

Hoofdstuk 1
Recente evoluties van het juridische en politieke kader

In dit hoofdstuk gaat Myria in op de laatste evoluties van het juridische en politieke kader inzake mensenhandel en mensensmokkel op Europees en Belgisch niveau.

1. EVOLUTIES VAN HET JURIDISCHE EN POLITIEKE KADER

1.1. | Mensenhandel

In 2012 heeft de Europese Commissie haar strategie bepaalt inzake mensenhandel voor de periode 2012-2016.[209] Myria heeft dit in een vorig jaarverslag - toen nog onder de benaming Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding - toegelicht.[210] In oktober 2014 heeft de Commissie een tussentijds verslag gepubliceerd over de toepassing van deze strategie.[211] De vijf prioriteiten uit deze strategie zijn:

- slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan;
- meer doen om mensenhandel te voorkomen;
- Actief mensenhandelaars vervolgen;
- de coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid;
- meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel in welke vorm dan ook.

Het tussentijds verslag gaat in op de inspanningen die zijn geleverd voor de vier eerste prioriteiten, waarbij de vijfde aan bod komt in elk van de hoofdprioriteiten. We overlopen de belangrijkste punten.

a) Slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan

De Commissie wijst op het belang van een vroegtijdige identificatie van de slachtoffers om ze efficiënt te kunnen beschermen. Daarom is het zo belangrijk te beschikken over de juiste nationale doorverwijzingsmechanismen (*national referral mechanisms*). De Commissie heeft verschillende van die projecten in dat domein gefinancierd.[212]

De strategie voorzag ook in een Europees model van een transnationaal doorverwijzingsmechanisme tegen 2015. Van eventuele vooruitgang in dat domein is er in het tussentijds verslag evenwel geen sprake.

Andere maatregelen van de Commissie zijn de publicatie van richtlijnen inzake identificatie van slachtoffers van mensenhandel, die bestemd zijn voor het personeel aan grensposten en in consulaire diensten, en de publicatie van een document over de rechten van slachtoffers van mensenhandel.[213] De Commissie schonk in het bijzonder aandacht aan de arbeidsmarktbemiddelaars aangezien er momenteel een vergelijkende studie loopt naar de regulering ervan en naar de rol die de sociale partners kunnen spelen om mensenhandel met het oog op uitbuiting door arbeid te vermijden.[214] Er wordt tot slot bijzondere aandacht besteed aan de minderjarigen: de Commissie werkt aan een mededeling waarin ze benadrukken welke richting de geïntegreerde systemen voor kinderbescherming moeten uitgaan[215] In samenwerking met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) heeft ze net een gids uitgebracht over de voogdij van minderjarige slachtoffers van mensenhandel zonder begeleiding van iemand met het ouderlijk gezag.[216]

209 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016*, 19 juni 2012, COM(2012)286 final.

210 Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2011, *Het geld dat telt*, pp. 71-72.

211 Commission Staff working document, *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, Brussels, 17 October 2014, SWD(2014)318 final, COM (2014) 635 final.

212 De details van die projecten zijn te vinden op de website over de bestrijding van mensenhandel van de Commissie: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/1_en.

213 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb_victims_rights/thb_victims_rights_en.pdf.

214 www.eurofound.europa.eu/research/projects.htm.

215 Het Europees forum voor de rechten van het kind heeft zich de laatste jaren over deze vraag gebogen. Het wou daarmee een bijdrage leveren tot de ontwikkeling van Europese richtsnoeren in dat domein om de lidstaten te helpen bij het toepassen van hun verantwoordelijkheden op vlak van kinderbescherming. De Commissie is voorzitter van dit Forum. Het Forum verleent de Commissie en andere Europese instellingen advies en bijstand op vlak van integratie van de rechten van het kind in alle beleidsdomeinen van de EU, en het wisselt ook informatie en goede praktijken uit.

216 http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship.

b) *Preventie en verminderen van de vraag*

Tegen 2016 zal de Commissie het Parlement en de Raad een verslag voorleggen waarin de impact wordt geëvalueerd van nationale wetgeving die het strafbaar stelt om gebruik te maken van diensten die worden geleverd door slachtoffers van mensenhandel. Momenteel loopt ook een studie naar de impact van maatregelen om mensenhandel te vermijden[217] en naar de genderdimensie in het fenomeen mensenhandel.[218] De oprichting van de Europese bedrijfscoalitie tegen mensenhandel[219] daarentegen laat nog op zich wachten.

c) *Opsporing en vervolging van mensenhandelaars*

Door verschillende financieringsprojecten levert de Commissie een bijdrage tot de bijscholing van personen die instaan voor de opsporing en vervolging. In verschillende lidstaten lopen financiële onderzoeken en op basis van informatie van de lidstaten maakt Europol werk van een doorlichting van de financiële onderzoeken inzake mensenhandel.

De Commissie werkt proactief mee aan een vlottere samenwerking tussen de verschillende niveaus, met name tussen organisaties uit het middenveld en de wetshandhavingsautoriteiten (*law enforcement authorities*) van de lidstaten. Zoals aangekondigd in haar strategie werkt de Commissie ook aan een verslag om meer inzicht te krijgen in het gebruik van internet en van sociale netwerken voor de rekrutering van alle vormen van mensenhandel[220] en aan een studie over de rechtspraak en de praktijken inzake mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.[221]

Verder wijzen we nog op de goedkeuring van de richtlijn 2014/42/EU van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven.[222] Dankzij die richtlijn zullen de lidstaten veel makkelijker de opbrengsten van mensenhandel kunnen bevriezen en confisqueren. De richtlijn voorziet immers in een brede definitie van de goederen die het voorwerp kunnen vormen van bevriezing of confiscatie. Zo bepaalt de richtlijn meer mogelijkheden om opbrengsten van misdrijven te confisqueren in het geval de persoon op de vlucht of ziek is. De richtlijn voorziet ook in meer uitgebreide bevoegdheden die confiscatie moeten vergemakkelijken wanneer een rechter het als bewezen acht dat het bewuste goed op een criminele wijze is verkregen. In bepaalde gevallen is ook confiscatie van aan derden overgedragen goederen mogelijk.

d) *Coördinatie, samenwerking en coherent beleid*

De Europees coördinator voor de bestrijding van de mensenhandel is belast met het toezicht op de implementatie van het Europese politieke kader en vooral dan de strategie. In dit verband waakt ze over de coördinatie van de activiteiten inzake mensenhandel binnen de Commissie en met behulp van externe actoren. Ze ziet ook toe op een gecoördineerde toewijzing van financiële middelen die een weerspiegeling moeten zijn van de Europese prioriteiten.

Zo komt het EU-netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen maandelijks twee keer bijeen. Zoals reeds in de strategie is aangekondigd werd het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel opgestart, dat om de twee jaar bijeenkomt. Daarnaast is er ook een e-platform opgericht, wat de communicatie tussen de leden van het platform moet bevorderen.

De Commissie financiert tenslotte heel wat projecten rond mensenhandel die zich richten tot tal van landen en regio's zowel binnen als buiten de EU. De lidstaten werken ook steeds nauwer samen met heel wat niet-EU-landen. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers komen systematisch aan bod in akkoorden en samenwerkingen met niet-EU-landen en ook in alle EU-dialogen over migratie en mobiliteit.

---

217 De resultaten waren verwacht tegen eind juni 2015. Op het moment dat de redactie van dit verslag werd afgesloten, waren ze nog niet bekend.

218 De resultaten worden verwacht tegen december 2015.

219 Het doel van die coalitie is om de samenwerking met de bedrijven en met andere actoren te verbeteren, de nieuwe uitdagingen die zich stellen aan te pakken en preventiemaatregelen tegen mensenhandel te bespreken, in het bijzonder in sectoren met een hoog risico zoals de seksindustrie, de landbouw, de bouw en het toerisme.

220 Dit rapport werd verwacht tegen halverwege 2015. Op het moment dat de redactie van dit verslag werd afgesloten (juli 2015), waren de resultaten van dit Europese rapport nog niet bekend.

221 Resultaten worden verwacht tegen december 2015.

222 Richtlijn 2014/42/EU van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie, *PB*, L127/39 van 29 april 2014. De lidstaten moeten die omzetten tegen 4 oktober 2015.

1.2. | Mensensmokkel

Na de dramatische gebeurtenissen op de Middellandse Zee heeft de Europese Commissie als reactie op de huidige uitdagingen inzake migratie, een reeks maatregelen voorgesteld.[223] Een daarvan is een actieplan 2015-2020 tegen mensensmokkel.[224] Dit plan bepaalt de concrete maatregelen om smokkel van migranten te vermijden en te bestrijden:

- **politionele en justitiële strijd tegen mensensmokkel verbeteren** : door een herziening van de Europese wetgeving ter zake;[225] door te streven naar samenwerking met de financiële instellingen en zo werk te maken van financiële onderzoeken om de opbrengsten van de migrantensmokkel in beslag te nemen en te confisqueren en door een themagroep binnen Eurojust op te richten rond migrantensmokkel;
- **verzamelen en uitwisselen van gegevens efficiënter maken**: o.a. door in belangrijke landen Europese verbindingsfunctionarissen in te zetten en door vaker Europol in te schakelen voor het opsporen en indien nodig wissen van inhoud die smokkelaars online zetten om publiciteit te maken rond hun activiteiten;
- **smokkel beter vermijden en de bijstand aan kwetsbare migranten verbeteren**: via preventiecampagnes in derde landen over de risico's van smokkel; via een in 2016 op te starten consultatie en impactanalyse over een eventuele herziening van richtlijn 2004/81/EG over de verblijfstitels;[226] door onderhandelingen over overnameovereenkomsten voor te stellen aan de belangrijkste herkomstlanden van migranten in irregulier verblijf; door doelstellingen te bepalen over het aantal controles dat in de lidstaten moet worden uitgevoerd in de economische sectoren die het meest aan zwartwerk zijn blootgesteld;
- **nauwer samenwerken met derde landen**: via financiering van projecten die derde landen moeten helpen strategieën te ontwikkelen ter bestrijding van migrantensmokkel.

2. EVOLUTIES VAN HET BELGISCHE JURIDISCHE EN POLITIEKE KADER

Op Belgisch niveau hebben de belangrijkste evoluties vooral betrekking op de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.[227] Enerzijds is de samenstelling van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel uitgebreid. Anderzijds wordt Myria officieel aangesteld als onafhankelijke component van het mechanisme van Nationaal Rapporteur.

Op 15 mei 2015 is ook een nieuwe gemeenschappelijke omzendbrief (vertrouwelijk) van het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie inzake bestrijding van mensenhandel in werking getreden (COL 01/2015).

We moeten het ook kort hebben over de recente wet die de voogdij uitbreidt tot de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (hierna: NBMV).

Tenslotte halen we ook het nieuwe actieplan 2015-2019 voor de bestrijding van mensenhandel aan dat in juli 2015 werd aangenomen[228].

223 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_fr.htm. Voor het standpunt van Myria in dit verband, zie; Jaarverslag Migratie in cijfers en in rechten 2015, hoofdstuk 3, Toegang tot het grondgebied, beschikbaar op www.myria.be.

224 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020),* Brussel, 27 mei 2015, COM(2015)285 final.

225 De huidige wetgeving bestaat uit richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *PB.* L328 van 5 december 2002, p. 17 en van het kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *PB.* L328 van 5 december 2002, p. 1.

226 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *PB.* L261 van vrijdag 6 augustus 2004, p. 19.

227 BS, 28 mei 2004.

228 Het plan is beschikbaar op www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_MH_2015_2019-FRpr%2013072015.pdf. Voor een analyse van het actieplan, zie www.myria.be.

2.1. | Uitbreiding van de samenstelling van de Interdepartementale Coördinatiecel en aanstelling van de Nationaal Rapporteurs

Het koninklijk besluit van 21 juli 2014[229], gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 september 2014 wijzigt het koninklijk besluit van 16 mei 2004. Dit besluit bepaalt met name de samenstelling en opdrachten van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel (hierna: Interdepartementale Cel).

a) Uitbreiding van de samenstelling van de Interdepartementale Coördinatiecel

Myria is tevreden met de uitbreiding van de samenstelling van de Interdepartementale Cel tot nieuwe actoren.[230]

Om te beginnen was het noodzakelijk en logisch de opvangcentra voor slachtoffers formeel in het coördinatiemechanisme op te nemen. Ze spelen immers een sleutelrol bij de toepassing van de maatregelen voor de bescherming van slachtoffers. Zoals het verslag aan de Koning opmerkt[231] maakten ze geen deel uit van het mechanisme, ook al werden ze jaarlijks wel betrokken bij een aantal vergaderingen van het Bureau van de Cel. Door de aanwezigheid van een van hun afgevaardigden[232] zal meer kunnen worden ingezet op de in België gevolgde multidisciplinaire aanpak. Deze vertegenwoordiger is trouwens stemgerechtigd net zoals de andere leden van de Cel, behalve voor de thema's waarover een belangenconflict kan ontstaan[233] (bij de discussies bijvoorbeeld over de rol en de organisatie van de opvangcentra). Het koninklijk besluit voorziet voortaan ook in twee formele vergaderingen per jaar van het Bureau met de gespecialiseerde opvangcentra.[234]

Om het belang te onderstrepen van het financiële luik van de strijd tegen mensenhandel wordt de Cel nog uitgebreid met een vertegenwoordiger van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI). Het Federaal Migratiecentrum kan deze uitbreiding alleen maar toejuichen: het wijst op het belang dat de laatste jaren wordt besteed aan financiële onderzoeken in de strijd tegen deze vorm van criminaliteit.[235]

Een andere belangrijke uitbreiding is het betrekken van vertegenwoordigers van de Gewesten[236] en Gemeenschappen[237] in het coördinatiemechanisme. Nu België steeds verder wordt gefederaliseerd, leek het essentieel dat ook de deelstaten deel zouden uitmaken van dit mechanisme. De regionale inspectiediensten krijgen nieuwe bevoegdheden, ook al zijn ze (nog) niet bevoegd om vaststellingen te doen inzake mensenhandel. De Gemeenschappen zijn dan weer bevoegd voor opleiding en hulpverlening aan personen (zoals hulpverlening aan jongeren, opvang en integratie van personen).

Op federaal niveau telt de Cel voortaan twee nieuwe vertegenwoordigers: de minister tot wiens bevoegdheid de gelijke kansen behoren, en de minister tot wiens bevoegdheid de wet van 1980 betreffende de toegang

229 Koninklijk besluit van 21 juli 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel, *BS*, 1 september 2014.

230 Tot aan deze wijziging was de Cel als volgt samengesteld: een vertegenwoordiger van de Eerste Minister; een vertegenwoordiger van elke Vice-Eerste Minister die niet over een vertegenwoordiger in een andere hoedanigheid beschikt; een vertegenwoordiger van de Minister van Justitie; een vertegenwoordiger van de Minister van Binnenlandse Zaken; een vertegenwoordiger van de Minister van Buitenlandse Zaken; een vertegenwoordiger van de Minister van Werkgelegenheid; een vertegenwoordiger van de Minister van Sociale Zaken; een vertegenwoordiger van de Minister van Maatschappelijke Integratie; een vertegenwoordiger van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking; een vertegenwoordiger van het College van Procureurs-generaal; een vertegenwoordiger van het Federaal Parket; een vertegenwoordiger van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid van de Federale Overheidsdienst Justitie; een vertegenwoordiger van het Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden van de Federale Overheidsdienst Justitie; een vertegenwoordiger van de centrale Cel "Mensenhandel" van de Federale Politie; een vertegenwoordiger van de Veiligheid van de Staat; een vertegenwoordiger van de Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken; een vertegenwoordiger van de Dienst Inspectie van de Sociale Wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; een vertegenwoordiger van de Bijzondere Belastinginspectie van de Federale Overheidsdienst Financiën; een vertegenwoordiger van de Dienst Sociale Inspectie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid; een vertegenwoordiger van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking; een vertegenwoordiger van het (voormalige) Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding; een vertegenwoordiger van Child Focus.

231 Het verslag aan de Koning gaat vooraf aan de bepalingen van het koninklijk besluit en geeft toelichting bij de goedgekeurde wijzigingen.

232 Zo stelt het verslag aan de Koning voor een beurtrol te organiseren tussen de drie gespecialiseerde opvangcentra.

233 Artikel 5, §1, 2° koninklijk besluit van 16 mei 2004 vervangen door het artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 juli 2014.

234 Artikel 11*bis* koninklijk besluit van 16 mei 2004, ingevoegd door artikel 8 van het koninklijk besluit van 21 juli 2014.

235 Zie jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2011, *Het geld dat telt*, p. 142; Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2013, *Bruggen slaan*, p. 122.

236 Artikel 5 alinea 1° koninklijk besluit van 21 juli 2014 breidt de samenstelling van de Cel uit tot een vertegenwoordiger van elk Gewest (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Vlaams Gewest, Waals Gewest).

237 Artikel 5 alinea 1° koninklijk besluit van 21 juli 2014 breidt de samenstelling van de Cel uit tot een vertegenwoordiger van elke Gemeenschap (Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap).

tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (de vreemdelingenwet) behoort. De eerste lijkt relevant gelet op het sociale beleid dat kan worden gevoerd en dat menselijke uitbuiting kan verhinderen.[238] Wat de tweede betreft stellen we vast dat deze bevoegdheid steeds vaker wordt toegekend aan een staatssecretaris, toegevoegd aan de minister van Binnenlandse Zaken, en dat die niet langer wordt uitgeoefend door de minister van Binnenlandse Zaken zelf, die reeds lid is van de Cel. Aangezien vooral buitenlandse onderdanen het slachtoffer zijn van mensenhandel en mensensmokkel, was het belangrijk een specifieke vertegenwoordiger in die materie te voorzien, ongeacht de minister tot wiens bevoegdheid de vreemdelingenwet behoort.[239]

Volledigheidshalve vermelden we nog dat het College van Procureurs-generaal voortaan als waarnemer is vertegenwoordigd binnen de Interdepartementale Coördinatiecel[240].

b) *Nationaal Rapporteur of equivalent mechanisme*

Een ander belangrijk aspect van het koninklijk besluit van 21 juli 2014 betreft de aanstelling van een Nationaal Rapporteur of een gelijkwaardig mechanisme. Richtlijn 2011/36/EU over mensenhandel[241] vroeg de lidstaten in artikel 19 met name om "Nationaal Rapporteurs aan te stellen of in een mechanisme van soortgelijke strekking te voorzien." Deze mechanismen omvatten het monitoren van tendensen inzake mensenhandel, het meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen, onder meer door statistieken te verzamelen in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn, en rapportering"[242]. Artikel 16 van het initiële door de Commissie geformuleerde voorstel[243] gaf verduidelijking bij de - niet volledige - opdrachten van de Nationaal Rapporteur:

- monitoren van tendensen inzake mensenhandel;
- meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen;
- rapportering aan de bevoegde autoriteiten.

De door het Parlement en de Raad goedgekeurde eindtekst (artikel 19 van de richtlijn) heeft de opdrachten van de Nationaal Rapporteur uitgebreid met het verzamelen van statistieken in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn. De rapporteringsopdracht is voortaan op een veel vagere manier gedefinieerd, waarbij de richtlijn enkel aangeeft dat het om rapportering gaat. Bij nalezing van overweging 27 van de richtlijn lijkt het samenstellen van statistieken een belangrijke taak te zijn die de Unie heeft willen toevertrouwen aan de Nationaal Rapporteurs. Daarin staat verder ook dat dergelijke Nationaal Rapporteurs op het niveau van de Unie al een informeel netwerk hebben opgebouwd, "dat de Unie en de lidstaten voorziet van objectieve, betrouwbare, vergelijkbare en actuele strategische gegevens inzake mensenhandel en waarin ervaringen en beste praktijken voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel op het niveau van de Unie worden uitgewisseld". [244]

Het Parlement had in een amendement overigens voorgesteld dat die Nationaal Rapporteurs onafhankelijk zouden zijn, een voorstel dat het in de slotversie van de tekst uiteindelijk niet heeft gehaald. De lidstaten kunnen immers vrij beslissen over de vorm waarin ze dit mechanisme zullen oprichten en die het best aansluit bij hun interne organisatie.[245]

Het idee van een Nationaal Rapporteur is niet nieuw en moet los staan van het coördinatiemechanisme, waarvan in de richtlijn evenwel geen sprake is. De ministeriële verklaring van Den Haag die de Europese Unie in april 1997 heeft goedgekeurd, was het eerste internationale document waarin de lidstaten werd aanbevolen een nationaal rapporteringsmechanisme in te voeren. Later is daaruit dan het concept van Nationaal Rapporteur ontstaan. Die moest de regering op de hoogte houden over de ontwikkelingen inzake de omvang, de aard en de methodes van de vrouwenhandel.[246] Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het bestrijden van mensenhandel van 16 mei 2005 (artikel 29, §4) maakt dan weer een duidelijk onderscheid tussen het coördinatie- en het opvolgingsmechanisme. Terwijl het verdrag van de staten die partij zijn de goedkeuring eist van concrete maatregelen voor de coördinatie van

238 Zie de commentaar van artikel 5 koninklijk besluit van 21 juli 2014.
239 *Ibidem.*
240 Artikel 11 koninklijk besluit van 16 mei 2004, vervangen door artikel 7 van het koninklijk besluit van 21 juli 2014.
241 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *PB.* L101 van 15 april 2011.
242 Artikel 19 richtlijn 2011/36/EU.
243 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ 29 maart 2010, COM(2010)95 final, artikel 16 en overweging 17.
244 Dit informele netwerk is op het niveau van de Unie uitgebouwd op basis van conclusies van de Raad van 4 juni 2009. Myria en de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid van de FOD Justitie (voorzitter van het Bureau van de Cel) nemen eraan deel.
245 Overweging 27 van de richtlijn.
246 Ministeriële verklaring van den Haag uit 1997 over Europese richtsnoeren voor doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. Ministerconferentie onder het voorzitterschap van de EU, Den Haag, 24-26 april 1997, beschikbaar op www.legislationline.org.

het beleid door desgevallend coördinatie-instanties op te richten[247], beveelt het expliciet de aanstelling van Nationaal Rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen aan.[248] Deze Nationaal Rapporteurs fungeren in de eerste plaats als monitoringinstanties. Het onafhankelijke karakter van dat soort organen wordt benadrukt.[249] In zijn derde algemeen werkingsverslag onderstreept[250] GRETA[251] overigens, tijdens een overleg in september 2012 met de Deskundigengroep mensenhandel van de Europese Commissie en met mevrouw Myria Vassiliadou, coördinator van de strijd tegen mensenhandel, te hebben gewezen op het fundamentele verschil tussen de "Nationaal Rapporteur" en de "nationaal coördinator", en met name dan het feit dat de eerste moet worden beschouwd als een onafhankelijke autoriteit terwijl de tweede over alle nodige bevoegdheden moet beschikken om de relevante overheidsdiensten te coördineren en daar ook de gespecialiseerde niet-gouvernementele organisaties bij te betrekken[252]."

Myria vindt dat de Europese richtlijn en de samenstelling van het informele netwerk van Nationaal Rapporteurs onduidelijk zijn en verwarring zaaien over de rol en de aard van het mechanisme van Nationaal Rapporteur, terwijl het idee aanvankelijk was dat het een onafhankelijk mechanisme moest worden voor de opvolging van en rapportering over het fenomeen en het beleid dat werd gevoerd. Zo bestaat het informele netwerk uit zowel mechanismen voor coördinatie als uit onafhankelijke Nationale Rapporteurs (zoals de Nederlandse of Finse rapporteur).

Deze onduidelijkheid wordt nog versterkt door de oplossing waar België voor gekozen heeft en dit terwijl men er kon vanuit gaan dat was voldaan aan de vereisten uit de richtlijn.[253] De Nationaal Rapporteur is namelijk tweeledige gestructureerd. Enerzijds is er het coördinatieorgaan (de Interdepartementale Coördinatiecel) en anderzijds een autonome overheidsdienst die zijn opdrachten volledig onafhankelijk uitvoert: Myria (Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel).

Door zijn opdrachten en met name de publicatie van zijn onafhankelijk jaarverslag waarin het beleid werd geëvalueerd[254] vervulde Myria *de facto* reeds de rol van Nationaal Rapporteur.[255] De verdienste van het jaarverslag is dus dat het Federaal Migratiecentrum die rol ook officieel toegewezen krijgt. Daardoor is het de onafhankelijke component van het mechanisme dat "over een uitgebreide expertise beschikt inzake de aspecten die verband houden met zijn verslag of met de dossiers waarin het zich burgerlijke partij heeft gesteld". Om alle misverstanden te vermijden over een eventuele rol om het beleid te coördineren[256] is in het koninklijk besluit van 16 mei 2004 een aantal wijzigingen aangebracht aan de formulering van de opdrachten van Myria.[257]

De Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel - waarvan de belangrijkste opdracht de coördinatie van het beleid ter zake is - beschikt overigens ook over een wettelijke evaluatieopdracht.[258] Deze opdracht voert ze hoofdzakelijk uit in het kader van de uitwerking van een nationaal actieplan of specifieke evaluaties zoals de evaluatie van de multidisciplinaire omzendbrief.[259] Ook de regering moet

247 Artikel 29, 2:"Elke Partij neemt de maatregelen die nodig kunnen zijn om de coördinatie te waarborgen van het beleid en de maatregelen van de regeringsinstanties en andere overheidsinstellingen ter bestrijding van mensenhandel, wanneer dat passend is, door het instellen van coördinerende instanties".

248 Artikel 29, 4: "Elke Partij overweegt de benoeming van Nationale Rapporteurs of andere mechanismen ten behoeve van het toezicht op activiteiten van staatsinstellingen gericht tegen mensenhandel en de tenuitvoerlegging van verplichtingen ingevolge de nationale wetgeving".

249 De toelichting op het Verdrag (§ 298) bepaalt dat "de Nationaal Rapporteur door Nederland is ingesteld, waar het een onafhankelijke instelling is met eigen personeel, die als opdracht heeft de activiteiten ter bestrijding van mensenhandel op te volgen. Hij is bevoegd om onderzoeken te voeren en aanbevelingen te formuleren aan de betroffen personen en instellingen en legt een jaarlijks verslag voor aan het Parlement met daarin vaststellingen en aanbevelingen".

250 Dit verslag heeft betrekking op de periode van 1 augustus 2012 tot 31 juli 2013 en is beschikbaar via volgende link: www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Gen_Report/GRETA_2013_17_3rdGenRpt_fr.pdf.

251 GRETA (Expertengroep voor de strijd tegen mensenhandel) is een groep van experts die erop toeziet dat de landen die partij zijn, het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel toepassen.

252 Punt 51 van het verslag, p. 29.

253 Zie in dit verband verslag aan de Koning, pp. 65143-65144.

254 Artikel 2 koninklijk besluit van 16 mei 2004.

255 Het vroeg trouwens om officieel als Nationaal Rapporteur te worden erkend: zie. Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2010, *Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, p. 131.

256 Commentaar bij de artikels 2 en 3 koninklijk besluit van 21 juli 2014.

257 Zo is de coördinerende rol geschrapt uit de artikels 1 en 3 koninklijk besluit van 16 mei 2004. Myria is voortaan belast met de bevordering en de opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel en niet langer ook nog met de coördinatie ter zake (artikel 1). Ook tegenover de gespecialiseerde opvangcentra staat het niet langer in voor de coördinatie ervan maar ziet zij enkel toe op de samenwerking tussen die verschillende diensten (artikel 3).

258 Zie artikel 8 koninklijk besluit van 16 mei 2004. "De Cel heeft als opdracht:
1° een efficiënte coördinatie mogelijk te maken tussen de betrokken departementen die daartoe de nodige informatie uitwisselen, teneinde een volgehouden beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel te voeren en in het bijzonder de activiteiten van de mensensmokkelaars en hun netwerken te ontmantelen en uit te schakelen;
2° de evolutie van de resultaten op het gebied van de bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel kritisch te evalueren;
3° mee te werken aan het formuleren van voorstellen en aanbevelingen inzake het beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel; (...)".

259 Zie het verslag aan de Koning, p. 65143. Het gaat om de omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, *BS*, 31 oktober 2008.

tweejaarlijks verslag uitbrengen over de toepassing van de wet inzake mensenhandel in België.[260] In de praktijk is het de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie die dat verslag voorbereidt en die ook het voorzitterschap bekleedt van het Bureau van de Cel. Het koninklijk besluit maakt van de Cel het andere volwaardige lid van het mechanisme van Nationaal Rapporteur als coördinatieorgaan en rapporteur van de Staat, ook al wordt bepaald dat de "hoofdtaak van de Interdepartementale Cel natuurlijk het coördineren, het voorstellen en het invoeren van een beleid blijft (...)".[261]

Wat de vertegenwoordiging betreft binnen het informele netwerk van Nationaal Rapporteurs, wijst het koninklijk besluit erop dat "de vertegenwoordiger van de FOD Justitie de regering zal vertegenwoordigen indien het over beleid gaat, en dat het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, discussies voor zich zal nemen waarvoor het een specifieke expertise. Bij onenigheid zal ieder zich in eigen naam uitdrukken De vertegenwoordiger van de FOD Justitie voor de regering, en de vertegenwoordiger van het Centrum voor de onafhankelijke instelling".[262]

Zoals we kunnen vaststellen is de oplossing die België heeft goedgekeurd niet eenvoudig. Het is trouwens het enige EU-land dat formeel zo'n tweeledige structuur heeft aangenomen. Terwijl het koninklijk besluit de rol van Myria verduidelijkt door het de opdracht inzake coördinatie te ontnemen om er een onafhankelijk rapporteur van te maken, zaait het volgens ons nog meer verwarring over de opdracht van de Interdepartementale Coördinatiecel, die tegelijk coördinatieorgaan van het beleid is en rapporteur van de Staat.[263] De opdrachten coördinatie en evaluatie hebben immers elk hun belang en hun specifieke karakter. Deze oplossing roept overigens nog vragen op, met name in termen van perceptie en vertegenwoordiging van het mechanisme in het buitenland.

Deze tweedelige oplossing roept overigens nog vragen op, met name in termen van perceptie en vertegenwoordiging van het mechanisme in het buitenland.

260 Art. 12 wet 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de mensensmokkel.
261 Verslag aan de Koning, p. 65144.
262 Commentaar bij de artikels 10 en 11 van het koninklijk besluit van 21 juli 2014.
263 Wijzigingen aan het koninklijk besluit van 16 mei 2004 hadden tevens kunnen verduidelijken in welke context de evaluatieopdracht van de Cel wordt uitgeoefend.

2.2. | Nieuwe gemeenschappelijke omzendbrief strafrechtelijk beleid inzake bestrijding van mensenhandel (COL)

Op 15 mei 2015 is een nieuwe gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie inzake bestrijding van mensenhandel in werking getreden (COL 01/15).[264] Die moet het opsporings- en vervolgingsbeleid bepalen inzake mensenhandel in functie van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn en is gericht aan magistraten en politiediensten die feiten van mensenhandel moeten vervolgen. Hij vervangt de vorige omzendbrief, of COL 01/07, en houdt rekening met de wetswijzigingen op nationaal[265] en internationaal[266] vlak. In tegenstelling tot de vorige COL, waarvan enkel de bijlagen vertrouwelijk zijn, is die COL volledig vertrouwelijk. We zullen ons dan ook beperken tot een beknopte algemene voorstelling.

Deze nieuwe COL heeft meer als de vorige, aandacht voor de belangen van de slachtoffers, en met name voor het niet-bestraffingsbeginsel. Zo wordt nauw overleg tussen de verschillende afdelingen van eenzelfde parket aangemoedigd om vervolgingen te vermijden die niet verenigbaar zijn met de hoedanigheid van slachtoffer van een persoon.[267]

Meer synergie is ook nodig tussen het jeugdparket en de referentiemagistraten voor een efficiëntere opsporing en bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Zo zal het jeugdparket systematisch worden uitgenodigd op coördinatievergaderingen "mensenhandel" binnen het gerechtelijke arrondissement.

Behalve de prioriteiten inzake strafrechtelijk beleid bepaalt

264 COL 01/2015 betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel.
265 De wet van 29 april 2013 tot wijziging van artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek met het oog op het verduidelijken en het uitbreiden van de definitie van mensenhandel; deze wet is een gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2011/36/EU en van de wet van 24 juni 2013 houdende bestraffing van de exploitatie van bedelarij en van prostitutie, mensenhandel en mensensmokkel in verhouding tot het aantal slachtoffers.
266 En meer bepaald de Europese richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel.
267 We wijzen erop dat Myria in zijn Jaarverslag 2012 de focus had gelegd op het niet-bestraffingsbeginsel. Het had in dit verband verschillende aanbevelingen geformuleerd en met name aangedrongen op meer overleg tussen de verschillende afdelingen van eenzelfde parket (Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2012, *Bouwen aan vertrouwen,* beschikbaar op www.myria.be).

deze nieuwe COL ook het proces dat het fenomeen in kaart brengt en de manier waarop opsporingen en vervolgingen worden gecoördineerd. In dit verband worden de opdrachten van de referentiemagistraat verduidelijkt. Hij is namelijk het aanspreekpunt van de actoren op het terrein en de partners. De referentiemagistraat wordt ook gewezen op het belang van de financiële aspecten bij deze vorm van criminaliteit.

De COL bevat ook een aantal bijlagen, inclusief de indicatoren die situaties van mensenhandel moeten identificeren.

2.3. | Uitbreiding van de voogdij over kwetsbare NBMV die slachtoffer zijn van mensenhandel

De niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel en die afkomstig zijn uit een land dat lid is van de Europese Economische Ruimte, hebben voortaan net als onderdanen uit derde landen, recht op een voogd. Myria was hevig voorstander van zo'n uitbreiding van de "voogdij-" wet omdat heel wat minderjarige slachtoffers afkomstig waren uit EU-landen zoals Roemenië en Bulgarije.[268] Dit recht is effectief sinds 1 december 2014, dag waarop de wet van 12 mei 2014 tot wijziging van de voogdijwet in werking is getreden.[269] Deze nieuwe wet is er gekomen na een arrest van het Grondwettelijk Hof, dat heeft geoordeeld dat de wetgever moest tussenkomen en dit statuut wettelijk moest vastleggen om de Europese NBMV bescherming te garanderen.[270] Een omzendbrief van 8 mei 2015 verduidelijkt na de wetswijziging het begrip NBMV en voert een unieke signalementfiche in.[271]

De Europese NBMV heeft recht op een voogd wanneer hij aan volgende criteria voldoet:
- elke persoon die jonger dan achttien jaar is en die;
- onderdaan is van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland;
- niet begeleid is door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent;
- niet ingeschreven is in het bevolkingsregister;
- niet in het bezit is van een gelegaliseerd document waaruit blijkt dat de persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent de toestemming heeft gegeven om te reizen en te verblijven in België;
- een aanvraag voor een tijdelijke verblijfstitel heeft ingediend of zich in een kwetsbare toestand bevindt.

De dienst Voogdij zal de kwetsbaarheid van de minderjarige evalueren en zich daarvoor baseren op de Internationale Conventie voor de rechten van het kind, rekening houdend met de toestand van onwettig verblijf, de onstabiele sociale toestand, zwangerschap en een gebrekkige lichamelijke of geestelijke toestand. De Europese NBMV die mogelijks het slachtoffer zijn geweest van mensenhandel moeten als kwetsbaar worden beschouwd.[272]

2.4. | Andere maatregelen

Tenslotte vermelden we in het kader van het actieplan 2015 tegen sociale fraude en dumping nog het witboek voor de bouwsector opgesteld door de vakbonden, werkgeversorganisaties uit de bouwsector en de federale overheden (de staatssecretaris voor fraudebestrijding, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid, de Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid (RSZ) en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)).[273] De Belgische bouwsector wordt hard getroffen door oneerlijke concurrentie en sociale dumping, die het gevolg zijn van misbruik van Europese regels inzake detachering van werknemers. Om deze internationale fraude te bestrijden wordt een aanpak op drie niveaus voorgesteld (nationaal, Benelux en Europees). Op Belgisch niveau moet er meer controle en meer transparantie komen via verschillende maatregelen

268 Zie Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2010, *Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, p. 131.
269 Wet van 12 mei 2014 tot wijziging van titel XIII, hoofdstuk VI, van de programmawet (I) van 24 december 2002 wat de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen betreft, *BS*, 21 november 2014.
270 GwH, 18 juli 2013, nr. 106/2013. Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 87-88.
271 Omzendbrief van 8 mei 2015 betreffende de signalementfiche van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en hun tenlasteneming, *BS*, 20 mei 2015.
272 Bij het opstellen van dit verslag was de vreemdelingenwet niet aangepast aan de wetswijziging over de voogdij. Bijgevolg vallen de Europese NBMV momenteel nog buiten de verblijfsprocedure voor NBMV (artikel 61/14 van de vreemdelingenwet). Zie in dit verband Jaarverslag *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 86-87.
273 *Plan voor eerlijke concurrentie, 40 maatregelen voor de bouwsector*, aangenomen op 8 juli 2015. Dat plan is beschikbaar op: www.tommelein.com/plan-voor-eerlijke-concurrentie-40-concrete-maatregelen-voor-de-bouwsector.

(zoals de evaluatie van de voorwaarden in het kader van de voorafgaande registratie van grensarbeidsplaatsen in het kader van Limosa[274] en het beperken van het aantal verticale onderaannemers (d.w.z. per specialiteit)). Een specifiek punt heeft betrekking op mensenhandel: er wordt voorgesteld de lokale overheden in te schakelen voor de opsporing en het bestraffen van misbruiken. Samenwerking op alle bevoegdheidsniveaus is immers essentieel om sociale dumping efficiënt aan te pakken.

274 LIMOSA is een acroniem van *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie.*