie werd via minibus naar Bulgarije overgebracht. Een van de slachtoffers heeft zich burgerlijke partij gesteld. Ze legt uit hoe ze zich onder druk en onder bedreiging te Brussel is beginnen te prostitueren. De rechtbank wijst op de bijzonder kwetsbare situatie van de Bulgaarse prostituees en op de penibele omstandigheden waarin zowel de pooiers als de barexploitanten hen lieten werken. De meeste hebben hun land van herkomst de rug toegekeerd, goed wetende dat ze zich in West-Europa zouden laten prostitueren. Meestal waren ze echter helemaal niet op de hoogte van de ellendige omstandigheden waarin ze effectief hun activiteit moesten uitoefenen.

Uit een ***vonnis van de rechtbank van Turnhout,*** dat ook elders in dit verslag aan bod komt[128], blijkt duidelijk op welke manier Nigeriaanse prostituees worden gecontroleerd. In dit dossier van seksuele uitbuiting van jonge Nigeriaanse vrouwen veroordeelt de rechtbank de verdachten voor mensenhandel op basis van gedetailleerde verklaringen van slachtoffers en van objectieve elementen uit het dossier. Met valse beloften rekruteerden de verdachten hun slachtoffers in Nigeria. Om er zeker van te zijn dat ze loyaal zouden blijven, ondergingen ze voor hun vertrek een voodooritueel. Vervolgens gingen de slachtoffers als prostituee aan het werk en stonden al hun opbrengsten aan de pooiers af om hun vrijheid terug te kopen (40 à 50.000 dollar). Bepaalde slachtoffers moesten bovendien naar Denemarken verhuizen toen prostitutie in Antwerpen een stuk minder lucratief bleek.

In een gelijkaardige zaak heeft de ***correctionele rechtbank van Brussel*** 50.000 euro materiële schadevergoeding (op een gevorderd bedrag van 300.000 euro) en 5.000 euro morele schadevergoeding toegekend aan de burgerlijke partij[129]. De jonge Nigeriaanse was in Nigeria gerekruteerd onder het valse voorwendsel om hier als poetsvrouw te kunnen werken. In werkelijkheid moest ze zich echter prostitueren om een zogenaamde schuld van 45.000 euro terug te betalen. Vooraf moest ze een voodooritueel ondergaan.

Een andere zaak rond seksuele uitbuiting die in Antwerpen werd behandeld betrof een verstandelijk beperkte jonge vrouw. In het vonnis van 4 oktober 2010[130] heeft de ***correctionele rechtbank van***

127 Corr. Brussel, 2 februari 2011, 54ste k. (beroep hangende).

128 Zie: Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse; Corr. Turnhout, 17 november 2010, 13de k.

129 Corr. Brussel, 26 november 2010, 46ste k.

130 Corr. Antwerpen, 4 oktober 2010, k. 4C. Aangezien er beroep is aangetekend moet deze zaak opnieuw worden behandeld door het hof van beroep van Antwerpen.

Antwerpen de verdachten dan ook veroordeeld voor ondermeer mensenhandel. Ze hadden de jonge vrouw gerekruteerd en in een hotel ondergebracht. Daar brachten ze dan klanten heen, of ze gingen met haar tot bij klanten. Ze hielden een groot deel van haar opbrengsten voor zich. De verklaringen van het slachtoffer werden zowel gestaafd door vaststellingen van de verbalisanten, het telefonisch en financieel onderzoek als ook door verklaringen van de uitbaters van het hotel waarin ze zich prostitueerde. De verdachten daarentegen voerden als argument aan dat er geen sprake is van mensenhandel met het oog op uitbuiting van prostitutie, wanneer hij die wordt vervolgd ook diegene is die exploiteert. Volgens hen moest mensenhandel worden geïnterpreteerd in de zin dat deze tenlastelegging een dader betreft die een persoon ter beschikking stelt van iemand die de prostitutie exploiteert. De rechtbank zal deze redenering niet volgen. Uit het dossier bleek namelijk dat de verdachten het leven van de jonge vrouw grotendeels controleerden, ook wanneer zij niet in de prostitutie werd geëxploiteerd.

Ten slotte is er nog het dossier van de **meedrinkzaak** die in Tongeren is behandeld en waarin voornamelijk Oost-Europese vrouwen zich moesten prostitueren. In dit dossier dat al elders in het verslag werd besproken[131] moesten jonge vrouwen de klanten aanzetten tot consumptie en hun seksuele diensten aanbieden. In een eerste ***vonnis van 25 maart 2010***, (dat wordt bevestigd in een ***vonnis van 10 februari 2011*** ten overstaan van de verdachte die verzet heeft aangetekend)[132], heeft de rechtbank de verdachten vrijgesproken van de tenlastelegging mensenhandel. De rechtbank weerhield daarentegen gedeeltelijk de tenlasteleggingen uit artikel 380 van het Strafwetboek. Volgens het hof is de wet niet duidelijk en hoeft het bij niet elke vorm van uitbuiting van andermans prostitutie om het misdrijf mensenhandel te gaan. De wetgever zou anders artikelen 379 en 380 van het Strafwetboek in de nieuwe bepalingen over mensenhandel hebben opgenomen. De rechtbank wijst erop dat uit het strafonderzoek niet blijkt dat de jonge vrouwen uit Oost-Europa en Afrika anders zouden zijn behandeld, tewerkgesteld of betaald dan jonge vrouwen uit West-Europa (op wie enkel de tenlastelegging van artikel 380 van het Strafwetboek van toepassing is). Verder bleek ook niet dat hun bewegingsvrijheid zou zijn beperkt. De rechtbank meende dat het materiële element van het misdrijf niet is bewezen omdat niet voldoende werd aangetoond dat de jonge vrouwen werden gerekruteerd, vervoerd of gehuisvest om ze uit te buiten. De rechtbank was verder ook van oordeel dat er geen sprake was van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting omdat de mensonwaardige arbeidsomstandigheden niet werden aangetoond.[133] Niet elke vorm van seksuele uitbuiting impliceert automatisch tewerkstelling in mensonwaardige omstandigheden.

131 Zie: Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse.

132 Corr. Tongeren, 25 maart 2010 en 10 februari 2011, 9de k. Op burgerlijk vlak heeft het Centrum hoger beroep aangetekend dat in 2012 zal worden afgehandeld.

133 We wijzen er in dit verband op dat andere dossiers inzake meedrinkzaken enkel worden vervolgd en gevonnist op basis van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Zie in dit verband Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', pp.56-57.

2. Economische exploitatie

Naast de traditionele bouw- en horecasectoren, zijn er ook een aantal interessante uitspraken te noteren in sectoren zoals slagerijen, maneges, schoonmaak en verkoop op markten.

2.1. Slagerijen

Behalve misdrijven tegen het sociaal strafrecht heeft de ***correctionele rechtbank van Brussel*** twee Belgische verdachten (echtpaar van Marokkaanse afkomst) veroordeeld voor mensenhandel (op basis van het vorige artikel 77*bis* van de wet van 15 december 1980 en van het nieuwe artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek omdat de feiten zich hebben voorgedaan tussen 2003 en 2006).[134] In hun slagerij exploiteerden ze een Marokkaanse onderdaan die hier in onwettig

134 Corr. Brussel, 28 april 2010, 58ste k. (bij verstek).

verblijf was. Hij werkte 16 uur per dag, 6 dagen per week met twee pauzes van 10 minuten per dag om te eten. Hij kreeg tussen de 80 en 90 euro per week, minus de dingen die hij brak. Hij at het vlees op dat niet meer mocht worden verkocht en gedurende twee en een halve maand logeerde hij in de kelder van de slagerij, op een karton en voorschoten. Hij liep een ernstige kwetsuur op aan een vinger waarvoor hij nooit de nodige zorgen kreeg.

In een zaak die al aan bod is gekomen in het overzicht van de rechtspraak uit een vorig verslag[135] bevestigde het ***hof van beroep van Brussel*** in een arrest van ***12 januari 2011***[136] de veroordeling voor mensenhandel. Die was in eerste aanleg al uitgesproken door de correctionele rechtbank van Brussel tegen twee verdachten die verschillende werknemers in hun slagerij uitbuitten.[137] De tenlastelegging mensenhandel was weerhouden voor een werknemer die zich burgerlijke partij had gesteld: het betrof een klusjesman die sliep in een opberghok dat verscholen zat achter een luik, zonder raam en zonder sanitaire voorzieningen. Het arbeidsritme leek in strijd met de menselijke waardigheid en de arbeidsomstandigheden waren vernederend. Het hof wees erop dat de omstandigheid dat de burgerlijke partij na zijn werk over een zekere bewegingsvrijheid zou beschikken, niet van die aard was dat het misbruik waarvan hij slachtoffer was, af te zwakken.

2.2. Schoonmaak

De ***correctionele rechtbank van Charleroi*** heeft in een vonnis van ***10 december 2010*** de zaakvoerder van een schoonmaakbedrijf ondermeer voor mensenhandel veroordeeld. Het bedrijf was actief in een aantal fastfoodrestaurants en exploiteerde twee illegale werknemers.[138] De werknemers moesten soms tot zeven dagen na mekaar onafgebroken werken voor een forfait van 25 à 35 euro per nacht (van 22 of 23 uur tot 6 of 8 uur de volgende morgen). De werknemers kregen in het beste geval 250 à 300 euro per maand. De verdachte maakte misbruik van het feit dat ze hier in onwettig verblijf waren en en beloofde hen de ondertekening van een arbeidsovereenkomst. Interessant is dat de rechtbank er ook op wees dat het misdrijf mensenhandel ook zaak kan zijn van een persoon die alleen en voor eigen rekening optreedt, zonder deel uit te maken van een criminele organisatie of er een schakel in te zijn.

De rechtbank kende de burgerlijke partijen een morele schadevergoeding toe maar weigerde de materiële schade in aanmerking te nemen, namelijk een vergoeding die niet in verhouding stond tot de geleverde prestaties. Volgens rechtspraak van het Hof van Cassatie is een vergoeding die uit zwartwerk voortkomt een ongeoorloofd voordeel. Het verlies ervan kan dan ook geen aanleiding geven tot herstel. De rechtbank ging er bovendien vanuit dat de omstandigheid dat een zwartwerker tegelijk ook slachtoffer is van het misdrijf mensenhandel, het werk dat hij heeft verricht geen geoorloofd karakter geeft en dus ook geen legitimiteit aan zijn klacht verleent.

2.3. Verkoop op markten

Een zaak die al eerder in dit verslag aan bod is gekomen, betreft de textielverkoop op markten. Zeven verdachten, onder wie heel wat Indiërs, hun vennootschap en de vzw waarin ze actief waren, stonden terecht voor verschillende misdrijven. Vier van hen werden vervolgd voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. De andere misdrijven betroffen ondermeer witwaspraktijken, misbruik van vertrouwen en misbruik van vennootschapsgoederen. Er werd hen ondermeer ten laste gelegd dat ze verschillende Indiërs in onwettig verblijf, onder wie twee minderjarigen, via hun vennootschap tewerk hebben gesteld op markten.

In een vonnis van 7 oktober 2010[139] sprak de ***correctionele rechtbank van Tongeren*** verdachten vrij van de tenlastelegging mensenhandel, (en van verschillende andere tenlasteleggingen, zoals witwassen). Het enige wat volgens de rechtbank vast stond, was dat twee minderjarigen werden opgepakt aan een door de verdachten uitgebaat kraam en dat die ook andere niet-geïdentificeerde jonge Indiërs illegaal hadden tewerkgesteld. De rechtbank oordeelt dat die materiële gedragingen niet onder de concepten *"rekrutering, vervoer,.. "* vallen, een materieel bestanddeel van

135 Zie Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2007, '*Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur*', p.111.

136 Brussel, 12 januari 2011, 11de k.

137 Corr. Brussel, 23 november 2007, 58ste k.

138 Corr. Charleroi, 10 december 2010, 7de k.

139 Corr. Tongeren, 7 oktober 2010, 9de k. Dit vonnis is definitief.

het misdrijf mensenhandel. Voorts achtte de rechtbank het niet bewezen dat de tewerkstelling zich had voorgedaan in omstandigheden die in strijd waren met de menselijke waardigheid. De omstandigheden waarin de jonge geïdentificeerden leefden waren weliswaar onmenselijk, het was evenwel niet bewezen dat de verdachten daar op een of andere manier iets mee te maken hadden.

Tegenover de hoofdverdachte weerhield de rechtbank de tenlasteleggingen misbruik van vertrouwen en misbruik van vennootschapsgoederen; tegenover de andere verdachten (waaronder de vennootschap), werden een aantal andere misdrijven (ondermeer tewerkstelling van onderdanen in onwettig verblijf) ten laste gelegd.

2.4. Bouw/renovatie

In een vonnis ***van 18 maart 2011***[140] heeft de ***correctionele rechtbank van Charleroi*** een Marokkaanse verdachte veroordeeld voor mensenhandel (tewerkstelling in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid) en voor diverse inbreuken op het sociaal strafrecht. Hij liet landgenoten legaal overkomen om ze vervolgens te exploiteren in zijn renovatiebedrijf. De rechtbank wees er in dit verband op dat de verklaringen van de slachtoffers relevant, nauwkeurig en gelijklopend waren. Wanneer het werk af moest zijn, moesten de werknemers werken zonder te worden betaald en zonder een rustdag te mogen nemen. Soms hadden ze zo weinig geld dat ze zelf geen eten konden kopen. De rechtbank weerhield tevens de verzwarende omstandigheid van misbruik van een kwetsbare situatie. Om hen in de pas te laten lopen, zette de verdachte de werknemers onder druk door ermee te dreigen een document te gebruiken, dat elke werknemer had ondertekend en waarin ze hem de toestemming gaven tegen hen op te treden in geval van contractbreuk. Hij hield ook een aantal arbeidskaarten en verblijfsdocumenten van de werknemers bij.

De verdachte werd echter vrijgesproken van de tenlastelegging mensensmokkel (art 77*bis* van de wet van 15 december 1980) omdat ze België met een wettelijk visum waren binnengekomen. Aan een van de bestanddelen van het misdrijf is dus niet voldaan.

De ***correctionele rechtbank van Doornik*** moest zich ***in een vonnis van 4 november 2010***[141] uitspreken over een dossier waarin verschillende verdachten, toekomstige restauranthouders, renovatiewerken lieten uitvoeren door eenzelfde bedrijf dat was gespecialiseerd in de herinrichting en decoratie van Chinese restaurants. De zaakvoerder van dat bedrijf, dat in Wallonië actief was, was een van de medeverdachten. De werknemers waren Chinezen die hier in onwettig verblijf waren. In een gedetailleerde motivering weerhield de rechtbank de tenlastelegging mensenhandel: de personen in onwettig verblijf werkten en woonden in bijzonder precaire omstandigheden, ze waren bijna volledig afhankelijk van hun werkgever, hun loon was ruim onvoldoende en werd onregelmatig uitbetaald, ze moesten vaak overdreven veel uren werken, ze waren volledig overgeleverd aan de wil van de werkgever of van de bouwheer en rechten in deze arbeidsrelatie hadden de arbeiders nauwelijks. Uit een opvallend element bleek ook duidelijk hoe het systeem functioneerde: een clausule uit de tussen verdachten ondertekende overeenkomst bepaalde dat eenieder verantwoordelijk was voor de de personen in onwettig verblijf die hij in dienst zou nemen.

In een vonnis van ***20 april 2010*** heeft de ***correctionele rechtbank van Brussel***[142] ten slotte een Portugese aannemer, die verschillende Braziliaanse werknemers illegaal tewerkstelde in zijn renovatiefirma, vrijgesproken van de tenlastelegging mensenhandel. Tegen de aannemer weerhield de rechtbank evenwel diverse inbreuken tegen het sociaal strafrecht. De rechtbank oordeelde dat tewerkstelling in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid niet voldoende werd aangetoond. Enerzijds hadden de werknemers geen enkele verklaring afgelegd over de omgeving en het klimaat waarin ze moesten werken en uit geen enkel element in het dossier bleek dat de vereisten inzake welzijn van de werknemers tijdens de uitvoering van hun taak niet waren gerespecteerd. Anderzijds vond de rechtbank dat tien à twaalf uur werken per dag, gedurende vijf dagen per week en

140 Corr. Charleroi, 18 maart 2011, 7de k. Aangezien er beroep is aangetekend moet deze zaak opnieuw worden behandeld door het hof van beroep van Bergen.

141 Corr. Doornik, 4 november 2010, 7de k. Aangezien er beroep is aangetekend moet deze zaak opnieuw worden behandeld door het hof van beroep van Bergen.

142 Corr. Brussel, 20 april 2010, 58ste k. Dit vonnis is definitief.

het niet-ontvangen van het volledige loon weliswaar wijzen op misbruik maar daarom geen omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid zijn.

2.5. Horeca

De ***correctionele rechtbank van Dinant*** heeft ***in een vonnis van 5 oktober 2010***[143] twee verdachten veroordeeld voor mensensmokkel en mensenhandel en voor een aantal inbreuken op het sociaal strafrecht. In hun Chinees restaurant buitten ze landgenoten uit. Die moesten soms meer dan twaalf uur per dag werken in precaire omstandigheden (huisvesting, werkomgeving, belachelijk loon). De rechtbank kende de burgerlijke partijen provisioneel een bedrag van 10.000 euro (materiële en morele schade samen) toe.

In een vonnis ***van 17 juni 2010*** heeft de ***correctionele rechtbank van Bergen***[144] deze tenlastelegging weerhouden tegen een verdachte die in zijn restaurant een Chinese landgenote in onwettig verblijf uitbuitte. Ze verklaarde dat ze zeven dagen op zeven en van half elf 's ochtends tot middernacht tijdens de week en tot twee uur 's ochtends in het weekend moest werken en het huishouden moest doen en dit alles in ruil voor kost, inwoon en 30 euro per dag. Ze was volledig afhankelijk van de verdachte.

Het ***hof van beroep van Antwerpen*** daarentegen – dat zich voor het eerst moest uitspreken in een zaak van economische uitbuiting – heeft in een arrest van ***23 december 2010***[145] de verdachten, die aandeelhouders waren in een Chinees restaurant, vrijgesproken van de tenlastelegging mensenhandel. Het hof ging ervan uit dat de verklaringen van de twee zogenaamde slachtoffers (slechte arbeidsomstandigheden, belofte op regularisatie) niet bevestigd waren door andere werknemers in onwettig verblijf die tijdens diezelfde controle waren opgepakt.

Het hof meende dat het feit dat beide verdachten werknemers in onwettig verblijf tewerkstelden, die 60 uur per week moesten werken voor 3 maaltijden per dag, die gratis logeerden in een kamer boven het restaurant, met alle sanitaire voorzieningen en afhankelijk van hun functie en hun 'anciënniteit' een maandloon van 800 à 1200 euro ontvingen voor een *"voltijdse"* job, niet voldoende was om hen schuldig te verklaren aan mensenhandel. Vreemd genoeg vond de rechtbank het niet relevant dat er in het restaurant camera's hingen om snel te waarschuwen in geval van controle, noch dat er voor de werknemers een nooduitgang was voorzien.

De ***correctionele rechtbank van Dendermonde*** heeft een gelijkaardige uitspraak gedaan in een vonnis van ***15 maart 2011.***[146] De verdachten, Nederlandse restauranthouders, zijn er vrijgesproken voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting (artikel 433q*uinquies* van het Strafwetboek). De rechtbank meende dat het onderzoek naar de omgeving en de arbeidsomstandigheden geen objectieve elementen bevatte die wezen op tewerkstelling in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid en wijst er bovendien op dat het loon (kost en inwoon, en tussen de 500 en 1.000 euro per maand) niet dermate laag was dat ze een aantasting vormden van de menselijke waardigheid. Bovendien mochten de werknemers gaan en staan waar ze wilden, ze konden ter plaatse logeren wanneer het te laat werd maar waren daartoe niet verplicht en het was niet bewezen dat de bel als alarm moest dienen (maar enkel voor de bestellingen).

2.6. Maneges

De tenlastelegging mensenhandel werd niet weerhouden in een zaak waarin twee verdachten een manege uitbaatten. Ze stelden illegaal verschillende Brazilianen tewerk. De tenlastelegging mensenhandel had slechts betrekking op één werknemer. De ***correctionele rechtbank van Tongeren*** oordeelde in een vonnis van ***3 februari 2011***[147] dat niet werd aangetoond dat de verdachten hadden gehandeld met de bedoeling de Brazilianen te laten werken in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. De verklaringen van de werknemer die zich slachtoffer achtte, strookten niet met die van de andere werknemers. Op basis van de verklaringen van verschillende werknemers en verdachten ging de rechtbank ervan uit dat er sprake is van lange werkweken (zo'n 60 uur per

143 Corr. Dinant, 5 oktober 2010, 10de k. Aangezien er beroep is aangetekend moet deze zaak opnieuw worden behandeld door het hof van beroep van Luik.

144 Corr. Bergen, 17 juni 2010, 10de k.

145 Antwerpen, 23 december 2010, 14de k.

146 Corr. Dendermonde, 15 maart 2011, 19de k.

147 Corr. Tongeren, 3 februari 2011, 9de k.

week) voor een maandloon van 1.000 à 1.300 euro, met gratis huisvesting in omstandigheden die niet in strijd zijn met de menselijke waardigheid.

De rechtbank leidde daaruit af dat de door de werknemer beschreven omstandigheden (meer dan twaalf uur per dag, soms 's nachts, intrekken van de wekelijkse rustdag, loon niet betaald en terreurklimaat) nergens zijn bewezen. De tewerkstelling in de manege ging weliswaar in tegen de bepalingen van de sociale wetgeving maar verliep daarom niet in omstandigheden die in strijd waren met de menselijke waardigheid.

3. Uitbuiting van bedelarij

Voor zover wij weten is er een eerste uitspraak gevallen inzake mensenhandel met het oog op uitbuiting van bedelarij. De ***correctionele rechtbank van Brussel*** heeft bij verstek[148] een verdachte Roemeen veroordeeld die in Roemenië een landgenoot met een handicap aan het linkse been had gerekruteerd om hem te laten bedelen in Brussel. De vader van de verdachte had het busticket vanuit Roemenië gekocht en had verschillende documenten van het slachtoffer (geboortecertificaat, gehandicaptencertificaat en bewijs van betaling van pensioen) afgenomen. Elke dag ging de verdachte met het slachtoffer mee naar de plaats waar hij moest gaan bedelen en elke avond kwam hij hem daar ophalen. Hij verdiende tussen de 17 en 25 euro per dag en moest dit geld elke avond afgeven aan de verdachte of zijn echtgenote.

148 Corr. Brussel, 2 juni 2010, 54ste k. De verdachte heeft verzet aangetekend tegen het vonnis en moet dus opnieuw worden berecht.

4. Mensensmokkel

In dossiers van schijnhuwelijken zijn heel wat vonnissen uitgesproken op basis van artikel 77*bis* van de wet van 15 december 1980 (mensensmokkel).

In een arrest van 15 december 2010[149] heeft het ***hof van beroep van Brussel*** in grote lijnen het vonnis in eerste aanleg[150] bevestigd tegen één enkele verdachte. Die had beroep aangetekend tegen een veroordeling voor ondermeer mensensmokkel. Het gaat om een dossier van schijnhuwelijken waarin zes verdachten met verschillende nationaliteiten (ondermeer Pakistaanse, Franse en Belgische) betrokken waren. In Scandinavische landen organiseerden ze schijnhuwelijken tussen Europese onderdanen en asielzoekers of studenten van vooral Chinese afkomst, waardoor die laatsten in het bezit kwamen van een geldige verblijfstitel in België. Het bedrag voor een schijnhuwelijk schommelde tussen de 9.000 en 17-18.000 euro. De verdachte deed beroep op twee tussenpersonen (medeverdachten) die Europese kandidaten rekruteerden. De verdachte zorgde voor de contacten met de Chinese klanten en stond in voor het transport naar en de huisvesting in Zweden. Een andere medeverdachte deed dienst als vertaler-tolk.

In een andere zaak rond schijnhuwelijken heeft het ***hof van beroep van Luik*** in een arrest van 11 januari 2011[151] het vonnis in eerste aanleg van de correctionele rechtbank van Namen van 18 januari 2010[152] bevestigd, dat tegen de verdachten een veroordeling had uitgesproken

149 Brussel, 15 december 2010, 14de k.

150 Corr. Brussel, 15 april 2008.

151 Luik, 11 januari 2011, 4de k.

152 Corr. Namen, 18 januari 2010.

voor ondermeer mensensmokkel. Het ging om een Pakistaanse criminele organisatie die schijnhuwelijken met kansarme Spaanse of Portugese vrouwen organiseerde voor landgenoten, die in onwettig verblijf of in een precaire situatie in België verbleven. Als echtgenoot van een EU-ingezetene kregen ze op die manier een verblijfsrecht. De vrouwen werd 2.000 euro beloofd, terwijl de huwelijkskandidaten tussen de 6.000 en 10.000 euro moesten betalen voor hulp bij de organisatie van het huwelijk, dat over het algemeen in Denemarken of in Zweden werd voltrokken. Als dekmantel voor hun activiteiten en om de organisatie ervan te vergemakkelijken, exploiteerden bepaalde verdachten nachtwinkels. In afwachting van hun huwelijk, of na het huwelijk en in afwachting van de regularisatie van hun verblijf – en van het onderzoek van samenwoonst door de wijkagent - werden een aantal landgenoten er tewerkgesteld.

Het ***hof van beroep van Antwerpen*** ten slotte heeft zich gebogen over een zaak waarin twee dossiers zijn samengebracht: het ene betrof een witwasdossier, het andere ging over mensensmokkel en witwaspraktijken. In zijn arrest[153] bevestigde het hof de vrijspraak die de rechtbank van de Tongeren[154] in eerste aanleg had uitgesproken voor de witwaspraktijken uit het eerste dossier. Het vonnis voor de tenlastelegging mensensmokkel en witwassen werd daarentegen hervormd. In tegenstelling tot de rechtbank meende het hof dat de tenlastelegging mensensmokkel wel degelijk werd aangetoond. Het hof gaf namelijk een interpretatie die aansloot bij het materiële bestanddeel van artikel 77*bis* van de wet van 15 december 1980: de wet vereist niet dat personen die zijn *"gesmokkeld"* ook worden geïdentificeerd. De wet vereist daarentegen wel dat die personen geen onderdanen van de Unie zijn, of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt. Het bewijs van dit bestanddeel kan worden geleverd door identificatie van het slachtoffer, indien er geen ander middel bestaat om aan te tonen dat de *"gesmokkelde"* personen in geen geval onderdaan zijn van de Unie of van een Staat die met België is gebonden. Uit de telefoontaps bleek voldoende duidelijk dat de verdachten hulp hebben geboden bij de illegale immigratie van Indiërs in een EU-lidstaat (vooral het Verenigd Koninkrijk) en dit in tegenspraak met de wetgeving van die Staat. Voorts werd ook aangetoond dat het bij het via het hawala-systeem van België naar Indië overgemaakte geld ging om illegale inkomsten van Indiërs die onwettig in België verblijven en om inkomsten afkomstig van mensensmokkel. Daarom oordeelde het hof dat de tenlastelegging witwassen op dat punt werd bewezen.

153 Antwerpen, 17 november 2010, 14de k.

154 Corr. Tongeren, 14 januari 2010, 9de k.

5. Erkenning van het vluchtelingenstatuut voor slachtoffers van mensenhandel

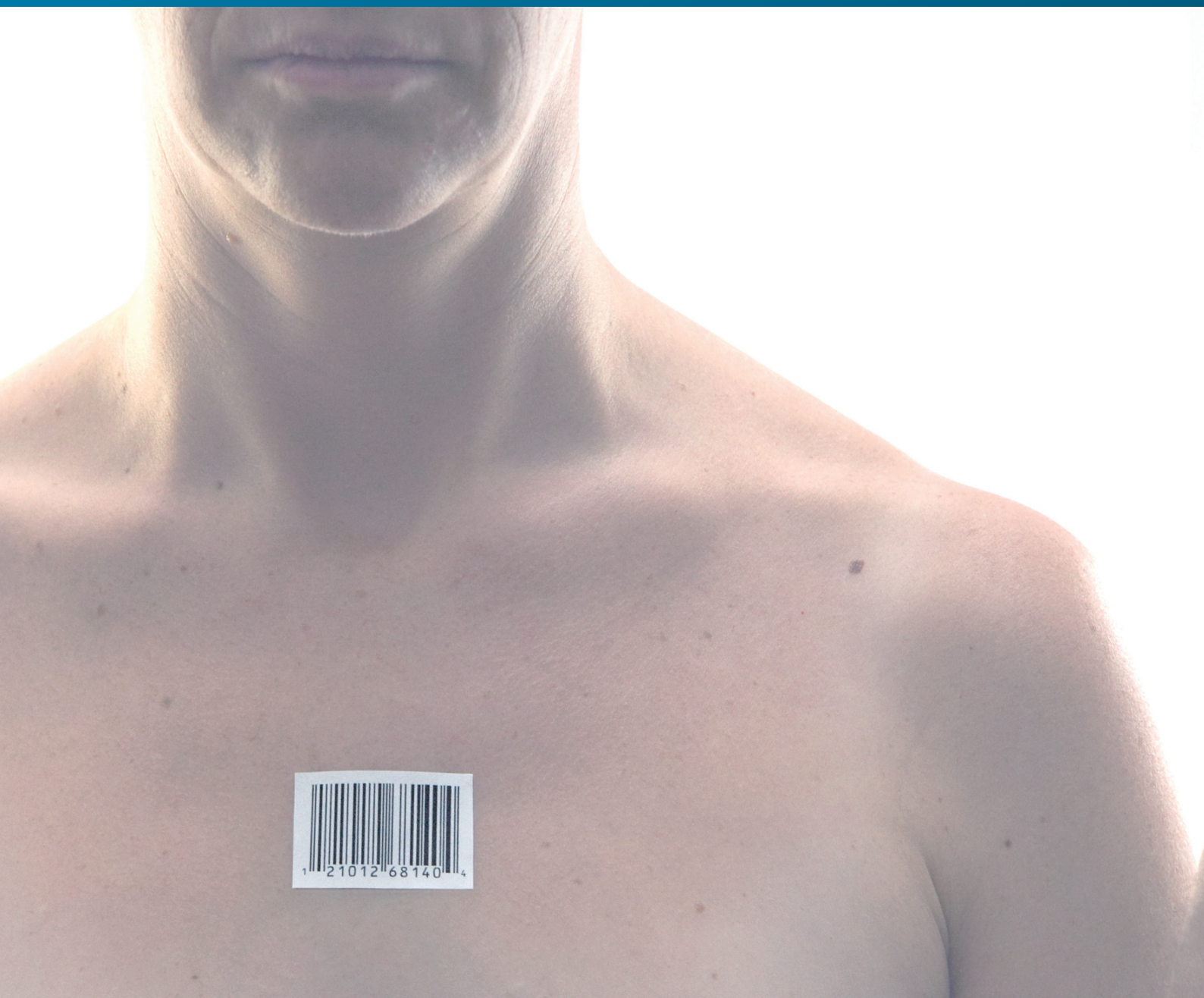
De ***Raad voor Vreemdelingenbetwistingen*** heeft zich gebogen over het beroep van een jonge Macedonische vrouw, slachtoffer van een prostitutienetwerk, tegen de beslissing van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, dat haar het statuut van vluchteling had geweigerd.[155]

De Raad wees er om te beginnen op dat verzoekster steeds coherent was geweest in haar verklaringen en dat er in haar uitvoerige toelichting bij de substantiële elementen uit haar verhaal ook geen tegenstrijdigheden zaten. De aangevoerde feiten (verschillende jaren gedwongen prostitutie, beperkte bewegingsvrijheid, mishandelingen) waren voldoende ernstig omwille van de herhaalde aard en het herhaalde karakter ervan om een vervolging te vormen in de zin van artikel 48/3, §2, alinea 1, a) van de wet van 15 december 1980. Ze kunnen ook worden gelezen als mentaal en fysiek geweld en als daden van genderspecifieke aard in de zin van artikel 48/3, §2, alinea 2, a) en f) van de wet van 15 december 1980. De mishandelingen die de verzoekster in haar land moest ondergaan zijn overi-

155 RvV, 20 oktober 2010, nr. 49.821, Rev. dr. étr., 2010, nr.160, pp.501-505.

gens een ernstige aanwijzing dat haar vrees te worden vervolgd, wel degelijk gegrond is.
De Raad is vervolgens van oordeel geweest dat de feiten van vervolging die de verzoekster moest ondergaan onder het criterium vallen van het lidmaatschap van een bepaalde sociale groep, bedoeld in het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchteling. De rechtspraak inzake interpretatie die aan dit begrip moet worden gegeven is de laatste jaren evenwel sterk geëvolueerd. Die is eerder geneigd aan te nemen dat er sprake kan zijn van een sociale groep zodra er onveranderlijke of aangeboren kenmerken, zoals geslacht, aanwezig zijn. De Raad oordeelde dus dat de vrees van de verzoekster te worden vervolgd gegrond was doordat ze behoort tot de sociale groep van vrouwen.

De verzoekster kon bovendien niet rekenen op een effectieve bescherming van haar nationale autoriteiten. Ze vreesde immers vervolging door een niet-statelijke actor, namelijk haar partner, lid van een prostitutienetwerk. De vrees van de verzoekster niet te kunnen rekenen op een effectieve bescherming van haar nationale autoriteiten was gegrond, rekening houdend ondermeer met de banden tussen het prostitutienetwerk en de autoriteiten (problemen van corruptie), waardoor ze geen klacht kan indienen bij de politiediensten uit vrees voor represailles. De Raad meent bovendien dat er ook elders in Macedonië geen intern beschermingsalternatief bestaat. De verzoekster werd dan ook als vluchtelinge erkend op basis van haar vrees te worden vervolgd omwille van haar lidmaatschap van de sociale groep van Macedonische vrouwen.



DEEL II:

VRIJ VERKEER EN ECONOMISCHE UITBUITING: KETENAANPAK



INLEIDING

Het Centrum gaat dit jaar dieper in op een aantal thema's die behandeld werden in het vorige Jaarverslag, waarin mensenhandel met het oog op economische uitbuiting centraal stond. Het Centrum toonde in dit verslag aan hoe het vrij verkeer van personen en diensten de uitbuiting van buitenlandse arbeidskrachten in de hand kan werken. Mensenhandelaars bedenken daarbij tal van constructies (legale, semilegale of illegale) of wenden deze aan om mensenhandelpraktijken te vergemakkelijken. Zo hadden we het ondermeer uitgebreid over detachering van werknemers en daarmee verbonden fraudes - ondermeer in het kader van complexe ketens van onderaanneming – en over het fenomeen van schijnzelfstandigen.

In het eerste hoofdstuk bespreken we een aantal voorbeelden van mensenhandeldossiers, waarbij opdrachtgevers beroep doen op complexe onderaannemingconstructies. Vervolgens gaan we dieper in op recente evoluties inzake vrij verkeer en op de maatregelen die België in dit verband heeft genomen, ondermeer in de strijd tegen bepaalde fraudes. Vooraleer we dan een aantal voorbeelden van *good and bad practices* opsommen, bekijken we hoe ver het staat met de goedkeuring van een wet die toelaat alle schakels van de keten aan te pakken door de opdrachtgever mee aansprakelijk te stellen. Ten slotte tonen we aan de hand van het Nederlandse voorbeeld aan welke rol lokale administraties kunnen spelen in de strijd tegen mensenhandel.

HOOFDSTUK 1: EEN VOORBEELDCASE



In dit hoofdstuk werken we een voorbeeld uit van een complex dossier van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Hierbij is er sprake van constructies van onderaanneming gepiloteerd door de opdrachtgevers.

1. Toiletsector[156]

Een bepaalde keten van autowegrestaurants heeft als opdrachtgever systematisch slachtoffers uitgebuit via onderaanneming voor de uitbating van de toiletaccommodatie die in hun vestigingen langs de autosnelwegen wordt aangeboden. Deze keten ontwikkelde in de hoedanigheid van organisator een getrapt uitbuitingssysteem waarbij men het systeem telkens na controles van inspectie en politie aanpaste en verfijnde. De analyse van dit voorbeeld laat toe de verschillende fases van de ontwikkeling van deze uitbuitingssystematiek bloot te leggen.

Deze zaak bestaat uit verschillende dossiers. Het Centrum heeft zich al burgerlijke partij gesteld in het laatste dossier van de arbeidsauditeur te Gent. De slachtoffers werden systematisch gerekruteerd in kwetsbare etnische minderheids- en leeftijdsgroepen.[157]

In de eerste uitbuitingsfase in 2005 was er enkel sprake van een mondelinge overeenkomst tussen de uitbater van de restaurants en de onderaannemer. De onderaannemer zette illegaal tewerkgestelde arbeiders van een etnische minderheidsgroep met de Duitse nationaliteit in. De slachtoffers moesten zelf betalen om te mogen werken. In ruil mochten ze het ingezamelde toiletgeld behouden.

Na controles van de eerstelijnsdiensten (politie en inspectiediensten, …) zette de opdrachtgever een nieuwe constructie op via schriftelijke overeenkomsten met de onderaannemer waarin ook voorzien werd dat deze een vergoeding moest betalen aan de opdrachtgever voor de uitbating van de toiletten. Deze nieuwe constructie luidde de tweede uitbuitingsfase in waarbij dezelfde slachtoffergroep als schijnzelfstandigen voor de onderaannemer moest werken. Officieel veranderde de opdrachtgever van onderaannemer, maar in werkelijkheid ging het om dezelfde zaakvoerder met een nieuwe firma.

Na nieuwe acties van de eerstelijnsdiensten schakelden de restaurants een Duitse firma als onderaannemer in. Deze Duitse onderaannemer startte de derde uitbuitingsfase waarbij enkel nog met een constructie van gedetacheerde werknemers werd gewerkt. Bij controles bleken de detacheringsdocumenten frauduleus. De slachtoffers werden maandelijks afgelost en kregen 450 euro bruto. Hiervoor presteerden ze twaalf uren per dag, gedurende zeven dagen op zeven.

In een latere fase in 2007, de vierde uitbuitingsfase, werd de constructie verder verfijnd. De onderaannemer werkte niet langer met gedetacheerde werknemers, maar via gedetacheerde zelfstandigen vanuit Duitsland. Tijdens de controles van de eerstelijnsdiensten bleken deze personen niet op de hoogte te zijn dat ze als zelfstandigen werkten.

De keten van wegrestaurants beweerde dat ze geen kennis hadden van deze uitbuitingspraktijken. Uit analyse van de dossiers blijkt nochtans wel dat ze als opdrachtgever een belangrijke rol van continuïteit heeft gespeeld in de verschillende getrapte uitbuitingsvormen: ze was telkens via een andere constructie met een andere exploitant als onderaannemer als verdachte betrokken en vormt de enige basis van continuïteit in de uitbuiting in deze dossiers.

Een belangrijke keten van benzinestations, die gebruik had gemaakt van hetzelfde ‘goedkope’ uitbuitingsconcept van gedetacheerde zelfstandigen met dezelfde Duitse onderaannemer, heeft deze praktijken in tegenstelling tot de beklaagde opdrachtgever onmiddellijk stopgezet na de eerste controles en waarschuwingen van de sociale inspectie.

Hoewel deze zaak uit verschillende dossiers bestaat, werden zij niet tot één dossier samengevoegd. Het

156 Zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse.

157 Zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse.

federaal parket heeft ondanks de vraag van de politie en het parket van het arrondissement Turnhout de dossiers noch overgenomen, noch de coördinatie op zich genomen.[158] De dossiers uit de eerste drie uitbuitingsfases werden destijds opgestart door het parket van Turnhout. Een onderzoeksrechter werd nooit gevat. Het samengevoegd dossier met betrekking tot de eerste twee uitbuitingsfases, dat de zwaarste feiten bevat, is op het moment van het schrijven van dit rapport nog steeds slapende. Het dossier uit de derde uitbuitingsfase werd door het parket doorverwezen naar het auditoraat van Turnhout maar enkel voor een aanpak voor illegale tewerkstelling.

Het laatste dossier van de vierde uitbuitingsfase werd opgestart en krachtdadig aangepakt door de auditeur van Gent en de aangestelde onderzoeksrechter. De auditeur van Gent besliste om niet meer te wachten op de resultaten van de rogatoire commissie en heeft voor de gepleegde feiten in Gent met succes de vervolging ingeleid voor de raadkamer, zowel tegen de opdrachtgever als de Duitse onderaannemer. De raadkamer heeft al deze beklaagden doorverwezen naar de correctionele rechtbank. De zaak komt eind 2011 voor.

158 De opdrachten van het federaal parket zijn vastgelegd in het artikel 144bis, §2 van het Gerechtelijk Wetboek. De wet vertrouwt het federaal parket vier essentiële opdrachten toe: de uitoefening van de strafvordering voor sommige misdrijven; de zorg voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering; het vergemakkelijken van de internationale samenwerking en het toezicht op de algemene en bijzondere werking van de federale politie. Wat de uitoefening van de strafvordering betreft voor de misdrijven waarop deze bevoegdheid van toepassing is, waaronder mensenmokkel en mensenhandel als er ook verzwarende omstandigheden aanwezig zijn, wordt deze door het federaal parket uitgeoefend, "*indien een goede rechtsbedeling het vereist*." Zie hiervoor artikel 144ter §1 van het Gerechtelijk Wetboek. Het is het federaal parket dat in fine beschikt wie van het federaal parket of van de Procureur des Konings de strafvordering uitoefent. Deze beslissing, die in overleg met de Procureur des Konings of de Procureur-generaal wordt genomen, is voor geen enkel beroep vatbaar (zie artikel 144ter, §3 van het Gerechtelijk Wetboek). De opdrachten en het functioneren van het federaal parket worden gedetailleerd in een gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de Minister van Justitie en van het College van Procureurs-generaal, B.S., 25 mei 2002.

2. Schoonmaakindustrie[159]

Het Centrum stelt gelijkaardige problemen vast in de schoonmaakindustrie. Verschillende rapporten, waaronder het vorig Jaarverslag Mensenhandel en het activiteitenverslag van de federale politie[160], maken melding van mensenhandelpraktijken in de schoonmaakindustrie en dit via constructies opgezet door een criminele organisatie. Firma's zetten als onderaannemer van grote bedrijven personen in onwettig verblijf of schijnzelfstandigen aan het werk. Deze grote bedrijven fungeren als opdrachtgever in het systeem en stimuleren uitbuitingssituaties. De slachtoffers moeten als testperiode eerst enkele dagen gratis werken. Naast Afrikanen in onwettig verblijf, onder wie Marokkanen, worden ook Braziliaanse vrouwen[161] 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 niet betaald worden.

159 De mensenhandelpraktijken die werden vastgesteld in de schoonmaakindustrie werden eerder al belicht en geanalyseerd in het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*'.

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

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

HOOFDSTUK 2: NIEUWE ONTWIKKELINGEN OP HET VLAK VAN VRIJ VERKEER

Aangezien bepaalde praktijken van mensenhandel gebruik maken van de mogelijkheden die het vrije EU-verkeer biedt, staan we in dit onderdeel kort stil bij enkele recente evoluties[162] in dat verband.

162 Voor een bespreking van het bredere kader verwijzen we hier naar het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, 'In een schijn van wettelijkheid', pp.66-99.

1. Opheffen overgangsbepalingen voor onderdanen van Roemenië en Bulgarije?

Binnen de Europese Unie geldt in principe vrij verkeer van werknemers, maar voor onderdanen van Roemenië en Bulgarije zijn nog overgangsbepalingen mogelijk. In België is de toegang tot de arbeidsmarkt voor onderdanen van deze landen minstens nog tot 31 december 2011 onderworpen aan beperkingen. Concreet betekent dit dat werkgevers die personen uit deze lidstaten in loondienst willen tewerkstellen nog moeten beschikken over een arbeidsvergunning. Voor een lijst van knelpuntberoepen is wel een versnelde procedure voorzien zonder arbeidsmarktonderzoek.

Na 31 december 2011 vallen de overgangsmaatregelen waarschijnlijk weg en is niet langer een arbeidsvergunning nodig. In principe kan België de overgangsmaatregelen voor Roemenië en Bulgarije nog met twee jaar verlengen (tot en met 31 december 2013)[163], maar in dat geval moet de lidstaat bij de Europese Commissie argumenteren dat er een ernstige verstoring van de arbeidsmarkt is of dreigt.

De beperkingen op het vrij werknemersverkeer hebben het ongewenste effect gehad dat werknemers naar het zelfstandigenstatuut werden gedreven en dat arbeid die binnen het kader van het personenverkeer kon worden geleverd, verschoven werd naar prestaties binnen het dienstenverkeer. Dit is in een context waarin uitbuiting, en soms mensenhandel, beter kan gedijen (zie punt 4).[164]

Anderzijds leeft bij sommigen de vrees dat door het opheffen van de overgangsbepalingen een gelegenheid voor detectie verdwijnt en dat minder dossiers van mensenhandel bij Roemeense en Bulgaarse werknemers zullen worden vastgesteld. Voor de arbeidsinspectie is het al dan niet hebben van een arbeidskaart immers een element om eventuele slachtoffers te detecteren.[165]

Vier voorwaarden voor het opheffen van de overgangsbepalingen

Tot besluit van dit onderdeel herinneren we aan de maatregelen die de Belgische regering in 2006 aankondigde om het vrij personenverkeer in de uitgebreide EU te ondersteunen. Per koninklijk besluit werd bepaald dat de overgangsbepalingen op het vlak van vrij werknemersverkeer voor de nieuw toegetreden EU-lidstaten (voortijdig) konden worden opgeheven, als er aan vier voorwaarden zou zijn voldaan.[166] Hoewel er bepaalde toepassingsproblemen blijven, zijn intussen drie van de vier voorwaarden vervuld.

De eerste voorwaarde betreft de invoering van een systeem van *"voorafgaande registratie van alle grensoverschrijdende tewerkstelling"* met als doel

163 Roemenië en Bulgarije zijn toegetreden tot de EU op 1 januari 2007. De overige EU-lidstaten kregen de mogelijkheid in drie fasen overgangsmaatregelen in te voeren. Een eerste fase van twee jaar liep tot eind 2009, een tweede fase van drie jaar loopt einde 2011 af. De lidstaten hebben nog een mogelijkheid een derde keer de periode te verlengen met twee jaar (tot eind 2013), maar in dat geval moeten ze aantonen dat er ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt zijn of dreigen. Voor acht andere lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetraden (ondermeer Polen) konden de lidstaten eveneens gebruik maken van overgangsmaatregelen. België maakte gebruik van de eerste twee fases. Sinds 1 mei 2009 zijn deze in België opgeheven en sinds 1 mei 2011 zijn deze beperkingen opgeheven in de hele EU voor de lidstaten die toetraden op 1 mei 2004.

164 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België, Trends en vooruitzichten, 24 februari 2006.

165 Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, *'Bestrijden met mensen en middelen'*, p.28.

166 Artikel 38*sexies* van het K.B. van 9 juni 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (ingevoerd bij K.B. van 24 april 2006).

de inspectiediensten een beter zicht te bieden op de arbeidmigratiestromen. Het LIMOSA-systeem[167], dat deze voorwaarde vervult, is op 1 april 2007 in werking getreden.

Tweede voorwaarde betreft een *"samenwerkingsprotocol tussen de verschillende inspectiediensten met het oog op de bestrijding van misbruiken bij de tewerkstelling van buitenlandse werknemers"*. Met de programmawet van 27 december 2006 werd de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) ingesteld als een overkoepelende dienst die de federale sociale inspectiediensten ondersteunt in hun strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude.

Ten derde moest worden voorzien in een *"vorderingsrecht voor de werknemersorganisaties en voor buitenlandse werknemers bij de Belgische rechtbanken teneinde de rechten van de buitenlandse werknemers die in België worden of werden tewerkgesteld, te waarborgen"* (bijvoorbeeld om een toepassing te vragen van de Belgische minimumlonen). Dit vorderingsrecht werd ingevoerd via de wet houdende diverse arbeidsbepalingen van 3 juni 2007 (B.S. 23 juli 2007). Werknemersorganisaties kregen zowel de mogelijkheid in rechte op te treden als vertegenwoordiger van een buitenlandse werknemer alsook een autonoom recht om te vorderen voor alle inbreuken op de wet van 5 maart 2002[168] (die de detacheringsrichtlijn omzet).

Een vierde en laatste voorwaarde werd tot hiertoe nog niet vervuld. Het betreft de invoering van *"de hoofdelijke aansprakelijkheid van de hoofdaannemers of opdrachtgevers voor de naleving van de loon- en arbeidsvoorwaarden van ter beschikking gestelde buitenlandse werknemers"*. In dit verband hebben al verschillende voorstellen op de tafel van de regering en sociale partners gelegen zonder dat overeenstemming kon worden bereikt. Verder in dit hoofdstuk komen we hierop terug.

167 LIMOSA staat voor "*Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie*". Dit werd ingevoerd met de wet van 27 december 2006 (*B.S.,* 28 december 2006), en het K.B. van 20 maart 2007 (*B.S.* 28 maart 2007).

168 Wet tot omzetting van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en 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.

2. Het Europees Hof van Justitie buigt zich over de LIMOSA-aangifte

In het voorgaande Jaarverslag werd al uitgelegd op welke wijze juridische structuren en constructies zoals detachering en schijnzelfstandigheid worden aangewend door mensenhandelaars. Een belangrijk instrument in de controle op detachering is de LIMOSA-aangifte (zie boven). LIMOSA wordt zowel door de actoren op het terrein, de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) als door de Europese Commissie algemeen erkend als een *good practice*.[169] Desondanks buigt het Europees Hof van Justitie (hierna EHJ) zich momenteel over de vraag of bepaalde aspecten van het systeem verenigbaar zijn met het vrij verkeer van diensten. Alvorens in te gaan op de procedure hangende voor het EHJ, werpen we een blik op de uitspraak van het EHJ over het systeem dat voorafging aan de LIMOSA-aangifte.

Op 7 oktober 2010 oordeelde het EHJ dat de toen geldende Belgische wetgeving inzake de modaliteiten van detachering van werknemers door een werkgever die in een andere lidstaat gevestigd is, onverenigbaar is met de Europese regels inzake het vrij verkeer van diensten (het arrest *Santos Polhota*).[170]

Het EHJ werd door de correctionele rechtbank te

169 European Commission, "*Information provided on the posting of workers*", september 2010, pp. 165-166. Een studie uitgaande van de Europese Commissie toont aan dat de online dienstverlening van LIMOSA een pionier is in zijn gebied. De samenwerking tussen de verschillende betrokken administraties wordt bovendien in de verf gezet. Kortom, behoudens het voorbehoud omwille van het recent ingestelde verzoek, stelt de Commissie dat LIMOSA algemeen wordt erkend als *een good practice*; ILO, *"Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking"*, Geneva, January 2010, p.10 en p.15.

170 H.v.J., C-515/08, Santos Polhota, 7 oktober 2010.

Antwerpen gevraagd een uitspraak te doen om in het kader van een strafprocedure tegen een Portugese vennootschap die werknemers tewerkstelde in de Antwerpse haven. In overeenstemming met de toen toepasselijke Belgische wetgeving, moest de Portugese werkgever, om onder een vereenvoudigd stelsel te vallen inzake het bijhouden van sociale documenten, een verklaring van tewerkstelling indienen bij de Belgische administratie. De Portugese vennootschap had dit nagelaten en viel bijgevolg onder het normale regime, dat niet werd nageleefd. De Antwerpse rechter wou echter geen oordeel vellen over de grond van de zaak, gezien de rechtbank zich afvroeg of de toepasselijke regelgeving wel verenigbaar was met het vrij verkeer van diensten (met name de artikelen 56 en 57 VWEU).

Gezien de Belgische wetgeving stelde dat geen gedetacheerde werknemer het werk mocht aanvangen alvorens de Belgische administratie de voorafgaande verklaring van tewerkstelling had ontvangen, én de Belgische administratie hierop positief had geantwoord (binnen een termijn van vijf werkdagen), oordeelde het EHJ dat dit neerkwam op een bestuurlijke vergunningsprocedure. Het EHJ stelde daarbij dat deze voorafgaande goedkeuring en de wachttermijn van vijf werkdagen, een beperking uitmaakte op het vrij verrichten van diensten. Daarentegen wordt het vrij verkeer van diensten volgens het EHJ niet belemmerd indien enkel gevraagd wordt de documenten tijdens de periode van tewerkstelling ter beschikking te houden van de autoriteiten en deze nadien aan de autoriteiten te bezorgen.

Ondertussen is de veroordeelde wetgeving inzake de sociale documentatie voor in België gedetacheerde werknemers vervangen door het LIMOSA-systeem.[171] Dit betekent echter niet dat *Santos Polhota* niet meer relevant is. Het arrest kan immers nog steeds gebruikt worden als toetssteen om na te gaan of het nieuwe LIMOSA-systeem wel conform de Europese regels voor het vrij verkeer van diensten is. Er kan alvast opgemerkt worden dat de voorafgaande verklaring van tewerkstelling, gevolgd door een goedkeuring door de Belgische administratie, vervangen is door een regeling van loutere aanmelding. Zodra deze aanmelding door de werkgever is gebeurd, kan het werk aangevat worden. Het lijkt hier dus zeker niet meer te gaan over een systeem dat gekwalificeerd kan worden als een irreguliere bestuurlijke vergunningsprocedure.[172]

Tot slot kan nog worden vermeld dat het LIMOSA-systeem het onderwerp is van een nieuwe procedure die op dit ogenblik hangende is voor het EHJ.[173] Deze procedure handelt enkel over de toepassing van de LIMOSA-aanmelding op zelfstandigen gevestigd in een andere lidstaat die diensten wensen te verrichten in België. Ze werd ingesteld door de Europese Commissie, die van mening is dat deze verplichte aanmeldingsprocedure voor zelfstandigen, in strijd is met het vrij verkeer van diensten. Gezien het EHJ in *Santos Polhota* heeft gesteld dat het een dergelijke aanmeldingsprocedure aanvaardt, maar daarentegen in een serie recente arresten wel uitspraak deed ten voordele van het vrij verkeer van diensten, valt moeilijk in te schatten hoe het EHJ hier zal oordelen. De rechtspraak van het EHJ wordt door sommige actoren op het terrein als zeer liberaal ervaren. Het heeft onder meer tot gevolg dat inspanningen om een efficiënte strijd te leveren tegen economische uitbuiting hierdoor regelmatig worden ondermijnd.

171 Het LIMOSA-systeem kwam uitgebreid aanbod in het Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*'.

172 GRATIA, M., *« Note - Arrêt Dos Santos Polhosa de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 oktober 2010: l'ancien système de déclaration préalable au detachering de werknemers en België sous l'œil de la Cour de justice de l'Union européenne et les éventuelles conséquences de cet arrêt sur le régime dénommé LIMOSA »*, Droit Pénal Social, 2011/1, pp. 88-89.

173 Beroep ingesteld op 10 december 2010 - Europese Commissie / Koninkrijk België (Zaak C-577/10). De Commissie betoogt dat de nationale regeling waarbij in andere lidstaten gevestigde onafhankelijke dienstverrichters, die tijdelijk diensten willen verrichten in België, worden verplicht een voorafgaande aangifte te doen (*"LIMOSA-aangifte"*), een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting oplevert.
De Commissie merkt in de eerste plaats op dat de bestreden bepalingen een discriminerende beperking vormen, voor zover zij de betrokken onafhankelijke dienstverrichters aanzienlijke aanvullende en prohibitieve administratieve formaliteiten voorschrijven, en voorts hierbij een controlesysteem wordt ingevoerd dat alleen betrekking heeft op in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters, zonder dat dit verschil in behandeling om objectieve redenen is gerechtvaardigd.
In de tweede plaats betoogt verzoekster dat deze beperking van de vrijheid van dienstverrichting, zelfs indien zij niet discriminerend zou zijn, niet gerechtvaardigd is in het licht van de doelstellingen van algemeen belang, van de handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, van fraudepreventie, of van werknemersbescherming.

3. Het Internal Market Information System: administratieve samenwerking in het kader van de detacheringsrichtlijn vereenvoudigen[174]

Het *Internal Market Information System* (IMI), een elektronisch uitwisselingsysteem, maakt het sinds 16 mei 2011 voor de bevoegde instanties uit de hele EU mogelijk om op experimentele basis informatie in het kader van de detacheringsrichtlijn (96/71/EG) uit te wisselen. In maart 2011 heeft de Raad in zijn conclusies groen licht gegeven voor deze proeffase.[175]

Het IMI is een beveiligde online-toepassing waarmee **nationale, regionale en lokale overheden** snel en gemakkelijk met hun partners in het buitenland kunnen **communiceren**. In eerste instantie werd het enkel gebruikt voor informatie-uitwisseling aangaande de richtlijn Beroepskwalificaties[176]. Sinds begin 2010 kunnen de bevoegde autoriteiten IMI eveneens gebruiken voor informatie-uitwisseling van economische activiteiten die onder de dienstenrichtlijn[177] vallen. Men heeft het IMI op een flexibele manier ontworpen, zodat het in de toekomst op eenvoudige wijze kan worden uitgebreid naar andere wetgevingsterreinen

De keuze voor het gebruik van IMI is er gekomen na een verslag van een comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers, opgericht door de Europese Commissie. Binnen dit comité werd zeer sterk gepleit voor een toekomstig informatie-uitwisselingsysteem dat interactief is en dus niet enkel beperkt blijft tot het uitwisselen van vooraf bepaalde documenten. Men wil bovendien een systeem dat voldoende flexibel en open is voor latere uitbreidingen. We denken hierbij dan voornamelijk aan de bevoegde autoriteiten en de vragenlijsten in het systeem met een vaste, veilige gegevensbeschermingsomgeving voor het toekomstige systeem.

De aanpassing van een al bestaand systeem (dat tevens kan dienen als informatie-uitwisselingsysteem voor de detachering van werknemers) kreeg de voorkeur aangezien men hiermee tijd en kosten kan besparen. Het IMI bleek dan ook de meest geschikte oplossing te zijn om snel een efficiënt en operationeel uitwisselingssysteem te organiseren.

België maakt sinds 1 juni 2011 gebruik van dit proefproject. Hoewel het nog te vroeg is om conclusies te trekken, liepen de eerste informatie-uitwisselingen positief en worden de resultaten als bevorderlijk beschouwd.

Een succesvol proefproject zal er hopelijk toe leiden dat er een vlottere en eenvoudigere informatie-uitwisseling zal ontstaan op Europees niveau.

174 Naast IMI zijn er nog andere projecten opgestart. Bijvoorbeeld: Cibeles (zie Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', pp.108-109).

175 Council conclusions on the further development of an electronic exchange system facilitating administrative cooperation within the framework of the posting of workers Directive, 3073th, Emlpoyment, Social Policy, Health and consumer affaires, Council meeting, Brussel, 7 Maart 2011.

176 Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, *P.B.*, 30 september 2005, L 255/22.

177 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, *P.B.*, 27 december 2006, L 376/36.

4. Evoluties in de praktijk: inschrijving als zelfstandige als modus operandi

Alle EU-burgers zijn vrij zich als zelfstandige in België te vestigen. Ze hebben hiervoor geen beroepskaart nodig en er geldt ook geen overgangsperiode voor onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten. Een EU-onderneming of zelfstandige kan ook vrij diensten verlenen in een andere lidstaat dan diegene waarin hij gevestigd is, en hiervoor zijn eigen personeel detacheren.[178]

178 In dit onderdeel gaan we in op problemen inzake vestiging in België, maar ook de controle van ondernemingen met vestiging in een andere lidstaat is niet evident. Zoals ook in het vorig Jaarverslag (Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', p.83) werd besproken, wordt daarbij immers niet zelden detacheringsfraude gepleegd en in sommige gevallen is er ook sprake van uitbuiting van werknemers. Het bestaan van ketens van onderaannemingen, maakt het werk van de inspectie niet makkelijker.

Meerdere steden maakten recent melding van problemen met EU-burgers die zich in België komen vestigen. Vooral in Gent werd het voorbije jaar aan de alarmbel getrokken. De stad wordt immers geconfronteerd met een grote toestroom van nieuwe EU-burgers en stoot zo ook op een stijgend aantal misbruiken van het zelfstandigenstatuut. Er zijn daarbij ook criminele netwerken aan de gang (onder meer Turks-Bulgaarse koppelbazen) die vernuftige constructies opzetten om het betalen van bijdragen te omzeilen, mensen uit te buiten en uitkeringsfraude te plegen.[179]

Een veel gebruikte methode bestaat erin dat (nieuwe) EU-burgers - **via een inschrijving als zelfstandige - een verblijfstitel verkrijgen zonder dat de betrokkenen een effectieve activiteit als zelfstandige uitoefenen.**[180] Nieuwe EU-onderdanen met weinig economisch perspectief in het land van herkomst worden zo via stromannen naar België overgebracht. Ze worden op papier medevennoot in een zaak. Kleine handelszaken worden op die manier 'uitgebaat' door tientallen vennoten, of er wordt gewerkt met ondernemingen die in feite een lege doos zijn.

Op de gemeente krijgen de EU-onderdanen normaal gesproken een erkenning van hun verblijf via een E-kaart, die na drie jaar kan worden omgezet naar een duurzaam verblijf via de E+-kaart (zie kader). De gemeenten kunnen soms vermoeden dat er een haar in de boter zit (zoals terugkerende firmanamen), maar zijn machteloos om in te grijpen. Toch zijn er misschien mogelijkheden om de lokale besturen te betrekken in de detectie van deze praktijken.[181]

Aangezien de betrokkenen zogezegd werken als zelfstandigen, hebben de koppelbazen vrij spel in hun uitbuitingspraktijken: ze zijn immers niet gebonden door arbeidsvoorwaarden m.b.t. lonen en werk- en rusttijden. Ze worden ook vaak gehuisvest in precaire omstandigheden, maar door geldgebrek (omdat ze onderbetaald worden en/of wachten op achterstallig loon) hebben ze weinig uitwegen. Toch zien de betrokkenen zichzelf niet snel als slachtoffer. Het weinige dat ze verdienen is soms nog beter dan het loon dat ze in hun land van herkomst ontvangen.

Zelfstandigen en het OCMW

Een andere vorm van misbruik is de praktijk waarbij EU-burgers via hun **zelfstandigenstatuut - en het verblijfsrecht dat ze op die basis hebben - bij het OCMW aankloppen** (zie kader). Dit gebeurt in sommige gevallen na verloop van tijd, in andere gevallen vrijwel onmiddellijk. In bepaalde gevallen moet ook een deel van het OCMW-bedrag worden afgestaan aan de organisatoren van de achterliggende carrousels (schuldbinding). Een vertegenwoordiger van de sociale inspectie stelde in de Senaatscommissie weet te hebben te hebben van een onderneming die in twee jaar tijd 70 Bulgaarse en Roemeense vennoten heeft gehad die telkens kort na de inschrijving in de gemeente werden ontslagen om vervolgens OCMW-steun te trekken.[182]

"Meerdere steden maken melding van problemen met EU-burgers die zich in België komen vestigen. Er is soms sprake van criminele netwerken die vernuftige constructies opzetten en ontwikkelen."

De staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding liet – conform het actieplan 2009-2010 van het College voor de Strijd tegen de Sociale en Fiscale Fraude – deze uitkeringsfraude onderzoeken.[183] Voornamelijk onderdanen van Roemenië en Bulgarije zouden momenteel het statuut van zelfstandige aanvragen. Dit gebeurt meestal als werkende vennoot of helper van een zelfstandige.

179 Panorama, "*Bulgarije aan de Leie*", Canvas, 3 april 2011; De Tijd, "*En ze kwamen uit het Oosten.*", 2 oktober 2010; De Standaard, "*Nieuwe koppelbazen doen gouden zaken*", 5 mei 2011; De Standaard, "*De sociale inspectie over het gevecht tegen de bierkaai*", 6 mei 2011; De Tijd, "*De Grot van Ali Baba*", 4 juni 2011.

180 Zie ook Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', p. 79 e.v.

181 Zie ook verder in dit deel, punt 4 *Lokale besturen met oog voor mensenhandel.*

182 Commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden, Verslag Mensenhandel, *Parl.St.* Senaat, zitting 2009-10, nr. 4 – 1631/1, p. 106.

183 Schriftelijke parlementaire vraag nr. 29 van Volksvertegenwoordiger Leen Dierick aan de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding Carl Devlies, 30 maart 2011.

Regelgeving inzake verblijf en OCMW-steun voor EU-burgers die zich als zelfstandige in België vestigen

In overeenstemming met het Europees recht voorziet de Belgische wetgeving dat EU-onderdanen die werken als zelfstandige langer dan drie maanden in België mogen verblijven. De verblijfsprocedure zelf bestaat uit drie fasen: de fase van aanvraag, de erkenning van een definitief maar voorwaardelijk verblijfsrecht, en tot slot de erkenning van een duurzaam verblijfsrecht.[184]

De regelgeving voorziet dat de EU-burger op het moment van de *aanvraag* – en mits bewijs van EU-burgerschap – van de gemeente een bijlage 19 ontvangt.[185] Binnen de drie maanden na de aanvraag[186], moet de EU-burger alle documenten afleveren om te bewijzen dat hij zelfstandige is. Bij een positieve beslissing erkent de gemeente het verblijfsrecht via een *verklaring van inschrijving* (bijlage 8 of E-kaart)[187] die in principe geldig is voor onbepaalde duur. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) heeft evenwel gedurende drie jaar de mogelijkheid dit recht te beëindigen als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden. Na drie jaar ononderbroken verblijf in België, kan vervolgens een *duurzaam verblijfsrecht* worden verkregen (bijlage 8 bis of elektronische E+-kaart). De gemeente stuurt de aanvraag tot dit duurzaam verblijf door naar de DVZ, die binnen de vijf maanden een beslissing neemt. Wanneer een duurzaam verblijfsrecht werd bekomen, kan dit niet meer worden ingetrokken, behalve in bepaalde gevallen van fraude of inbreuken op de openbare orde. Een ingetrokken verblijf staat een nieuwe aanvraag niet in de weg.
Elke persoon heeft in België recht op maatschappelijke dienstverlening als hij niet in staat is een leven te leiden in overeenstemming met de menselijke waardigheid. Voor personen in onwettig verblijf is dit recht beperkt tot dringende medische hulpverlening. Een EU-burger heeft evenwel vanaf het ogenblik van de aanvraag tot inschrijving (een bijlage 19) een legaal verblijf en kan bij het OCMW aankloppen. Vanaf de verklaring van inschrijving (de bijlage 8 of E-kaart) kan de EU-burger ook beroep doen op een leefloon[188] (recht op maatschappelijke integratie) van het OCMW, tenminste als hij aan de overige voorwaarden voldoet: onvoldoende bestaansmiddelen, werkbereidheid, …[189]

Het feit dat de betrokkene een leefloon ontvangt, kan gevolgen hebben voor zijn verblijfsrecht. Maar tijdelijke steun is daarmee niet onverenigbaar. Wel kan de DVZ gedurende een periode van drie jaar het verblijf intrekken als de betrokkene niet langer zelfstandige is. De DVZ moet hiervoor een individueel onderzoek van het dossier doorvoeren. Belangrijk in dit verband is wel dat de DVZ niet systematisch op de hoogte is van het feit dat een vreemdeling een leefloon ontvangt. De meeste OCMW's vinden het doorspelen van deze informatie aan de DVZ niet verenigbaar met hun beroepsgeheim.[190]

184 Art. 40 §4, 1° van de Wet van 15 december 1980 en art. 50 §2, 2° van het K.B. van 8 oktober 1981.

185 De bijlage 19 is een aanvraag van een verklaring tot inschrijving. De gemeente schrijft de betrokkene in in het wachtregister. Na een positieve woonstcontrole wordt de betrokken ingeschreven in het vreemdelingenregister. In de praktijk blijkt dat niet steeds onmiddellijk een bijlage 19 wordt afgeleverd. Zie Jaarverslag Migratie 2010, p. 145.

186 Deze termijn is door de gemeente verlengbaar met een maand. Indien de betrokkene een onduidelijk document voorlegt, kan de gemeente dit doorsturen naar de DVZ die binnen de vijf maanden vanaf de aanvraag een beslissing neemt over het afleveren van een E-kaart of een bijlage 20.

187 Een verklaring van inschrijving wordt afgeleverd in de vorm van een papieren bijlage 8 (met een onbeperkte geldigheidsduur), of door een elektronische E-kaart (geldigheidsduur van vijf jaar).

188 Art. 3 wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *B.S.*, 31 juli 2002.

189 Voordien kan de betrokkene eventueel aankloppen voor maatschappelijke dienstverlening.

190 Zie ook Jaarverslag Migratie 2010, p.147. Voordien kan de betrokkene eventueel aankloppen voor maatschappelijke dienstverlening.

Zoals uit het kaderstuk blijkt, moet een EU-onderdaan die in de hoedanigheid van zelfstandige een verblijfsrecht (bijlage 8 of de E-kaart) wil verkrijgen, het bewijs leveren dat hij zelfstandige is. Dit kan door een inschrijving in de Kruispuntbank voor Ondernemingen of door enig ander bewijs dat de betrokkene een zelfstandige activiteit verricht, zoals een inschrijving bij een erkend sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen. Zoals uit de analyse in opdracht van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding blijkt, stelt zich hier het probleem dat een inschrijving bij een erkend sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen niet aantoont dat er een effectieve activiteit als zelfstandige wordt uitgeoefend.

Vanaf 1 oktober 2010 loopt er een project waarbij de DVZ de gemeenten vraagt om in plaats van een gewoon attest van aansluiting een specifiek aansluitingsattest te vragen aan een EU-burger die zich als zelfstandige wil laten inschrijven. Het sociaal verzekeringsfonds informeert het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) over de afgifte van het specifieke aansluitingsattest en de betrokken EU-burger ontvangt een vragenlijst die hij binnen de drie maanden moet invullen en waarin moet worden aangetoond dat een daadwerkelijke zelfstandige activiteit wordt uitgeoefend. Op basis hiervan - en eventueel complementair onderzoek – oordeelt de RSVZ. De instantie vraagt indien nodig de schrapping van de aansluiting bij het sociaal verzekeringsfonds en informeert in dat geval de DVZ hierover. De bedoeling is dat de DVZ sneller het verblijf kan afnemen wanneer er sprake is van oneigenlijk gebruik, en dit vooraleer een duurzaam verblijfsrecht werd bekomen.[191]

Het vrij verkeer binnen de EU bracht heel wat welvaart, maar tegelijk maken allerlei criminele netwerken (inclusief mensenhandelaars) handig gebruik van dit kader om hun praktijken te kunnen uitvoeren. Het Centrum is zich ervan bewust dat het dansen op een slappe koord is om – binnen het Europese kader en met respect voor de rechten van (bonafide) EU-burgers[192] – de strijd tegen misbruiken te voeren. Het Centrum is dan ook steeds bereid actief bij te dragen aan de reflectie hierover.

191 *Ibid.*

192 Hier wijzen we op de Europese regelgeving en rechtspraak, die weinig ruimte laat voor bijkomende '*checks*'. Bovendien willen we in dit verband wijzen op de problemen en lange wachttijden die (bonafide) EU-burgers ondervinden om zich in te laten schrijven in de grote steden en gemeenten. Zie Jaarverslag Migratie 2010, p. 145.

HOOFDSTUK 3: ALLE SCHAKELS AAN-PAKKEN: VAN DE ONDERAANNEMER TOT DE OPDRACHTGEVER

De verdere eenmaking van Europa en de toenemende mobiliteit van werknemers zorgt voor een groeiend aantal gedetacheerde werknemers. Die detachering kan uiterst complexe vormen aannemen (opeenvolgende ketens van onderaanneming, onderaanneming via uitzendkantoren, schijnzelfstandigen). Achter deze constructies gaan soms twijfelachtige praktijken schuil die uitbuiting van migrerende werknemers vergemakkelijken. Dit thema kwam ruim aan bod in ons vorige Jaarverslag[193]. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) wijst er overigens op dat een aantal bedrijven onderaannemers inschakelt om naleving van de regelgeving te omzeilen. Ze haalt als voorbeeld België aan, waar onderaanneming bij gebrek aan een systeem van gezamenlijke aansprakelijkheid en invordering van niet-gestorte sociale zekerheidsbijdragen belet[194].

In mensenhandeldossiers met het oog op economische uitbuiting waarbij onderaannemers zijn betrokken, verschijnen vaak enkel de aannemer of de onderaannemer voor de rechtbank.[195] In de bouw, de schoonmaak of in andere sectoren (textiel,…) blijkt soms dat de opdrachtgever of hoofdaannemer onmogelijk niet op de hoogte kon zijn van de ellendige werkomstandigheden. Dit kan het geval zijn wanneer een hoofdaannemer een veel te lage offerte aanvaardt, of wanneer hij de aanwezigheid van vreemde werknemers op zijn werf vaststelt, zonder vragen te stellen over hun statuut.

We hebben al (zie hoofdstuk 1) aangetoond dat onderaanneming uiterst complexe vormen kan aannemen. Daarom wensen tal van terreinactoren (sociaal inspecteurs, magistraten, vakbonden,…) regelgeving die de hoofdelijke aansprakelijkheid van opdrachtgevers invoert, waardoor ze alle schakels van de keten kunnen aanpakken.[196] Deze problematiek staat al jaren op de politieke agenda.

In 2003, 2007 en 2009 heeft het Centrum al aanbevolen om bij wet de financiële medeaansprakelijkheid van opdrachtgevers in te voeren in het kader van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.[197]

Een dergelijk systeem bestaat al in Frankrijk en lijkt een efficiënt middel te vormen in de strijd tegen illegaal werk. Het arbeidswetboek (artikels L 8222-1 tot 7)[198] bepaalt dat professionele of private opdrachtgevers die beroep doen op zwartwerk burgerrechtelijk en strafrechtelijk aansprakelijk kunnen gesteld worden. De aansprakelijkheid heeft niet enkel betrekking op fiscale en sociale schulden maar ook op eventueel aan de onderneming toegekende toelagen of financiële steun ter bevordering van de werkgelegenheid. De onderneming kan dan worden veroordeeld tot terugbetaling ervan. Het idee achter dit systeem is dat de opdrachtgever controles moet uitvoeren bij de medecontractant en de verschillende attesten moet opvragen (bijvoorbeeld bedrijfsregistratie, naleving van de loonnormen,…).

Een chaotisch en onafgewerkt wetgevend parcours

België heeft verschillende initiatieven genomen om een gelijkaardig systeem in te voeren maar vooralsnog zonder resultaat.

Zo zijn de laatste jaren verschillende wetsvoorstellen in de Kamer ingediend, om de strafrechtelijke en burgerrechtelijke medeaansprakelijkheid[199] van de opdrachtgever in te voeren, of inzake sociale schulden[200]. Jammer genoeg is het bij die voorstellen gebleven.

193 Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', Deel 2.

194 Internationale Arbeidsorganisatie, *« L'inspection sociale en Europe : travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains »*, Werkdocument nr. 7, januari 2010, p.22.

195 Zie Corr. Charleroi, 10 december 2010, 7de k. (schoonmaak in fast foods: enkel de zaakvoerder van het schoonmaakbedrijf is vervolgd); zie ook Deel 1, Hoofdstuk 4: Rechtspraak.

196 Zie in die zin het verslag van de werkgroep van de Senaat, *op.cit.*, pp.28-29, 72 en Samilia Foundation, *Anti-trafficking Day 2010, Trafficking in Human Beings for Labour exploitation*, Handelingen van het colloquium, de Kamer, 22 oktober 2010, pp.16, 20 en 26.

197 Zie Jaarverslag Mensenhandel 2003, '*Pleidooi voor een integrale benadering*', pp.30-31, Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2007, *'Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur'*, p.120 en Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, '*In een schijn van wettelijkheid*', p.134.

198 Vroegere artikels L324- 9 en volgende. Het arbeidswetboek is beschikbaar op: www.legifrance.gouv.fr.

199 Zie wetsvoorstel van 16 maart 2000 betreffende de bestrijding van het zwart werk, tot invoering van een financiële hoofdelijkheid tussen opdrachtgevers en aannemers of onderaannemers en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, *Parl.St.* Kamer, 1999-2000, nr. 0513/001. Dit voorstel moest de opdrachtgever die rechtstreeks of via een tussenpersoon een beroep heeft gedaan op de diensten van een zwartwerker strafrechtelijk en burgerrechtelijk (betaling van belastingen, taksen, sociale zekerheidsbijdragen en lonen van werknemers) mee aansprakelijk stellen. Dezelfde volksvertegenwoordigers hebben hetzelfde voorstel ingediend op 18 augustus 2003 (*Parl.St.* Kamer, 2003, nr.0172/001) en een gelijkaardig voorstel op 7 februari 2006 (wetsvoorstel betreffende de bestrijding van het zwart werk en tot invoering van een financiële hoofdelijkheid tussen opdrachtgevers en aannemers of onderaannemers, *Parl. St.* Kamer, 2005-2006, nr.2262/001).

200 Wetsvoorstel van 7 november 2008 tot invoering van een hoofdelijke aansprakelijkheid tussen opdrachtgever en onderaannemer voor de betaling van sociale schulden, *Parl. St.* Kamer, 2008-2009, 1557/001, opnieuw ingediend in 2010 (*Parl. St.* Kamer, 2010-2011, 0450/001).

"Talrijke terreinactoren wensen een regelgeving die de hoofdelijke aansprakelijkheid van opdrachtgevers invoert, waardoor alle schakels van de keten aangepakt kunnen worden "

Ook binnen de regering hebben de opeenvolgende ministers van Tewerkstelling, tevergeefs, initiatieven genomen om tot een consensus te komen.[201]

Wat specifiek de bestrijding van mensenhandel betreft, kondigde het regeerakkoord van 2003 een wetsontwerp aan ter bestraffing van opdrachtgevers die werken uitbesteden aan onderaannemers die daarvoor clandestiene arbeidskrachten uitbuiten[202].

Een werkgroep binnen de Interdepartementale coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel en de mensensmokkel kreeg de opdracht dit thema te onderzoeken.[203] De werkgroep werd belast met het opstellen van een **wetsontwerp** om opdrachtgevers die een beroep doen op tussenpersonen-mensenhandelaars burgerrechtelijk (en strafrechtelijk) aansprakelijk te stellen. In de eerste plaats was het de bedoeling de opdrachtgevers te ontraden nog een beroep te doen op dergelijke tussenpersonen en hen waakzamer te maken in hun contractrelaties. Deze medeaansprakelijkheid was enkel beperkt tot mensenhandel. De principes waren de volgende: de opdrachtgever moet bij de tussenpersoon een aantal documenten opvragen waaruit blijkt dat hij voldoet aan de normen inzake sociaal recht en arbeidsrecht. Indien achteraf bij de tussenpersoon een inbreuk op mensenhandel wordt vastgesteld en blijkt dat de opdrachtgever niet al het nodige heeft gedaan om vooraf de vereiste documenten op te vragen, zal hij burgerrechtelijk mee aansprakelijk worden gesteld. Een extra piste was de stafrechtelijke medeaansprakelijkheid. Dit wetsontwerp is tijdens de vorige legislatuur echter nooit besproken.

De minister van Justitie heeft dit **dossier onder de huidige legislatuur vanonder het stof gehaald**. In zijn algemene beleidsverklaring van april 2008 haalt de minister van Justitie de bestrijding van mensenhandel en de strijd tegen sociale en fiscale fraude[204] aan als prioriteit. Daarin stelt hij ook dat inspanningen zullen worden geleverd in de strijd tegen zwartwerk, georganiseerde netwerken van koppelbazen en de verkoop van valse sociale documenten. Dit dossier wordt momenteel behandeld in samenwerking met de kabinetten van de ministers van Tewerkstelling en van de staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding. De eerste versie van de tekst heeft geen consensus opgeleverd, dit in het bijzonder bij de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.[205]

Daarom werd een **nieuwe versie van de tekst** klaargestoomd. Die bepaalt sancties in geval van burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid in gevallen waarbij de opdrachtgever wist of had moeten weten dat de werknemers worden tewerkgesteld in arbeidsomstandigheden strijdig met de menselijke waardigheid.[206]

In het kader van de goedkeuring van een wet tot invoering van een burgerrechtelijke en strafrechtelijke medeaansprakelijkheid van de opdrachtgevers, meent het Centrum dat de opdrachtgever die onmogelijk niet op de hoogte kon zijn, die een stimulerende rol heeft gespeeld of heeft meegewerkt aan de organisatie van de uitbuiting, aansprakelijk moet kunnen worden gesteld.

In afwachting …

De goedkeuring van een wet ter invoering van de medeaansprakelijkheid van opdrachtgevers zou ongetwijfeld een ontradend effect hebben. Bepaalde sectoren hebben evenwel niet op de goedkeuring van zo'n wet gewacht om zelf *good practices* in te voeren. De **vleessector** bijvoorbeeld wordt steeds vaker geconfronteerd met het fenomeen van schijnzelfstandigen. Deze sector is de op één na belangrijkste sector in de voedingsindustrie en telt 534 bedrijven, waarvan 65% met minder dan 20 werknemers. De sector schakelt regel-

201 Zie in dit verband ondermeer Jaarverslag Mensenhandel 2003, *'Pleidooi voor een integrale benadering'*, pp. 30-31.

202 Federaal regeerakkoord van 8 juli 2003, *Een creatief en solidair België, zuurstof voor het land,* hoofdstuk 7, punt 6.

203 Zie in dit verband het verslag van de werkgroep van de Senaat, *op.cit.*, p. 21 en het Federaal Actieplan voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel in België, 2008.

204 In het regeerakkoord 2008-2011 (regeerakkoord van 18 maart 2008 afgesloten tussen de onderhandelaars van CD&V, MR, PS, Open Vld, cdH) daarentegen is niet expliciet sprake van mensenhandel, noch van de goedkeuring van een wet ter bestraffing van de opdrachtgevers.

205 Rapport van de werkgroep van de Senaat, *op.cit.*, p.21.

206 *Ibid.*, p.45.

matig onderaannemers in. Heel wat bedrijven doen bijvoorbeeld beroep op externen voor het versnijden of uitbenen van vlees. Bedrijven die personeel ontslaan om vervolgens beroep te doen op ex-werknemers die intussen zelfstandig zijn geworden, zijn een vaak voorkomend fenomeen. In werkelijkheid gaat het vaak om onderaannemers met enkel een postadres als maatschappelijke zetel. In geval van faillissement valt er bij die bedrijven over het algemeen niets te rapen. Onderaannemers rekruteren vaak onder Oost-Europese migranten. In het Gentse bijvoorbeeld wordt regelmatig melding gemaakt van dit soort probleemsituaties. In de sterk aanwezige Turkse gemeenschap rekruteren verschillende tussenpersonen nieuwkomers zoals Bulgaren als onderaannemer. Die werken soms in omstandigheden die aan slavernij doen denken (geweld, bedreigingen, niet-betaling van loon, etc.).[207] Daarom heeft de sector eind vorig jaar **een samenwerkingsprotocol afgesloten met de vakbonden** waarin de **hoofdelijke aansprakelijkheid van werkgevers** wordt erkend (een vleesverwerkend bedrijf dat een overeenkomst afsluit met een externe firma moet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de behandeling van werknemers en moet uiteindelijk financieel tussenkomen in geval van inbreuk).[208] Voorwaarde daarvoor is dat de autoriteiten een digitale databank oprichten waarin bedrijven kunnen checken of een onderaannemer zijn bijdragen al dan niet heeft betaald. Het protocol moet nog worden uitgevoerd, wat evenwel niet evident is in een periode van lopende zaken.

In de **sector van de bouw** heeft de Confederatie Bouw een van haar leden, die informatie had opgevraagd over de betrouwbaarheid van een firma die als onderaannemer was ingeschakeld, verwittigd dat de documenten van de werknemers niet in orde waren, dat ze niet werden betaald en dat ze in slechte omstandigheden werden gehuisvest. Het lid heeft de onderaannemingsovereenkomst onmiddellijk opgezegd.[209] Verder is er ook het akkoord tussen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in de sector van de bouw, ter bestrijding van fraude en zwartwerk.[210]

Een van de maatregelen uit dit akkoord – dat nog in wetteksten moet worden gegoten – is de hoofdelijke aansprakelijkheid van de hoofdaannemer tot betaling van het minimumloon wanneer hij beroep doet op onderaannemers. Het akkoord bepaalt geen hoofdelijke aansprakelijkheid in geval van fraude of illegale tewerkstelling.

Creamoda, de **'Organisatie voor ondernemingen actief in mode, kleding en confectie',** heeft met de vakbonden een handvest afgesloten rond goed bestuur inzake naleving van de werkomstandigheden in de ruime betekenis. Ze raadt bedrijven, die werk uitbesteden aan een onderaannemer, aan in het bestek een verplichte verklaring op erewoord op te nemen over over de werkomstandigheden.[211] Controle daarop blijft echter hypothetisch, vooral wanneer de productie in het buitenland plaatsvindt.

Om de problemen met clandestiene namaakateliers aan te pakken heeft Euratex, de **Europese organisatie voor textiel en kleding**, meegewerkt aan de oprichting van een Belgische vereniging tegen namaak. Dit initiatief wil op het hele grondgebied verschillende clandestiene ateliers ontmantelen. De multidisciplinaire (tussen politie, gerecht, sociale inspectie) coördinatie bleek heel goed te werken.[212] Dit voorbeeld toont nog maar eens aan hoe belangrijk coördinatie en acties op nationaal niveau zijn in de aanpak van alle schakels van de keten.

Ook een **betere controle van de onderaannemer door de bedrijven zelf**, vooral wanneer de productie buiten Europa gebeurt, is noodzakelijk (weten wie hij is, hoe hij werkt en op welke manier hij met zijn werknemers omgaat,...).

Richtlijn 2009/52/EG en aansprakelijkheid van de opdrachtgevers

We kunnen dit hoofdstuk over de aansprakelijkheid van de opdrachtgevers niet afsluiten zonder stil te staan bij 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 onderdanen van derde landen in

207 J. Wets, "*Ils sont venus de l'Est… Nouveaux arrivants roumains et bulgares sur le marché belge du travail* », Presentatie in het kader van een ACV-studiedag van 10 mei 2011.

208 De Tijd, " *De grot van Ali Baba*", 4 juni 2011. Cfr. ook de site: http://www.febev.be/news.php?id=2009.

209 Zie ook Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse.

210 De Tijd, *"Fraude in bouw harder aangepakt"*, 25-26 juni 2011, p1-2; De Standaard, "*Bouwfraude aangepakt*, 27 juni 2011, pp.36-37.

211 Samilia Foundation, *Anti-trafficking Day 2010, op. cit.,* p.44.

212 *Ibid*., p.46.

onwettig verblijf, beter bekend als **"sanctierichtlijn"**[213]. Deze richtlijn bepaalt zowel preventieve als bestraffings- en beschermingsmaatregelen.

» Als **preventieve maatregel** moeten werkgevers, vooraleer ze onderdanen van derde landen rekruteren, nagaan of die laatsten over een verblijfsvergunning of een equivalente machtiging tot verblijf beschikken. Indien werkgevers voor de rekrutering niet de nodige controles hebben uitgevoerd, stellen ze zich bloot aan boetes of andere administratieve maatregelen (zoals uitsluiting om nog langer in aanmerking te komen voor subsidies).
» Indien dat soort maatregelen niet volstaat om werkgevers te ontraden, voorziet de richtlijn in **strafsancties** voor vijf van de meest ernstig beschouwde inbreuken (waaronder mensenhandel).

Lidstaten moeten dan ook strafbepalingen in hun wetgeving opnemen voor werkgevers die, ook al zijn ze nog niet vervolgd of veroordeeld voor mensenhandel, gebruik maken van het werk of de diensten van onderdanen van derde landen in onwettig verblijf, goed wetende dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel.[214]

Voorbeeld: In een concreet dossier waarin het Centrum zich burgerlijke partij had gesteld, heeft een petroleummaatschappij de samenwerking met een onderaannemer onmiddellijk stopgezet, nadat ze had vernomen in welke omstandigheden personen die toiletten langs de autosnelwegen moesten schoonmaken, werden tewerkgesteld. Dit is wat men een voorbeeld van good practice noemt.[215]

» De richtlijn verplicht lidstaten ook een **systeem in te voeren van hoofdelijke aansprakelijkheid inzake financiële sancties en achterstallig loon in geval van onderaanneming**.
» Op **vlak van bescherming** is de werkgever ondermeer verplicht alle achterstallige lonen te betalen.

Deze richtlijn moest tegen 20 juli 2011 zijn omgezet. Bij finalisering van dit verslag lag er voor zover ons bekend nog geen enkel ontwerp van omzetting op tafel.

Het Centrum herhaalt nogmaals het belang van de goedkeuring van een wet tot invoering van een medeaansprakelijkheid van de opdrachtgevers, vooral nu de Europese wetgeving dit verplicht. De initiatieven binnen een aantal economische sectoren die zijn blootgesteld aan het risico op mensenhandel vindt het Centrum lovenswaardig maar onvoldoende. Het Centrum pleit er dan ook voor om de projecten die momenteel ter bespreking voorliggen een hogere prioriteit te geven op de politieke agenda, zodat het in 2003 opgestarte wetgevende werk uiteindelijk kan worden afgerond.

213 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *P.B.*, 30 juni 2009, L168.

214 Artikel 9, 1, d) van richtlijn 2009/52/EG.

215 Voor meer details, zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse.

HOOFDSTUK 4: GOOD AND BAD PRACTICES

1. Mensenhandel, een vervolgingsprioriteit?

Een effectieve strijd tegen mensenhandel waarbij alle schakels in de keten worden aangepakt, vereist in de eerste plaats dat mensenhandel een vervolgingsprioriteit is op het niveau van de magistratuur.

In het voorbeeld van de toiletsector (supra) heeft het Centrum vastgesteld dat het parket geen vervolgingsprioriteit gaf aan verschillende dossiers van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Het federaal parket wenste op zijn beurt evenmin initiatief te nemen in deze dossiers, en dat terwijl de feiten plaatsvonden in meerdere gerechtelijke arrondissementen.

Enkel de arbeidsauditeur van Gent heeft het toiletdossier voor de mensenhandelfeiten die gepleegd werden binnen zijn rechtsgebied, ingeleid voor de raadkamer en heeft het de nodige vervolgingsprioriteit gegeven. Zowel de onderaannemer als de opdrachtgever werden doorverwezen naar de correctionele rechtbank voor mensenhandel. Door een onderzoeksrechter te vatten had de arbeidsauditeur van Gent hiervoor alle onderzoeksmogelijkheden optimaal benut. Bij de tenlastelegging beperkte hij zich tot die feiten die zich afgespeeld hebben in zijn gerechtelijk arrondissement. Als het federaal parket geen initiatief neemt, vormt de complexiteit van een arrondissementsoverschrijdend dossier een obstakel. Hierdoor dreigen zwaarwichtige feiten van mensenhandel in andere gerechtelijke arrondissementen die gepleegd werden door dezelfde opdrachtgever maar met andere onderaannemers, niet vervolgd te worden. Het Centrum stelde zich daarom dan ook burgerlijke partij in een dossier waarbij dezelfde opdrachtgever in een ander arrondissement aan het werk was.

"Een effectieve strijd tegen mensenhandel waarbij alle schakels in de keten worden aangepakt, vereist in de eerste plaats dat mensenhandel een vervolgingsprioriteit is op het niveau van de magistratuur"

De magistraten vormen inderdaad 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.** Indien magistraten onvoldoende vervolgingsprioriteit geven aan dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting dan straalt dit af op de attitude die eerstelijnsdiensten aannemen tegen dit fenomeen en kan dit een negatief effect hebben op de detectie van complexere dossiers met een kluwen van constructies.

Inzake dossiers van grootschalige economische uitbuiting pleiten sommige arbeidsauditeurs er voor om een specialist sociale wetgeving op te nemen bij de magistraten van het federale parket. Dergelijke specialisatie kan bijdragen tot responsabilisering voor hun opdracht om zo'n grootschalige dossiers te federaliseren.[216]

216 Zie ook aanbeveling 6, Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009, *'In een schijn van wettelijkheid'*.

2. Bewijsmateriaal: halen waar het zit

Dossiers van mensenhandel waarin opdrachtgevers betrokken zijn, vormen meestal complexe dossiers met allerlei constructies via onderaannemingen. Dit vraagt een grote aandacht zowel voor de detectie van het fenomeen als voor de verzameling van de bewijzen.

De verantwoordelijkheid van de opdrachtgever moet aangetoond worden door bewijs aan te voeren over zijn medeweten betreffende het uitbuitingssysteem of de betrokkenheid in de continuïteit en/of stimulering en/of organisatie van de mensenhandelpraktijken. Dit **vereist een aangepaste onderzoeksstrategie** die bestaat uit een **globale interarrondissementele aanpak** waarbij alle elementen als puzzelstukken samengevoegd worden om bewijs te leveren van de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Eenzelfde opdrachtgever kan vanuit een belangrijke maar verdoken achtergrondpositie via verschillende onderaannemingen betrokken zijn in mensenhandelpraktijken in verschillende arrondissementen. Bij een louter geïndividualiseerde lokale benadering is de kans groot dat de focus van het onderzoek op de onderaannemer gelegd wordt

"De SIOD heeft ook een rol te spelen wat de aanpak van grote dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting betreft"

en dat de opdrachtgever zich kan afschermen van het onderzoek. Het samenvoegen van de elementen uit verschillende arrondissementen kan een belangrijke meerwaarde leveren in het aantonen van de rol (of het medeweten) van de opdrachtgever als voortzetter, stimulator of organisator in een uitbuitingssysteem.

Een dergelijke aanpak **vereist dat mensenhandel een belangrijke vervolgingsprioriteit behoudt** en dat het federaal parket, met een versterkte sociaal strafrechtelijke pijler, een actieve rol opneemt. Daarnaast is het noodzakelijk dat tijdig 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 en een belangrijke meerwaarde leveren voor het dossier. Dit geldt des te meer voor dossiers van opdrachtgevers met complexe constructies via onderaannemingen.

De **Belgische Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) kan ook een rol spelen** in de aanpak van grote dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. De SIOD heeft als taak de sociale inspectiediensten te coördineren en te ondersteunen. Haar prioritaire aandacht gaat hierbij naar de horeca en de bouwsector. Sinds 2011 heeft SIOD een **databank** opgezet om de controles over het hele land te coördineren (zie ook infra "*Good practice*"). Ook de auditoraten hebben hier toegang toe en dat is vernieuwend. De SIOD heeft ook een gemengde ondersteuningscel met de politie opgezet om de zware en georganiseerde sociale fraude te bestrijden en de informatie hierover uit te wisselen. Sinds 2011 zijn ze heel actief, wat essentieel is voor de strijd tegen de complexe dossiers. Ze zorgen ook voor een betere internationale samenwerking, bijvoorbeeld met Frankrijk. Op basis van een bilateraal akkoord is er momenteel een vlotte grensoverschrijdende samenwerking met de Franse inspectiediensten. Deze maatregelen vormen een belangrijke stimulans in de strijd tegen grootschalige complexe dossiers van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.

Tot slot kan ook de **lokale politie een cruciale rol spelen** in de detectie van mensenhandelpraktijken met economische uitbuiting. 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 kunnen ze ook de werksituatie nagaan om eventuele gevallen van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting bloot te leggen.[217] Daarnaast vormen de algemene woonstcontroles door de lokale politie eveneens een bron van onschatbare waarde voor het traceren van mensenhandel en voor de detectie van slachtoffers van mensenhandel.

217 Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2008, '*Bestrijden met mensen en middelen*', p.80.

3. Sociale inspectiediensten wapenen

De diensten van de sociale inspectie zijn één van de sleutelactoren in het opsporen van dossiers van mensenhandel. Jaarlijks worden tussen de 25 en 30 dossiers van slachtoffers van mensenhandel rechtstreeks ingeleid of behandeld door de sociale inspectie en overgemaakt aan de gerechtelijke autoriteiten. Dit cijfer lijkt verwaarloosbaar rekening houdend met de in totaal 2.600 à 2.900 controles van buitenlandse werknemers.[218] Deze vaststelling kan verklaard worden door de onderlinge verdeling van de op te volgen controles tussen politiediensten en sociale inspectie. Bovendien gaat het slechts om één van hun zovele opdrachten.

Inspectiediensten spelen echter een belangrijke rol bij het opsporen van aanwijzingen van mensenhandel door hun rapporten of processen-verbaal aan de arbeidsauditeur over te maken. Het is dan ook belangrijk dat ze een gedetailleerde beschrijving geven van hun vaststellingen tijdens controles van werk- en leef-

218 Samilia Foundation, *Anti-trafficking Day 2010, op. cit.*, pp.16-17.

omstandigheden. De vaststellingen in hun rapporten of processen-verbaal moeten als basis dienen voor verder onderzoek. Weinig accurate processen-verbaal leiden tot onduidelijkheid bij de arbeidsauditeur, die in het beste geval extra details moet opvragen bij de inspecteur, wat voor tijdverlies zorgt. In het slechtste geval kan er bij gebrek aan bewijs geen verder gevolg worden gegeven aan ernstige aanwijzingen van mensenhandel.

In een aantal inspectiediensten hebben inspecteurs al heel wat expertise inzake mensenhandel opgedaan, **andere diensten moeten nog worden gesensibiliseerd voor het opsporen van slachtoffers van mensenhandel.** Zo is het de eerste taak van de cellen "*Grensoverschrijdende tewerkstelling*" om na te gaan of buitenlandse werknemers die voorlopig in ons land verblijven in het kader van een detachering wel degelijk voldoen aan de regelgeving ter zake. Ze krijgen echter te maken met complexe structuren en nieuwe vormen van grensoverschrijdende fraude zoals aannemers die vanuit België via internet een uitzendkantoor in Oost-Europa oprichten.[219] Het gaat hier vaak om postbusbedrijven die buitenlandse werknemers rekruteren. Die uitzendkantoren betalen in België het minimumloon en sociale bijdragen in het land waar ze officieel zijn gevestigd. Deze diensten zullen dan ook niet altijd even waakzaam zijn voor mogelijke indicatoren van mensenhandel. Belangrijk is dat ook deze diensten rond deze thematiek bewust worden gemaakt.

Een ander probleem betreft **de bestrijding van schijnzelfstandigen (zie ook hierboven)**, een thema dat al in ons vorige Jaarverslag aan bod is gekomen. Naast detachering is schijnzelfstandigheid voor uitbuiters vaak een middel om tegen een geringere kost beroep te doen op buitenlandse arbeidskrachten. De laatste jaren worden inspectiediensten tijdens hun controles steeds vaker geconfronteerd met buitenlandse schijnzelfstandigen, en dit vooral in de sectoren van de bouw en de nachtwinkels. Zo nemen Pakistaanse eigenaars van nachtwinkels schijnzelfstandigen in dienst die amper of geen aandelen hebben, zonder dat ze die hebben betaald. Die zogenaamde zelfstandigen hebben geen toegang tot de rekeningen, beslissen niet zelf over hun verlof of uurrooster en slapen vaak in de achterkeuken of de kelder.[220] Het komt soms ook voor dat de schijnzelfstandigen zijn aangesloten bij een sociale zekerheidskas, dit terwijl ze zich in onwettig verblijf op het Belgisch grondgebied bevinden. Hetzelfde probleem doet zich voor in de sector van de carwashes.[221]

De inspectiediensten staan echter machteloos om de prestaties te herkwalificeren in een arbeidsovereenkomst. Volgens Belgisch recht mogen partijen immers vrij beslissen over de aard van de overeenkomst die hen bindt. Uit hun gedragingen tijdens hun professionele samenwerking mogen evenwel geen feitelijke elementen blijken die onverenigbaar zijn met de weerhouden kwalificatie. De wil van partijen primeert. Ze mogen dus blijven beweren dat ze zelfstandige vennoten zijn, behalve indien de feiten op het terrein dit duidelijk tegenspreken.

"Bepaalde inspectiediensten die zich richten op nieuwe en complexe vormen van internationale fraude, zijn niet altijd even waakzaam voor mogelijke signalen van mensenhandel"

De in 2006 goedgekeurde wet inzake arbeidsrelaties[222] strekte ertoe inspecteurs extra middelen te geven om arbeidsrelaties te herkwalificeren op basis van algemene criteria (bepaald door de wet) en specifieke criteria die van toepassing zijn op een sector, of op een of meerdere beroepen of beroepscategorieën (te bepalen bij koninklijk besluit). Een commissie moet de lijst met specifieke criteria opmaken. De koninklijke besluiten voor de oprichting van die commissies zijn vorig jaar gepubliceerd.[223] In een periode van lopende zaken kunnen de leden van deze commissie evenwel niet worden benoemd.

Misbruik van het zelfstandigenstatuut werd vooral vastgesteld bij onderdanen van nieuwe EU-lidstaten (zie hoofdstuk 2, punt 4). Daarom heeft de staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding een aantal maatregelen getroffen. Sinds 1 oktober 2010 wordt er dan ook veel strikter op toegezien of EU-burgers wel effectief een zelfstandigenactiviteit uitoefenen.

Het ziet er in de toekomst trouwens naar uit dat de

219 Interview met Anja Scheerlinck, sociaal inspecteur, De Standaard, 6 mei 2011.

220 Samilia Foundation, *Anti-trafficking Day 2010, op. cit.*, p.54.

221 Zie ook: Deel 1, Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse

222 Titel XIII (artikels 328 tot 342) van de programmawet (I) van 27 december 2006, *B.S.*, 28 december 2006.

223 Koninklijk Besluit van 14 december 2010 betreffende de samenstelling en de werking van de van de kamers van de administratieve afdeling van de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie, *B.S.*, 28 december 2010; Koninklijk Besluit van 14 december 2010 betreffende de samenstelling en de werking van de normatieve afdeling van de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie; B.S., 28 december 2010.

inspectiediensten het moeilijker zullen krijgen om in het kader van de detachering controles uit te voeren. We hebben al besproken dat een recent arrest van het Europees Hof van Justitie het LIMOSA systeem (oude versie) heeft veroordeeld (zie hoofdstuk 2, punt 2). Voor het huidige LIMOSA systeem is overigens een gelijkaardige procedure hangende.

Enkele voorbeelden van good practices

Als voorbeeld van good practice halen we eerst aan de de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SOID) een instrument ontwikkelde voor beheer en statistieken voor de uitgevoerde controles van verschillende inspectiediensten (in werking getreden op januari 2010). Dat is intussen toegankelijk voor de secretaris van elke arrondissementscel, voor een administratief medewerker van de cel, voor de arbeidsauditeurs en voor de SIOD. Op die manier kunnen de activiteiten van de arrondissementscel worden opgevolgd (uitgevoerde controles, gecontroleerde bedrijven, vastgestelde inbreuken). Mensenhandel is een van de inbreuken in deze gegevensbank. Consolidatie van de gegevens gebeurt binnen de 45 dagen na de controle. Opvolging van de evolutie van het dossier via dit instrument is niet mogelijk. Wel geeft het een overzicht van de op het Belgische grondgebied uitgevoerde controles. Er zijn vier prioriteiten vastgesteld: zwartwerk, cumulatie van uitkeringen, economische uitbuiting en tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Een andere *good practice* is de **effectieve opstart sinds januari 2011 van de gemengde ondersteuningscel.** Die ressorteert onder de SIOD maar is gedelokaliseerd in de kantoren van de federale politie te Brussel. De cel bestaat uit twee afgevaardigden van de federale politie en vier afgevaardigden van de SIOD inspectiediensten (Controle van de sociale wetten, sociale inspectie, RSZ, RVA). Het idee achter het initiatief, dat vooral de georganiseerde zware criminaliteit wil aanpakken, is het uitwisselen van informatie. De cel is in het hele land actief. Hoogstwaarschijnlijk zal de cel op verschillende zware dossiers moeten werken, waarvan een aantal inzake economische uitbuiting.

Ten slotte willen we nog wijzen op het **belang van een** structurele versterking en verbetering van de **samenwerking tussen de sociale inspectiediensten van de EU-lidstaten**. Nog al te vaak wordt de nodige informatie via persoonlijke contacten verkregen, veel meer dan via de logge en zelf totaal inefficiënte officiële kanalen.

4. Lokale besturen met oog voor mensenhandel

De strijd tegen de mensenhandel en de mensensmokkel is in het Nationaal Veiligheidsplan al jaren een prioriteit van de politionele en justitiële diensten. De laatste tijd gaat hierbij steeds meer aandacht uit naar een geïntegreerde aanpak van deze fenomenen (alsook van georganiseerde criminaliteit in het algemeen). Toch bleef een belangrijk onderdeel van deze aanpak tot dusver onderbenut, met name de inzet van de lokale besturen. In het kader van de ketenaanpak die in dit deel besproken wordt, gaan we hier dan ook in op de mogelijkheid om lokale besturen te betrekken bij de bestrijding van praktijken van mensenhandel en mensensmokkel.

4.1. Het voorbeeld van Nederland

In Nederland wordt het belang van het lokale bestuurlijk niveau in deze strijd al langer erkend en benut. De Nederlanders haalden hun inspiratie in New York, waar de zogenaamde dubbelstrategie succesvol werd toegepast: bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden worden als complementair beschouwd in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.[224]

In 1999 zette Nederland het institutioneel kader voor deze benadering op via de 'wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur' (**BIBOP**). Deze wet, die sinds 1 juni 2003 in werking is, kent

224 Voor meer informatie over de aanpak op bestuurlijk vlak van georganiseerde criminaliteit zie: D.VAN DAELE, T.KOOIJMANS, B. VAN DER VORM, K.VERBIST en C. FIJNAUT, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 3. De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*, Antwerpen/Oxford, Intersentia 2010, 494p.; Zie ook: J. JACOBS en L. GOULDIN, "*Cosa Nostra: The Final Chapter?*", in M. Tonry (ed.) *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, vol. 25, pp.129-189.

de bevoegdheid tot screening en eventuele intrekking of weigering van vergunningen, aanbestedingen en subsidies toe aan bestuursorganen zoals de gemeente of de provincie. De intrekking of weigering kan in dit verband alleen als er sprake is van een risico op het plegen van strafbare feiten of van een vermoeden dat in het verleden strafbare feiten werden gepleegd. In de praktijk betekent dit dat de lokale overheden een diepgaand onderzoek kunnen voeren naar personen of bedrijven die een aanvraag indienen voor subsidies, vergunning en/of aanbestedingen. Als uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van criminele antecedenten of onduidelijke financiële constructies kan de aanvraag geweigerd worden.

De bedoeling van de wet is te voorkomen dat de werking van de openbare besturen verantwoordelijk is voor de facilitering van criminele activiteiten. De wet heeft hierbij wel oog voor het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Het eerste beginsel houdt in dat de BIBOP-wet een aanvullend middel is, naast andere instrumenten. Slechts als de bestaande weigerings- en intrekkingsgronden ontoereikend blijken, kan deze wetgeving toegepast worden. Overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel werden ook waarborgen ingebouwd om een goed evenwicht te vinden tussen de integriteit van de overheid en de persoonlijke levenssfeer van de aanvragers.[225]

Het bureau van de Nederlandse nationaal rapporteur wijst er wel op dat er in Nederland nog grote verschillen bestaan in de aanpak van criminaliteit tussen de lokale besturen. Bij gebrek aan uniformiteit, heeft de aanpak in één gemeente gevolgen voor andere gemeenten. Dit probleem blijft voorlopig nog onopgelost.

Voor bepaalde fenomenen, zoals misdrijven van mensenhandel, is men in Nederland overgestapt op een zogenaamd **programmatische aanpak** waarbij zowel bestuurlijke, strafrechtelijke als fiscale maatregelen een rol spelen. In 2008 werden zo zes regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) opgericht die een rol kregen als knooppunten in de informatieuitwisseling tussen de lokale overheden en opsporingsinstanties.

Een ander onderdeel van deze programmatische aanpak is het zogenaamde **barrièremodel**. Dit model werd ontwikkeld door de Nederlandse Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)[226] na de vaststelling dat criminele organisaties voor hun activiteiten beroep doen op legale structuren. Om deze vermenging van de zogenaamde legale *"bovenwereld"* en illegale onderwereld te voorkomen tracht men met dit model enkele belangrijke barrières op te werpen. Door barrières op te werpen wordt gepoogd om criminele activiteiten – vooreerst illegale arbeid en later ook andere – te bemoeilijken. Het uitgangspunt van dit model is dat een effectieve bestrijding van onder andere mensenhandel een geïntegreerde aanpak vraagt waarbij de strafrechtelijke elementen (opsporing en vervolging) moeten aansluiten op preventieve en bestuurlijke maatregelen.

Het originele barrièremodel was gericht op het in kaart brengen van de barrières die men kan opwerpen in verband met activiteiten van illegale arbeid. Dit model leent tot inzicht in het fenomeen van illegale arbeid en tot het verklaren van gevonden verbanden door vier hindernissen als uitgangpunt te nemen die een vreemdeling in Nederland moet overbruggen om er te kunnen werken: binnenkomst, huisvesting, identiteit en arbeid. Voor elke van deze hindernissen (*barrières*) worden een aantal illegale faciliteerders opgesomd, zoals huisjesmelkers, en de opsporings- en handhavingsorganen die bevoegd zijn om bij de barrière op te treden. Hierdoor wordt duidelijk met welke partners men kan samenwerken bij de opsporing en bestraffing van de criminele activiteiten op deze terreinen.[227]

Dit model kent ondertussen al vele varianten. Zo is er voor een grootschalig onderzoek naar mensenhandel en gedwongen prostitutie in 2005 een barrière toegevoegd, met name 'financieel'.[228] Verder is het model ook aangevuld met de legale dienstverleners[229] daar de hindernissen zowel op een legale als een illegale manier overbrugd kunnen worden: met de illegale dienstverleners, met de illegale activiteiten en met de strategische partners. Zo kan de barrière 'identiteit' bijvoorbeeld legaal overwonnen worden door een huwelijk, of ille-

225 Zie voor meer uitleg, de Nederlandse Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p.8.

226 De Nederlandse SIOD is niet vergelijkbaar met de Belgische SIOD. De Nederlandse SIOD heeft inderdaad een operationele functie, wat niet het geval is voor de Belgische SIOD.

227 Zie ook het jaarverslag 2005 van de SIOD pagina 10 voor het model en meer uitleg, online op http://www.siod.nl/content/blogcategory/29/107/.

228 Dit onderzoek is bekend onder de naam Sneep, voor meer informatie hierover zie http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@148766/schone_schijn/.

229 Waarbij een dienstverlener zowel voor een methode/instrument als een persoon kan staan.

gaal door een schijnhuwelijk. Door de dienstverleners in kaart te brengen, kan ook de afhankelijkheidsgraad onderzocht worden. Wanneer een persoon voor het – illegaal – overbruggen van twee of meerdere barrières afhankelijk is van dezelfde malafide dienstverlener spreekt men over meervoudige afhankelijkheid, waardoor het risico op uitbuiting uiteraard toeneemt.

De strategische ketenpartners in de bestrijding van de criminele activiteiten die in de modellen vermeld worden, zijn deze die relevante informatie kunnen leveren over de daders, de facilitators en de slachtoffers. Zo worden onder andere genoemd: de gemeenten, de immigratie- en naturalisatiedienst, de stichtingen woningbouw, de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, de arbeidsinspectie en de SIOD zelf. De samenwerking en informatie-uitwisseling met deze partners is van groot belang voor de opsporing en bestrijding van deze activiteiten. Door het inzicht dat een barrièremodel brengt in de legale en illegale facilitatoren voor criminele gedragingen, kunnen strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen getroffen worden om deze processen te verstoren en daarmee preventief op te treden. Deze modellen zijn ondertussen wijdverspreid en veelvuldig gebruikt in Nederland, ook bij mensenhandel en mensensmokkel waar zij een bruikbare handleiding bieden voor de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak.

"Men moet de lokale besturen sensibiliseren zodat mogelijke slachtoffers en feiten van mensenhandel en smokkel beter opgespoord kunnen worden tijdens hun dagelijkse handelingen"

4.2. Lokale aanpak in België

Ook in België is er al geruime tijd aandacht voor een lokale bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Zo werd er in 1996 al over deze aanpak gesproken in het Actieplan van de regering tegen georganiseerde criminaliteit.[230] In hetzelfde jaar werd een parlementaire onderzoekscommissie Georganiseerde Criminaliteit opgericht[231], en enkele jaren later werd er in het Federaal veiligheids- en detentieplan van 1999-2000[232] aandacht aan besteed en dan zelfs specifiek in het kader van mensenhandel. Hoewel in deze verslagen steeds aanzetten gegeven werden tot een bestuurlijke aanpak, heeft het nog tot de invoering van de wet op gemeentelijke administratieve sancties (GAS)[233] geduurd voor er een effectieve uitvoering was. Hoewel dit een duidelijk begin was van een verschuiving naar een lokale bestuurlijke aanpak van sommige strafbare gedragingen, is het niet gericht op zwaardere misdrijven zoals mensenhandel en mensensmokkel. In sommige gevallen had deze wetgeving – als spijtig neveneffect – een verschuiving tot gevolg van de aandacht van lokale politie naar overlast, dat vanaf dan serieus en snel beboet kon worden, ten koste van zwaardere criminaliteit zoals mensenhandel.

Behalve de wettelijke mogelijkheden in België – die dus eerder beperkt zijn – bestaan er ook onderlinge afspraken. Zo verloopt de samenwerking tussen de politionele diensten en de bestuurlijke overheden zeer vlot bij praktijken van huisjesmelkerij. In de stad Luik bijvoorbeeld is er een protocolovereenkomst gemaakt op lokaal niveau, tussen het parket en de administratieve diensten (dienst volksgezondheid en huisvesting, stedenbouw en brandweer…), over de informatie-uitwisseling, de coördinatie van de acties van de administratieve en gerechtelijke overheden en de in te zetten middelen bij overtredingen van huisjesmelkerij.[234]

Over het hele grondgebied gebruikt de onderzoeksrechter verder ook een versie van het Nederlandse barrièremodel als instrument om te zien wat allemaal gecontroleerd kan worden en waar die controles kunnen plaatsvinden.

In Nederland is een duidelijk specifiek en complex institutioneel kader voorhanden om de lokale besturen een actieve rol te geven in de bestrijding van fenomenen als mensenhandel en mensensmokkel. In België is dit nog niet het geval, maar is er de laatste jaren toch meer aandacht voor de geïntegreerde aanpak van criminaliteit. De opsomming hierboven toont aan dat in België, ondanks het ontbreken van een specifiek wettelijk kader zoals de Nederlandse wet BIBOP, in de praktijk toch actie kan worden ondernomen door

230 Actieplan van de Regering tegen de georganiseerde criminaliteit, goedgekeurd op de Ministerraad van 28 juni 1996, onuitgeg.

231 Parlementaire Commissie van Onderzoek naar de Georganiseerde Criminaliteit in België, eindverslag, *Parl. St.* Senaat 1998-99, nr. 1-326/9.

232 Het federaal veiligheids- en detentieplan, *Parl.St.* Senaat 1999-2000, nr.2/461-1.

233 Wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties van 13 mei 1999, *B.S.* 10 juni 1999.

234 Commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden, Verslag Mensenhandel, *Parl.St.* Senaat, zitting 2009-10, nr. 4 – 1631/1, p. 64.

de lokale overheden via het geïntegreerd veiligheidsbeleid. Maar het is toch het Nederlandse model dat hier als voorbeeld dient.

Volgens het Centrum is het aangewezen om minstens een voorzet te geven tot sensibilisering van de lokale besturen (inclusief de OCMW's), zodat ze attent gemaakt worden op de mogelijkheid om slachtoffers in hun dagelijkse handelingen te detecteren en/of feiten van mensenhandel en smokkel op te merken. (Zie in dit verband ook punt 4.)

Voor dit deel van het verslag heeft het Centrum drie externe deskundigen gevraagd een korte toelichting te geven bij een thema waarop ze werken. Hierbij werd hen gevraagd te wijzen op problemen waarmee ze dagelijks te maken krijgen en eventuele aanbevelingen te formuleren. Eerst komen de bijdragen van de federale politie (mensenhandel en internet) en een sociaal inspecteur (mensenhandel en uitbuiting van inwonende dienstboden) aan bod. Daarna geven we het woord aan een voormalige voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling in een kwetsbare situatie.



DEEL III:
KIJK VAN EXTERNE DESKUNDIGEN OP BEPAALDE THEMA'S



1. MENSENHANDEL EN INTERNET



Door Vinciane Goosse, Commissaris van de gerechtelijke politie, Verantwoordelijke RIHS team (Recherche op het Internet naar Handel en Smokkel), centrale cel mensenhandel, federale politie

Discretie, anonimiteit (via het gebruik van proxy[235], gehackte computers,...), makkelijke en goedkope toegang, vlot beheer van contacten, makkelijk wijzigbare gegevens, ruime gegevensopslag, versluieringsmethodes (versleutelen), snelle uitwisseling, de internationale dimensie die identificatie van daders fel bemoeilijkt en gerechtelijke procedures vertraagt … Het zijn maar enkele elementen die het gebruik van internet aantrekkelijk maken. Al deze kenmerken maken van internet een ideaal instrument voor allerhande illegale praktijken.

Het aanbod van goederen en diensten verloopt de laatste jaren zoals bekend steeds meer via internet. Het gebruik van internet voor de rekrutering van slachtoffers van mensenhandel is geen nieuwe vorm van mensenhandel maar enkel een nieuw middel dat handelaars gebruiken om slachtoffers te rekruteren. Iedereen weet dat kleine annonces in de krant tot voor kort een van de vele (jobaanbiedingen, zoekertjes voor huwelijk, ontmoeting, enz.) rekruteringsmethodes waren. Door de recente technologische ontwikkelingen staan diezelfde zoekertjes nu op internet. Slachtoffers noch klanten hoeven nog een krant te kopen en handelaars moeten niet langer betalen voor de publicatie van hun illegale annonces (ook al was het inlassen van een annonce in bepaalde bladen ook gratis). Internet vervangt de klassieke rekruteringsmethodes niet maar is een extra middel voor handelaars. De komst van het internet heeft dus enkel voor een evolutie van de rekruteringsmiddelen gezorgd en ongetwijfeld ook voor een toename van mensenhandel.

Internet heeft de stijging van het aantal inbreuken aanzienlijk in de hand gewerkt. Online gespecialiseerde gidsen voor sekstoeristen en prostitutieklanten, handleidingen voor kandidaat-vluchtelingen met daarin een beschrijving van de stappen om een land te bereiken en zich er vestigen, tot zelfs lijsten van gedragingen om politiecontroles te vermijden, zijn al lang geen uitzondering meer. Heel wat sites bieden ook valse documenten aan.

Via internet komen handelaars ook aan heel wat nauwkeurige informatie over een land (en de steden). Op basis van die informatie leggen ze tijdens hun verhoor soms valse verklaringen af (over hun afkomst, over de zogenaamde gebruikte routes) of zetten ze de speurders op een vals spoor.

In het verleden was elk type delinquentie een aparte specialiteit. De mondialisering heeft intussen gezorgd voor een verregaande verwevenheid tussen verschillende domeinen van criminaliteit. Zo zijn prostitutiesites bijvoorbeeld gekoppeld aan andere criminele sectoren.

Heel wat sites waarop pooiers ronselen zien er heel onschuldig uit: zoekertjes voor jobs, ontmoetingen, valse arbeidsovereenkomsten, allerhande massages, modemilieu, ... Ook al lijkt er op het eerste zicht niets mis met sites zoals online discussiegroepen, fora, sites met zoekertjes – ze zijn makkelijk te vinden via de eerste de beste zoekmotor -, toch kunnen die uiterst gevaarlijk zijn, zeker voor minderjarigen die in contact dreigen te komen met handelaars en zo te worden gerekruteerd met het oog op uitbuiting.

Rekrutering met het oog op seksuele uitbuiting gebeurt niet noodzakelijk via expliciete sites maar eerder via sites met zoekertjes voor jobs. Communicatie verloopt onder andere via discussiefora waar berichten kunnen worden gepost en informatie wordt uitgewisseld zonder daarom te weten wie aan de andere kant van het scherm zit. Sociale netwerksites zijn vandaag een uitverkoren middel om slachtoffers te rekruteren, vooral in het kader van een eerste contact tussen dader en slachtoffer. Daders vinden er voldoende informatie over het profiel van hun slachtoffers en hoeven enkel die uit te kiezen die het best aan hun criteria voldoen. Eens de eerste contacten via sociale netwerksites gelegd zijn, verloopt de rest van de gesprekken over het algemeen privé, ver van de gemeenschap van internetgebruikers.

Aanmaak van sites met een seksueel karakter.

Websites die vooral slachtoffers in het buitenland rekruteren met het oog op seksuele uitbuiting, opereren in de opstartfase enigszins coherent. In functie van hun inbreng in de ontwikkeling van de websites en de

235 Een proxyserver is een computer of module die als schakel dient tussen een browser en het internet. De proxyserver wordt ook gebruikt om webpagina's op te vragen en anoniem te blijven.

manier waarop ze die gebruiken worden handelaars in drie categorieën onderverdeeld:

1. Handelaars die hun sites in hun herkomstlanden, en dus in de taal van hun toekomstige slachtoffers ontwikkelen (zoals een site in het Bulgaars om Bulgaarse meisjes te rekruteren). De eerste site, meestal in de taal van de toekomstige slachtoffers, zal model staan voor de andere, later ontworpen sites, over het algemeen in functie van de marktcriteria en dus van de evolutie van de vraag.

2. Een tweede site moet vervolgens toekomstige klanten aantrekken. Gegevens over de gerekruteerde slachtoffers worden in het Engels of in andere talen vertaald, al naargelang de markten die de handelaars wensen te veroveren. Escortsites bijvoorbeeld beginnen in deze fase met de abonnementen voor hun klanten. Die kunnen dan online betalen, ofwel om de meisjes in hun land te komen bezoeken, ofwel om een meisje *"te boeken"* en haar te laten overkomen. Behalve beschikbaarheid en lokalisatie van elk meisje, staan op de site vaak ook de data vermeld waarop de meisjes zich in de verschillende landen verplaatsen.

3. Niet alle door escort girls aangeboden diensten vallen per definitie onder de noemer mensenhandel. Soms zijn het gewoon prostituees die in alle vrijheid werken.

4. Wanneer een klant een meisje wil laten overkomen, ziet een tussenpersoon (steeds vaker vrouwen), die in het land van bestemming verblijft, erop toe dat het meisje *"in veilige omstandigheden"* het land binnenkomt en opnieuw verlaat. De manier van werken is dezelfde wanneer een lokale handelaar, op internet aangeboden meisjes in zijn eigen organisatie van mensenhandel wil opnemen. Hij zal dan contact zoeken met de tussenpersoon. Die methode wordt overigens gebruikt bij alle vormen van mensensmokkel, economische en seksuele uitbuiting.

5. De derde categorie is die van handelaars die slachtoffers (vooral modellen) rekruteren om ze uit te buiten. Ze doen dit zonder tussenpersonen in te schakelen maar door klanten hun diensten rechtstreeks via het internet aan te bieden. Belangrijk is een onderscheid te maken tussen personen die geld verdienen aan de uitbuiting van slachtoffers en daarvoor hun eigen site ontwikkelen, en personen die geld verdienen met het ontwikkelen van sites voor rekening van de handelaars. Die laatsten worden beschouwd als medeplichtigen aan mensenhandel via internet en spelen een sleutelrol. Zij beschikken immers over de knowhow om frauduleuze sites aan te maken en de elektronische sporen ervan te doen verdwijnen. Soms rekruteert de handelaar ontwerper van de website ook zelf.

Methodes van handelaars voor rekrutering via internet

De twee door handelaars meest gebruikte methodes voor rekrutering via internet zijn de volgende:
» valse annonces voor jobs, huwelijken, ontmoetingen,…
» gebruik van online discussiefora.

Het soort sites dat handelaars gebruiken voor de rekrutering van slachtoffers zijn:
» sites van huwelijksagentschappen,
» sites voor escortes,
» sites voor ontmoetingen,
» sites met jobaanbiedingen in volgende sectoren:
  › huishoudhulp, thuiswerk,
  › serveuse/barmeid,
  › verzorging (coiffure),
  › au pair/thuisverzorging,
  › modellen,
  › ontspanningsindustrie – danseressen/hostessen,
  › bouw/fabrieken/landbouw,
  › onderwijs,
  › huwelijksvoorstellen,
  › toerisme,
  › seksindustrie.

Om exact te bepalen welke rol internet speelt in de rekrutering van slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele of economische uitbuiting moeten we een beter zicht krijgen op de internetinfrastructuur in de herkomstlanden van de slachtoffers. Interessant zou ook zijn om een idee te hebben van het totale aantal gebruikers en van het aantal frequente gebruikers en meer te weten te komen over hun beweegredenen: hoeveel daarvan zijn op zoek naar een job in het buitenland, een man of een vrouw … Dit alles per leeftijd en per geslacht.

Beperkingen van de opsporingen op internet

Elementen die speurwerk op internet bemoeilijken zijn:
» de internationale dimensie van internet: in het buitenland gehoste sites (rogatoire commissies met termijnen die aan internationale procedures zijn gebonden, aanbod voor een zeer ruim publiek in verschillende landen binnen een korte tijdspanne);
» *"boom"* van verschillende seksgerelateerde sites;
» gepersonaliseerde rekruteringsmethodes (via online dialoogsites, ontmoetingen via internet,…);
» diversiteit in supports en formats op basis van verschillende internettechnologieën (discussiefora, Web, berichtendienst, Newsgroups, Bulletin Board System (BBS)[236], internet Relay chat (IRC)[237], Peer-to-Peer (P2P)[238],…);
» snel veranderende gegevens: sites, profielen, e-mailadressen kunnen heel snel worden gewijzigd of worden gewist;
» ontbreken van een koninklijk besluit dat een termijn bepaalt voor het bijhouden van gegevens door internetaanbieders en dienstverleners; steeds hogere technische kennis vereist;
» het massale aanbod aan informatie dat op internet beschikbaar is, waardoor het amper nog controleerbaar wordt;
» de gebruikte talen voor het ontwikkelen van sites/ het gebruik van sites;
» moeilijk onderscheid te maken tussen sites die private seksuele diensten aanbieden en die waarachter feiten van mensenhandel schuilgaan;
» het feit dat verschillende (Belgische of buitenlandse) politiediensten soms tegelijkertijd onderzoek moeten verrichten naar eenzelfde site.

Aanbevelingen

Om een efficiëntere bestrijding van mensenhandel via internet te realiseren, zou er meer ruimte moeten zijn voor:
» streven naar samenwerking tussen de verschillende landen (met het oog op een uniform wetgevend kader);
» meer samenwerking met sociale netwerksites;
» inspanningen concentreren op preventie (ook online, op discussiefora, op sociale netwerken,…);
» potentiële klanten sensibiliseren rond aanbiedingen op internet;
» sensibiliseringscampagnes voeren in kwetsbare regio's (hoge werkloosheid, grote loonverschillen,…);
» sites met daarop seksuele diensten en jobaanbiedingen systematisch surveilleren;
» intensiever vervolgen, zowel nationaal als internationaal;
» samenwerken met zoekmotoren en internetaanbieders om filters te installeren.

236 BBS (voorloper van het discussieforum) is een server met software voor uitwisseling van berichten, opslag en uitwisseling van bestanden via een of meerdere aan telefoonlijnen gekoppelde modems.

237 IRC zorgt voor real time communicatie in discussiegroepen via discussiekanalen maar kan ook voor one-to-one communicatie worden gebruikt.

238 Via een Peer-to-Peer systeem kunnen verschillende computers via een netwerk communiceren, bestanden uitwisselen, … via internet.

2. MENSENHANDEL EN UITBUITING VAN INWONENDE DIENSTBODEN

Door Bruno Deville, sociaal controleur – cel mensenhandel, Federale sociale inspectie

Sinds een aantal jaar krijgt de sociale inspectie te maken met een toenemend aantal dossiers inzake uitbuiting van inwonende dienstboden (dienstbode en/of kinderoppas die bij de werkgever werkt en inwoont) in het gerechtelijk arrondissement Brussel.

In onze dossiers duiken twee categorieën op:
» dienstbodes tewerkgesteld in dienst van diplomatiek personeel op post in België;
» dienstbodes tewerkgesteld door « *private werkgevers* », vooral dan als « *kinderjuf* » (kinderoppas die ook huishoudelijke taken doet).

Dienstbodes in dienst van diplomaten

Dit fenomeen doet zich vooral in het gerechtelijk arrondissement Brussel voor, gelet op het grote aantal diplomatieke vertegenwoordigingen op het grondgebied van het Gewest (vertegenwoordigingen geaccrediteerd bij Belgische Staat, Europese instellingen en andere internationale organisaties).

Steeds vaker wordt de sociale inspectie ingeschakeld, vooral door het arbeidsauditoraat, om bepaalde onderzoeksdaden uit te voeren naar feiten van economische uitbuiting van dienstbodes tewerkgesteld in residenties van diplomaten.

Het grote struikelblok bij dat soort onderzoeken is dat de Weense Conventie (Verdrag van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer en het Verdrag van 24 april1963 inzake consulair verkeer) waaronder werkgevers met een diplomatiek statuut vallen, materiële vaststelling van een uitbuitingsituatie onmogelijk maakt.

Het element dat het uitbuitingdossier aan het rollen brengt, is meestal de dienstbode die de plaats van uitbuiting ontvlucht. De instantie waartoe de dienstbode zich dan richt hangt af van de plaats van uitbuiting. Voor ambassades of residenties in Brussel zijn verschillende gevallen bekend – maar lang niet altijd - van slachtoffers die onmiddellijk naar een politiebureau vluchten. Voor residenties buiten Brussel gebeurt de melding van het slachtoffer meestal door derden of verenigingen die het slachtoffer in contact brengen met een opvangcentrum, en dit soms lang na de ontsnapping.

Aangezien dossiers inzake tewerkstelling en uitbuiting van dienstboden die in diplomatieke residenties inwonen door de immuniteit niet kunnen leiden tot gerechtelijke vervolging, is de hoofdbedoeling van het door de sociale inspectie gevoerde onderzoek het verzamelen van zoveel mogelijk informatie om zo goed mogelijk de uitbuiting aan te tonen en het slachtoffer het bijzondere mensenhandelslachtofferstatuut toe te kennen (zoals bepaald door een richtlijn van 2008 inzake personeel tewerkgesteld in dienst van diplomatiek personeel[239]).

Wat het profiel van slachtoffers betreft zijn er twee grote categorieën van dienstbodes tewerkgesteld in diplomatieke residenties:
» werknemers met de nationaliteit van het land van herkomst van de diplomaat of die gewoonlijk in het herkomstland verblijven;
» werknemers met andere nationaliteiten, meestal gerekruteerd via gespecialiseerde agentschappen (vooral Filippijnse of Indonesische dienstboden).

In de meeste door de sociale inspectie behandelde gevallen was het uitgebuite personeelslid eerst tewerkgesteld in het land van herkomst van de diplomaat en was hem dan gevolgd naar zijn post in België.

Uit de gevallen waarmee we te maken kregen, konden we opmaken dat de slachtoffers in hun land van herkomst – waar de normen inzake werkuren en lonen uiteraard niet dezelfde waren als in België -, vaak volgens een strikt vastgelegd uurrooster werkten en rustdagen hadden.

De situatie verslechtert bij aankomst in België en niet zelden hebben slachtoffers het over uurroosters van 16 uur per dag (soms moeten ze 24 uur op 24 beschikbaar blijven), 7 dagen per week, zonder ook maar enige rust- of verlofdag.

Uit de opgetekende verklaringen konden we afleiden dat de verslechterde situatie mogelijks te maken had met het feit dat ze in België niet konden terugvallen op het sociale netwerk dat ze in hun land van herkomst wel hadden. Slachtoffers, die vaak niet wisten waarheen of tot wie ze zich moesten richten om de uitbui-

239 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, *B.S.*, 31 oktober 2008.

ting aan te klagen, hadden het ook vaak over het probleem van de taalbarrière.

Een voorbeeld van een goede praktijk ter bestrijding van fenomenen van uitbuiting komt van de directie Protocol van de ***FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking***. Voortaan is het gebruikelijk dat de dienstbode die in België aankomt, bij de controle van de regelmatigheid van de arbeidsovereenkomst en bij de overhandiging van de speciale identiteitskaart, een persoonlijk gesprek heeft met de ambtenaren van deze directie. Tijdens dit gesprek krijgt de bode de rechtstreekse contactgegevens van deze directie voor het geval er zich een probleem zou voordoen met de werkgever.

Een ander voorbeeld van een goede praktijk bij de directie Protocol is de weigering van nieuwe dienstboden voor diplomaten die het voorwerp waren van klachten van ex-werknemers.

Dienstbode tewerkgesteld in dienst van private werkgevers

Een van de eerste vaststellingen op basis van de door de sociale inspectie behandelde dossiers is dat fenomenen van uitbuiting zich niet beperken tot de *"betere wijken"* of tot welgestelde werkgevers.

We hebben ernstige gevallen van economische uitbuiting van inwonende dienstboden vastgesteld, soms gekoppeld aan feiten van fysiek of seksueel geweld, waarbij de daders werkgevers waren die zelf uit een arbeidersmilieu kwamen, laaggeschoold waren en weinig inkomsten hadden.

Bij de gevallen waarmee we te maken kregen ging het vooral om tewerkstelling van kinderoppassen voor heel jonge kinderen, soms adolescenten met een mentale of fysieke handicap.

Meestal worden jonge meisjes of alleenstaande vrouwen tewerkgesteld van dezelfde etnische afkomst of met dezelfde nationaliteit als de werkgever.

In sommige gevallen moesten we vaststellen dat het om een heuse *"import"* van dienstbodes vanuit het land van herkomst ging.

Het kan hier om twee gevallen gaan:
» ofwel was de kinderoppas al in het land van herkomst tewerkgesteld en heeft men haar doen geloven dat ze naar België kon komen om er hetzelfde werk te doen, tegen een beter salaris;
» ofwel werd de kinderoppas *ad hoc* gerekruteerd om voor een kind te zorgen. Opvallend is dat die *ad hoc* rekrutering soms binnen de – ruime – familie of binnen de clan van de toekomstige uitbuiters gebeurt.

In bijna alle gevallen gaat het voorstel om naar België te komen gepaard met de belofte van een verblijfstitel en van een hoger loon dan in het land van herkomst (soms stemt de werkgever er van bij het begin mee in het loon in het land van herkomst en in lokale munt te betalen om te voorzien in het levensonderhoud van de ter plaatse gebleven familieleden).

Meestal komen ze het land binnen met een toeristenvisum maar er zijn ook gevallen bekend waarbij ze volledig illegaal de Schengenruimte zijn binnengekomen, ofwel met de hulp van georganiseerde netwerken van smokkelaars, ofwel in het kader van een door de werkgever zelf georganiseerde reis (het huissloofje dat na de vakantie in het thuisland, tussen de bagages is terechtgekomen; is jammer genoeg geen uitzondering).

Na aankomst in België wordt het paspoort van de kinderoppas afgenomen (volgens heel wat verklaringen van werkgevers wordt dit op een veilige plek bijgehouden om te vermijden dat *"het verloren raakt"*), waarna deze alle huishoudelijke taken in het huis mag doen, bovenop haar hoofdtaak als kinderoppas.

Ook in die gevallen presteert het slachtoffer als dienstbode *en* kinderoppas vanaf het ogenblik waarop de gezinsleden opstaan tot het ogenblik waarop de laatste is gaan slapen, 7 dagen per week.

De dienstbode/kinderoppas woont in hetzelfde gebouw als de werkgevers (op basis van de vaststellingen blijkt dat de woonomstandigheden sterk variëren, van de slaapkamer van het kind waarvoor moet worden gezorgd, tot een simpele mat op de grond), ze verliezen de betrokkene dus geen moment uit het oog. Bovendien staat ze dag en nacht, op eender welk uur, ter beschikking van haar *"meesters"*.

Dit isolement en die bewaking worden vaak nog versterkt doordat het slachtoffer de huistelefoon niet mag gebruiken en geen geld heeft om telefonisch contact op te nemen met haar familieleden op het

thuisfront of met eventuele kennissen in België.
Door de zware taken die de dienstbode krijgt opgelegd is deze dienstbode de facto opgesloten op haar werkplaats.

De taalbarrière en het illegale verblijf leggen de bewegingsvrijheid aan banden en houden de betrokkene psychologisch gevangen. Ontsnappen van de plaats van uitbuiting is dus helemaal geen optie. Deze psychologische gevangenschap wordt nog versterkt door de affectieve banden die ontstaan tussen haar en het kind waarvoor wordt gezorgd. Verschillende bevraagde slachtoffers verklaarden dat de banden met het kind hen ervan weerhielden de plaats van uitbuiting te ontvluchten en aangifte te doen van de uitbuiting.

Deze *"gevangenschap"* op de werkplek kan een fysieke dwang zijn (bepaalde slachtoffers die we hebben ontmoet, waren effectief opgesloten in de woning van de uitbuiter), die soms gepaard gaat met gebruik van fysiek geweld of met bedreiging van familieleden van het slachtoffer in het land van herkomst. Deze situatie leidt soms tot zelfmoordpogingen bij slachtoffers.

Zo was er het geval van een slachtoffer van wie de uitbuiters onlangs een veroordeling hebben opgelopen voor de correctionele rechtbank van Brussel.

De jonge Marokkaanse vrouw was op het ogenblik van de feiten minderjarig en was gerekruteerd door een jong koppel. Ze moest zorgen voor de pasgeboren baby van haar uitbuiters, die deeltijds werkten als arbeiders voor een schoonmaakbedrijf. Ze moest alle huishoudelijke taken uitvoeren, ze mocht geen contact hebben met de buitenwereld en bij het minste onderging ze fysiek geweld van haar werkgevers. Haar enige uitweg was dan ook een einde te maken aan haar leven. Op een morgen, toen ze opgesloten zat in het appartement van haar uitbuiters en nadat ze het kind waarvoor ze moest zorgen in veiligheid had gebracht, is het meisje uit het raam van het appartement gesprongen.

Ze is zwaar gewond naar het ziekenhuis gebracht waar ze is bedreigd door haar uitbuiters. Het jonge meisje sprak geen enkele van onze landstalen. Een lid van het verplegend personeel dat Arabisch verstond, heeft de bedreigingen gehoord. Enkel omdat dit personeelslid zich om het lot van het jonge meisje had bekommerd, kon ze in een opvangcentrum terecht en kon er een gerechtelijke procedure tegen haar uitbuiters worden opgestart.

Dit veelzeggende geval bewijst nog maar eens hoe moeilijk het voor inspectie- of politiediensten is om dat soort situaties op te sporen. Die doen zich praktisch altijd voor in een gesloten familieomgeving, zonder getuigen en op een domicilie of in een verblijfplaats die van nature uit onschendbaar is.

Zonder informatie over of aangifte van dat soort uitbuiting door buren, familieleden van de uitbuiters of derden die bij hen over de vloer komen, kunnen we dat soort uitbuiting niet opsporen en er nog minder een einde aan maken.

Het is hoog tijd om een informatie- en sensibiliseringscampagne te lanceren om het fenomeen van private uitbuiting bij een breed publiek bekendheid te geven en getuigen erop te wijzen welke acties ze kunnen of moeten ondernemen.

3. GETUIGENIS VAN EEN VOOGD VAN EEN NIET BEGELEIDE MINDERJARIGE VREEMDELING

door David Lowyck, Directeur Minor-Ndako, voormalig werknemer-voogd bij Caritas International

Voorafgaande toelichting van het Centrum

De kwetsbaarheid van begeleide en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen voor feiten van mensenhandel vergt om meer dan één reden een specifieke en professionele aandacht. Niet alleen minderjarigen in precair verblijf, maar ook duurzaam gevestigde en autochtone minderjarigen, kunnen in de machtssfeer van individuen en organisaties terecht komen die de kwetsbaarheid van minderjarigen instrumentaliseren met een uitbuitingsfinaliteit. Wanneer minderjarigen in precaire situaties terecht komen, komen zij vaak in een omgeving terecht waarbij door het voorwenden van bescherming, vrijheden en/of gunsten een situatie van beïnvloeding en uitbuiting gecreëerd wordt.

In deze externe bijdrage laten we een voogd aan het woord die vaststelde hoe de minderjarige waarvoor hij instond, gedurende een lange periode onder de directe invloed stond van een meerderjarige man. Daarbij rezen er vermoedens dat door een combinatie van het toedienen van drugs, het bieden van huisvesting en mogelijks andere gunsten, een situatie werd gecreëerd waarin de minderjarige en/of afbeeldingen van haar, vermoedelijk, voor geld ter beschikking werden gesteld van meerderjarige mannen.

In 2004 startte ik als vrijwillige voogd, in juni 2005 ging ik aan de slag als werknemer-voogd bij Caritas International. Sinds januari 2011 werk ik als directeur bij Minor-Ndako vzw, een opvangcentrum voor diezelfde niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV). Deze groep jongeren volgt mij dus op mijn werkpad.

Momenteel ben ik nog steeds voogd van één NBMV, een meisje van ondertussen 17 jaar, voor wie ik eind 2007 werd aangesteld als voogd.

Ik besloot deze voogdij aan te houden omdat ik als haar wettelijke vertegenwoordiger burgerlijke partij ben in een rechtszaak bij de correctionele rechtbank. Een zaak waarbij de minderjarige waarvan ik voogd was en ben, mogelijks slachtoffer is van mensenhandel, seksuele uitbuiting onder toediening van drugs, verkrachting, aanranding. De juridische kwalificatie van het aangerichte leed durft nog al eens te veranderen. Hoewel de zaak nog hangende is en de juridische strijd nog onduidelijk en onbeslist, is het voor mij een uitgemaakte zaak dat dit 'dossier' een les kan zijn, moet zijn, als het gaat over de bescherming van minderjarige slachtoffers mensenhandel.

Zoals gezegd werd ik in 2007 aangesteld als voogd van het bewuste meisje. De lokale politie van Antwerpen had haar opgepakt naar aanleiding van een winkeldiefstal. Tijdens het verhoor bleek dat ze alleen in het land was, ze verklaarde afkomstig te zijn van Rusland maar had geen identiteitsdocumenten bij. De procedure tot aanmelding van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen bij de dienst voogdij (FOD Justitie) werd opgestart en het meisje werd ondergebracht in het observatie- en oriëntatiecentrum voor NBMV van Fedasil te Steenokkerzeel.

Al snel bleek er meer aan de hand met het meisje, hoewel dit aanvankelijk niet uit de verbale verklaringen of de uitleg die ik kreeg naar voor kwam. Wat vooral opviel in het opvangcentrum was het gedrag, het non-verbale, dat vaak zoveel meer zegt. Als voogd leer je na verloop van tijd waakzaam te zijn voor deze signalen.

In de weken die volgden bezocht ik haar zo vaak mogelijk. Enerzijds om zicht te krijgen op haar situatie, haar verhaal. Anderzijds om een vertrouwensband te kunnen aangaan. Steeds in het achterhoofd houdende dat het ware verhaal vaak verschilt van hetgeen verteld wordt.

De ervaring met vele NBMV heeft me geleerd dat deze jongeren niet doelbewust liegen, maar eerder zichzelf beschermen of een opgedrongen verhaal ophangen en dus niet met de waarheid naar voor kunnen komen. De reflex om dit te bestempelen of te veroordelen als 'liegen' moet je kwijt raken als voogd. Tijd geven, luisteren, ruimte geven voor het veranderen van verklaringen zonder afwijzing zijn hierbij een goede basishouding. Die ruimte bieden is noodzakelijk in het werken met NBMV.

Als je hen vastpint op hun allereerste verklaringen, niet

openstaat voor wijzigingen of hen veroordeelt voor het eerdere 'liegen', dan verkijk je als voogd de kans om later aan slag te gaan met wat dan wel de waarheid mag zijn. De eerste verklaringen die NBMV afleggen zijn vaak genoteerd in contacten met autoriteiten en formele diensten zoals de politie, de grensinspectie, de dienst vreemdelingenzaken en/of de dienst voogdij.

Ik meldde het meisje aan bij het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg (CBJ), met de vraag naar een plaatsing in een kleiner opvangcentrum. Destijds werkte het opvangsysteem nog naar behoren en was de doorstroom vanuit een Fedasil-centrum naar een opvangcentrum binnen de bijzondere jeugdzorg nog niet zo'n lijdensweg als nu. Het werd Minor-Ndako, een plaats waar ze tot rust kon komen, maar tegelijkertijd kon er verder gewerkt worden aan de reconstructie van wat ze had meegemaakt.

Dergelijke kleinschalige opvanginitiatieven geven voldoende omkadering en bescherming aan jongeren, zeker als ze een potentieel slachtoffer mensenhandel zijn. Hoewel ze niet gesloten zijn, is de graad van bescherming en de opvolging door begeleiders hoger.

De signalen die ze expliciet toonde, werden verwoord in gesprekken. Het thema lag op tafel en voor de eerste maal kwam een topje van de pijnlijke ijsberg boven water. Seksueel misbruik, verkrachting, het slachtoffer te zijn van een wrede behandeling op te jonge leeftijd kregen voor het eerst woorden, nog niet de juiste woorden, niet coherent, niet doelgericht, niet voldoende om procedures in te stellen.

Wie, wat, waar bleven te vaag, te pijnlijk om te verwoorden. Met deze pijn kwam later, het automutileren, het vele en herhaaldelijke weglopen uit de verschillende opvangcentra… Als ik nu terugkijk op die periode, blader in het dikke dossier dat deze voogdij werd, stel ik vast hoe de eerste duidelijke tekenen van het nog steeds durende misbruik aan het licht kwamen...

In één van de processen-verbaal, opgesteld na de zoveelste verdwijning, geeft een begeleider van Minor-Ndako aan dat hij zich zorgen maakt over een welbepaalde man die vaak ter sprake komt. De naam duikt voor het eerst op en het zal twee jaar duren alvorens deze man voor het eerst voor de rechter staat…

Na het verblijf in Minor-Ndako volgen nog drie andere centra. Het weglopen gedurende lange periodes brengt met zich mee dat haar plaats in de centra steeds opnieuw wordt vrijgegeven. Verdwijning na verdwijning meld ik steeds opnieuw bij de lokale politiezone van de plaats waar ze verbleef voor haar verdwijning… Vaak gebeurt er niets, soms wordt na aandringen een onderzoek ingesteld: naar haar GSM-gebruik, de plaats waar ze mogelijks verblijft, ondervraging van haar netwerk, van mij als voogd.

Ondanks het feit dat ik elke keer opnieuw hamer op het verontrustende karakter van de verdwijning moet ik steeds opnieuw opboksen tegen de scepsis van elke nieuwe politie-inspecteur.

De rode draad in het hele gedrag, het patroon van het weglopen en de verschrikkelijke toestand waarin ze zich bij haar terugkomst telkens bevindt, is nochtans duidelijk. Die rode draad vindt men wanneer men het antwoord zoekt op de vragen: hoe kan ze zo lang wegblijven en overleven? Wie huisvest haar en geeft haar eten en kleren?

Een globaal zicht op het dossier is hetgeen het meest ontbreekt. Alle informatie zit ergens anders. Het wordt steeds opnieuw bekeken als een op zichzelf staande verdwijning, zonder meer: een moeilijk meisje dat veel te vaak wegloopt.

Het parket van mijn woonplaats is verantwoordelijk, de procureur op dit parket doet wat hij kan. Maar de lokale politie van de zones waar het meisje wegliep, voert het onderzoek uit en neemt de verhoren af. Heel soms komt de politiezone van Antwerpen tussen na een seining daar of om haar op te pakken aan het station, na een toevallige controle op de bus...

Na aandringen wordt het dossier van het CBJ overgedragen naar de jeugdrechtbank - het meisje vormde ondertussen een gevaar voor zichzelf - het weglopen werd onhoudbaar binnen de vrijwillige hulpverlening. De ongerustheid en vragen nemen nu ook daar toe: waar verbleef ze die lange periodes tijdens haar verdwijningen? Wie gaf haar onderdak, eten, kledij? Meer dan eens vertrok ze immers zonder ook maar iets mee te nemen. Na de verdwijningen gaf ze tijdens verhoren vaak aan dat ze niet kon terugkeren, niet mocht terugkeren.

Na overleg met de jeugdrechter werd een opname in de gesloten gemeenschapsinstelling van Beernem gere-

geld… Dit gaf de hulpverlening de kans om eindelijk doortastender te werken. De eerste dagen in Beernem waren heel zwaar om dragen voor haar. Ze kwam, net als de meisjes die een misdrijf hebben gepleegd, terecht in de onthaalfase. De eerste vijf dagen voltrekken zich in isolatie, met eten op de kamer en zonder contact met medebewoners.

Er bestaat daar geen apart regime voor meisjes die bescherming nodig hebben. Slechts één regime: dat van de meisjes die een MOF (als misdrijf omschreven feit) pleegden. Beernem is immers niet voorzien om meisjes uit de invloedssfeer van mensenhandel te houden. Maar door het gesloten karakter werkt het – onbedoeld - zo wel.

Bij een terugblik, bleek Beernem een vloek en een zegen. Voor het eerst bleef ze een tijd buiten het bereik van de invloed van buitenaf… Er was tijd om vertrouwen op te bouwen, intensieve therapie en hulpverlening te starten. Na een lange periode Beernem volgde een verblijf in een opvangcentrum, exclusief voor meisjes die er een verblijf in de gesloten gemeenschapsinstelling op hebben zitten. In die periode kwamen de details, de namen, de kracht om klacht in te dienen.

Voor het eerst leek de politie haar te geloven, verklaringen klopten, op pc's die in beslag werden genomen werd bewijs gevonden. Verklaringen van de dader getuigden van ongewilde seksuele contacten op veel te jonge leeftijd. Dit leidde uiteindelijk tot een rechtszaak die op dit moment nog hangende is voor de rechtbank.[240]

De bescherming van minderjarige vreemdelingen tegen mensenhandel, onder welke vorm dan ook, verdient de nodige aandacht. Het huidige systeem werkt niet altijd voldoende ter bescherming van potentiële slachtoffers. Europese niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, meisjes uit Roemenië, Bulgarije krijgen nog steeds geen bijstand van een voogd.

De opvangcrisis bij Fedasil treft de NBMV die geen asiel aanvragen ongemeen hard, talloze jongeren zijn aangewezen op de straat of opvang op hotel. Sinds kort wijst de dienst voogdij ook aan deze groep jongeren niet langer een voogd toe. Er is een tekort aan personeel bij de dienst en er zijn te weinig voogden die willen/kunnen werken met jongeren die geen opvang genieten. Dit - in combinatie met een hoge instroom van NBMV die asiel aanvragen - noopte tot deze beslissing.

Als jongeren die geen recht hebben op opvang ook geen bijstand van een voogd meer krijgen, dan faalt de bescherming die de voogdijwet destijds voor ogen had. En hoewel de grootste groep van die jongeren geen slachtoffer mensenhandel zal zijn, kunnen we onmogelijk uitspraken doen over diegene die het wel zijn. Ze leven immers onder de radar van onze maatschappij, van onze hulpverlening en aandacht.

Van die jongeren die wel een voogd hebben, is een kleine minderheid slachtoffer mensenhandel. De cijfers tonen aan dat de NBMV die erkend worden als slachtoffer zeer laag zijn. Maar ook deze, kleine, groep heeft recht op onze volledige aandacht…

Verdwijningen van NBMV zijn schering en inslag. De cijfers van verdwijningen zijn torenhoog, maar door niet meer op te kijken van verontrustende verdwijningen riskeren we het kind met het badwater weg te spoelen. De voogd kan hierin een belangrijke rol spelen, net als de opvangcentra en de begeleiders. Vaak kennen deze mensen de minderjarigen het best, hun inschatting over het verontrustende karakter van een verdwijning mag niet zomaar genegeerd worden.

De mogelijke reden voor een verdwijning is belangrijke informatie. Vaak geven jongeren te kennen dat ze willen doorreizen naar familieleden, al dan niet legaal in Europa aanwezig. Soms geven ze aan dat België enkel een transitland is voor hen en ligt hun einddoel elders. Vandaar dat een voogd moet durven deze thema's te bespreken, jongeren te bevragen naar hun plannen, hun intenties. Hier op terug komen en een aanklampende houding aannemen, zijn belangrijk om na te gaan of de verdwijning echt uit het niets komt of aangekondigd was.

Voor dat ene meisje en haar lijdensweg, die ik hier beknopt omschreef, kwam hulp, maar te laat. De vele politiediensten, de gefragmenteerde informatie, de verschillende procureurs, de enge kijk op de verdwijning op zich hebben er toe geleid dat belangrijke informatie gemist werd. Ook de kijk op dit meisje was vaak fout: ze werd aanzien als een hardnekkige wegloper, iemand die voor overlast zorgde.

240 Op het moment van schrijven van deze bijdrage werd een uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen verwacht op 29 juni 2011.

Pas tijdens het verhoor bij de federale gerechtelijke politie werd ze als slachtoffer benaderd, in een open en respectvolle dialoog met haar. Met aandacht voor haar verklaring, en als er onduidelijkheden waren werd haar om uitleg gevraagd.

Ondertussen zijn we drie jaar verder en is het proces voor de rechtbank van eerste aanleg eindelijk van start gegaan. Het is nu aan de rechtbank om een strafrechtelijk oordeel te vellen over de feiten die het leven van dit minderjarig meisje, op onmiskenbare wijze beïnvloed hebben.[241]

241 **Toelichting van het Centrum**: in zijn vonnis van 29 juni 2011, heeft de rechtbank de dader van de feiten veroordeeld tot een gevangenisstraf van 2 jaar met 5 jaar uitstel. De tenlastelegging van verkrachting werd geherkwalificeerd tot aantasting van de eerbaarheid, voor de welke de dader werd veroordeeld. Hij werd eveneens veroordeeld voor het toedienen van drugs aan een minderjarige. Hij werd daarentegen wel vrijgesproken voor tenlastelegging mensenhandel wegens twijfel. Het dossier bevatte op dit punt immers niet genoeg elementen.



DEEL IV:
AANBEVELINGEN



I. Omzetting van richtlijn 2011/36/EU over mensenhandel

I.1. Actualiseren van de definitie mensenhandel

Aanbeveling 1. De omzetting van de nieuwe richtlijn mensenhandel biedt een gelegenheid om na te gaan of een nieuwe definitie of een aanpassing van de bestaande definitie aan de orde is.

De nieuwe richtlijn verduidelijkt dat de definitie mensenhandel eveneens feiten van illegale adoptie en gedwongen huwelijken moet omvatten, wanneer de constitutieve elementen van mensenhandel aanwezig zijn. Hoe dan ook, pleit het Centrum voor een duidelijke afbakening van deze nieuwe uitbuitingsvormen in het kader van mensenhandel, bijvoorbeeld in hun verhouding tot andere al bestaande incriminaties zoals schijnhuwelijk en gedwongen huwelijk. Dit is noodzakelijk om te vermijden dat een uitbreiding van de bestaande definitie ertoe zou leiden dat het begrip mensenhandel een verzamelterm wordt.

Het Centrum raadt ook aan de definitie van seksuele uitbuiting zo uit te breiden dat niet alleen uitbuiting van de prostitutie - of kinderpornografie - eronder begrepen kunnen worden.

De omzetting van de richtlijn is een goede gelegenheid om dubbelzinnigheden, die aanleiding geven tot concrete toepassingsproblemen, aan te pakken. Het Centrum meent, net zoals andere actoren, dat een duidelijk onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen artikel 433*quinquies*, 1° Strafwetboek (mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting) en artikel 380 van het Strafwetboek (aanwerving met het oog op en exploitatie van prostitutie). In enkele rechtszaken, hebben feitenrechters de vrijspraak uitgesproken omdat ze meenden dat de wet niet duidelijk is. Artikel 433*quinquies*, 1° zou volgens deze interpretatie enkel toegepast kunnen worden wanneer er sprake is van een netwerk en niet wanneer de persoon die rekruteert de slachtoffers ten voordele van zichzelf uitbuit. In dat laatste geval zou uitsluitend artikel 380 van toepassing zijn.

I.2. Doeltreffende onderzoeksmiddelen

Aanbeveling 2. Het Centrum beveelt aan dat personen die belast zijn met onderzoek en vervolging effectief de middelen hebben om beroep te doen op de passende onderzoeksmethodes. De Europese richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen zodat passende middelen ter beschikking staan van de personen en diensten die belast zijn met de opsporing en vervolging. In België beschikt men weliswaar over dergelijke middelen voor de opsporing (bijzondere opsporingsmethoden, telefoontap), maar het is vaak moeilijk er beroep op te doen, vooral om financiële redenen. Daar komt nog bij dat een gebrek aan vertrouwdheid van sommige onderzoeksrechters met het mensenhandelfenomeen, ook tot gevolg heeft dat die middelen onvoldoende worden ingezet.

I.3. Bijstaan en ondersteunen van de slachtoffers van mensenhandel

Aanbeveling 3. Volgens het Centrum is het wenselijk dat:

- **er meer mechanismen komen voor vroegtijdige detectie van slachtoffers** (bijvoorbeeld naar aanleiding van de woonstcontrole of in de medische sector);
- **er opnieuw nagedacht wordt over de begeleiding zoals die nu bestaat,** rekening houdend met de persoonlijke situatie van het slachtoffer, in het bijzonder wanneer het slachtoffer over andere mogelijkheden beschikt om wettelijk in België te verblijven. In overleg met de opvangcentra dient men na te denken over de wijze waarop men een gediversifieerd aanbod kan ontwikkelen, dat in de mate van het mogelijke overeenstemt met de specifieke noden van het slachtoffer.

Er moet nagedacht worden over een **onmiddellijke aanstelling van een advocaat** voor de slachtoffers die verklaringen hebben afgelegd of klacht hebben ingediend, zodra ze toegang hebben tot het statuut mensenhandel.

I.4. Een aangepaste benadering van minderjarige slachtoffers

Aanbeveling 4. Het Centrum is van mening dat de specifieke situatie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel te weinig aandacht krijgt, zowel op het vlak van de detectie als van de begeleiding van die minderjarigen. Niet-begeleide minderjarigen behoeven meer aandacht maar hetzelfde geldt voor andere kwets-

bare groepen (bijvoorbeeld jonge meisjes van vreemde of Belgische afkomst die zich in een sociaal precaire situatie bevinden en die daardoor kwetsbaar zijn om - door middel van verleiding- ten prooi te vallen aan 'loverboys').

De richtlijn besteedt veel aandacht aan de bescherming van kinderen die slachtoffer zijn. Aan hen moeten aangepaste hulp en bijstand bij hun lichamelijk en psychosociaal herstel worden geboden, rekening houdend met hun persoonlijke situatie en met het oog op een duurzame oplossing. Bijzondere maatregelen moeten hiertoe genomen worden, zoals het horen van het kind in een aangepaste ruimte en het maken van audiovisuele opnames hiervan.

Sommige van die maatregelen, zoals die audiovisuele opnames, zijn in België al bij wet voorzien.

Aanbeveling 5. De specifieke situatie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel vergt een andere benadering dan de benadering van meerderjarige slachtoffers. Zowel de begeleiding als de voorwaarden voor de toekenning van het statuut moeten daartoe aangepast worden.

De getuigenis van een voogd, voorgesteld in het derde deel van die rapport, illusteert dit treffend.

Aanbeveling 6. Kijkend naar de situatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en wetend dat veel slachtoffers van mensenhandel afkomstig zijn uit Roemenië en Bulgarije (twee lidstaten van de Europese Unie) zou de voogdijwet **de mogelijkheid** moeten **voorzien om een voogd aan te stellen voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die EU-burger zijn (en niet alleen, zoals nu het geval is, voor personen die afkomstig zijn van een land dat niet behoort tot de Europese Economische Ruimte).**

I.5. Meer sensibilisering en opleiding van de "eerste lijn"

Aanbeveling 7. Het Centrum beklemtoont opnieuw het belang van de sensibilisering van het personeel van de gesloten centra, het medisch personeel en de lokale politie.

Sensibilisering en opleiding vormen belangrijke onderdelen van de nieuwe richtlijn. De richtlijn vraagt om voorrang te bieden aan de opleiding van overheidspersoneel die in contact komen met potentiële slachtoffers (politiemensen, personeel van immigratiediensten, procureurs, arbeidsinspecteurs, gezondheidspersoneel, …[242]).

Volgehouden opleiding van beroepsgroepen die regelmatig in contact komen met potentiële slachtoffers is van wezenlijk belang.

Maar ook met de sensiblisering van personen die in het kader van hun functie mogelijks in contact komen met slachtoffers moet worden opgestart waar nodig en verder gezet waar het gebeurt. Dat kan gebeuren door de aanmoeding van lokale iniatieven zoals in Luik, waar medisch personeel werd gesensibiliseerd of in het kader van de interdepartementale coördinatiecel (sensibilisering via een nieuwsbrief).

I.6. Formeel een nationaal rapporteur mensenhandel aanwijzen

Aanbeveling 8. Op grond van zijn wettelijke opdracht, vervult het Centrum sinds 1995 de rol van een nationaal rapporteur mensenhandel. Het Centrum kan beschouwd worden als een nationaal rapporteur avant-la-lèttre en als een nationaal rapporteur *de facto* voor België. **Het Centrum hoopt formeel erkend te worden in deze rol.**

242 Richtlijn 2011/36, Overweging 25.

2. Medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers

2.1. Een wet aannemen die de medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers regelt

Aanbeveling 9. Het Centrum herhaalt het belang van het aannemen van een wet die de medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers regelt. In dit kader, meent het Centrum dat de opdrachtgever die bijvoorbeeld op de hoogte was, die een stimulerende rol heeft gespeeld of heeft meegewerkt aan de organisatie van de uitbuiting, aansprakelijk moet kunnen worden gesteld. Dit kan het geval zijn wanneer een hoofdaannemer een veel te lage offerte aanvaardt, of weet dat er werknemers van vreemde nationaliteit zijn op de werf en geen navraag deed naar hun statuut.

2.2. Sensibilisering van de werkgeversorganisaties

Aanbeveling 10. De economische risicosectoren moeten aangezet worden om maatregelen te nemen tot sensibilisering en om te vermijden dat malafide onderaannemers worden ingezet.

De initiatieven genomen door bepaalde economische sectoren, die worden blootgesteld aan het risico op mensenhandel, om hun leden te sensibiliseren moeten worden aangemoedigd.

In de **sector van de bouw** vermelden we de *good practice* van één van de leden van Confederatie Bouw, die informatie had opgevraagd over de betrouwbaarheid van een firma die als onderaannemer was ingeschakeld. Toen de Confederatie haar inlichtte dat de documenten van de werknemers niet in orde waren, dat ze niet werden betaald en dat ze in slechte omstandigheden werden gehuisvest, heeft het lid de onderaannemingsovereenkomst onmiddellijk opgezegd.

De **vleessector** heeft eind vorig jaar een samenwerkingsprotocol afgesloten met de vakbonden waarin de hoofdelijke aansprakelijkheid van werkgevers wordt erkend (een vleesverwerkend bedrijf dat een overeenkomst afsluit met een externe firma moet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de behandeling van werknemers en moet uiteindelijk financieel tussenkomen in geval van inbreuk).

3. Lokale overheden

3.1. Lokale overheden en OCMW's sensibiliseren

Aanbeveling 11. Volgens het Centrum is het aangewezen om minstens een voorzet te geven tot sensibilisering van de lokale besturen (inclusief de OCMW's), zodat ze attent gemaakt kunnen worden op de mogelijkheid om slachtoffers te detecteren en/of feiten van mensenhandel en smokkel op te merken – in hun dagelijkse handelingen.

Het Centrum beveelt aan dat het personeel van OCMW's gesensibiliseerd wordt om indicaties van mensenhandel en signalen van slachtoffers van mensenhandel op te merken, zodat de slachtoffers kunnen doorverwezen worden naar de gespecialiseerde opvangcentra en dat uitbuitingssituaties aan de bevoegde instanties kunnen gemeld worden.

4. Mensenhandel moet een prioriteit blijven

4.1. In het parlement

Aanbeveling 12. De strijd tegen de mensenhandel moet een aandachtspunt blijven voor het Parlement.

Het Centrum is verheugd dat de werkgroep van de Senaat een reeks hoorzittingen heeft gehouden met de terreinactoren en hierover een verslag heeft gepubliceerd. Een blijvende aandacht van het Parlement voor de opvolging van het thema Mensenhandel is onontbeerlijk.

4.2. Voor de magistratuur

Aanbeveling 13. Mensenhandel moet een vervolgingsprioriteit blijven op het niveau van de parketten en auditoraten.

Een effectieve strijd tegen mensenhandel waarbij alle schakels in de keten worden aangepakt, vereist in de eerste plaats dat mensenhandel een vervolgingsprioriteit is op het niveau van de magistratuur.

De magistraten vormen inderdaad 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.** Indien magistraten onvoldoende vervolgingsprioriteit geven aan dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting dan straalt dit af op de houding die eerstelijnsdiensten aannemen tegen dit fenomeen en kan dit een negatief effect hebben op de detectie van complexere dossiers met een kluwen van constructies.

Aanbeveling 14. Een globale interarrondissementele aanpak is noodzakelijk op het niveau van de parketten en auditoraten in de strijd tegen uitbuitingssituaties met complexe constructies zoals opdrachtgevers en meerdere onderaannemers. Het is aangewezen dat op vraag van een lokaal parket of auditoraat het federaal parket, met een versterkte sociaal strafrechtelijke pijler, een actieve rol opneemt

De verantwoordelijkheid van de opdrachtgever moet aangetoond worden door het bewijs aan te voeren over zijn medeweten betreffende het uitbuitingssysteem of de betrokkenheid in de continuïteit en/of stimulering en/of organisatie van de mensenhandelpraktijken. Dit vereist een **aangepaste onderzoeksstrategie die bestaat uit een globale interarrondissementele aanpak** waarbij alle elementen als puzzelstukken samengevoegd worden om bewijs te leveren van de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.

Aanbeveling 15. 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.

Aanbeveling 16. Men moet vermijden dat opsporings- en gerechtelijke onderzoeken lang aanslepen. Dit is te vaak het geval met nefaste gevolgen voor de slachtoffers. Hierdoor wordt hun vertrouwen in het slachtofferstatuut en de overheidsinstanties ondermijnd.

4.3. Sensibilisering van de inspectiediensten en de internationale samenwerking

Aanbeveling 17. Het Centrum raadt aan de inspectiediensten te sensibiliseren voor de strijd tegen mensenhandel, in het bijzonder ten aanzien van complexe constructies met detachering en onderaanneming.

De diensten van de sociale inspectie zijn een van de sleutelactoren in het opsporen van dossiers van mensenhandel. In een aantal inspectiediensten hebben inspecteurs reeds heel wat expertise inzake mensenhandel opgedaan, **andere diensten moeten nog worden gesensibiliseerd voor het opsporen van slachtoffers van mensenhandel.** Zo is het de eerste taak van de cellen *"Grensoverschrijdende tewerkstelling"* om na te gaan of buitenlandse werknemers die voorlopig in ons land verblijven in het kader van een detachering wel degelijk voldoen aan de regelgeving ter zake. Ze krijgen echter te maken met complexe structuren en nieuwe vormen

van grensoverschrijdende fraude zoals aannemers die vanuit België via internet een uitzendkantoor in Oost-Europa oprichten. Deze diensten zullen dan ook niet altijd even waakzaam zijn voor mogelijke indicatoren van mensenhandel. Belangrijk is dat ook deze diensten rond deze thematiek bewust worden gemaakt.

Aanbeveling 18. Prioriteit moet worden gegeven aan instrumenten die op structureel niveau leiden tot een betere uitwisseling van informatie en samenwerking tussen overheden van de lidstaten:

» uitbouw van een Europees elektronisch registratiesysteem voor detacheringsdocumenten;

» betere afspraken op het vlak van verificaties tussen lidstaten onderling in geval van toezicht op en controle van documenten;

» we herhalen bij wijze van aanbeveling de wens uitgesproken door de Procureur-generaal van Luik in een inaugurale rede voor het arbeidshof van Luik : "*il n'est pas inutile de rêver à la création d'un Interpol social rassemblant toutes les administrations européennes concernées*"; (vrij vertaald: *het is niet onnuttig te dromen van de oprichting van een sociaal Interpol dat alle betrokken Europese administraties samenbrengt*.)

Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2010:
Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen
Brussel, oktober 2011

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

Externe bijdragen: Vinciane Goosse (Commissaris van de gerechtelijke politie, Verantwoordelijke RIHS team); Bruno Deville (Sociaal controleur – cel mensenhandel, Federale sociale inspectie); David Lowyck (Directeur Minor-Ndako).

Vertaling: Benoît Delahaye (Alphavit)
Grafisch concept en vormgeving: d-Artagnan
Druk: Perka (Maldegem)
Foto's: Anabelle Schattens

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Ce rapport est aussi disponible en français.

Het Centrum juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron.

De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechterlijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Voor gebruik van het beeldmateriaal dient contact te worden opgenomen met het Centrum of rechtstreeks met de copyrightgebruiker vermeld in het colofon.

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 mensensmokkel 2010: Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen.'

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 kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: www.diversiteit.be.

Dit rapport werd gedrukt op FSC / SGS -COC -004434 – gemengde bronnen.



CENTRUM VOOR
GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

WWW.DIVERSITEIT.BE