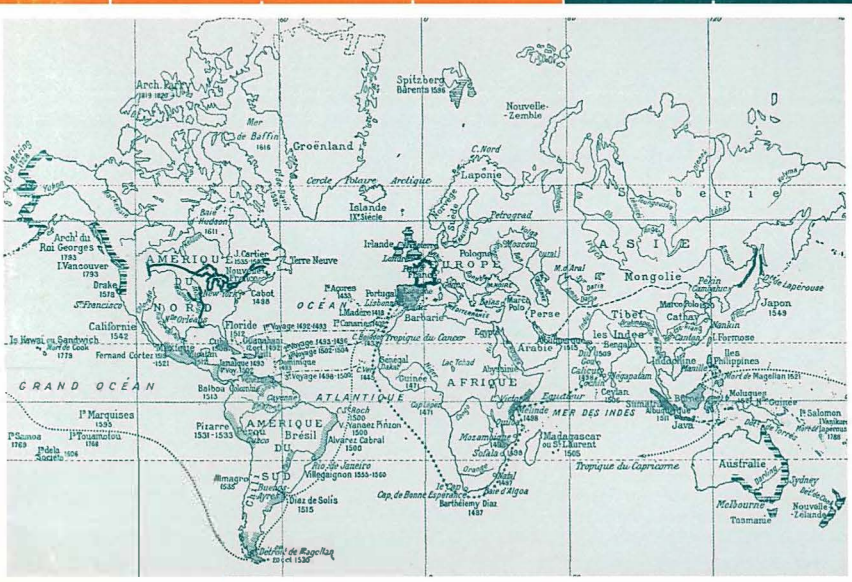


MENSENHANDEL

naar een beleid

van gezamenlijke wil

maart 1996



Evaluatierapport over
de evolutie en de resultaten
van de bestrijding van de
internationale mensenhandel



Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Residence Palace

Wetstraat 155 - 8ste verdieping

1040 BRUSSEL

Tel. 02/233.06.11

Fax 02/233.07.04

Groene lijn (gratis): 0800/17 364

Verantwoordelijke uitgever: J. LEMAN, Wetstraat 155, 1040 Brussel

Hoe deze publicatie bestellen?

Deze publicatie bestaat in het Nederlands en in het Frans.

De kostprijs bedraagt 200,-fr. + 80,-fr. verzendingskosten.

- U kan dit Verslag bestellen door overschrijving op P.C.R. 000-0014702-55 van de Federale Voorlichtingsdienst.

Vermeld duidelijk: "Verslag Mensenhandel", de gewenste taal en het aantal exemplaren.

- U kan dit Verslag ook afhalen in het Informatiecentrum van de Federale Voorlichtingsdienst.

Het Informatiecentrum is van maandag tot vrijdag doorlopend open van 9 tot 16 uur.



Federale Voorlichtingsdienst - Informatiecentrum
Regentlaan 54 - 1000 Brussel - Tel. 02/514.08.00

Fax 02/512.51.25

Deze publicatie is gedrukt op gerecycleerd papier

MENSENHANDEL

naar een beleid van gezamenlijke wil

**EVALUATIERAPPORT OVER DE EVOLUTIE EN DE
RESULTATEN VAN DE BESTRIJDING VAN DE
INTERNATIONALE MENSENHANDEL**

maart 1996

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

INHOUDSTAFEL

| | | |
|--|---|-----------|
| Ten geleide | 1 | |
| Inleiding | 3 | |
| Mensenhandel: enkele verduidelijkingen | 5 | |
| HOOFDSTUK 1 | WETTELIJK INSTRUMENTARIUM EN BIJZONDERE MAATREGELEN | 9 |
| 1.1. | Preventieve en repressieve middelen | 9 |
| 1.1.1. | Wet van 9 maart 1993 aangaande huwelijksbureaus | 9 |
| 1.1.2. | Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 en drie Ministeriële Besluiten van 19 maart 1993 die wijzigingen aanbrengen aan de reglementering inzake de tewerkstelling van arbeidskrachten, in het bijzonder voor de kabaretartiesten | 9 |
| 1.1.3. | Wet van 1 juni 1993 betreffende bestraffing van werkgevers van illegaal in het land verblijvende vreemdelingen | 10 |
| 1.1.4. | Omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de huwelijksvoltrekking | 12 |
| 1.1.5. | Samenwerkingsakkoord van 31 maart 1995 tussen de Federale Regering en de Regeringen van de Gewesten | 13 |
| 1.1.6. | Wet van 13 april 1995 tot bestrijding van de mensenhandel en de kinderpornografie (Bijlage I) | 13 |
| 1.2. | Maatregelen ten aanzien van de slachtoffers | 16 |
| 1.2.1. | De omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de verblijfsvergunning (Bijlage III) | 16 |
| 1.2.2. | Koninklijk Besluit van 7 april 1995 houdende hulp verleend aan slachtoffers | 18 |
| 1.2.3. | Beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid | 18 |
| 1.3. | Coördinatie en opvolging van het beleid | 19 |
| 1.3.1. | Wet van 13 april 1995 tot bestrijding van de mensenhandel en de kinderpornografie | 19 |
| 1.3.2. | Koninklijk Besluit van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en de bevoegdheid van het Centrum (Bijlage III) | 19 |
| HOOFDSTUK 2 | AANBEVELINGEN VAN DE PARLEMENTAIRE ONDERZOEKSCOMMISSIE OVER DE MENSENHANDEL EN ANTWOORD OP DE REGERING | 21 |
| 2.1. | Aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie over de mensenhandel | 21 |
| 2.1.1. | Politie-organisatie | 21 |
| 2.1.1.1. | Dienst intern-toezicht | 21 |
| 2.1.1.2. | Tuchtrecht en administratief toezicht daarop | 21 |
| 2.1.1.3. | Rotatie en opleiding | 21 |

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| 2.1.1.4. | Aanwezigheid van vrouwen | 22 |
| 2.1.1.5. | Gemeentelijke belasting | 22 |
| 2.1.2. | Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleid | 22 |
| 2.1.2.1. | De wijziging van de strafwet | 22 |
| 2.1.2.2. | Duidelijke beleidslijnen | 22 |
| 2.1.3. | Administratieve maatregelen | 23 |
| 2.1.4. | Internationale hulpmiddelen | 23 |
| 2.1.4.1. | Ontwikkelingssamenwerking | 23 |
| 2.1.4.2. | Visa en internationale verdragen | 24 |
| 2.1.5. | Opvang van slachtoffers | 24 |
| 2.1.6. | "Garanties voor een opgevolgd beleid" | 24 |
| 2.1.6.1. | Jaarlijkse verslaggeving van de Regering | 24 |
| 2.1.6.2. | Coördinatierol van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid | 25 |
| 2.1.6.3. | Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding | 25 |
| 2.1.6.4. | Vorderingsrecht van erkende organisaties | 25 |
| 2.1.6.5. | Gerechtelijke check-list: het slecht geweten van de openbare overheden | 25 |
| 2.1.6.6. | Récente verschuivingen, opdracht van een nationaal magistrat | 25 |
| 2.1.6.7. | Wetenschappelijk onderzoek | 25 |
| 2.2. | Antwoord van de Regering | 26 |
| 2.2.1. | Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleid | 26 |
| 2.2.1.1. | Wijziging van het Strafwetboek | 26 |
| 2.2.1.2. | Duidelijke beleidslijnen | 26 |
| 2.2.2. | Administratieve maatregelen | 27 |
| 2.2.3. | Visumbeleid | 27 |
| 2.2.4. | Coördinatie en beleidsopvolging | 27 |
| 2.3. | Evaluatie | 27 |
| HOOFDSTUK 3 | : EVALUATIE VAN DE BELANGRIJKSTE AKTIES DIE DOOR DE FEDERALE REGERING EN OP HET FEDERALE NIVEAU WERDEN ONDERNOMEN | 29 |
| 3.1. | De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid (I.C.M.) | 29 |
| 3.2. | De Interdepartementale Coördinatieceel ter bestrijding van de Internationale Mensenhandel (I.C.C.M.) | 30 |
| 3.2.1. | Ontstaan van de interdepartementale coördinatieceel | 30 |
| 3.2.2. | Samenstelling en opdrachten van de Interdepartementale Coördinatieceel | 31 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 3.2.3. | Eerste evaluatie | 31 |
| 3.3. | Het Ministerie van Justitie | 32 |
| 3.3.1. | Rapport van de Dienst Strafrechtelijk Beleid: verslag over de situatie inzake de gerechtelijke vervolgingen | 32 |
| 3.3.1.1. | Gent | 33 |
| 3.3.1.2. | Bergen | 33 |
| 3.3.1.3. | Brussel | 34 |
| 3.3.1.4. | Antwerpen | 34 |
| 3.3.1.5. | Luik | 35 |
| 3.3.1.6. | Militair Hof | 35 |
| 3.3.2. | Rapport van de Administratie voor Straf- en Misdaadzaken | 42 |
| 3.3.2.1. | Internationaal niveau | 42 |
| 3.3.2.2. | Nationaal niveau | 43 |
| 3.3.3. | Rapport van de Nationale Magistraten | 43 |
| 3.4. | Het Ministerie van Binnenlandse Zaken | 45 |
| 3.4.1. | Toelichting van de Minister van Binnenlandse Zaken | 45 |
| 3.4.2. | Verslag van de Dienst Vreemdelingenzaken | 45 |
| 3.4.2.1. | Kort verslag van de toepassing van de omzendbrief inzake opvang van slachtoffers | 45 |
| 3.4.2.2. | Onderzoeken teneinde mensenhandel tegen te gaan of te bestrijden | 47 |
| 3.4.2.3. | Controle om de verlenging van visa te verbeteren | 48 |
| 3.4.2.4. | Project teneinde te komen tot een vermindering van het aantal identiteitsbewijzen en tot het gebruik van moeilijk te vervalsen documenten | 48 |
| 3.4.2.5. | Gebruik en misbruik van de asielprocedure door personen betrokken in mensenhandel en maatregelen teneinde dit misbruik tegen te gaan | 49 |
| 3.4.3. | Centraal Bureau voor Opsporingen bij de Rijkswacht, Cel Mensenhandel | 52 |
| 3.4.3.1. | Slachtofferopvang | 52 |
| 3.4.3.2. | Akties, resultaten en te trekken lessen | 52 |
| 3.5. | Het Ministerie van Buitenlandse Zaken | 55 |
| 3.5.1. | Onze diplomatieke posten in het buitenland | 55 |
| 3.5.1.1. | De ontdekking van valse documenten | 55 |
| 3.5.1.2. | Ter plaatse nagaan | 56 |
| 3.5.2. | De Belgische liaisonofficieren van de rijkswacht en van de gerechtelijke politie | 56 |
| 3.5.3. | Deelname van ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan internationale vergaderingen | 56 |
| 3.5.4. | Demarches van Belgische diplomaten in het buitenland Demarches bij buitenlandse ambassades te Brussel | 57 |

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| 3.6. | Het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid | 59 |
| 3.6.1. | De wet van 1 juni 1993 betreffende de bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen | 59 |
| 3.6.2. | Samenwerkingsakkoord van 31 maart 1995 tussen de Federale Regering en de Regeringen van de Gewesten inzake de coördinatie van de controles inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten | 59 |
| 3.6.3. | Het statuut van de au-pair jongeren | 60 |
| 3.7. | Het Ministerie van Sociale Zaken, de Dienst Sociale Inspectie | 61 |
| 3.8. | Het Ministerie van Financiën - Bijzondere Belastinginspectie (BBI) | 62 |
| 3.9. | Het Ministerie van Volksgezondheid en Maatschappelijke Integratie | 64 |
| 3.10. | Het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking | 65 |
| HOOFDSTUK 4 | : ACTIVITEITEN OP NIVEAU VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN | 67 |
| 4.1. | De Vlaamse Gemeenschap | 67 |
| 4.1.1. | Payoke - Saralek | 67 |
| 4.1.2. | Basisnetwerk | 68 |
| 4.2. | Het Brussels Gewest: de vzw "Pag-Asa" | 68 |
| 4.3. | Het Waals Gewest: de vzw "Sürya" | 69 |
| HOOFDSTUK 5 | : ACTIVITEITENRAPPORT EN EVALUATIES VAN DE GESPECIALISEERDE CENTRA VOOR OPVANG EN BEGELEIDING VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL | 71 |
| 5.1. | De vzw "Payoke" in Antwerpen | 71 |
| 5.1.1. | Activiteitenverslag | 71 |
| 5.1.2. | Evaluatie | 73 |
| 5.1.2.1. | Toekenning van verblijfspapieren | 73 |
| 5.1.2.2. | Toekenning van arbeidsvergunningen | 73 |
| 5.1.2.3. | De doorstroming van slachtoffers | 74 |
| 5.2. | De vzw "Pag-Asa" te Brussel | 74 |
| 5.2.1. | Activiteitenverslag | 74 |
| 5.2.2. | Evaluatie | 75 |
| 5.2.2.1. | Samenwerking met de parketten | 75 |
| 5.2.2.2. | Rijkswacht | 75 |
| 5.2.2.3. | Politie en gerechtelijke politie | 76 |

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| 5.2.2.4. | Andere diensten | 76 |
| 5.2.2.5. | Dienst Vreemdelingenzaken | 76 |
| 5.2.2.6. | Terugbetaling van de sociale bijstand door het Ministerie van Volksgezondheid | 77 |
| 5.2.2.7. | Subsidies | 77 |
| 5.2.2.8. | Begeleiding van de slachtoffers | 77 |
| 5.2.2.9. | Varia | 77 |
| 5.3. | De vzw "Sürya" in Luik | 78 |
| 5.3.1. | Activiteitenverslag | 78 |
| 5.3.2. | Evaluatie | 78 |
| 5.3.2.1. | De slachtoffers | 78 |
| 5.3.2.2. | Het Centrale Bureau Opsporingen van de Rijkswacht (CBO) | 78 |
| 5.3.2.3. | De BOB | 79 |
| 5.3.2.4. | De Parketten | 79 |
| 5.3.2.5. | De Dienst Vreemdelingenzaken | 79 |
| 5.3.2.6. | Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding | 79 |
| 5.3.2.7. | Subsidies | 80 |
| 5.3.2.8. | Varia | 80 |
| 5.4. | De vzw "Le Mouvement du Nid" | 81 |
| 5.5. | Project van de Vlaamse Gemeenschap | 82 |
| 5.5.1. | Doelstelling | 82 |
| 5.5.2. | Opdrachten, functies van de lokale steunpunten | 82 |
| 5.5.2.1. | Meldpuntfunctie | 82 |
| 5.5.2.2. | Hulpverlening aan de slachtoffers | 82 |
| 5.5.2.3. | Regionale sensibilisering | 82 |
| 5.5.3. | Stand van zaken | 83 |
| 5.5.4. | Evaluatie | 83 |
| HOOFDSTUK 6 | : KNELPUNTEN IN HET BELEID VOOR DE BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL | 85 |
| 6.1. | Omzendbrief inzake de toekenning van een tijdelijke verblijfsvergunning | 85 |
| 6.2. | Een zware en moeilijke procedure voor het slachtoffer | 86 |
| 6.3. | Verdediging van de slachtofferbelangen | 88 |
| 6.3.1. | Behandeling door de politiediensten | 88 |
| 6.3.2. | Behandeling door de gerechtelijke overheden | 89 |
| 6.4. | Toezicht op de risicosectoren van de mensenhandel | 90 |
| 6.4.1. | Organisatie van het politietoezicht in Gent | 91 |
| 6.4.2. | Centralisatie van de informatie | 93 |

| | |
|--|------------|
| 6.4.3. Knelpunten in de opsporing | 93 |
| 6.4.4. Internationale aspecten | 94 |
| HOOFDSTUK 7 : ONTWIKKELINGEN OP INTERNATIONAAL NIVEAU | 95 |
| 7.1. De Internationale Organisatie voor Migratie | 95 |
| 7.1.1. Inleiding | 95 |
| 7.1.2. Seminars | 95 |
| 7.1.3. Publikaties en lopende programma's | 96 |
| 7.1.3.1. IOM verzorgt de uitgave van het informatieblad "Trafficking in Migrants" | 96 |
| 7.1.3.2. IOM's studie rond "Trafficking and Prostitution" | 96 |
| 7.1.3.3. Programma-pakketten | 97 |
| 7.2. Resolutie van het Europees Parlement | 97 |
| 7.3. Kinderen, mensenhandel en commerciële, sexuele uitbuiting | 98 |
| 7.3.1. Ten geleide | 98 |
| 7.3.2. De relevantie van de fenomenen voor ons land | 98 |
| 7.3.3. Het Belgische beleid | 100 |
| 7.3.3.1. Federaal | 100 |
| 7.3.3.2. Gemeenschappen | 101 |
| 7.3.3.3. Internationaal | 101 |
| 7.3.4. Niet-gouvernementele inbreng | 102 |
| 7.3.4.1. ECPAT-België | 102 |
| 7.3.4.2. Het proces Stamford | 102 |
| EPILOOG | 103 |

TEN GELEIDE

Bijna twee jaar na het neerleggen van het verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie met het oog op het uitwerken van een structureel beleid op vlak van de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, en anderhalf jaar na het antwoord van de Regering op dit verslag, geeft dit document een stand van zaken over het gevoerde beleid. Het fenomeen van de mensenhandel werd terecht aan de kaak gesteld. Onwetendheid en immobilisme moeten niet enkel veroordeeld worden, maar ook als medeplichtigheid beschouwd worden.

De Parlementaire Onderzoekscommissie heeft de aandacht getrokken op de nood aan een globale benadering van het fenomeen en aan het ontwikkelen van een gecoördineerd en geïntegreerd beleid dat zowel rekening houdt met de humane dimensie van het probleem, als met zijn repressieve dimensie.

De Commissie heeft op dat vlak heel wat concrete voorstellen geformuleerd en heeft een wetsvoorstel uitgewerkt ter bestrijding van de mensenhandel waarin ze aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de opdracht toevertrouwde om het beleid tot bestrijding van de mensenhandel te stimuleren. Dit evaluatieverslag van het beleid tot bestrijding van de mensenhandel dat we jaarlijks publiceren en aan de Regering moeten overmaken is een van de kanalen waarlangs we deze opdracht vervullen.

Wanneer we vandaag de maatregelen bekijken die genomen werden, zowel op het vlak van de versterking van de humanitaire hulp aan slachtoffers van de mensenhandel, als op het vlak van de bestrijding van de handelaars en de netwerken, kunnen we globaal een positieve balans opstellen.

Er bestaat nu inderdaad in België een netwerk van gespecialiseerde sociale opvangcentra voor het onthaal en de begeleiding van de slachtoffers en er zijn verschillende specifieke maatregelen die de werking van de NGO's ondersteunen.

België heeft zijn wetgeving uitgebreid met de goedkeuring van een nieuwe wet die toelaat om de daders van de mensenhandel beter te vervolgen en te veroordelen.

Tenslotte werd door de Regering een wettelijk kader bepaald om de coördinatie en de opvolging te verzekeren van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel.

De wet van 13 april 1995 tot bestrijding van de mensenhandel voorziet ook in de verplichting voor de Regering om jaarlijks verslag uit te brengen aan het Parlement. Daarenboven zijn er nog de initiatieven op vlak van de internationale instanties, zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie waar België niet enkel aan deelneemt, maar ook vaak als voorbeeld wordt gesteld.

De maatregelen die door België genomen werden om de bestrijding van de mensenhandel te versterken verdienen een positieve beoordeling. Men mag echter niet verhullen dat er een aantal discrepanties bestaan tussen de theorie en de praktijk. Zo zijn er ook onder andere een aantal gebreken op vlak van samenwerking en overleg tussen de verschillende partners in de bestrijding van de mensenhandel die onvermijdelijk leiden tot incoherenties in de activiteiten.

Dit jaarverslag van het Centrum wil een evaluatie-instrument zijn en de publieke overheden interpellieren opdat de getroffen maatregelen efficiënt zouden zijn en opdat de structuur van permanente coördinatie en beleidsopvolging die onlangs is opgericht, werkelijk zou kunnen instaan voor de opvolging van de initiatieven die de voorbije jaren zijn opgestart en zou borg staan voor effectieve vorderingen in de bestrijding van de mensenhandel.

Jean CORNIL
Adjunct-directeur

Johan LEMAN
Directeur

15-02-1996

INLEIDING

Dit rapport vindt zijn oorsprong in de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie¹ die aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de opdracht toevertrouwt om "de bestrijding van de mensenhandel te stimuleren" (Artikel 11, §3).

Deze rol werd in een Koninklijk Besluit van 16 juni 1995² gedefinieerd en verduidelijkt in het artikel 3: "Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding maakt jaarlijks een onafhankelijk en publiek evaluatierapport op over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel, en maakt dit over aan de Regering".

Wij bieden u in dit verslag dus een eerste evaluatie aan van het beleid dat gevoerd werd op het vlak van de bestrijding van de mensenhandel, zowel over het repressieve als over het preventieve en sociale luik.

In dit eerste verslag hebben we een belangrijk deel willen wijden aan de voorstelling en de beschrijving van de maatregelen en bepalingen die werden uitgevaardigd en die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de versteviging van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel. Dat is de belangrijkste doelstelling van de eerste twee hoofdstukken.

Hoofdstuk 3 bevat een evaluatie van de belangrijkste activiteiten van de Federale Regering en op federaal niveau.

Tien ministeriële departementen hebben ons hun evaluatieverslag bezorgd over het beleid tot bestrijding van de mensenhandel dat in hun respectieve bevoegdheidsdomeinen werd gevoerd. De commentaren en adviezen van het Centrum met betrekking tot deze evaluaties zijn in een ander lettertype weergegeven, wat u overigens in heel het verslag zal merken.

Hoofdstuk 4 geeft een stand van zaken weer van de bijdrage van de Gemeenschappen en Gewesten in deze materie en in Hoofdstuk 5 geven we het woord aan de gespecialiseerde organisaties die actief zijn op vlak van de bijstand en begeleiding van slachtoffers van de mensenhandel in de drie Gewesten.

Het volgend hoofdstuk herneemt enkele punten die verder uitgediept worden en een aantal aspecten die we willen benadrukken omdat ze in onze ogen centrale en prioritaire elementen vormen die in de toekomst een bijzondere aandacht verdienen. Dit voorlaatste hoofdstuk is gebaseerd op onze ervaring van enkele jaren in deze materie en op de talrijke contacten die we op het terrein onderhouden met diverse actoren en partners in de bestrijding van de mensenhandel.

Tot slot behandelt het laatste hoofdstuk enkele initiatieven en acties die op internationaal niveau worden ontwikkeld. Het is weliswaar een bondige vermelding, maar in een volgend jaarverslag zal een meer volledig overzicht van deze activiteiten opgenomen worden.

De prioriteiten en aanbevelingen zijn opgenomen in de verschillende delen van het rapport en omkaderd. Sommige worden kort hernomen in de epiloog. De bijlagen zijn afzonderlijk toegevoegd aan het rapport.

¹ Zie bijlage I

² Zie bijlage II

Hoewel de ervaringen van het Centrum deze laatste jaren vooral betrekking hadden op de vrouwenhandel met het oog op sexuele uitbuiting, behandelt dit verslag de mensenhandel in het algemeen, wat een veel ruimere waaier van situaties beslaat, waarbij de ene al complexer is dan de andere.

Ter verduidelijking hiervan vindt u in het begin van het verslag enkele beschouwingen bij het begrip mensenhandel en enkele grafieken waarmee we de verschillende vormen van mensenhandel willen weergeven en de verschillende sectoren waarin ze woekert.

Onze ambitie bij dit eerste verslag bestaat in het aanbieden van een zo volledig mogelijk basisdocument. We hebben niet de pretentie om te beweren dat we hierin geslaagd zijn maar we denken niettemin dat het een vrij exhaustieve en geactualiseerde weergave geworden is van het beleid dat vandaag gevoerd wordt.

Wij hopen dat dit overzicht een instrument zal vormen om vooruitgang te boeken in de moeilijke strijd van de verdediging en de eerbiediging van de menselijke waardigheid in sectoren waar mensen meer dan elders voorwerp van uitbuiting zijn.

MENSENHANDEL : ENKELE VERDUIDELIJKINGEN

Het fenomeen van de mensenhandel omvat uiteenlopende situaties in diverse sectoren. Het is niet gemakkelijk om het begrip "mensenhandel" te definiëren. Temeer, omdat het een uiterst evolutief fenomeen betreft. De personen die het slachtoffer zijn van de mensenhandel en de sectoren waarin dit gebeurt kunnen wijzigen. Er is wel één duidelijke constante: het geldelijk winstbejag. Dit leidt er toe dat we moeten stellen dat de mensenhandel een probleem is en blijft waarmee onze maatschappij en de gehele mensheid altijd rekening zal moeten houden.

Wij beweren niet een definitieve of sluitende definitie of omschrijving van mensenhandel te geven maar we trachten in dit inleidend hoofdstuk het onderwerp van dit verslag beter te situeren en de wezenlijke kenmerken van het fenomeen weer te geven zoals het zich vandaag voordoet. Het betreft dus geen definitieve reflexie, integendeel, wij denken dat het debat en de gedachtenwisseling onontbeerlijk zijn om mettertijd tot een meer verfijnde benadering te komen.

Wij wensen eerst terug te komen op het concept van de mensenhandel zoals het door de parlementaire onderzoekscommissie werd naar voor gebracht, en die binnen de verschillende vormen waarin het fenomeen zich voordoet een aantal constanten heeft vastgesteld :

- 1° Er is steeds sprake van uitbuiting (onder een of andere vorm) van de wil van personen uit minder rijke landen om een beter leven uit te bouwen.
- 2° Deze uitbuiting houdt in dat personen min of meer uitgesproken onder druk worden gezet en bedrogen worden of met valse verwachtingen gelokt worden.
- 3° De vrouwen in de mensenhandel zijn heel vaak slachtoffers van sexuele uitbuiting. Ongeacht of het een vrije keuze betreft, zijn het vooral de afhankelijkheid en de uitbuiting in de situatie die doorslaggevende kenmerken zijn. De afhankelijkheid kan diverse oorzaken hebben (onvoldoende taalkennis, schulden, druk van het land van herkomst, illegaal verblijf, angst voor de politie, enz.).
- 4° Doel van de "handelaars" van de mensenhandel is het gemakkelijk verwezenlijken van aanzienlijke winsten.

Deze criteria werden grotendeels hernomen in de wet ter bestrijding van de mensenhandel die het misdrijf "mensenhandel" als volgt omschrijft (artikel 1 § 1) : "er op welke manier ook toe bijdragen rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een vreemdeling het Koninkrijk binnenkomt of er verblijft, wanneer daarbij :

- 1° ten opzichte van de vreemdeling direct of indirect gebruik wordt gemaakt van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang;
- 2° of misbruik wordt gemaakt van de bijzonder kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert ten gevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand of ten gevolge van zwangerschap, ziekte, dan wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid".

De schema's van de cel "mensenhandel" van het Centraal Opsporingsbureau van de Rijkswacht, die u in dit rapport vindt, geven de sectoren weer waarin de mensenhandel zich voordoet en zijn verschillende organisatievormen.

Er zijn geen cijfers beschikbaar die toelaten om de omvang van het fenomeen te bepalen. Het betreft inderdaad clandestiene activiteiten die zich clandestien ontwikkelen of die zich achter een wettig kader schuil houden. De vastgestelde misdrijven vertegenwoordigen bovendien slechts een stukje van de realiteit en er zijn geen criteria die toelaten om de reële omvang van het probleem vast te stellen of te extrapoleren vanuit het aantal vaststellingen (en vermoedens) die worden gedaan. Op het vlak van de gehanteerde termen stellen we vast dat naast het concept "mensenhandel" ook vaak het begrip "mensensmokkel" wordt gebruikt. Het onderscheid tussen de twee begrippen is belangrijk maar het is niet steeds evident om dit in de concrete situaties toe te passen.

"Mensensmokkel" kan eerder worden omschreven als een georganiseerde trafiek waarlangs personen die geen verblijfsvergunning kunnen bekomen via wettelijke weg of op grond van wettelijke bepalingen toch legaal of illegaal op het grondgebied worden gebracht. Eens ter plaatse aangekomen kunnen de gesmokkelde personen over een (relatieve) vrijheid beschikken om zelf te bepalen hoe ze hun verblijf in het land van bestemming gaan organiseren.

Zowel voor mensensmokkel als voor de mensenhandel kunnen de daders, d.w.z. de ronselaars, smokkelaars en uitbuiters, een georganiseerde bende vormen of autonome schakels zijn van een in mindere of meerdere mate georganiseerd samenwerkingsverband.

Vanuit het oogpunt van de "auteurs" is het onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel theoretisch eenvoudiger. In het geval van mensensmokkel zou men kunnen stellen dat de auteurs de eindbestemming van de smokkel niet organiseren : zij organiseren, zien erop toe of laten toe dat de personen vanuit hun land in het land van bestemming geraken en/of er verblijven maar zij dienen niet als tussenschakel of zijn niet de organisator van de uitbuiting van deze mensen in het land van bestemming. De auteurs realiseren hun profijt door de organisatie van het vertrek van de vreemdeling uit het land van herkomst en van de binnenkomst en/of het verblijf in het land van bestemming.

In het geval van mensenhandel organiseren, verzekeren of laten de auteurs niet enkel de binnenkomst op het territorium toe, maar plaatsen zij de personen in een uitbuitingssituatie die al dan niet structureel tot de keten van uitbuiting behoort. Zij trekken niet enkel profijt uit de organisatie van de emigratie van deze personen maar ook uit hun uitbuiting in het land van bestemming. Dit profijt kan eenmalig zijn (vergoeding voor het "leveren" van de personen) of voortdurend (door middel van een percentage op de prestaties van de personen) of een combinatie van beide systemen.

Het onderscheid maken tussen mensenhandel en mensensmokkel wordt moeilijker wanneer we de trafiek bekijken vanuit de positie of de "rol" van de gesmokkelde of verhandelde personen. De complexiteit van deze situaties en de context waarin het vertrek uit het land van herkomst zich afspeelt laten geen simplistische benadering toe en zetten aan tot de nodige voorzichtigheid om een persoon al dan niet te kwalificeren als "slachtoffer".

In het geval van mensensmokkel kan men theoretisch stellen dat de gesmokkelde personen zowel bij het vertrek als bij de aankomst in het land van bestemming eigen keuzes kunnen maken en zij dus geen slachtoffer zijn. De slechte levensvoorwaarden die veelal aan de basis liggen van de wil om uit het land van herkomst te vertrekken relativiseren niettemin sterk de zogenaamde eigen vrije keuze. Men moet er zich ook van bewust zijn dat deze personen op zeker moment in het land van bestemming slachtoffers van de mensenhandel kunnen worden. De illegaliteit van het verblijf of de onzekere administratieve en economische situatie waarin ze zich bevinden in het land van bestemming maakt hen inderdaad vaak tot gemakkelijke prooien voor netwerken die hen kunnen uitbuiten.

In het geval van de mensenhandel vormt de uitbuiting van de personen die in deze handel betrokken zijn het einddoel van het systeem. Personen die in het kader van mensenhandel het land binnengebracht worden (door misleiding, dwang of andere vormen van uitoefening van druk) worden gebruikt met de bedoeling er profijt uit te trekken in het land van bestemming. Zij zijn slachtoffers van de mensenhandel.

De kwalificatie van mensenhandel is niet gebonden aan het gebrek aan instemming vanwege de gesmokkelde persoon maar wel aan het bestaan van een uitbuiting die gestoeld is op een onevenwichtige "machtsverhouding" tussen de auteur en de uitgebuite persoon. Men vindt deze verduidelijking bij lezing van het discussieverslag³ van de Senaatscommissie van Justitie over artikel 1 van het wetsvoorstel tot bestrijding van de mensenhandel waarbij het misdrijf "mensenhandel" bepaald wordt.

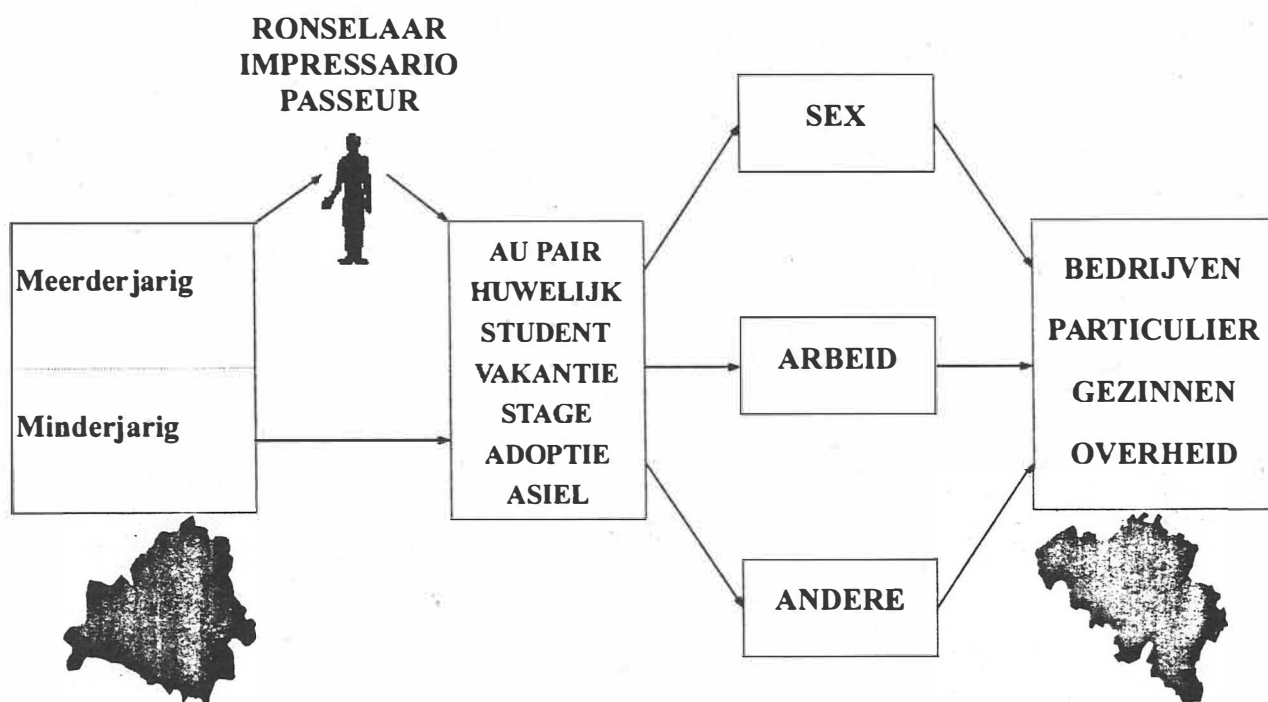
Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Een persoon die ermee instemt om naar België te komen, op basis van een voorstel dat hem of haar voorhield hier in België te kunnen werken in een restaurant aan een behoorlijk loon en in goede omstandigheden, maar hier uitgebuit wordt aan een hongerloon van pakweg vijftig frank per uur, kan in principe als een slachtoffer van mensenhandel beschouwd worden.

Dergelijke situaties vloeien immers voort uit de mogelijkheid voor de trafikant en/of exploitant om op een of andere manier gebruik te maken van de ongelijke machtsverhouding.

In de praktijk is het uiteraard niet eenvoudig om mensensmokkel en mensenhandel van mekaar te onderscheiden. Er zullen steeds randgevallen voorkomen.

Deze beknopte uitleg over het onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel in dit rapport heeft hoofdzakelijk tot doel beter te verduidelijken over wie wij het hebben als wij de term, slachtoffer van mensenhandel, gebruiken.

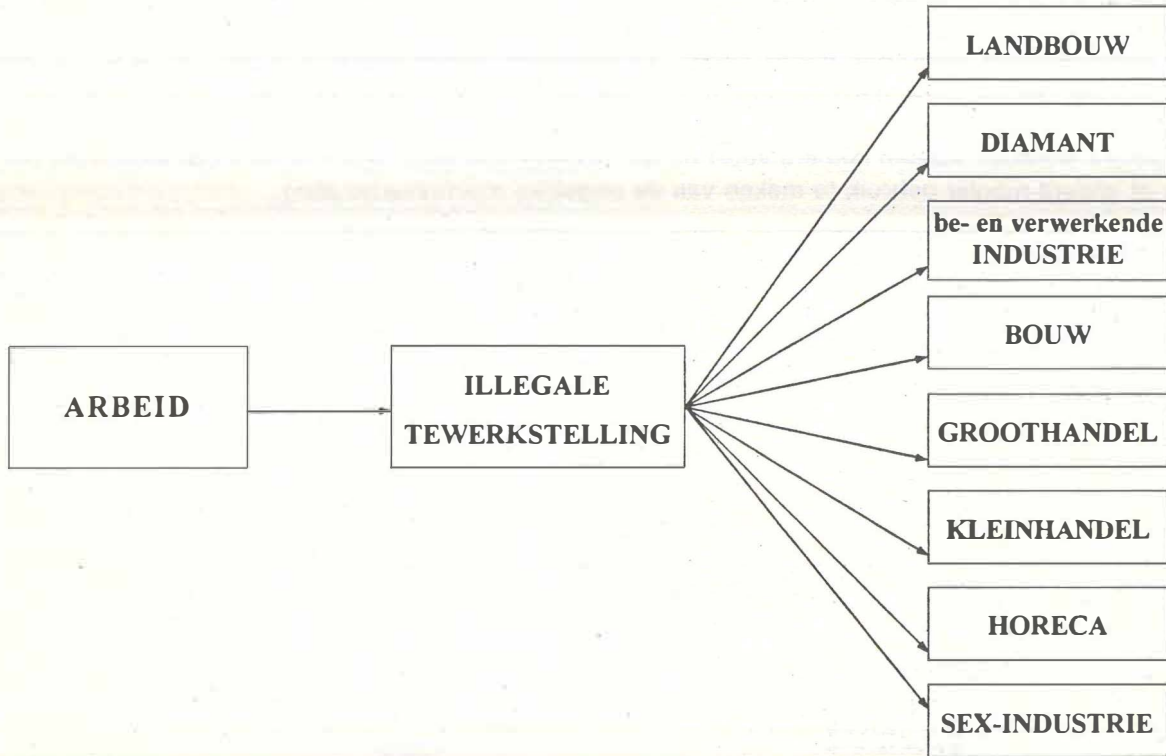
MENSENHANDEL



³

Zie Doc., Senaat van België, nr. 1142 - 3 (1993-1994), 24 maart 1995, p. 6-16.

MENSENHANDEL - ARBEID



HOOFDSTUK 1: WETTELIJK INSTRUMENTARIUM EN BIJZONDERE MAATREGELEN

1.1. Preventieve en repressieve middelen

1.1.1. Wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren

Deze wet is tot stand gekomen om in deze groeiende sector misbruiken te voorkomen en zonodig te kunnen sanctioneren. De wet bepaalt dat huwelijksbureaus moeten geregistreerd worden bij het Ministerie van Economische Zaken. Bepalingen over de wijze waarop publiciteit mag gevoerd worden, moeten de bescherming van de privacy, de menselijke waardigheid en de doorzichtigheid voor de klanten waarborgen.

De wet legt een aantal voorwaarden op waaraan de contracten, op straffe van nietigheid tussen de bureaus en de klanten moeten voldoen.

De wet voorziet gevangenisstraffen en geldboetes om eventuele overtredingen te sanctioneren.

Deze wet poogt meer waarborgen te geven omtrent de kwaliteit van de diensten die door de huwelijksbureaus geleverd worden in een levensdomein dat voor de betrokken klanten van groot belang is. Deze wet kan een betere bescherming bieden aan buitenlandse vrouwen of mannen die via deze bureaus in ons land met iemand wensen te huwen.

De kans dat deze mensen de hier geldende wetgeving kennen is uiteraard zeer beperkt zodat het effect voor de inwijkende personen naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt zal zijn. De bemiddeling voor of verhandeling van personen tegen buitensporige prijzen is door deze wet sanctioneerbaar maar dit zal dus wellicht voornamelijk door Belgen of hier gevestigde personen ingeroepen worden.

De wetgever kan in dit domein slechts een beperkte bescherming bieden. Meer sluitende maatregelen zijn niet te verzoenen met de waarde die gehecht wordt aan een zo minimaal mogelijke tussenkomst van de overheid in de private levenssfeer.

Het blijft problematisch om een persoon te sanctioneren die met valse of lichtzinnige beloften er iemand toe brengt zijn of haar (arm) land te verlaten met het uitzicht op een huwelijk en materiële welvaart, ook als dat voor de betrokkene eindigt op een triest verhaal.

1.1.2. Koninklijk Besluit van 18 maart 1993 en drie Ministeriële Besluiten van 19 maart 1993 die wijzigingen aanbrengen aan de reglementering inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, in het bijzonder voor de cabaretartiesten

Op voorstel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en rekening houdend met de adviezen van de Adviesraad voor Buitenlandse Arbeidskrachten werd de reglementering op de arbeidskaarten voor cabaretartiesten aangepast.

Deze reglementering heeft tot doel deze kandidaat-werknemers meer rechten en een betere bescherming te bieden.

Zo wordt voorzien dat de werknemer persoonlijk zijn of haar arbeidskaart in de gemeente moet afhalen en dat de gemeente daarbij ook een meertalige informatiebrochure overhandigt waarin uitleg gegeven wordt over de rechten van de werknemer en die een reeks adressen van diensten bevat waar hij of zij terecht kan in geval van moeilijkheden.

De arbeidsovereenkomst moet in een voor de werknemer verstaanbare taal vertaald zijn en de verblijfplaats van de werknemer mag niet dezelfde zijn als de plaats van de tewerkstelling.

Bovendien wordt de mogelijkheid tot voorlopige tewerkstelling, het laten aanvangen van de tewerkstelling vooraleer er een beslissing is over de aanvraag, afgeschaft.

De aanpassing van de reglementering had tot doel meer bescherming en rechtszekerheid te bieden aan de cabaretartiesten. De gewesten in het land die bevoegd zijn voor de toepassing van deze reglementering leveren sinds een paar jaar echter geen arbeidsvergunningen meer af. Hierdoor kan het systeem niet meer misbruikt worden voor mensenhandel en seksuele uitbuiting.

Deze aanpassing van de reglementering was niet overbodig maar mist zijn doel door de volledige stop op het afleveren van arbeidskaarten aan buitenlandse cabaretartiesten, die tot een aantal verschuivingen leidde.

In de cabaretten werken nog steeds veel buitenlandse vrouwen uit ontwikkelingslanden of het Oostblok.

De exploitanten gebruiken, in een aantal gevallen, legale kanalen om hun activiteiten verder te zetten. Zo wordt vastgesteld dat veel van deze vrouwen gehuwd zijn en dus recht hebben op een gewone arbeidskaart A. Het is zeker niet uitgesloten dat het voor een deel om schijnhuwelijken gaat. Als zij een arbeidskaart A krijgen, worden zij niet geïnformeerd over hun rechten en plichten, ontvangen zij geen brochure, enz.

Hoewel zij door hun huwelijk ook een recht op verblijf hebben en daardoor wel legaal in het land verblijven, kunnen zij zich toch in een zwakke positie bevinden, uitgebuit worden en desgevallend tegen hun zin in de prostitutie terecht komen.

Alleen in Gent worden de personen van buitenlandse afkomst die legaal tewerkgesteld worden, door de gemeentepolitie onthaald en geïnformeerd naar analogie van wat voorzien was in de hierboven toegelichte maatregelen. (Zie 6.4.1.).

Nu, bijna twee jaar na de aanpassing van de reglementering en de stop op het afleveren van de arbeidskaarten B voor cabaretartiesten, moet nagegaan worden wat het effect van deze maatregel is op het terrein.

Daarbij moet onderzocht worden of nieuwe maatregelen moeten genomen worden die vooral moeten gericht zijn op het voorkomen van misbruiken en uitbuiting.

1.1.3. Wet van 1 juni 1993 betreffende de bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in het land verblijvende vreemdelingen

De toelichting bij deze wet beperkt zich tot de essentie van enkele repressieve maatregelen ten aanzien van werkgevers die vreemde arbeidskrachten exploiteren. Het gaat om maatregelen die van belang kunnen zijn om mensenhandel te voorkomen en om in concreto situaties sanctionerend op te treden.

Een uitvoerige bespreking van deze wet en vooral een evaluatie van de toepassing ervan zal terug te vinden zijn in het jaarlijks rapport dat in deze wet voorzien wordt in artikel 13 en waaromtrent meer toelichting verstrekt wordt in punt 3.6.2.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen zware inbreuken en lichtere inbreuken.

Bij zwaardere inbreuken betreft het een werkgever (dit kan ook een privé-persoon zijn die de overtreding in de private sfeer begaat) die arbeid doet of laat verrichten door een persoon die niet van de Belgische nationaliteit is én niet is toegelaten om hier langer dan drie maanden te verblijven of om zich hier langer dan drie maanden te vestigen én geen arbeidskaart heeft.

Ook het smokkelen, ronselen, bemiddelen tegen betaling van personen zonder verblijfsvergunning zijn zware inbreuken.

Bij lichtere inbreuken betreft het een werkgever (dit kan ook een privé-persoon zijn) die arbeid doet of laat verrichten door een persoon die niet de Belgische nationaliteit heeft én toegelaten is om hier langer dan drie maanden te verblijven of om zich hier langer dan drie maanden te vestigen maar over geen arbeidskaart beschikt.

Wanneer een inbreuk wordt vastgesteld door de Rijkswacht, Politie of andere bevoegde ambtenaren, dan wordt proces-verbaal opgesteld. Dit proces-verbaal wordt overgemaakt aan de arbeidsauditeur. De arbeidsauditeur beslist of de inbreuk al dan niet vervolgd wordt voor de correctionele rechtbank.

Indien er een vervolging voor de correctionele rechtbank komt, dan kunnen strafrechterlijke sancties uitgesproken worden waarbij zowel gevangenisstraffen als geldboetes voorzien worden.

Voor de zwaardere inbreuken gelden gevangenisstraffen van 1 maand tot 1 jaar en geldboetes van 600.000 frank tot 3 miljoen per werknemer zonder papieren.

Voor de lichtere inbreuken gelden gevangenisstraffen van 8 dagen tot 1 jaar en geldboetes van 170.000 frank tot 600.000 frank per werknemer zonder papieren.

Als de arbeidsauditeur oordeelt dat de overtreder niet strafrechterlijk moet vervolgd worden voor de correctionele rechtbank, wordt het dossier overgemaakt aan de dienst Administratieve Geldboeten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Deze dienst kan administratieve geldboeten opleggen.

Voor zwaardere inbreuken betreft het 150.000 frank tot 500.000 frank per werknemer zonder papieren.

Voor de lichtere inbreuken 15.000 frank tot 100.000 frank per werknemer zonder papieren.

De wetgever voorziet ook dat de werkgever, in bepaalde gevallen, kan verplicht worden om de kosten van huisvesting, verblijf, gezondheidszorgen en terugzending van de vreemdeling en de leden van zijn gezin die onregelmatig bij hem of haar verblijven, te betalen.

Bij veroordeling van de overtreder door de correctionele rechtbank kunnen de goederen die het voorwerp van het misdrijf uitmaken of die gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van een misdrijf verbeurd verklaard worden.

De arbeidsinspectie kan bepaalde goederen, ongeacht of de overtreder er al dan niet eigenaar van is, in beslag nemen of verzegelen in functie van het leveren van het bewijs van de overtreding of ter voorkoming van de verderzetting van het misdrijf.

Om deze wet effectief te laten toepassen werd de lijst van de ambtenaren die bevoegd zijn om proces-verbaal op te maken uitgebreid.

Deze wet kwam tot stand in het jaar waarin de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel werkzaam was. De Commissie benadrukte het belang van deze nieuwe wet in het kader van de strijd tegen de mensenhandel. Deze wet laat immers toe personen of werkgevers die buitenlandse arbeidskrachten illegaal tewerkstellen financieel zwaar te sanctioneren. Hierdoor kunnen de exploitanten van de mensenhandel getroffen worden in wat zij het meest nastreven, namelijk het gemakkelijk geldgewin.

Uit de korte toelichting van de wet blijkt duidelijk dat de mensenhandel zwaar kan getroffen worden door een kordate toepassing ervan. Zelfs zonder het ontrafelen of ontmantelen van het netwerk of de trafiek van beginpunt tot eindbestemming kan repressief en ontradend opgetreden worden.

Men kan immers de "afzetmarkt", ook al maakt die deel uit van de criminele organisatie, van de trafiek of de gebruiker dermate financieel treffen dat het hele opzet zijn doel mist, met name het gemakkelijke en grove geldgewin.

Het valt op dat geen enkel ministerie in dit rapport (de wet werd ondertekend door zes ministers, die zelf of via diensten van hun ministerie inmiddels vertegenwoordigd zijn in de Interdepartementale Coördinatiecél ter bestrijding van de mensenhandel) melding maakt van het gebruik of effect van deze wet van 1 juni 1993 betreffende de bestraffing van werkgevers die illegaal in het land verblijvende vreemdelingen tewerkstellen, in de strijd tegen de mensenhandel. Alleen de Minister van Binnenlandse Zaken maakt melding van het ontbreken van een regeling waardoor de werkgevers snel vervolgd of aangepakt zouden kunnen worden. In tegenstelling tot de wet ter bestrijding van de mensenhandel van 13 april 1995 kan hier nochtans moeilijk ingeroepen worden dat de periode van toepassing van deze wet, in werking sinds 1 juli 1993, te kort zou zijn om de effecten te evalueren.

Sommige ambtenaren van de inspectie van de sociale wetten klagen over het zeer lage percentage van beslissingen die de arbeidsauditeurs doorverwijzen naar de arbeidsrechtbank.

Het gevolg hiervan is dat het dossier doorverwezen wordt naar de administratie en dat de rechterlijke macht haar bevoegdheid afwentelt op de uitvoerende macht.

In de vonnissen (die ons bekend zijn) die in de voorbij twee jaar geveld zijn in de "rubriek vrouwenhandel" kennen wij er geen waar naast de overtredingen inzake exploitatie van prostitutie ook gevangenisstraffen werden uitgesproken of geldboetes werden opgelegd zoals voorzien in deze wet).

In het volgend rapport zou, op basis van de gegevens van de bevoegde administraties, moeten kunnen aangetoond worden of deze wetgeving voldoende aangewend wordt in de strijd tegen de mensenhandel, met daarbij aparte cijfers voor de subsector vrouwenhandel.

1.1.4. Omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de omstandigheden waarin de huwelijksvoltrekking door de ambtenaar van de burgerlijke stand geweigerd kan worden

De Parlementaire Onderzoekscommissie heeft gesteld dat schijnhuwelijken gebruikt worden door mensenhandelaars om buitenlanders op frauduleuze wijze een legaal verblijfsstatuut te bezorgen en de mogelijkheid om legaal tewerkgesteld te worden.

Gemeentebesturen die geconfronteerd werden met aanvragen tot het voltrekken van huwelijken waarvan zij vermoedden dat het om schijnhuwelijken ging, waren niet altijd goed op de hoogte hoe zij in zo'n situatie konden reageren.

De omzendbrief verduidelijkt dit.

Enkel wanneer manifest blijkt dat het om een schijnhuwelijk gaat, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand de huwelijksvoltrekking weigeren. De omzendbrief geeft een aantal mogelijke indicatoren van een schijnhuwelijk.

Bij twijfel moet de ambtenaar van de burgerlijke stand het advies inwinnen van het Openbaar Ministerie. Indien het Openbaar Ministerie in zijn advies zelf twijfel laat doorklinken, moet de ambtenaar van de burgerlijke stand het huwelijk sluiten.

Twijfel dient in het voordeel van de toekomstige echtgenoten te spelen.

Hoewel het schijnhuwelijk het binnenbrengen van vreemdelingen en het uitbuiten ervan kan mogelijk maken is het niet afsluiten van het huwelijk zeker niet de meest voor de hand liggende weg om misbruiken tegen te gaan of bepaalde vormen van mensenhandel te bestrijden.

Net zoals met de reglementering van de huwelijksbureaus om misbruiken te bestrijden, loopt men vlog het risico te sterk tussen te komen in de private levenssfeer of fundamentele rechten van de mens aan te tasten.

1.1.5. Samenwerkingsakkoord van 31 maart 1995 tussen de Federale Regering en de Regeringen van de Gewesten inzake de coördinatie van de controles inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten

Voor de toelichting van dit akkoord, dat van essentieel belang is voor de toepassing van de wet van 1 juni 1993 omtrent tewerkstelling van illegaal in het land verblijvende vreemdelingen (zie 1.1.3.) verwijzen wij naar 3.6.2.

1.1.6. Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en de kinderpornografie (Bijlage I)

De basis van deze wet werd gelegd door de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel. De Parlementaire Onderzoekscommissie kwam tot de bevinding dat het nodig was mensenhandel op te nemen als een specifiek misdrijf in het strafrecht.

Voor de oprichting van de Parlementaire Onderzoekscommissie was er hoofdzakelijk sprake van vrouwenhandel met als doel de exploitatie van de prostitutie van de slachtoffers ervan. Tot voor kort werd de stelling aangehouden dat de artikelen in de strafwet met betrekking tot de exploitatie van de prostitutie volstonden om mensenhandel te bestrijden. In één adem werd hieraan nochtans toegevoegd dat voor de toepassing van het strafrecht terzake zich doorgaans een probleem stelde inzake de bewijsvoering. De wet op de mensenhandel brengt hierin verandering.

Een nieuw artikel 77bis par1 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorziet dat: "hij die, op welke manier ook, er toe bijdraagt, rechtstreek of via een tussenpersoon, dat een vreemdeling het Koninkrijk binnenkomt of er verblijft en daarbij gebruik maakt van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang of misbruik maakt van de kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert tengevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand of ten gevolge van zwangerschap, ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid, kan gestraft worden met een gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar en een geldboete van vijfhonderd frank tot vijftientigduizend frank.

Deze bepaling ontkoppelt mensenhandel van het exclusieve domein der seksuele uitbuiting en tevens van de al dan niet legale verblijfssituatie van de betrokken vreemdeling.⁴

⁴

Dit heeft evenwel niet tot gevolg dat de (illegale) tewerkstelling van een al dan niet illegaal in het land verblijvende vreemdeling automatisch beschouwd wordt als een vorm van mensenhandel. Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel in de Senaat werd dit verduidelijkt naar aanleiding van een vraag van de Raad van State opgenomen in het advies over het wetsvoorstel. Het misdrijf mensenhandel wordt pas gepleegd wanneer er misbruik van de vreemdeling wordt gemaakt in de door par 1, 1^o en 2^o, bedoelde zin van het eerste artikel van de wet.⁵

In de artikelen 2 tot en met 4 worden een aantal wijzigingen ingevoerd in verband met de exploitatie van ontucht of prostitutie. Belangrijk hierbij in het kader van de strijd tegen de mensenhandel is, beknopt geformuleerd, het feit dat het misbruik maken van de administratief precaire of feitelijke afhankelijkheids-situatie waarin een vreemdeling zich kan bevinden in artikel 3, dat het artikel 380*bis* van het Strafwetboek wijzigt, als een verzwarende omstandigheid bij het plegen van het misdrijf wordt beschouwd en bijgevolg ook aanleiding geeft tot een zwaardere sanctionering.

In artikel 5 wordt de mogelijkheid ingevoerd voor de rechtbank, bij wijze van bijkomende sanctie, om de sluiting te bevelen van de inrichting waar d^e misdrijven zijn gepleegd voor een termijn van een maand tot drie jaar.

In artikel 6 wordt de bijzondere verbeurdverklaring mogelijk gemaakt zelfs wanneer zij betrekking heeft op zaken die niet het eigendom van de veroordeelde zijn.

De twee voorafgaande artikelen verlenen de mogelijkheid om de mensenhandel financieel substantieel te treffen.

Artikel 8, onder het hoofdstuk "Extraterritorialiteit", voorziet de mogelijkheid om een aantal volgens Belgisch recht strafbare feiten die in het buitenland gepleegd zijn, in België te vervolgen, zelfs indien de Belgische overheid geen enkele klacht of officieel bericht van de buitenlandse overheid heeft ontvangen. Deze strafbepaling kan toegepast worden op Belgen zowel als op vreemdelingen die in België gevonden worden. Deze bepaling laat toe het groeiend fenomeen van sekstoerisme, inzonderheid in situaties waarbij minderjarigen betrokken zijn, te bestraffen.

Een beperking vloeit voort uit het feit dat het gerecht slechts kan vervolgen indien het gepleegde feit ook strafbaar is krachtens de wetgeving van de staat waar het misdrijf werd gepleegd.⁶

Gelet op de verstrenging van de wetgeving in bepaalde risicolanden zoals de Filippijnen zal dit voor de toepassingsmogelijkheden, inzonderheid voor wat betreft het sekstoerisme waarvan kinderen tot zestien jaar slachtoffer worden, weinig belemmeringen opleveren.

In de artikels 9 en 10 wordt de mogelijkheid ingevoerd, via een nader bepaalde procedure, om de staking van de activiteiten te vorderen van inrichtingen waar overtredingen op de sociale wetgeving zijn vastgesteld en waar er een redelijk vermoeden bestaat dat er misdrijven inzake mensenhandel gepleegd worden.

De Raad van State formuleerde fundamentele bedenkingen bij deze twee artikelen en was van mening dat deze beter zouden weggelaten worden, onder meer omwille van de overlapping met de bevoegdheden van de rechtbank van koophandel en reeds bestaande wettelijke bepalingen⁷.

De vordering van de staking van de activiteiten kan in de praktijk een aantal problemen stellen.

⁵ Doc., Senaat, 1993-1994, 1142/3, p. 19.

⁶ Doc., Senaat, 1993-1994, 1142/3, p. 58 en 59.

⁷ Advies R.v.S., Doc., Senaat, 1993-1994, n^o 1142/2, p. 3-4.

Indien er een redelijk vermoeden bestaat dat er misdrijven inzake mensenhandel gepleegd worden kan, gelet op de vrij zware straffen die hiervoor voorzien worden in de wet, verondersteld worden dat dit aanleiding geeft tot een gerechtelijk onderzoek om eventueel de schuldigen te laten veroordelen.

Indien in een parallelle gerechtelijke procedure voor de vordering tot staking het vermoeden van een misdrijf inzake mensenhandel voldoende moet gestaafd worden kan dit in konflikt komen met het geheim van het onderzoek met betrekking tot de andere gerechtelijke procedure. Dit zou bijgevolg kunnen leiden tot een vrijspraak omwille van de schending van de rechten van de verdediging.⁸

Deze bepalingen kunnen de mensenhandel treffen, meer bepaald in de fase van de eigenlijke exploitatie, in de kern van zijn bestaansreden namelijk het gemakkelijk geldgewin, maar de opportuniteit ervan wordt betwist.

Artikel 11 van het hoofdstuk "Uitvoering en opvolging van de wet" bepaalt welke misdrijven beschouwd worden als mensenhandel. Deze specificering is van belang voor de afbakening van het terrein waarvoor aan het Centrum een specifieke bevoegdheid wordt toevertrouwd.

Vervolgens voorziet het de mogelijkheid dat de Koning de regels en de concrete maatregelen kan bepalen die hij opportuun acht ten einde de slachtoffers te helpen, onder meer, bij het doen van eventuele gerechtelijke stappen.

Aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding wordt de opdracht toevertrouwd de bestrijding van de mensenhandel te stimuleren door dit expliciet op te nemen in de wet omtrent de oprichting van het Centrum.⁹

Bovendien wordt aan het Centrum de bevoegdheid gegeven in rechte te treden in de geschillen waartoe deze wet aanleiding kan geven, zonder noodzakerlijkerwijze over de toestemming van het slachtoffer te beschikken.

Deze bepaling beoogt in eerste instantie de slachtoffers te beschermen tegen mogelijke vormen van intimidatie of reële represailles of de rechtmatige en principiële belangen van de slachtoffers voor de rechtbank te behartigen ook al is de persoon in kwestie bijvoorbeeld terug gekeerd naar zijn of haar land van oorsprong en niet meer in de mogelijkheid zelf op te treden in het geding.

De mogelijkheid om in rechte te treden wordt ook verleend aan de verenigingen of instellingen van openbaar nut die daartoe door de Koning kunnen erkend worden.¹⁰

Artikel 12 geeft de opdracht aan de regering jaarlijks aan het parlement verslag uit te brengen over de toepassing van de wet, de bestrijding van de mensenhandel in het algemeen en te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de gerechtelijke vervolgingen.

⁸ HIRSCH M. "La traite des êtres humains, une législation modèle pour l'Europe?" Journal des Tribunaux, 16-9-1995, p. 562.

⁹ Zie ook K.B. van 16-6-1995.

¹⁰ Idem.

1.2. Maatregelen ten aanzien van de slachtoffers

1.2.1. De omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel (Bijlage III)

Deze omzendbrief vervangt en wijzigt de omzendbrief van 11 mei 1993 waarin voor het eerst nauwkeurig een aantal maatregelen ten gunste van de slachtoffers van mensenhandel werden vastgelegd.

Aan de personen (die zich in een positie van illegaal verblijf bevinden) die het milieu van de mensenhandel waarin zij waren terechtgekomen verlaten en die zich richten tot een gespecialiseerde onthaaldienst die de begeleiding van deze personen bevestigt, wordt een toelating afgeleverd om gedurende 45 dagen in het land te verblijven.

Dit gebeurt door de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten dat in afwijking van de gangbare termijn van vijf dagen een periode van 45 dagen voorziet.

Deze beperkte verblijfsperiode wordt hoofdzakelijk toegestaan vanuit humanitaire overwegingen.

Deze periode schept de mogelijkheid de slachtoffers te begeleiden en hen bijstand te verlenen indien zij wensen terug te keren naar hun land van herkomst.

Het geeft hen ook de tijd om voor zichzelf uit te maken of zij voor hun rechten of geleden schade willen opkomen en door verklaringen of een klacht neer te leggen een procedure tegen de trafikanten en/of exploitanten willen opstarten.

Aan de slachtoffers die een verklaring afgelegd hebben, wordt een verblijfsvergunning afgeleverd voor drie maand onder de vorm van een aankomstverklaring.

Deze periode geeft voldoende tijd aan de politiediensten om in overleg met het gerecht een onderzoek te verrichten op basis waarvan aan het einde van deze drie maanden kan uitgemaakt worden of het al dan niet over mensenhandel kan gaan. Indien het antwoord op deze vraag positief is en op het einde van deze drie maand het gerecht de zaak nog verder in behandeling heeft, moet aan het slachtoffer een inschrijving in het bevolkingsregister afgeleverd worden met een geldigheidsduur van zes maand. Deze verblijfstitel wordt verlengd zolang de zaak in onderzoek is of tot op het ogenblik dat de rechtbank een vonnis heeft geveld, de eventuele procedure in beroep inbegrepen.

Een aanvraag voor een verblijfsvergunning van onbepaalde duur kan worden ingediend wanneer de persoon tegen wie hij of zij klacht heeft ingediend voor de rechtbank wordt gedagvaard.

Deze verblijfsvergunning kan worden toegestaan wanneer blijkt dat de verklaring of de klacht van de betrokken persoon bij die procedure van betekenisvol belang is.

Deze mogelijkheid werd ingevoegd in de omzendbrief om eventuele belangrijke getuigenissen voor de rechtbank niet te verliezen. Getuigen kunnen er immers van afzien om te verschijnen als zij vrezen na het vonnis teruggestuurd te worden naar hun land van herkomst waar zij het slachtoffer zouden kunnen worden van represailles van het milieu.

De omzendbrief maakt geen melding van eventuele regularisatie van het verblijf van slachtoffers in specifieke omstandigheden.

Dit is als dusdanig niet noodzakelijk aangezien de vreemdelingenwet de mogelijkheid verleent aan de Minister van Binnenlandse Zaken het verblijf van personen te regulariseren. Het verblijf van een aantal slachtoffers wiens verklaringen of getuigenissen er toe bij droegen dat personen werden veroordeeld voor misdrijven die kaderen in de notie mensenhandel werd reeds geregulariseerd.

De omzendbrief voorziet ook de mogelijkheid dat de slachtoffers van mensenhandel zodra zij beschikken over een aankomstverklaring eventueel kunnen tewerkgesteld worden.

De omzendbrief is zeer belangrijk en legt de basis voor een humanitair beleid ten aanzien van de slachtoffers van mensenhandel. Bovendien wordt de slagkracht van de politiediensten en het gerecht om de trafikanten op te sporen en desgevallend te sanctioneren en de netwerken te ontmantelen verhoogd. Door het feit dat de slachtoffers beschikbaar blijven om verklaringen af te leggen, eventueel in de loop van het onderzoek bijkomende inlichtingen te verstrekken en desgevallend te getuigen voor de rechtbank indien daders van misdrijven gedagvaard worden, verhoogt de kans om tot effectieve veroordelingen te komen en de mensenhandel in te dijken.

Het is bedroevend om vast te stellen, twee jaar en een half nadat de eerste versie (d.d. 11 mei 1993) van de omzendbrief (vervangen door de omzendbrief van 7 juli 1994) betreffende de afgifte van verblijfsvergunningen en arbeidsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel werd verspreid, hoe weinig deze gekend is bij de diensten die het meest en doorgaans het eerst geconfronteerd worden met de slachtoffers. Het gaat hier in eerste instantie om de politiediensten, de parketmagistraten en de inspecteurs van de sociale wetten en de sociale inspectie.

Dit heeft tot gevolg dat slechts een fractie van de eventuele slachtoffers die opgepakt worden bij de veelvuldige controles in de sector van de seksindustrie of andere, in contact gebracht wordt met de gespecialiseerde sociale organisaties die door de overheid opgericht zijn om hen op te vangen en te begeleiden. De overgrote meerderheid van buitenlandse vrouwen, waarvan wij weliswaar niet beweren dat zij allemaal slachtoffer van mensenhandel zijn, krijgen nog altijd eenvoudigweg een bevel om het grondgebied te verlaten binnen de vijf dagen.

De toepassing van de omzendbrief omwille van het humanitaire en ten behoeve van de nagestreefde repressieve politiek gebeurt, op vandaag, bij enkele politiediensten die reeds ervaring hebben met de problematiek en een samenwerking hebben opgebouwd met de sociale organisaties. Maar het betreft een minderheid als wij dit over het geheel van het land bekijken. De toepassing verloopt goed wanneer de organisaties verblijfsdocumenten aanvragen voor slachtoffers die zij in begeleiding hebben.

De meeste politiediensten kennen de regeling niet en nemen dus contact op - dit moet - met bureau C van de Dienst Vreemdelingenzaken wanneer zij bij een actie vreemdelingen oppakken die illegaal in het land verblijven of wanneer er twijfels zijn rond de rechtmatigheid van de documenten waarover zij beschikken om te vragen wat er met de persoon in kwestie moet gebeuren.

Er is ons geen enkel geval bekend waarbij bureau C van de Dienst Vreemdelingenzaken, aan de politiedienst die informeert naar de maatregelen die moeten getroffen worden ten aanzien van de opgepakte vreemdelingen, meegedeeld heeft dat voor slachtoffers van mensenhandel bijzondere verblijfsvergunningen kunnen afgeleverd worden. Mocht dit wel het geval zijn dan zou ons dit bekend zijn uit de gegevens van de onthaalcentra omtrent de manier waarop slachtoffers de weg vonden naar het onthaal en de begeleiding. Het gebrek aan medewerking van dit onderdeel van de Dienst Vreemdelingenzaken draagt ertoe bij dat de maatregelen van de omzendbrief onbekend blijven bij de politiediensten.

Een andere oorzaak van de gebrekkige toepassing van de omzendbrief vloeit voort uit een moeilijk te doorbreken cliché dat de personen, in het bijzonder in de seksindustrie, vrij en bewust gekozen hebben voor het werk dat ze moeten doen. Deze vooringenomenheid wordt nog versterkt door het feit dat een aantal personen, om begrijpelijke redenen, in een eerste ondervraging verbergen dat zij onder druk gezet werden of gedwongen werden bepaalde dingen te doen tegen hun eigen wil in.

In bepaalde gevallen, in dossiers die wij konkreet opvolgden, stellen wij ons de vraag of het probleem zich beperkt tot onschuldige onwetendheid.

Het lijkt er soms op dat slachtoffers zo vlug mogelijk het land uitgezet worden om de mogelijkheden voor het uitvoeren van een degelijk politieel en gerechtelijk onderzoek te vermijden.

De facto komt deze gebrekkige toepassing van de omzendbrief neer op het falen van het nagestreefde humanitaire luik in het beleid en reduceert dit aanzienlijk de kansen om trafikanten en exploitanten te santioneren en ondergraaft dit dus de strijd tegen de mensenhandel.

Deze vaststellingen en bevindingen vormden de aanleiding voor het installeren van een werkgroep op initiatief van de Interdepartementale Coördinatiecel Mensenhandel om aan dit probleem te verhelpen. (zie 3.2.3.)

1.2.2. Koninklijk Besluit van 7 april 1995 houdende financiering van de noodhulp en van opvang verleend aan personen die voor een tijdelijke opvang doorgestuurd worden door het Onthaalcentrum "Klein-Kasteeltje" en aan de slachtoffers van mensenhandel

Zie 3.9., Ministerie van Volksgezondheid en Maatschappelijke Integratie.

1.2.3. Beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid

Zie 3.1.

1.3. Coördinatie en opvolging van het beleid

1.3.1. Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en de kinderpornografie (bijlage I)

In het hoofdstuk V. "Uitvoering en opvolging van de wet" wordt in artikel 11, par. 1 bepaald wat hierbij als mensenhandel wordt beschouwd.

In par. 2 wordt bepaald dat de Koning de maatregelen ten gunste van de slachtoffers kan bepalen.

In par. 3 wordt bepaald dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de opdracht heeft de bestrijding van de mensenhandel te stimuleren. Dit wordt nader bepaald in het Koninklijk Besluit dat hieronder wordt toegelicht.

In par. 4 wordt bepaald dat het Centrum in rechte kan optreden in de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven.

In par. 5 wordt bepaald dat de Koning verenigingen en instellingen van openbaar nut kan erkennen om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven.

1.3.2. Koninklijk Besluit van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en bevoegdheid van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding inzake de bestrijding van de internationale mensenhandel, alsook tot uitvoering van artikel 11 par. 5 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie. (Bijlage II.)

Dit Koninklijk Besluit bepaalt nader de rol van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen, zoals voorzien in artikel 11, par. 3 van de wet ter bestrijding van de mensenhandel waarin het Centrum de opdracht krijgt de bestrijding van de mensenhandel te "stimuleren".

Artikel 1 bepaalt dat de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel bepaalt. (Zie 3.1.).

Artikel 2 preciseert dat het Centrum instaat voor de stimulering, coördinatie en opvolging van het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

Artikel 3 bepaalt dat het Centrum jaarlijks een onafhankelijk en publiek evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel moet opstellen, dat overgemaakt wordt aan de regering.

Artikel 4 voorziet in de oprichting van een Interdepartementale Coördinatieceel ter bestrijding van de internationale mensenhandel waarvan de Minister van Justitie het voorzitterschap opneemt en het Centrum het secretariaat en de coördinatie verzekert.

Artikel 5 bepaalt wie deel uitmaakt van de Interdepartementale Coördinatieceel. U vindt dit terug in bijlage III.

Artikel 6 voorziet dat de Coördinatieceel, naargelang de noodwendigheden andere deskundigen en bevoegde personen of diensten om hun medewerking kan verzoeken en laten deelnemen aan de vergaderingen.

Artikel 7 omschrijft de opdracht van de Coördinatieceel als volgt:

- 1° een efficiënte coördinatie toe te laten tussen de betrokken departementen, die hiertoe de nodige informatie uitwisselen, met het oog op een volgehouden beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel, in het bijzonder gericht op het ontmantelen en uitschakelen van de activiteiten van trafikanten en hun netwerken;
- 2° kritisch evalueren van de evolutie en de resultaten op het terrein van de strijd tegen de internationale mensenhandel;
- 3° de nodige informatie te verschaffen aan het Centrum in functie van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid;
- 4° mee te werken aan het formuleren van voorstellen en aanbevelingen inzake het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

Artikel 8 bepaalt dat de Coördinatieceel voorstellen kan doen om in de gerechtelijke arrondissementen die sterk geconfronteerd worden met het fenomeen van internationale mensenhandel een permanente overlegstructuur op te zetten.

Artikel 9 bepaalt dat de Coördinatieceel minstens twee keer per jaar vergadert.

Artikel 10 bepaalt dat het Centrum instaat voor de coördinatie en zorgt voor de samenwerking tussen de onthaal- en begeleidingsdiensten voor slachtoffers van de internationale mensenhandel.

Artikel 11 bepaalt hoe en onder welke voorwaarden verenigingen en instellingen van openbaar nut kunnen erkend worden om in rechte te treden in de gevallen die bepaald werden in artikel 11 van de wet ter bestrijding van de mensenhandel.

Artikel 12 bepaalt dat de Minister van Justitie belast is met de uitvoering van dit besluit.

Dit rapport is een eerste verslag in uitvoering van het hierboven toegelichte Koninklijke Besluit. Het geeft een geactualiseerd overzicht van de maatregelen ter bestrijding van de internationale mensenhandel, een eerste kritische evaluatie van wat op het terrein gerealiseerd wordt, een stand van zaken over de toepassing van de specifieke maatregelen en voorzieningen voor de slachtoffers en legt de basis voor een diepgaander evaluatie van de wet ter bestrijding van de mensenhandel. Een wet die op het ogenblik van het verschijnen van het tweede rapport in maart 1997 meer dan anderhalf jaar in voege zal getreden zijn.

Voor een toelichting van de oprichting en de werking van de Interdepartementale Coördinatieceel verwijzen wij u naar 3.2.

HOOFDSTUK 2: AANBEVELINGEN VAN DE PARLEMENTAIRE ONDERZOEKS-COMMISSIE OVER DE MENSENHANDEL EN ANTWOORD VAN DE REGERING

De parlementaire Onderzoekscommissie op de mensenhandel heeft een indrukwekkend werk geleverd en heeft een lijvig verslag geschreven waarin ook een aantal aanbevelingen zijn opgenomen om een structureel beleid ter bestrijding van de mensenhandel te ontwikkelen¹¹.

In de inleiding hebben we de wens uitgesproken dat dit eerste jaarverslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding een basisdocument zou vormen dat volledig wil zijn en dat alle initiatieven en werkzaamheden weergeeft die tot op heden werden verricht. De aanbevelingen van de Commissie vormen in dit kader een belangrijke referentie. Bijgevolg hebben we besloten om alle aanbevelingen over te nemen en ze te confronteren met de verbintenissen die de Regering is aangegaan in haar antwoord aan de commissie. Wij menen dat een evaluatie van de verwezenlijking van de aangekondigde maatregelen van de Regering, twee jaar na neerlegging van het verslag, aangewezen is.

2.1. Aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie over de mensenhandel

2.1.1. Aanbevelingen met betrekking tot de politie-organisatie

2.1.1.1. Oprichting van een dienst intern toezicht

De Commissie beveelt de oprichting aan van een dienst interne controle bij de politiediensten met als eerste opdracht de informatievergadering over het mogelijk in gebreke blijven van leden van de politie en om desgevallend toe te zien op de toepassing van de aangewezen disciplinaire maatregelen. Zij stelt voor dat de evaluatie van deze dienst zou worden toevertrouwd aan het Vast Comité voor de politiediensten dat jaarlijks verslag zou uitbrengen aan het Parlement.

2.1.1.2. Tuchtrecht en administratief toezicht daarop

De Commissie meent dat een grondige hervorming van het tuchtrecht van de politiediensten noodzakelijk is. In zijn verslag definieert de Commissie er ook de uitgangsprincipes van.

2.1.1.3. Rotatie en opleiding

De Commissie koppelt haar voorstellen aan het begrip van "normenvervaging" die kan optreden wanneer een agent te lang in één specifiek milieu werkt en in het bijzonder in het milieu van de georganiseerde misdaad en van de prostitutie. In dit kader formuleert de Commissie de aanbeveling om zoveel als mogelijk het rotatieprincipe toe te passen voor agenten die in deze sector werkzaam zijn, alsook het opzetten van sensibiliseringscampagnes voor de politie en gerechtelijke diensten over het probleem van de mensenhandel.

¹¹ Zie Doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 673/7-91/92, 18 maart 1994, p. 83 tot 101.

2.1.1.4. Opvoeren van de aanwezigheid van vrouwen in politiekorpsen

Aangezien het fenomeen van de mensenhandel zich vaak in het prostitutiemilieu voordoet en er op dit vlak een humanitaire benadering moet ontwikkeld worden, benadrukt de Commissie het belang en de opportuniteit van de aanwezigheid van vrouwelijke agenten binnen de politiediensten die in dit milieu optreden.

2.1.1.5. De gemeentelijke belasting

De Commissie heeft vastgesteld dat de gemeentepolitie in verschillende steden belast is met de ophaling van de gemeentelijke taksen of met de controle op de toepassing ervan voor "diensters in bars", shows, drankgelegenheden, privé-clubs, enz. Op grond hiervan beveelt de Commissie aan om deze taak enkel aan de administratieve diensten toe te vertrouwen.

2.1.2. **Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleid**

2.1.2.1. De wijziging van de strafwet

De Parlementaire Onderzoekscommissie meent dat het noodzakelijk is om een wijziging aan te brengen in het Strafwetboek om het juridisch arsenaal ter bestrijding van de mensenhandel te versterken. In dit kader heeft de Commissie, gelijktijdig met haar eindverslag, een wetsvoorstel ingediend met nieuwe wettelijke bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie.

2.1.2.2. Duidelijke beleidslijnen

De Commissie heeft de reactieve opstelling van de Parketten jegens het fenomeen van de mensenhandel in het algemeen en van de prostitutie in het bijzonder scherp op de korrel genomen. Ze heeft de Federale Regering derhalve verzocht om duidelijke beleidslijnen uit te tekenen met het oog op het uitwerken van een gerichte en aangehouden criminele politiek ten overstaan van de mensenhandel om de toepassing van de voorziene bepalingen te ondersteunen.

Onder de noemer "duidelijke beleidslijnen" heeft de Commissie welomschreven voorstellen uitgewerkt:

- 1° Een duidelijke opdracht inzake mensenhandel aan een nationaal magistraat toevertrouwen, wat de vraag doet rijzen naar de aanstelling van een derde nationaal magistraat .
- 2° De Commissie vraagt een algemene analyse van de territoriale afbakening van de bevoegdheden van de parketmagistraten en de onderzoeksrechters om de mogelijkheid na te gaan om hen een nationale bevoegdheid te verlenen voor concrete dossiers of voor welbepaalde deelgebieden.
- 3° Meer middelen voor Justitie
- 4° Er dient meer belang te worden verleend aan financiële vooranalyse en vervolgingen. In dit kader pleit de Commissie ervoor dat de beloofde fiscale ambtenaren snel bij de Parketten zouden worden aangeworven en stelt ze voor om rond deze ambtenaren een groep deskundige politiemensen te verzamelen die de financiële onderzoeken kunnen uitvoeren.

- 5° Een sociaal-rechterlijke aanpak van de prostitutie. De Commissie dringt aan op een betere controle vanwege de sociale inspectiediensten van de Ministeries van Tewerkstelling en van de Middenstand inzake het naleven van de sociale wetgeving in de sector van de prostitutie, en dit in samenspraak met de Parketten. De Commissie pleit ook voor het opvoeren van de juridische actiemiddelen in geval van vaststelling van niet-naleving van de wet. Ze alludeert meer bepaald op de sluitingsmogelijkheid van etablissementen die is opgenomen in het wetsvoorstel tot bestrijding van de mensenhandel.
- 6° Een systematische aanpak van de achterliggende immobiliënsector. De Commissie heeft het probleem aangehaald van de immobiliënpraktijken in deze sector die in bepaalde gevallen kunnen beschouwd worden als een vorm van pooierij. Ze heeft deze praktijken bijgevolg in haar wetsvoorstel opgenomen, zodat de strafbaarstelling ervan de armslag versterkt van de bestrijding van de mensenhandel en van de uitbuiting van de prostitutie.
- 7° De spijtoptanten. De Commissie vraagt in deze materie de opening van het debat over het statuut van de spijtoptanten en van een reglementering terzake.
- 8° Nieuwe politietechnieken. De Commissie verwijst hier naar telefoontap en naar een betere reglementering van de technieken die reeds worden toegepast.
- 9° Advertenties. De Commissie stelt dat er waakzaamheid geboden is en beveelt een betere controle aan, ook vanwege adverteerders en dagbladuitgevers, gelet op de mensenhandel die achter advertenties kan schuil gaan.

2.1.3. Administratieve maatregelen

De Commissie pleit voor het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid en de Gewesten, niet enkel inzake de controle van de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, maar ook op vlak van het op elkaar afstemmen van de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen.

De Commissie vraagt ook een nauwere samenwerking en een beter overleg tussen de administratieve diensten en de politie. Dit luik beoogt ook de toename van het aantal controles op een reeks bestaande administratieve mechanismen waarvan de netwerken van de mensenhandel regelmatig gebruik maken, zoals het systeem van de "au-pair-jongeren", de huwelijken en de adoptie. In dit kader werd ook het probleem van de corruptie vermeld.

2.1.4. Internationale hulpmiddelen

2.1.4.1. Ontwikkelingssamenwerking

De Commissie herhaalt het belang van het ontwikkelingsbeleid in het kader van de bestrijding van de mensenhandel. Zij benadrukt de noodzaak om preventie- en sensibiliseringsinitiatieven op te zetten in de landen van herkomst van de slachtoffers, die voornamelijk in samenwerking met de plaatselijke NGO's en de vrouwenorganisaties kunnen worden opgezet.

2.1.4.2. Visa en internationale verdragen

De Commissie benadrukt de nood aan een strengere houding op vlak van de afgifte van visa en geeft een uitvoerige lijst aanbevelingen zoals: het opvoeren van de controles; het aanstellen van een centrale instantie die belast is met het inwinnen van inlichtingen over verdachte gevallen; het verschaffen van instructies aan de diplomatieke posten door het Ministerie voor Buitenlandse Zaken; het inlichten van de politiediensten en informatieverstrekking aan de centrale cel van de rijkswacht en aan het Commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie; beter gebruik maken van de jaarlijkse verslagen die door de diplomatieke posten worden opgesteld en het verhogen van de controles op de transitvisa.

De Commissie benadrukt vervolgens het belang van een verhoogde politionele en gerechtelijke samenwerking op internationaal vlak: op Europees vlak en op vlak van Europol.

2.1.5. **Opvang van slachtoffers**

De aanbevelingen van de Commissie in deze materie zijn tweeledig. Enerzijds hebben zij betrekking op de bepalingen inzake de toekenning van een voorlopige verblijfsvergunning voor slachtoffers van de mensenhandel in het kader van het verloop van de gerechtelijke procedures en op de nood aan informatieverstrekking over deze bepalingen aan de politiediensten. Anderzijds hebben de aanbevelingen betrekking op het ontwikkelen van een basisnetwerk van gespecialiseerde sociale onthaalcentra voor de opvang en begeleiding van de slachtoffers met een gespecialiseerd opvangcentrum in elk Gewest en maatregelen inzake het verlenen van sociale bijstand aan de slachtoffers.

2.1.6. **"Garanties voor een opgevolgd beleid"**

De Parlementaire Onderzoekscommissie heeft in een afzonderlijk hoofdstuk de aanbevelingen opgenomen die ze wenst te maken op het vlak van de opvolging van het beleid. Deze aanbevelingen zijn gekoppeld aan de basisvaststelling van de Commissie over het structurele karakter en de evolutieve aard van het fenomeen van de mensenhandel. Dit fenomeen vergt bijgevolg een aangehouden aandacht en een beleid dat gekenmerkt wordt door continuïteit.

De aanbevelingen moeten eveneens in verband worden gebracht met de ongerustheid van heel wat personen dat het fenomeen van de mensenhandel opnieuw in stilte zou worden gehuld eens de werkzaamheden van de Commissie beëindigd zouden zijn en dat de daaraan gekoppelde mediatieke aandacht zou verzwakken.

De Commissie stelt bijgevolg een aantal maatregelen voor die een permanente opvolging zouden moeten waarborgen.

2.1.6.1. Jaarlijkse verslaggeving van de Regering aan het Parlement

De Commissie heeft in haar wetsvoorstel tot bestrijding van de mensenhandel een artikel opgenomen dat voorziet dat de Regering jaarlijks aan het Parlement verslag uitbrengt over de evaluatie van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel. De Commissie oppert ook dat dit jaarverslag gedurende een bepaalde termijn door een ad hoc-commissie zou worden onderzocht.

2.1.6.2. De coördinatierol van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid

De Commissie stelt voor om de coördinatierol te behouden die reeds door de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid wordt vervuld.

2.1.6.3. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

In het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid wenst de Commissie een uitbreiding van de rol die door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding wordt vervuld op het vlak van de coördinatie en de opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel tot domeinen die de strikt sociale aspecten van het dossier overschrijden. De Commissie vertaalt die bekommernis in haar wetsvoorstel door aan het Centrum de opdracht toe te vertrouwen om het beleid tot bestrijding van de mensenhandel te "stimuleren" en door het Centrum in de mogelijkheid te stellen om zich burgerlijke partij te stellen in gevallen van inbreuken op de toepassing van de wet.

2.1.6.4. Het vorderingsrecht van erkende organisaties

Met het oog op het verhogen van de mogelijkheid op verdediging van de slachtoffers stelt de Commissie voor dat de erkende deskundige NGO's ook in rechte kunnen treden op grond van de toepassing van de wet tot bestrijding van de mensenhandel.

2.1.6.5. De gerechtelijke check-list: het slecht geweten van de openbare overheden

De Commissie vraagt aan de Regering dat ze jaarlijks aan het Parlement een kwantitatief overzicht zou geven van de gerechtelijke vervolgingen die in de loop van het jaar werden ingespannen. Dit overzicht in de vorm van een tabel zou "het slechte geweten van de openbare overheden" weergeven, aldus de Commissie.

2.1.6.6. Recente verschuivingen, opdracht van een nationaal magistraat

De Commissie heeft het evolutieve karakter van de handel en van de methodes van de netwerken en de handelaars onderlijnd. Bijgevolg vindt de Commissie dat er een bijzondere aandacht moet uitgaan naar de evolutie van het fenomeen en stelt ze omwille van de efficiëntie voor dat er een nationaal magistraat zou worden aangesteld die over specifieke bevoegdheden beschikt en die nauwkeurige richtlijnen kan uitwerken.

2.1.6.7. Wetenschappelijk onderzoek

De Commissie stelt voor dat er wetenschappelijk onderzoek wordt verricht waarop de activiteiten van de openbare overheden zich kunnen baseren.

2.2. Antwoord van de Regering¹²

De Regering heeft het verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie in zijn geheel ruimschoots goedgekeurd. Ze heeft geantwoord op de talrijke aanbevelingen door de maatregelen te schetsen die reeds genomen waren en door te verduidelijken welke nieuwe initiatieven ze zou nemen. Wij gaan bijgevolg de voorgestelde of aangekondigde maatregelen niet een voor een opsommen, maar enkel de maatregelen die, naar onze mening, de meest relevante zijn.

2.2.1. Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleid

2.2.1.1. Wijziging van het Strafwetboek

De Regering verbindt zich ertoe het wetsvoorstel te ondersteunen dat door de Parlementaire Onderzoekscommissie werd ingediend en de Minister van Justitie wenst actief deel te nemen aan de werkzaamheden van de Kamercommissie van Justitie waarbinnen de amendementen die hij aankondigt zullen besproken worden.

2.2.1.2. Duidelijke beleidslijnen

- 1° De Minister van Binnenlandse Zaken verbindt zich ertoe de uitbouw van het Centraal Bureau van de Opsporingen (CBO) van de Rijkswacht te ondersteunen op vlak van de bestrijding van de mensenhandel.
- 2° De Minister van Justitie stelt voor de Dienst voor Crimineel Beleid te belasten met het uitwerken van richtlijnen voor de gerechtelijke overheden.
- 3° In het kader van het voorstel om op het vlak van de bestrijding van de internationale mensenhandel een specifieke opdracht toe te vertrouwen aan een nationaal magistraat, verbindt de Minister van Justitie zich ertoe om:
 - deze opdrachten aan twee nationale magistraten toe te vertrouwen;
 - het statuut van de nationale magistraten toe te vertrouwen;
 - het College van Procureurs-generaal te verzoeken om richtlijnen uit te vaardigen die bepalen dat de Parketten de gegevens inzake georganiseerde criminaliteit aan de nationale magistraten moeten melden;
 - het injunctierecht en de mogelijkheid om in bepaalde dossiers een onderzoek op nationaal vlak te voeren, grondig te onderzoeken in het kader van de voorstellen van de Commissie "Franchimont";
 - een fundamentele bezinning te houden over de algemene organisatie van het Openbare Ministerie.
- 4° De Minister van Justitie heeft beloofd om er enerzijds over te waken dat het K.B. dat voorziet in de detachering van fiscale ambtenaren bij de Parketten zo snel mogelijk goedgekeurd wordt en om anderzijds een bijkomend wettelijk kader uit te werken voor de financiële vooranalyses.
- 5° De Regering verbindt zich ertoe om de efficiëntie van de inspectiediensten op de arbeids- en de sociale wetgeving te verhogen. Ze verwees hiervoor naar het ontwerp van protocolakkoord tussen de Federale Regering en de Gewesten. Ze heeft ook een versterking van de effectieven van de Inspectie van sociale wetten aangekondigd.

¹² Zie Doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 673/9-91/92, 15 september 1994.

Tot slot heeft de Minister van Binnenlandse Zaken gesteld dat hij instructies zou geven aan de Dienst Vreemdelingenzaken om de samenwerking van deze dienst met de betrokken inspectiediensten te benadrukken.

2.2.2. Administratieve maatregelen

De Regering zal een reeks maatregelen uitvaardigen in het kader van het toezicht op de immigratie, waaronder voornamelijk:

- 1° een betere samenhang in de toepassing van de wetten en reglementen inzake het verblijf en inzake de tewerkstelling van vreemdelingen;
- 2° een beperking van het aantal verblijfsdocumenten en het tegengaan van de vervalsing ervan;
- 3° het opvoeren van de bestrijding van schijnhuwelijken.

2.2.3. Visumbeleid

De Regering heeft de aanbevelingen van de Commissie in deze materie uitvoerig beantwoord.

Wij wensen hier in het bijzonder enkele verbintenissen van de Minister van Buitenlandse Zaken weer te geven:

- 1° het verzenden van omzendbrieven naar de diplomatieke en consulaire posten, in bijzonder in de risicolanden;
- 2° het verhogen van de controle op het aantal aangevraagde en het aantal uitgereikte visa en een betere aanwending van de jaarverslagen die door de diplomatieke posten in het buitenland worden opgesteld;
- 3° de controle op de transitvisa;
- 4° versterking van de samenwerking en de informatieuitwisseling tussen de diplomatieke posten, de Dienst Vreemdelingenzaken en de Cellen van de Rijkswacht en van de Gerechtelijke Politie.

2.2.4. Coördinatie en beleidsopvolging

De Regering bevestigt zijn steun aan het wetsontwerp dat door de Parlementaire Onderzoekscommissie werd neergelegd waarin is voorzien dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de opdracht heeft om het beleid tot bestrijding van de mensenhandel te "stimuleren". Bovendien zal de Regering aan het Parlement een ontwerp van Koninklijk Besluit voorleggen dat de rol en de bevoegdheid van het Centrum duidelijker omschrijft en dat voorziet in de oprichting van een Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel.

2.3. Evaluatie

In dit rapport worden een aantal concrete maatregelen toegelicht en geëvalueerd. Een aantal maatregelen werden nog niet genomen. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding meent dat de opties van de Regering om hieraan uitvoering te geven best kunnen weergegeven worden in het verslag dat de Regering aan het Parlement zal geven zoals voorzien in artikel 12 van de wet van 13 april 1995.

HOOFDSTUK 3: EVALUATIE VAN DE BELANGRIJKSTE AKTIES DIE DOOR DE FEDERALE REGERING EN OP HET FEDERALE NIVEAU WERDEN ONDERNOMEN

3.1. De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid (I.C.M.)

De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid werd in 1989 ingesteld, op het ogenblik van de oprichting van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid dat in 1993 werd opgevolgd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid wordt voorgezeten door de Eerste Minister en is samengesteld uit alle Federale, Gemeenschaps- en Gewestministers die bevoegd zijn op het vlak van het migrantenbeleid. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is belast met het secretariaat van de Interministeriële Conferentie, wat inhoudt dat het de agenda en de werkzaamheden voorbereidt. Voor het Centrum vormt de Interministeriële Conferentie het belangrijkste overlegplatform waarlangs de voorstellen en aanbevelingen aan de bevoegde overheden worden voorgelegd.

Sinds 1991, toen er een interministeriële werkgroep inzake de vrouwenhandel werd opgericht die werd voorgezeten door de Koninklijk Commissaris voor het Migrantenbeleid, wordt deze problematiek behandeld op de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid. Deze coördinatie had hoofdzakelijk betrekking op het sociale luik van het dossier, met andere woorden het beleid ten gunste van de slachtoffers.

Via de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid werden verschillende belangrijke stappen gezet op het vlak van het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel. In de vergadering van 13 juni 1991 werd een eerste reeks voorstellen van beleidsmaatregelen aangenomen, zowel met betrekking tot het humanitair luik van het dossier als tot zijn repressief luik. Op de bijeenkomst van de Interministeriële Conferentie van 29 april 1992 werd een evaluatie gevraagd over de uitvoering van de maatregelen. De weinig positieve balans van deze evaluatie liet toe om het dossier weer op gang te brengen en leidde tot nieuwe onderhandelingen (meer bepaald op het vlak van sociale maatregelen inzake de opvang van de slachtoffers, het toekennen van een voorlopige verblijfsvergunning, de arbeidskaarten voor "cabaretartiesten", de toepassing van de repressieve wetgeving) en tot nieuwe voorstellen. Op de Interministeriële Conferentie van 29 juni 1993 werd het voorstel goedgekeurd om in België een basisnetwerk uit te bouwen van sociale organisaties die gespecialiseerd zijn in de opvang en begeleiding van slachtoffers van de mensenhandel en werd besloten om onderhandelingen op te starten op het vlak van de Gemeenschappen en de Gewesten om dit project te verwezenlijken. In het kader van deze onderhandelingen heeft de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 15 februari 1994 beslist gedurende vijf jaar drie miljoen frank per Gewest ter beschikking te stellen via het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid.

Deze aanvulling van de middelen die door de Gewesten en de Gemeenschappen ter beschikking zouden gesteld worden, was doorslaggevend om tot de oprichting van dit basisnetwerk van gespecialiseerde onthaal- en begeleidingscentra voor slachtoffers van internationale mensenhandel te komen. Zo konden in 1995 twee nieuwe gespecialiseerde onthaalcentra opgericht worden en kon in de Vlaamse Gemeenschap een specifiek project opgestart worden.

Tot slot heeft de regering zich op de Interministeriële Conferentie van 7 maart 1995 geëngageerd om al het mogelijke te doen opdat er vóór het einde van de legislatuur gestemd zou worden over het wetsvoorstel tot bestraffing van de mensenhandel dat door de Parlementaire Onderzoekscommissie werd neergelegd. De regering engageerde zich om onmiddellijk daarna het Koninklijk Besluit betreffende de opdracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en zijn rol inzake de coördinatie en de opvolging van het beleid, te laten ondertekenen.

De I.C.M. is een belangrijke plaats van coördinatie waar overlegd wordt over de engagementen van de bevoegde ministers.

De Interdepartementale Coördinatiecél ter bestrijding van de mensenhandel (I.C.C.M.) (zie verder) is in eerste instantie een plaats voor coördinatie en overleg, gericht op concrete resultaten op het terrein en het uitwerken van voorstellen op basis van concrete ervaringen en van de informatie die er uitgewisseld wordt.

De rol van het Centrum in deze beide, complementaire, overlegorganen waarborgt de verbinding ertussen en de samenhang.

3.2. De Interdepartementale Coördinatiecél ter bestrijding van de internationale mensenhandel (I.C.C.M.)

3.2.1. Ontstaan van de interdepartementale coördinatiecél

De complexiteit van het fenomeen van de internationale mensenhandel en de structurele en evolutieve aard ervan, vergen een efficiënte coördinatie en ondersteuning van het uitgestippelde beleid.

De Parlementaire Onderzoekscommissie voor de mensenhandel heeft het belang benadrukt van een permanente coördinatie en opvolging van het fenomeen. Het laatste hoofdstuk van het eindverslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie is overigens volledig gewijd aan de "Waarborgen voor een continu beleid". In dit hoofdstuk herneemt de Commissie de idee om aan een instantie de opdracht toe te vertrouwen om een gecoördineerd beleid te verzekeren¹³.

De Regering heeft deze aanbeveling gunstig beantwoord in de vorm van een Koninklijk Besluit dat de coördinatie en de opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel toevertrouwt aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding¹⁴.

De Regering voorziet in dit K.B. tevens de oprichting van een permanente coördinatiestructuur, de "Interdepartementale coördinatiecél ter bestrijding van de mensenhandel", om een doeltreffende coördinatie van het beleid en de uitvoering ervan te verzekeren en het samengaan van het sociale en het repressieve luik te waarborgen.

¹³ Zie Doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 673/7-91/92 (B.Z.), p.102 tot 104, 18 maart 1994.

¹⁴ Zie "Antwoord van de Regering op het Verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie voor de mensenhandel", Doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers nr. 673/9-91/92 (B.Z.) Bijlage V, 15 september 1994.

3.2.2. Samenstelling en opdrachten van de Interdepartementale Coördinatiecél

Het voorzitterschap van de Interdepartementale Coördinatiecél werd aan de Minister van Justitie toevertrouwd en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding verzekert het secretariaat en de algemene coördinatie van de werkzaamheden van de Cel.

De Cel is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle Ministers en federale diensten die bij de bestrijding van de mensenhandel betrokken zijn, zowel op vlak van het humanitaire luik van het dossier als van het repressieve luik. Deze samenstelling staat borg voor een algemene benadering van het fenomeen en voor een coherente en geïntegreerde definiëring van het te voeren beleid. Het Koninklijk Besluit voorziet eveneens in de mogelijkheid om andere deskundige en bevoegde personen en/of diensten aan de vergadering te laten deelnemen om er hun medewerking te verlenen. Dit is belangrijk in die mate dat heel wat interveniënten in deze materie niet tot federale diensten of zelfs openbare diensten behoren.

De hoofdopdracht van de Interdepartementale Cel is het mogelijk maken van informatie-uitwisseling tussen alle partners in de bestrijding van de mensenhandel om zodoende een coördinatie te bekomen van de acties op het terrein en een efficiënt beleid te ontwikkelen. De Interdepartementale Cel is eveneens een platform voor kritische evaluatie van de resultaten en de evoluties op het terrein en kan desgevallend bijdragen tot het formuleren van voorstellen en aanbevelingen op vlak van de bestrijding van de mensenhandel. Tot slot kan de cel ook initiatieven nemen om coördinatiestructuren op te zetten op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen.

3.2.3. Eerste evaluatie

Tot op heden werd één bijeenkomst van de Interdepartementale Coördinatiecél voor de Bestrijding van de Internationale Mensenhandel georganiseerd op 9 november 1995. Een volgende is voorzien in het voorjaar van 1996. Het is dus nog te vroeg om besluiten te trekken over de doeltreffendheid en de werking van de cel.

De Minister van Justitie opende de installatievergadering van de I.C.C.M.

In zijn openingstoespraak heeft hij de wens uitgedrukt dat de I.C.C.M. garant zou staan voor de opvolging van het reeds gepresteerde werk, meer bepaald van de Parlementaire Onderzoekscommissie. Hij heeft de moeilijkheid van deze opdracht onderlijnd omwille van de complexiteit en het evolutieve van het fenomeen mensenhandel. Hij benadrukte tevens het belang van het verdedigen van de menselijke waardigheid.

De eerste vergadering bood de gelegenheid aan elk departement een stand van zaken voor te stellen. Iedereen heeft zijn medewerking toegezegd aan het evaluatierapport over de mensenhandel dat door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding jaarlijks moet opgemaakt worden.

Op de agenda stond ook een bespreking over het probleem van de geringe verspreiding bij de politiediensten van de omzendbrief omtrent de verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel en over de samenwerking met de gespecialiseerde onthaal- en begeleidingscentra. Er werd beslist een werkgroep op te richten met vertegenwoordigers van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie, Tewerkstelling en Arbeid, de Dienst Vreemdelingenzaken, de Rijkswacht en het Centrum voor gelijkheid van kansen.

De I.C.C.M. heeft op vraag van de algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind van de Franse Gemeenschap aan de Procureurs-generaal gevraagd de problematiek van de toegang tot pornografie en informatie over pedofilie via Internet te onderzoeken. Tenslotte was er een bespreking over de reglementering van het au-pair statuut en de stand van zaken hierin.

De oprichting van de werkgroep door de I.C.C.M. illustreert vrij goed de rol, maar ook de inzet van deze structuur: een plaats zijn waar de koppeling tussen eenieders rol en activiteiten kan gelegd worden, in het bijzonder tussen het sociale en het repressieve luik van het dossier; een plaats waar de (uit-)werking van de getroffen maatregelen wordt geëvalueerd en, zo nodig, herdacht; een plaats waar de link kan gelegd worden tussen het regeringsbeleid en de realiteiten van het terrein en waar in dit kader tenslotte nieuwe initiatieven kunnen ontspruiten.

De I.C.C.M. beschikt op zich over geen uitvoerende macht, maar kan door haar samenstelling en door haar rol een belangrijke bijdrage leveren aan een resultaatgerichte toepassing van de maatregelen waartoe de wetgever en de regering hebben beslist.

De I.C.C.M. moet er ook garant voor staan dat de aandacht voor deze problematiek niet gaandeweg verslapt. Een vrees die door de Parlementaire Onderzoekscommissie werd uitgedrukt.

Het Centrum heeft de vastberaden intentie om, als secretariaat dat belast is met de algemene coördinatie van de werkzaamheden, alles in het werk te stellen opdat de I.C.C.M. zou uitgroeien tot een efficiënt en dynamisch instrument ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

3.3. Het Ministerie van Justitie

3.3.1. Rapport van de Dienst strafrechtelijk beleid: verslag over de situatie inzake de gerechtelijke vervolgingen

(art. 12, W. 13.04.1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie)

De hieronder vermelde gegevens werden meegedeeld aan de Dienst strafrechtelijk beleid door de parketten van de procureurs-generaals bij de Hoven van Beroep. Zij zullen per rechtsgebied worden behandeld omwille van methodologische redenen waarop we later zullen terugkomen.

Ter herinnering herhalen we dat, overkomstig artikel 11 van de wet van 13 april 1995, over mensenhandel wordt gesproken in geval van:

- 1° de misdrijven omschreven in artikel 77*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen;
- 2° de misdrijven omschreven in de artikelen 379 en 380*bis*, § 1, 1°, §§ 2 en 3, van het strafwetboek;
 - namelijk:
 - de aanzetting van een minderjarige tot ontucht, bederf of prostitutie (379);
 - de exploitatie van de prostitutie van derden (380 bis).

3.3.1.1. GENT

Het uitvoerig rapport dat werd gestuurd naar de Dienst voor het strafrechtelijk beleid dateert van 7 december 1995 en behandelt dus ongeveer zeven maanden toepassingsperiode van de wet.

A. Mensenhandel

- a) Frauduleuze handelingen, geweld, bedreigingen, dwang of misbruik van een zwakke situatie die bijdraagt tot het binnenkomen of het verblijf van een vreemdeling.

Dossiers geopend: 53, waarvan:

- afgehandeld: 47
- geklasseerd zonder gevolg (onbekend auteur): 39
- geklasseerd zonder gevolg (onvoldoende bezwarende feiten): 7
- te dagvaarden : 1

Al deze dossiers zijn afkomstig van het gerechtelijk arrondissement Brugge, gezien de andere arrondissementen van het rechtsgebied geen dossiers hebben geopend op deze basis.

- b) Aanzetten van een minderjarige tot ontucht, corruptie of tot prostitutie.

Dossiers geopend: 1

- in gerechtelijk onderzoek

- c) Exploitatie van prostitutie.

Dossiers geopend: 19, waarvan:

- geklasseerd zonder gevolg (geen overtreding, gebrek aan bewijzen, ongelegenheid):5
- in gerechtelijk onderzoek:9
- in vooronderzoek: 4
- niet-gepreciseerd stadium:1

Al deze dossiers hebben betrekking op de preventies betreffende artikel 380 *bis*, §1, geen enkel dossier werd geopend op basis van de overtredingen voorzien door § 2 en § 3 van datzelfde artikel.

B. Kinderpornografie (art. 383 *bis* S.W.)

Dossiers geopend: 2

- in gerechtelijk onderzoek

Deze twee dossiers betreffen overtredingen in het buitenland en vallen dus onder het toepassingsveld van het nieuwe artikel 10 *ter* van het W.v.S.v.

3.3.1.2. BERGEN

Het rapport dat werd gestuurd naar de Dienst voor het strafrechtelijk beleid dateert van 16 oktober 1995 en behandelt ongeveer vier maanden toepassingsperiode van de wet.

A. Mensenhandel

- a) Frauduleuze handelingen, geweld, bedreigingen, dwang of misbruik van een zwakke situatie die bijdraagt tot het binnenkomen of het verblijf van een vreemdeling.

Dossiers geopend: 1
 - in gerechtelijk onderzoek

b) Aanzetten van een minderjarige tot ontucht, corruptie of prostitutie.

Dossiers geopend: 1
 - doorgestuurd naar een ander juridisch arrondissement (van hetzelfde rechtsgebied) en voor terbeschikkingstelling verwezen naar de jeugdrechtbank.

c) Exploitatie van prostitutie.

Geen dossiers.

B. Kinderpornografie (art. 383 *bis* S.W.)

Geen dossiers.

3.3.1.3. BRUSSEL

Het rapport dat werd gestuurd naar de Dienst voor het strafrechtelijk beleid dateert van 20 oktober 1995 en behandelt ongeveer vier maanden toepassingsperiode van de wet.

Naast de dossiers waarvan hierna sprake is, zijn er twee bijkomende dossiers die geopend werden in het gerechtelijk arrondissement Leuven. Op dit ogenblik wordt één ervan onderworpen aan een gerechtelijk onderzoek en het andere aan een vooronderzoek zonder dat wij hebben kunnen bepalen onder welke van de volgende categorieën deze dossiers moeten worden ondergebracht.

A. Mensenhandel

De gegeven informatie maakt het niet mogelijk de rubrieken a, b en c te differentiëren zoals hierboven wel het geval is.

Dossiers geopend: 9, waarvan:
 - in gerechtelijk onderzoek: 4
 - doorgestuurd naar een ander arrondissement voor terbeschikkingstelling: 2
 - in vooronderzoek: 1
 - geklasseerd zonder gevolg (onvoldoende bezwarende feiten, geen onvertreding): 2

B. Kinderpornografie (art. 383 *bis* S.W.)

Dossiers geopend: 4, waarvan:
 - in gerechtelijk onderzoek: 1
 - in vooronderzoek: 2
 - doorgestuurd naar een ander arrondissement voor terbeschikkingstelling: 1

N.B.: Het dossier in gerechtelijk onderzoek betreft de verspreiding via informaticakanalen (Internet) van beelden die indruisen tegen de goede zeden.

3.3.1.4. ANTWERPEN

Het rapport dat werd gestuurd naar de Dienst voor het strafrechtelijk beleid dateert van 19 januari 1996 en behandelt ongeveer vier maanden toepassingsperiode van de wet.

Wat het gerechtelijk arrondissement Turnhout betreft, globaliseert de gegeven informatie de dossiers geopend op basis van de drie nieuwe wetten betreffende de zeden: daar het onmogelijk was te bepalen welke van die dossiers specifiek betrekking hebben op de wet die ons hier interesseert, werd hieronder geen rekening gehouden met die gegevens..

A. Mensenhandel

De gegeven informatie maakt het niet mogelijk de rubrieken a, b en c te differentiëren zoals hierboven wel het geval is.

De gegeven informatie bevat evenmin de gegevens van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen die niet werden meegedeeld aan het parket-generaal.

We benadrukken dat het rapport van dit rechtsgebied het enige is dat uitdrukkelijk aangeeft dat ook de arbeidsauditeurs werden ondervraagd: allen hebben ze echter geantwoord dat in hun arrondissement geen enkel dossier werd geopend.

Dossiers geopend: 3, waarvan:

- in gerechtelijk onderzoek: 1
- in vooronderzoek: 2

B. Kinderpornografie (art. 383 *bis* S.W.)

Geen dossiers.

3.3.1.5. LUIK

Het rapport zou tegen 25 januari 1996 afgeleverd moeten geweest zijn op de Dienst voor het strafrechtelijk beleid en zodra het mogelijk is, zullen de gegevens worden doorgegeven. Geen antwoord tot op heden, 15 februari 1996.

3.3.1.6. MILITAIR HOF

Het rapport dat werd gestuurd naar de Dienst voor het strafrechtelijk beleid dateert van 12 december 1995 en behandelt ongeveer 7 maanden toepassingsperiode van de wet.

A. Mensenhandel

- a) Frauduleuze handelingen, geweld, bedreigingen, dwang of misbruik van een zwakke situatie die bijdraagt tot het binnenkomen of het verblijf van een vreemdeling.

Geen dossiers.

- b) Aanzetten van een minderjarige tot ontucht, corruptie of tot prostitutie.

Dossiers geopend: 2, waarvan:

- in gerechtelijk onderzoek: 1
- doorgegeven aan de Procureur des Konings: 1

- c) Exploitatie van prostitutie.

Geen dossiers.

B. Kinderpornografie (art. 383 *bis* S.W.)

Geen dossiers.

OPMERKINGEN

- 1° De hierboven vermelde gegevens moeten met voorzichtigheid worden gelezen, want ze betreffen een te korte observatieperiode om ze te zien als volledig relevant voor de manier waarop die dossiers door het gerecht worden behandeld.

De gegevens zijn trouwens nog onvolledig, heterogeen en hebben betrekking op perioden van verschillende duur: het is daarom niet aangewezen om de cijfers onderling te vergelijken.

Om die reden neemt de Dienst voor het strafrechterlijk beleid zich voor om voor de toekomst een uniform evaluatierooster op te stellen aan de hand van de reeds beschikbare informatie. Op die manier kan men aan de parketten-generaal een gemeenschappelijke methodologie voorstellen voor het verzamelen van de gegevens en kan men, terzelfdertijd, één enkele methodologie aannemen voor de manier waarop die gegevens behandeld worden.

- 2° Zoals voor elke nieuwe strafwet, rijzen ook hier diverse problemen betreffende de toepassing ervan, en de procureurs-generaal hebben heel terecht de aandacht op gevestigd. Natuurlijk duiken die problemen dadelijk op, voor er enige sprake is van concrete gevallen. Het gaat dan meestal, ofwel om de interpretatie van de nieuwe bepalingen, ofwel om de toepasbaarheid ervan in de tijd (art. 2 S.W.) en in de ruimte (nieuw art. 10^{ter} W.v.S.v.).

- 3° De wet voorziet de mogelijkheid twee specifieke sancties op te leggen voor overtredingen waarop zij van toepassing is: namelijk de sluiting van de inrichting waar de misdrijven zijn gepleegd (art. 382 al. 2 van het S.W.) en de bijzondere verbeurdverklaring (art. 382^{bis} van het S.W.). De gegevens die ons werden meegedeeld door het rechtsgebied Gent vermelden dat deze twee sancties nog niet werden opgelegd; niettemin werd ons gesignaleerd dat in het arrondissement Gent de bijzondere verbeurdverklaring systematisch zal worden gevorderd voor nieuwe dossiers.

- 4° Artikel 11, § 5 van de wet voorziet dat erkende verenigingen in rechte kunnen optreden. Het rechtsgebied van Gent is het enige dat ons op dat gebied aanwijzingen heeft bezorgd: dit recht werd daar nog niet uitgeoefend.

De verslaggeving van de verschillende gerechtelijke arrondissementen betreft alleen de toepassing van de wet van 13 april 1995 ter bestrijding van de mensenhandel.

Het bestrijden van mensenhandel, en meer bepaald het sanctioneren van misdrijven die als mensenhandel kunnen beschouwd worden, gebeurde reeds voor het ontstaan van de nieuwe wet en de invoering van de notie mensenhandel in het strafwetboek. Hiervoor werd/wordt gebruik gemaakt van wetten die reeds eerder bestonden en die toelaten bepaalde strafbare feiten te sanctioneren. Voor wat betreft de vrouwenhandel gaat het ondermeer om de artikelen 379 en volgende omtrent exploitatie van ontucht en prostitutie.

Enige informatie omtrent enkele belangrijke dossiers uit het verleden kon verwacht worden. Dit is ondermeer het geval voor het dossier van de "Bende van de Miljardair" te Gent. Het gerechtelijk arrondissement Gent geeft geen informatie over dit al jaren aanslepende zogenoemde "moederdossier" waar zoveel om begon. Velen, waaronder ook slachtoffers, wachten al jaren met belangstelling op de afloop van deze zaak ...

Het gerechtelijk arrondissement Antwerpen is er kennelijk niet toe gekomen een rapport over te maken.

Antwerpen wordt nochtans bijzonder sterk geconfronteerd met dit fenomeen. Dit zowel wat betreft de vrouwenhandel als de trafiek en smokkel van mensen via de wereldhaven. Wij stellen ons vragen het waarom van het uitblijven van een rapport uit Antwerpen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met wisselingen tussen verantwoordelijken.

In het gerechtelijk arrondissement Antwerpen werd, voor zover wij konden nagaan, de wet ter bestrijding van de mensenhandel voor het eerst aangewend in een paar vonnissen:

Gerechtelijk arrondissement Antwerpen:

1° Op 10 november 1995 werden vier personen veroordeeld door de correctionele rechtbank van Antwerpen. Zij hadden vier Poolse vrouwen het land binnengebracht en hier in zeer slechte omstandigheden en onder bewaking uitgebuit in het prostitutiemilieu in het schipperskwartier. De vrouwen werden een tijdlang opgevangen door Payoke en Pag-asa.

De rechter veroordeelde het kopstuk en zijn handlanger tot vier jaar gevangenisstraf en twee medewerkers elk tot twee jaar gevangenisstraf.

De rechter aanvaardde het feit dat drie Poolse vrouwen (gelijktijdig) hun eerder afgelegde verklaringen introkken niet als ontlastend voor de beschuldigen en hield tevens in zekere mate rekening met een anoniem (omwille van bedreigingen van de pooier) getuigenis.

2° Op 22 november 1995 werd in de zaak De Coene, een dossier dat banden heeft met dat van de bende van de miljardair, door het Hof van Beroep een arrest geveld. Vijf jaar voor mensenhandel.

Het dossier kan zeker beschouwd worden als mensenhandel. Aangezien de feiten dateren van 1991 en 1992 kon de rechtbank zich alleen baseren op de artikelen uit het strafwetboek aangaande exploitatie van prostitutie.

De zaak werd echter wel getoetst aan de nieuwe wet aangezien dit eventueel tot strafvermindering kon leiden door de afschaffing van het souteneurschap.

3° Spartacus, de zaak Stamford

Op 15 februari 1995 werd het proces ingeleid voor de correctionele rechtbank van Turnhout. Stamford is ondermeer uitgever van de "Spartacus-gids". Deze gids, gericht tot homofielen en pedofielen, geeft adressen over de hele wereld waar homofiele en pedofiele contacten mogelijk zijn. Vier NGO's stelden zich burgerlijke partij omdat zij van oordeel waren dat er ook informatie verstrekt wordt die de prostitutie van minderjarigen promoot in ondermeer landen zoals de Filippijnen, Thailand enz...

De burgerlijke partijen vroegen vervolging op basis van artikel 379 van het strafwetboek dat betrekking heeft op de handel in vrouwen en meisjes.

Dit artikel voorziet, wanneer het minderjarigen van minder dan 16 jaar betreft, zware gevangenisstraffen voor hij/zij die de ontucht of de prostitutie van minderjarigen opwekt, vergemakkelijkt of begunstigt.

Het Openbaar Ministerie had in de dagvaarding alleen de artikelen 383, geschriften strijdig met de goede zeden, en 380quater alinea 2, door enig publiciteitsmiddel aanzetten tot sexuele uitbuiting van volwassenen of minderjarigen, weerhouden hetgeen maximaal kon leiden tot een gevangenisstraf van een jaar.

Op 19 april 1995 verklaarde de correctionele rechtbank van Turnhout zich onbevoegd. De rechtbank was van oordeel dat het (deels) een persmisdrijf betrof en dat het Hof van Beroep in Antwerpen moet beslissen over een eventuele vervolging voor het Hof van Assisen.

Men kan zich afvragen of het gerecht met deze beslissing de bedoelingen van de wetgever, die in 1914 de handel in vrouwen en meisjes strafbaar stelde accuraat heeft vertaald naar fenomenen die toen niet bekend waren maar vandaag omvangrijke proporties aangenomen hebben en die door de brede samenleving veroordeeld worden. De nieuwe wet ter bestrijding van de mensenhandel geeft uitdrukking aan deze maatschappelijke veroordeling. Nieuwe wetten komen doorgaans tot stand na nieuwe evoluties...

Inmiddels is Stamford overleden en vervalt het hele proces. Er is weliswaar geen vrijspraak maar in deze zaak heeft België, ons inziens, een kans gemist om een duidelijk signaal te geven aan de organisatoren, exploitanten en gebruikers van het sekstoerisme.

Gerechtelijk arrondissement Brussel:

Het Hof van Beroep te Brussel veroordeelde op 25 oktober (voormalig) substituut-procureur W. Ringoot tot twee jaar cel met uitstel, met uitzondering van het voorarrest (vier maanden), een boete van 300.000 fr., ontzetting uit zijn rechten en een vijf jaar durend verbod voor de exploitatie van voornamelijk bepaalde horeca-activiteiten.

W.R. werd ervan beschuldigd hand- en spandiensten te hebben bewezen aan de uitbater van een cabaret en misbruik gemaakt te hebben van zijn functie bij het gerecht om de exploitatie van ontucht in het cabaret "te beschermen".

De rechtbank achtte de feiten voldoende bewezen en tilde bijzonder zwaar aan de schade die hij had toegebracht aan de faam van het gerechtelijk apparaat.

Gerechtelijk arrondissement Luik:

1° "Le Refuge"

Op 9 augustus 1995 werd voor de achtste kamer van de correctionele rechtbank van Luik de zaak ingeleid waarbij 6 personen gedagvaard werden voor de exploitatie van prostitutie van jonge vrouwen uit Litouwen.

Op 2 februari 1996 werd, na een behandeling in beroep op verzoek van het parket en de burgerlijke partij, het vonnis gevelde. De "ronselaar-invoerder" J. Lenaers kreeg 18 maanden gevangenisstraf en een boete van 210.000 fr. De tussenpersoon H. Reweghs die de vrouwen in de bar plaatste werd veroordeeld tot 1 jaar effectieve gevangenisstraf en een boete van 120.000fr. De exploitanten van de bar C. Moreau en V. Giltay verkregen opschorting van de uitspraak voor een periode van vijf jaar.

De zoon van J. Lenaers en C. Todarello werden vrijgesproken.

Aan het slachtoffer dat zich burgerlijke partij had gesteld werd 100.000 fr toegekend.

De wijze waarop dit onderzoek gevoerd werd roept toch een aantal vragen op. We gaan dan ook wat dieper in op deze zaak.

A en B, respectievelijk 18 en 27 jaar op het ogenblik van de feiten, werden door de Belg J. Lenaers vanuit Litouwen op donderdag 3 augustus 1994 clandestien naar België gebracht. Hij ontving hiervoor 100.000fr. Tussenpersoon H. Reweghs, Belg van nationaliteit, plaatste de meisjes diezelfde dag in bar "Le Refuge" te Awans.

C. Moreau en V. Giltay, de exploitanten van "Le Refuge", schakelden de meisjes, die hen ongevraagd zouden "geleverd" zijn, onmiddellijk in om de klanten aan te zetten tot consumptie en om met hen prostitutie te bedrijven. De exploitanten van "Le Refuge" wilden naar eigen zeggen echter geen meisjes op illegale wijze tewerkstellen. Ze besloten hiervan aangifte te doen bij de rijkswacht van Seraing maar verkozen hiervoor zes dagen te wachten, tot dinsdag 9 augustus, de dag waarop hun persoonlijke kennis, de heer L., van dienst was.

De rijkswachter stelde vast en bevestigde dat de meisjes illegaal in het land waren maar achtte het raadzaam dat zij bij de exploitanten zouden blijven omdat dit het gerechtelijk onderzoek zou vergemakkelijken dat zich zou toespitsen op het opsporen van de vrouwenhandelaars. De exploitanten van de bar moesten wel alle mogelijke nuttige inlichtingen zo vlug mogelijk doorspelen aan de rijkswacht. Het is ons niet bekend of er toen reeds pv's werden opgenomen van de meisjes in het kader van het onderzoek dat zou gestart worden. Er zijn ons evenmin stukken of getuigenissen bekend waaruit zou blijken dat zij op de hoogte waren van het feit dat zij passief ingeschakeld werden in het onderzoek.

Het verder illegaal laten verblijven van de meisjes in "Le Refuge" zou hebben plaats gevonden met het akkoord van het parket.

Uit het gerechtelijk dossier blijkt dat A. en B. respectievelijk tot 23 september en 3 oktober 1994 verder in "Le Refuge" seksueel werden uitgebuit.

Uit bepaalde getuigenissen uit het onderzoek menen wij te kunnen besluiten dat alle namen van de beschuldigen gekend waren binnen de eerste 14 dagen na aankomst van de meisjes in "Le Refuge". Zowel de tussenpersonen H. Reweghs en C. Todarello als de "chauffeur" J. Lenaers bezochten immers "Le Refuge" in de eerste helft van augustus 1994. De exploitanten van "Le Refuge" wisten blijkbaar ook van in het begin dat zij niet aan de vrouwen maar aan een tussenpersoon moesten betalen voor de "prestaties" die zij verrichtten.

Het duurde tot 23 september vooraleer A., met behulp van een klant, kon ontsnappen.

Omdat de klant in kwestie meerdere telefoons kreeg van de exploitanten van "Le Refuge" met de eis het meisje terug te brengen naar de bar heeft A. enkele dagen later aangifte gedaan van de feiten bij de rijkswacht van Seraing.

Pas veertien dagen later werd het andere meisje bij een politie-optreden meegenomen en voor begeleiding toevertrouwd aan Le Nid.

Uit de stukken van het gerechtelijk onderzoek bleek nergens dat er een akkoord was tussen de exploitanten en het gerecht om op een bepaalde manier samen te werken.

Het was pas op de zitting voor de correctionele rechtbank te Luik van 23 augustus 1995 dat, net voordat de debatten zouden gesloten worden, de exploitant van "Le Refuge" zijn overeenkomst

met de rijkswachter en het gerecht onthulde in de hoop alsnog een effectieve veroordeling, zoals die gevorderd was door het openbaar ministerie, te ontlopen.

Om de juistheid van de ter zitting afgelegde nieuwe verklaringen van de exploitant van "Le Refuge" na te gaan werden de rijkswachter, en een lid van de gerechtelijke politie, gehoord op de zitting van 5 september 1995. De rijkswachter bevestigde in grote lijnen de verklaringen van de exploitant en verduidelijkte dat dit in samenspraak met het parket gebeurde. Dit laatste werd ter zitting niet tegengesproken.

Na afsluiten van de debatten milderde het Openbaar Ministerie de vordering ten aanzien van de exploitanten van "Le Refuge".

In het vonnis van de correctionele rechtbank, gevelde op 12 september 1995, verkregen de exploitanten van "Le Refuge" opschorting van de uitspraak. In beroep werd de termijn van de opschorting verlengd van drie tot vijf jaar.

De rol van de meisjes in het gerechtelijk onderzoek:

Naar verluidt zouden er aanwijzingen geweest zijn dat er eind september 1994 nieuwe meisjes naar de bar zouden gebracht worden door J. Lenaers om de eerste twee af te lossen. Dit had het gerecht eventueel in de mogelijkheid kunnen stellen de trafikanten op heterdaad te betrappen. Dit zou een van de motieven geweest zijn om de eerste twee meisjes ongemoeid verder in "Le Refuge" te laten verblijven.

Er rijzen toch enkele vraagtekens bij deze manier van werken in het gerechtelijk onderzoek.

Vooreerst dient er op gewezen dat dit onderzoek zes maanden nadat de parlementaire onderzoekscommissie mensenhandel haar werkzaamheden had beëindigd, werd aangevat. Het rapport van de onderzoekscommissie bevat een aantal duidelijke aanbevelingen omtrent de opvang, vanuit humanitaire overwegingen, en de rol, in het kader van het gerechtelijk onderzoek, van slachtoffers van vrouwenhandel waarmee in dit onderzoek weinig of geen rekening werd gehouden.

Uit de getuigenissen blijkt, en de rechter is daar uitdrukkelijk op ingegaan, dat de rijkswachter en het gerecht niet hebben nagegaan hoe de vrouwen in de kwestie zelf aankeken tegen de situatie waarin zij beland waren. Hierbij stelt zich dus de vraag of niet nagelaten werd de noodzakelijke bijstand te verlenen aan personen in gevaar.

Het lijkt, althans in dit geval, een betwistbare keuze om een misdrijf te laten voortduren om (een van) de daders eventueel op heterdaad te kunnen betrappen.

Er wordt hierbij blijkbaar gemakkelijk geloof gehecht aan de onschuldige of onbestaande rol van de exploitanten van "Le Refuge" in de trafiek.

Uit het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie blijkt, op basis van politierapporten aan het parket, dat reeds vroeger een buitenlandse vrouw illegaal tewerkgesteld werd in "Le Refuge".

Het kan dan ook enige argwaan opwekken als diezelfde exploitanten enige tijd later aangifte komen doen van een ongevraagd geschenk dat hen is te beurt gevallen en daardoor de situatie die ze wensen aan te klagen kunnen verder zetten.

Een grondige doorlichting van het onderzoek kan aantonen of een andere aanpak van het onderzoek niet kon leiden tot het vereiste bewijsmateriaal. De veroordelingen die werden uitgesproken gebeurden alvast zonder het bijkomend bewijsmateriaal dat zou kunnen bekomen worden door nieuwe vrouwen te laten aankomen.

Als de samenwerking tussen het Gerecht en de Refuge toch zo gesmeerd liep, had men de vrouwen misschien in veiligheid kunnen brengen en wachten op een eventuele nieuwe trafik om deze feiten toe te voegen aan het dossier.

Het Centrum is van mening dat de wijze waarop dit dossier werd behandeld grondig moet onderzocht worden.

Het lijkt aangewezen om de resultaten van dit onderzoek en de conclusies die er kunnen uit getrokken worden voor de toekomst reeds op te nemen in het rapport dat door de Regering jaarlijks aan het Parlement moet overgemaakt worden.

2° Cabaret "George V"

Rond de zaak van het cabaret "George V", onthuld in het boek van de journalisten M. Bouffiaux en J.P. De Staerke¹⁵, zou reeds geruime tijd een onderzoek aan de gang zijn. Diverse bevoorrechte getuigen melden dat er nog steeds buitenlandse vrouwen zouden geëxploiteerd worden maar dat er om niet altijd even duidelijke redenen geen nieuwe vaststellingen gedaan worden.

In overleg met de Dienst Strafrechterlijk Beleid zal nagegaan worden hoe de verslaggeving kan verfijnd en vervolledigd worden om een duidelijker beeld te verkrijgen van de resultaten die op het repressieve vlak geboekt worden.

Gelet op het belang van de wet van 1 juni 1993 in het kader van de strijd tegen de mensenhandel is het interessant om voor het volgende rapport gegevens te verkrijgen over de behandeling van deze dossiers door de arbeidsauditeurs en eventuele vonnissen van de arbeidsrechtbanken.

¹⁵

M. Bouffiaux en J.P. De Staerke, " Appelez-moi Elvira ... Traite des femmes et réseaux de pédophilie en Belgique francophone. Enquête et témoignages", Brussel, Uitg. Luc Pire, 1994.

3.3.2. Rapport van de Administratie voor Straf- en Misdaadzaken

3.3.2.1. Op internationaal niveau

A. Verenigde Naties, Congres van Caïro

Het Ministerie van Justitie heeft een actieve rol gespeeld in het initiatief om, op het 9de congres van de Verenigde Naties voor de preventie van de misdaad en de behandeling van de delinquenten, gehouden in Caïro van 29 april tot 8 mei 1995, een resolutie-ontwerp voor te stellen aangaande de kinderen. Na verschillende aanpassingen, met name door rekening te houden met een Oostenrijks resolutie-ontwerp betreffende de kinderen als daders van feiten die gekwalificeerd worden als strafbaar, kreeg de resolutie de titel "de kinderen als slachtoffers en als daders en het programma van de Verenigde Naties op het gebied van strafrecht: van het invoeren van de normen tot hun toepassing en het optreden".

In artikel 19 moedigt de resolutie vooral de Staten aan om maatregelen te treffen met het oog op het verbieden van seksueel geweld op kinderen en hun uitbuiting, met inbegrip van de uitbuiting van kinderen voor prostitutiedoeleinden.

Anderzijds, moedigt artikel 25 de Staten aan om middelen te onderzoeken die conform zijn met hun nationaal rechtssysteem, opdat ze zich ervan kunnen vergewissen dat de vervolging van de onwettige daden, met betrekking tot de kinderhandel, begaan in het buitenland door één van hun staatsburgers, niet wordt belemmerd door lacunes in de internationale co-operatie en dat deze daden effectief worden bestraft.

Dezelfde resolutie nodigt ook de Commissie uit om de Staten te peilen over het opstellen van een internationaal verdrag inzake de onwettige handel in kinderen, die de nodige elementen zou kunnen bevatten om doeltreffend te strijden tegen deze vorm van transnationale georganiseerde misdaad.

B. Verenigde Naties, Mensenrechten

Het Ministerie van Justitie was aanwezig op de 20ste sessie van de Werkgroep over de hedendaagse vormen van slavernij van Genève, die afhangt van de subcommissie voor de strijd tegen discriminerende maatregelen en de bescherming van minderheden, die op haar beurt afhangt van de Commissie voor de Mensenrechten. De vertegenwoordiger van het departement heeft, voor de vergadering, een overzicht gegeven van de recente wettelijke veranderingen die in ons land werden doorgevoerd op het gebied van de mensenhandel en de kinderpornografie.

Op verzoek van het Ministerie voor Binnenlandse Zaken verschaft de Administratie voor Straf- en Misdaadzaken van het departement van Justitie, de steun van een gespecialiseerd ambtenaar om, binnen de werkgroep "model law" die verbonden is aan de "deskundigen groep" binnen de "Groep van Boedapest", de bevordering te overwegen van een legislatief model zonder de "mensenrechten"-aanpak uit het oog te verliezen, die zich, de problematiek van de mensenhandel betreffend, voornamelijk zal bezighouden met: het bestrijden van de banalisering van het fenomeen, het treffen van maatregelen tegenover de slachtoffers en het versterken van het wettelijk apparaat tegen bepaalde vormen van proxenitisme.

C. Europese Commissie

Het Ministerie van Justitie heeft deelgenomen aan de vergaderingen van 1 en 2 december 1995 ter voorbereiding van het seminarie dat door de Europese Commissie zal georganiseerd worden in 1996 rond het thema "vrouwenhandel".

D. Europol

Het Ministerie van Justitie heeft een succesvolle rol gespeeld in het initiatief om het thema van de mensenhandel onder te brengen bij de vijf prioritaire doelstellingen van Europol (art. 2 § 2 van de Conventie). Een definitie van de handel, in de zin van de Conventie, staat vermeld in haar bijlage III.

3.3.2.2. Op nationaal niveau

Het Ministerie van Justitie heeft drie aanvragen ontvangen in toepassing van het artikel 11 § 1 van het Koninklijk Besluit van 16 juni 1995, voor het bekomen van de hoedanigheid "erkende vereniging", overeenkomstig artikel 11 § 5 van de wet van 13 april 1995.

De aanvragen worden nu onderworpen aan een onderzoek.

Op wetgevend niveau, blijkt dat wettelijke veranderingen nodig zijn. Deze zijn van materiële orde of zouden verbeteringen moeten teweeg brengen, rekening houdend met de commentaren van de rechtsleer en de toepassing van de nieuwe wet door de Hoven en Rechtbanken. Deze hervorming wordt op dit ogenblik onderzocht.

3.3.3. **Rapport van de Nationale Magistraten**

De tussenkomsten van de nationale magistraten inzake de strijd tegen de mensenhandel in het algemeen en inzake de toepassing van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot de bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie in het bijzonder kaderen zowel in de basisopdracht van de nationale magistraten als in de specifieke opdracht die aan de nationale magistraten gegeven werd in uitvoering van de beslissing van de Regering in haar antwoord op de conclusies en de voorstellen van de Parlementaire Onderzoekscommissie inzake de strijd tegen de mensenhandel.

De nationale magistraten hebben als basisopdracht het coördineren van opsporingen en onderzoeken inzake misdaden en wanbedrijven die door hun omvang of hun weerslag, nationale of internationale proporties aannemen of kunnen aannemen: het is zonder meer duidelijk dat de als "mensenhandel" gekwalificeerde feiten beantwoorden aan deze omschrijving.

De Regeringsbeslissing van 12 juli 1994 expliciteert en preciseert deze algemene bevoegdheid op het specifieke domein van de "mensenhandel".

Andere tussenkomsten van de nationale magistraten inzake "mensenhandel" situeren zich op het vlak van de internationale contacten, hetzij rechtstreeks met de bevoegde buitenlandse overheden, hetzij via de Belgische of buitenlandse verbindingsofficieren.

Voor het kalenderjaar 1995 werden op een totaal van 956 operationele dossiers 46 dossiers geregistreerd als dossiers "mensenhandel".

Dit cijfergegeven dient evenwel om twee redenen met de nodige omzichtigheid benaderd te worden.

In de eerste plaats omvat de kwalificatie "mensenhandel" zowel dossiers die betrekking hebben op mensenhandel en illegale vreemdelingen, vrouwenhandel en prostitutie als op kinderpornografie.

In de tweede plaats werden ook dossiers behandeld die onder een andere kwalificatie geklasseerd werden maar die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op "mensenhandel". Dit is ondermeer het geval voor dossiers inzake sluik- of zwartwerk, inzake het fenomeen van de "koppelbazen" of voor dossiers betreffende feiten van diefstal van identiteitsdocumenten of van valsheden gepleegd met dergelijke documenten. Tenslotte werden ook dossiers geopend ten aanzien van criminele organisaties die zich hoofdzakelijk met andere vormen van georganiseerde criminaliteit inlaten, maar die eveneens, in mindere mate, actief zijn in de mensenhandel: dergelijke dossiers worden in de dossierbestanden "nationale magistratuur" ingeschreven onder de kwalificatie die betrekking heeft op de "hoofdactiviteit" van de organisatie.

Wanneer rekening gehouden wordt met bovenstaande correctie blijkt dat het fenomeen "mensenhandel" de derde belangrijkste sector uitmaakt in de zuiver operationele dossiers van de nationale magistraten, na de inbreuken op de wetgeving inzake verdoovende middelen en de dossiers betreffende de zuivere vermogensdelicten in de strikte zin (diefstal/heling/afpersing).

In deze dossiers kwamen België, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk in aanmerking als transitland of land van eindbestemming.

De slachtoffers waren afkomstig uit de Volksrepubliek China, Nigeria, Hongarije, Indië, Pakistan, de Filippijnen, Turkije, Somalië, ex-Joegoslavië, Senegal, Tsjechië, Maleisië en Albanië.

Deze dossiers werden of worden verder afgehandeld door de parketten van Brussel, Turnhout, Eupen, Luik, Antwerpen, Namen, Leuven, Oudenaarde, Nijvel, Charleroi en Dinant.

In verscheidene dossiers werd nauw samengewerkt tussen de bevoegde gerechtelijke autoriteiten (parket en/of arbeidsauditoraat), de politiediensten en andere bevoegde instanties zoals de Veiligheid van de Staat, de Dienst Vreemdelingenzaken, de arbeidsinspectie en de sociale inspectie.

Benevens deze zuiver operationele dossiers werden een aantal administratieve dossiers geopend, ingevolge algemene overlegvergaderingen of contacten met de verschillende diensten.

Wat dit laatste betreft, kan ondermeer gewezen worden op de deelname van de nationale magistraten aan de vergaderingen "mensenhandel" georganiseerd door de departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie, onder voorzitterschap van de Minister van Binnenlandse Zaken en de contacten met de Cel "illegale netwerken", opgericht in de schoot van het centraal Bureau der Opsporingen.

3.4. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken

3.4.1. Toelichting van de Minister van Binnenlandse Zaken

De voorbije maanden is er veel vooruitgang geboekt in de strijd tegen de mensenhandel. Maar op heel wat terreinen moeten nog knelpunten worden aangepakt.

Zo meen ik dat er de komende maanden bijzondere aandacht dient besteed te worden aan een aantal punten waarvan ik hieronder een korte opsomming geef.

1. De omzendbrief inzake de opvang van slachtoffers zal binnen korte tijd worden geëvalueerd door de betrokken partijen (inbegrepen de diensten van de Minister van Justitie), onder meer met de bedoeling om het misbruik ervan (b.v. door manipulatie vanuit het milieu) te voorkomen en om de mogelijkheid tot toepassing ervan (door de politiediensten en de diensten van het parket) te versterken.
2. De toepassing van de regeling inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling dient effectiever te worden gemaakt, o.m. door een verbetering van de coördinatie tussen de betrokken diensten en door de invoering van een regeling waardoor de werkgevers snel vervolgd of aangepakt kunnen worden.
3. Er is nood aan effectieve, operationele internationale samenwerking, zowel tussen de diensten bevoegd inzake de controle van illegale immigratie, als op het justitieel vlak.
4. De problematiek van schijnhuwelijken dient grondig te worden onderzocht teneinde te kunnen komen tot een efficiënte aanpak van de misbruiken (zonder hierbij te raken aan fundamentele rechten van eenieder).
5. De zogenaamde netwerken maken gebruik van alle mogelijke wegen teneinde de illegale migratie of mensenhandel te organiseren.

De overheid dient dan ook voortdurend oog te hebben voor elke vorm van misbruik of ontwijking van alle mogelijke regelingen. Naast de regeling inzake de verlening van arbeidsvergunningen dient tevens de aandacht uit te gaan naar de regeling inzake de verlening van beroepskaarten.

6. Al het mogelijke moet worden gedaan om kinderhandel te bestrijden en voorkomen. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de uitwerking van afspraken of regels in verband met de status van niet-vergezelde minderjarige illegale immigranten.

3.4.2. Verslag van de Dienst Vreemdelingenzaken

3.4.2.1. Kort verslag van de toepassing van de omzendbrief inzake opvang van slachtoffers

A. Historiek

Een eerste omzendbrief aangaande verblijfs- en arbeidsvergunningen werd verspreid op 11 mei 1993. Een tweede werd in omloop gebracht op 01 juli 1994 ter vervanging van de eerste.

In de praktijk werden de maatregelen vervat in de omzendbrief, reeds eerder toegepast. In '91 en '92 werden reeds herhaaldelijk bevelen om het grondgebied te verlaten - geldig 30 dagen - afgeleverd teneinde de betrokkenen een rustperiode toe te kennen en zodoende tegelijkertijd het onderzoek naar netwerken te bevorderen. Aankomstverklaringen werden eveneens afgeleverd in hetzelfde kader. Het betreft hier een 35-tal gevallen.

Een onderzoek wijst uit dat tot op heden een 179-tal personen een beroep hebben gedaan op het bijzonder statuut.

Uiteraard wordt hierbij enkel gewag gemaakt van slachtoffers wiens bestaan ter ore kwam aan de DVZ doordat de begeleidingsorganisatie tussenkwam.

Het is evident dat er ook gevallen zijn waar de Dienst Vreemdelingenzaken geen weet van heeft omdat het verblijf van de betrokkenen regelmatig is of van zeer korte duur.

Vanaf begin 1993 werden de dossiers betreffende mensenhandel voorzien van een label dat toelaat dadelijk te zien dat het om een dergelijk dossier gaat en omzichtigheid geboden is door de preciaire situatie van de betrokkene. Slachtoffers lopen immers kans opnieuw benaderd te worden door het milieu en meestal betekent dit onderduiken in de illegaliteit uit angst.

B. Overzicht van de afgeleverde documenten in toepassing van de omzendbrief

- Aantal afgeleverde verblijfsvergunningen van bepaalde duur: bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister - 6 maanden.

| | |
|-------------|---------|
| Filippijnen | : 4 |
| Nigeria | : 1 |
| Oekraïne | : 1 |
| Slovakije | : 2 |
| Brazilië | : 1 |
| China | : 1 |
| Polen | : 1 |
| Litouwen | : 1 (F) |

Totaal : 12

- Aantal afgeleverde verblijfsvergunningen van onbepaalde duur: bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister - 1 jaar.

| | |
|-----------|---------|
| Thailand | : 1 |
| Mauritius | : 1 |
| Nigeria | : 7 |
| Tsjechië | : 2 (F) |
| Slovakije | : 1 (F) |
| Oekraïne | : 1 |
| Liberia | : 1 |

Totaal : 14

- Het merendeel van de slachtoffers krijgt in eerste instantie een bevel om het grondgebied te verlaten omdat zij over geen documenten beschikken of deze niet meer geldig zijn. Ruw geschat komt één derde van de gevallen na een aanhouding of een razzia bij de hulporganisatie terecht. De overige gevallen komen via derden bij de hulporganisatie terecht. Opvallend is de stijging van de gevallen die een asielaanvraag indienden (eventueel onder dwang), deze aanvraag intrekken en overstappen naar het bijzonder statuut ten gunste van slachtoffers van mensenhandel. In haast alle gevallen zijn er geen documenten. De ernst van deze laatste gevallen roept twijfels op.

C. Knelpunten

- Een groot aantal personen verdwijnen na afgifte van het bevel (om het grondgebied te verlaten) in de illegaliteit of naar een ander land. Het is moeilijk hier zicht op te krijgen. Slechts een klein aantal blijken een relevante klacht neer te leggen of mee te werken aan een onderzoek.
- De organisaties die instaan voor het onthaal en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel hebben in een aantal gevallen vastgesteld dat personen in nauw contact bleven met het milieu waaruit zij zagezegd gestapt waren. Die organisaties zijn zich ten volle bewust van eventueel misbruik van de regeling tot opvang (zelfs van manipulatie door het prostitutiemilieu). Tussen die organisaties en andere betrokken diensten (inbegrepen politiediensten) worden afspraken gemaakt teneinde moeilijkheden te voorkomen.

3.4.2.2. Onderzoeken teneinde mensenhandel tegen te gaan of te bestrijden

Bijkomende elementen

Bijna drie jaar geleden werd besloten dat ook de Dienst Vreemdelingenzaken een rol dient te spelen in de strijd tegen de mensenhandel. Tot dan toe werd uitsluitend per individueel dossier gewerkt, zonder een grondig inzicht te verwerven in de structurele mechanismen die achter bepaalde pakketten dossiers schuil gingen. Het is in deze context dat er binnen de Dienst Vreemdelingenzaken werd overgegaan tot de oprichting van een intern administratief Bureau der opsporingen.

De belangrijkste taken van deze nieuwe dienst zijn:

- a) centralisatie en behandeling van alle binnen de Dienst Vreemdelingenzaken beschikbare informatie inzake illegale immigratie, klandestiene tewerkstelling, mensenhandel en gebruik van valse documenten;
- b) overmaken van deze informatie aan de diensten die bevoegd zijn deze te gebruiken en te verwerken (o.a. Rijkswacht, Politie, Gerechtelijke Politie, Parketten, andere administraties);
- c) op aanvraag van de vermelde instanties opzoeken verrichten in de administratieve dossiers van de Dienst Vreemdelingenzaken en hen bijstaan in de door hen te verrichten onderzoeken;
- d) samenwerken met deze instanties met het oog op het ondernemen van bepaalde acties.

Dit opsporingsbureau onderhoudt zeer nauwe contacten met de Centrale Cel Mensenhandel van de Generale Staf van de Rijkswacht, centraal orgaan dat het officieel mandaat heeft detectie en opsporing te verrichten in het domein van de mensenhandel, de illegale immigratie en de illegale tewerkstelling. Aldus levert de Dienst Vreemdelingenzaken ook haar bijdrage tot de multidisciplinaire aanpak van de voormelde problematiek.

Bij zijn activiteiten heeft het Bureau der opsporingen vooral aandacht voor drie klassieke kanalen die veel worden gebruikt bij het bedrijven van mensenhandel: de asielpcedure, de visumprocedure en de schijnhuwelijken of misbruiken van de instelling van het huwelijk. Hierbij wordt zeer nauw samengewerkt met de Visadienst, de diplomatieke en consulaire posten, het Bureau van de Asielzoekers, de parketten en de ambtenaren van de burgerlijke stand.

Sinds zijn bestaan heeft het Opsporingsbureau reeds haar medewerking verleend aan het oprollen van netwerken of kanalen van immigratie vanuit West-Afrika, China, Pakistan, India en de ex-Oostbloklanden. Wat specifiek de vrouwenhandel betreft wordt verwezen naar de opdoeking van twee belangrijke netwerken vanuit Nigeria (o.a. de zogenaamde LAGOS-lijn).

3.4.2.3. Controle om de verlening van visa te verbeteren

Er is thans voldoende aangetoond dat bepaalde netwerken van dubieuze immigratie en mensenhandel verlopen via een op het eerste zicht normaal lijkende visumprocedure.

Een typisch voorbeeld hiervan is de immigratie meer dan een jaar geleden vanuit bepaalde Afrikaanse landen (Nigeria, Gambia, Guineë, enz.). De betrokkenen komen bijvoorbeeld zogezegd naar België als zakenlui, doch worden in de praktijk op de luchthaven te Zaventem afgehaald door passeurs die hen tegen betaling laten verdwijnen in illegale circuits in België en omliggende landen. Hierbij wordt niet alleen gebruik gemaakt van valse en vervalste uitnodigingsbrieven, doch ook misbruik gemaakt van de goedgegelooftheid van Belgische firma's die menen hun zakencijfer met deze landen te kunnen verhogen via een invitatie (in feite dienen de betrokkenen zich nooit aan bij de bewuste firma's). Hiertegen wordt op gepaste wijze gereageerd, maar de strijd is niet altijd even gemakkelijk.

Het is ondertussen welbekend dat ook bepaalde prostitutienetwerken actief zijn in het misbruiken van de visumprocedure. Teneinde op deze misbruiken wat meer vat te krijgen werd onlangs binnen de Dienst Vreemdelingenzaken een sectie "Controle Diplomatieke en Consulaire Posten" opgericht.

Het controlemechanisme werkt als volgt:

- 1) systematische controle van de visumregisters die maandelijks door alle posten moeten overgemaakt worden;
- 2) wanneer er een abnormale stijging wordt waargenomen voor bepaalde posten of bepaalde nationaliteiten, zullen de visumaanvraagformulieren aan een grondig onderzoek worden onderworpen;
- 3) wanneer er een vermoeden ontstaat omtrent het bestaan van een netwerk zal het Bureau der Opsporingen worden ingelicht, dat op zijn beurt een verslag zal overmaken aan de Centrale Cel Illegale Immigratie.

Door de uitvoeringsdiensten van het Bureau Visa wordt een bijzondere aandacht besteed aan de visumaanvragen, ingediend door vrouwen uit risicolanden qua prostitutienetwerken (vb. Filippijnen, Thailand, Mauritius, enz ...).

3.4.2.4. Project teneinde te komen tot een vermindering van het aantal identiteitsbewijzen en tot het gebruik van moeilijk te vervalsen documenten

In 1996 zullen de huidige (gele) identiteitskaarten voor vreemdelingen en de (blauwe) verblijfskaarten van onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie vervangen worden door nieuwe fraudebestendige documenten van hetzelfde type als de Belgische nationale identiteitskaarten. Hoofdbedoeling van dit project is het zo snel mogelijk voorkomen van documentenfraude en discriminaties tussen Belgen en vreemdelingen weg te werken.

De vernieuwing van deze documenten zal ongeveer twee à drie jaren in beslag nemen.

Om fraude met documenten voor asielzoekers zo veel mogelijk uit te sluiten zal een nieuw uniform goed beveiligd document met geïntegreerde foto, vingerafdruk en beveiligd laminaat worden ingevoerd. Dit document zal op centrale wijze worden aangemaakt op de Dienst Vreemdelingenzaken, die tevens zal instaan voor de verdeling, de afgifte en de eventuele vervanging. De inwerkingtreding van dit document is voorzien voor het najaar 1996.

Het is tevens nuttig te vermelden dat België bij de Europese Unie een voorstel heeft ingediend met betrekking tot de aanvaarding van de principes van de noodzaak van de beperking in aantal, de uniformiteit en de centrale aanmaak van de reis-, identiteits- en verblijfsdocumenten. De voormelde principes werden op voorstel van België ook met de meeste interesse besproken tijdens de derde interpolvergadering Valse Documenten te Lyon op 5 en 6 september 1995 en de twaalfde Internationale Fraudeconferentie (IFC) te Fribourg van 18 tot 22 september 1995, alwaar initiatieven werden geformuleerd om deze thema's om te zetten in internationale resoluties.

De voordelen van deze principes zijn de volgende:

- minder en beter beveiligde identiteitsdocumenten;
- betere visuele kennis van de documenten door de controleurs;
- verhoging van de controleerbaarheid van de documenten en van het rendement van de controles;
- uitsluiting van het thans veel voorkomend fenomeen van blanco-identiteitsdocumenten bij lokale besturen en het misbruik ervan.

Ook in België dient er nog heel wat te gebeuren om die principes op alle terreinen (voor alle documenten die in aanmerking komen om illegale immigratie te organiseren) in de praktijk te brengen.

3.4.2.5. Gebruik en misbruik van de asielprocedure door personen die betrokken zijn in mensenhandel (in het bijzonder) en maatregelen teneinde dit misbruik tegen te gaan

A. In het recente verleden hebben het Bureau der Opsporingen van de Dienst Vreemdelingenzaken en de Centrale Cel Mensenhandel van de Rijkswacht in dit verband reeds enkele vaststellingen verricht met betrekking tot asielzoekers uit bepaalde landen, aan de hand van representatieve manuele steekproeven op basis van het verhoren in de administratieve dossiers. Hierbij had men vooral oog voor de gevolgde reisroutes, de transitplaatsen, de transportmiddelen, de organisatoren, de tussenpersonen en passeurs, en de gebruikte documenten.

Er werd niet alleen geconstateerd dat bepaalde netwerken een belangrijke rol speelden bij het aantrekken van pseudo-asielzoekers naar België, maar tevens dat er enkele aantrekkelijke elementen in het Belgisch systeem waren (o.a. lange asielprocedure, toelating tot arbeiden, geen effectieve verwijdering na beëindiging van de asielprocedures omdat er van de betrokken overheden geen reisdocumenten werden bekomen, mogelijkheid om meervoudige asielaanvragen onder verscheidene identiteiten in te dienen, enz ...).

Via een gezamenlijke aanpak van het fenomeen door alle betrokken diensten en het treffen van enkele adequate maatregelen (waaronder ook wetswijzigingen) kwam met tot een beheersing van het probleem.

Als voorbeelden worden aangehaald het indijken van de illegale immigratiekanalen vanuit India en Pakistan. De recente operatie TAMTAM (een Nigeriaans netwerk met behulp van valse Britse en Portugese documenten) heeft aangetoond dat in dit geval 75% van de geïntercepteerde illegale immigranten, uitgeprocedeerde asielzoekers waren. Zeer veel Westafrikaanse vrouwelijke asielzoekers (vooral uit Nigeria en Ghana) blijken in de prostitutie te werken.

- B. Het aanwenden van de asielprocedure om een verblijf te dekken dat enkel bedoeld is om (gedwongen) prostitutie te bedrijven, is geen uitzonderlijk fenomeen. Maar de diensten belast met het onderzoek van de asielaanvraag zijn slechts zelden op de hoogte. Er zijn slechts weinig personen die hun werkelijke activiteiten bij hun aankomst verklaren. De activiteiten moeten bijgevolg worden vastgesteld. De gemeentelijke controle op de activiteiten van de asielzoekers is echter nagenoeg onbestaande.

Wanneer men vaststelt dat een asielzoeker betrokken is in de prostitutie, doet de bevoegde instantie het nodige om de asielaanvraag bij voorrang af te handelen.

Het spreekt voor zich dat de slachtoffers die uit het milieu van de mensenhandel willen stappen van de ministeriële circulaire kunnen genieten, ook wanneer ze asielzoekers zijn. Aanvragen voor de toepassing van de omzendbrief van slachtoffers van de neo-slavernij uit andere milieus (clandestiene naaiateliers - huishoudpersoneel - bouwvakkers) zijn zeldzaam maar een stijging wordt vastgesteld.

C. Praktijken van kinderhandel, voornamelijk vanuit Afrika, en meer bepaald uit Zaïre

De kinderen komen meestal in België aan op grond van een (valse) inschrijving in het paspoort van een rechtmatig gevestigde vreemdeling. Het gebeurt minder op basis van valse persoonlijke documenten. Veelal komen ze naar Europa via de luchthaven van een buurland van het land van bestemming. (Reden: de verblijfsdocumenten van derde landen zijn minder gekend door de controlediensten. Bovendien hopen de smokkelaars dat de rijkswacht minder doortastend zal controleren vermits de reisbestemming een ander land betreft).

Het merendeel van deze kinderen komen een familielid vervoegen. Zij kunnen zich niet beroepen op de regelgeving inzake gezinshereniging omdat de familiale band geen verblijf toelaat (neven - kozijns - broers - ...), of omdat ze geen geldig bewijs van hun afstamming kunnen voorleggen, of omdat ze geen visum kunnen bekomen (geen recht op gezinshereniging tijdens de asielprocedure of omdat de ouders zelf illegaal in het land verblijven).

In verband met heel wat andere kinderen is de bedoeling van de smokkel niet zo duidelijk. Het is mogelijk dat een deel terecht komt in de kinderprostitutie, maar bewijzen hiervoor zijn er niet.

D. Om de hierboven vermelde problemen te verhelpen zijn en blijven van bijzonder belang:

- de snelle afhandeling van de asielprocedure teneinde oneigenlijk gebruik te voorkomen;
- goede coördinatie tussen alle betrokken diensten (inbegrepen de gemeentelijke diensten die moeten instaan voor de controle ter plaatse);
- voorzichtige aanpak bij verlening van visa ten aanzien van bepaalde categorieën van personen in bepaalde landen en grote waakzaamheid bij controle op de luchthaven.

De cijfers over het afleveren van verblijfsvergunningen laten niet toe evoluties vast te stellen. Het is niet duidelijk hoeveel dossiers er geopend werden in 1995, hoeveel er afgesloten werden, of er regularisaties geweest zijn, enz...

Uit de toelichting kan afgeleid worden dat de opmerkingen over bureau C van de Dienst Vreemdelingenzaken, zoals verwoord in 1.2.1., gegrond zijn.

Het afleveren van bewijzen van inschrijving in de gemeente voor een termijn van zes maanden (de "derde fase") ligt aan de lage kant (volgens de meegedeelde cijfers betreft het twaalf dossiers). De onthaal- en begeleidingscentra signaleren een terughoudendheid van de Dienst Vreemdelingenzaken voor het afleveren van een toelating tot inschrijving in de gemeente. Er dient op gewezen dat dit de begeleiding van de slachtoffers bemoeilijkt en hun bereidheid en beschikbaarheid om medewerking te verlenen aan het gerechtelijk onderzoek nadelig kan beïnvloeden.

Volledigheidshalve dient hier aan toegevoegd te worden dat het aarzelen toepassen van de derde fase in het afleveren van de verblijfsvergunningen ook voortvloeit uit een gebrek aan medewerking van de parketten die de dossiers onderzoeken. Zij moeten immers tijdig de D.V.Z. informeren of het een dossier van mensenhandel betreft en of het al dan niet nog in onderzoek is. Deze informatie wordt in veel gevallen niet of laattijdig gegeven.

Omtrent het voorkomen van misbruiken met de verblijfsvergunningen werd reeds een vergadering gehouden op 9 oktober 1995 waar, zoals vermeld, de nodige afspraken werden gemaakt. Om oplossingen te vinden voor het gebrek aan bekendheid van de omzendbrief werd op de eerste vergadering van de Interdepartementale Coördinatiecél een werkgroep opgericht.

Het is wenselijk prioriteit te verlenen aan de uitvoering van de voorstellen omtrent fraude bestendige documenten. Hierbij moet zo veel als mogelijk gestreefd worden naar systemen waarbij de aanmaak en de distributie gecentraliseerd worden. Er zijn immers te veel blanco documenten in de gemeentehuizen die blijkbaar gemakkelijk kunnen gestolen worden en door het criminele milieu "nuttig" gebruikt worden.

De 6° directie, verantwoordelijk voor de asielzoekers beklagt zich over het gebrek aan toezicht vanwege de gemeentelijke politiediensten op de activiteiten van de asielzoekers en de gebrekkige informatiedoorstroming naar het centrale niveau. Anderzijds is het bekend dat een aantal politiediensten niet meer gemotiveerd zijn om op te treden omdat in veel gevallen de DVZ geen blijf weet met vreemdelingen die hier illegaal verblijven of illegale activiteiten ontplooiën.

In enkele grote steden levert dit ernstige problemen op voor de politiediensten die belast zijn met de controle op de prostitutiesector. Het lijkt aangewezen een sereen debat te openen over de vraag of het doorlopen van een asielprocedure kan samengaan met het "werken" in de prostitutiesector. In geval het antwoord negatief zou zijn, moet adequater en prompter opgetreden worden waar zich dit voordoet.

Een duidelijke stellingname door de bevoegde overheden kan desgevallend de mogelijkheid verschaffen om efficiënter op te treden in een aantal situaties van mensenhandel of mensensmokkel.

Het ligt voor de hand dat eventuele maatregelen in dit domein geen afbreuk mogen doen aan de omzendbrief omtrent verblijfsvergunningen voor de slachtoffers.

De 6° directie stelt vast dat er zeer weinig slachtoffers uit andere sectoren beroep doen op het systeem van verblijfsvergunningen, maar dat het aantal vragen niettemin toeneemt.

De onthaalcentra ervaren problemen bij het aanvragen van verblijfsvergunningen voor slachtoffers als de problematiek van de betrokkenen buiten de sector van de seksuele uitbuiting valt.

In het vooruitzicht van een betere verspreiding en bekendmaking van de omzendbrief dient voldoende duidelijkheid geschapen te worden over het toepassingsveld van de omzendbrief.

3.4.3. Centraal Bureau voor Opsporingen bij de Rijkswacht, Cel Mensenhandel

3.4.3.1. Slachtofferopvang

De omzendbrief inzake opvang van slachtoffers werd vertaald in een interne korpsonderrichting. De specifieke opvang van slachtoffers van mensenhandel werd geïntegreerd in het geheel van de slachtofferbejegening en maakt deel uit van het opleidingspakket van alle gradengroepen. Om tegemoet te komen aan de geëigende verwachtingen van de opvangcentra, werden deze bij het opstellen van het lessenpakket betrokken. Dit gebeurde in uitvoering van de aanbevelingen van de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid.

De rijkswacht is tevens betrokken bij een project van de Vlaamse Gemeenschap om te komen tot een basisnetwerk voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

3.4.3.2. Akties, resultaten en te trekken lessen

A. **Kwantitatief**

De centrale cel initieerde, coördineerde of steunde 197 vermeldenswaardige onderzoeken in het domein van de mensenhandel. Het ging daarbij om 89 dossiers van georganiseerde illegale immigratie, 24 dossiers van exploitatie van de illegale arbeid van vreemdelingen en 84 dossiers van de exploitatie van vreemdelingen in het domein van de seksualiteit. 58 van deze dossiers werden afgerond tot en met de veroordeling en/of de genomen administratieve maatregel.

- Bij deze acties werden in 1995, 26 passeurs gevat en verwijderd.
- De centrale cel wordt steeds meer geconsulteerd met betrekking tot afgifte van visa of arbeidsvergunningen. Dit leidde tot een beduidende vermindering van het aantal misbruiken in die domeinen, mede doordat nieuwe modi operandi gedetecteerd werden waarmee de administraties misleid werden.
- De centrale cel heeft samen met DVZ, 85 gevallen van mogelijke schijnhuwelijken of bigamie aanhangig gemaakt bij de bevoegde parketten.

B. Kwalitatief:a) Verschijningsvormen

Prostitutie: Zonder dat er een daling is aangetoond van het aantal slachtoffers uit Azië of Afrika, is er een toename vastgesteld van het aantal slachtoffers uit Oost-Europa. Verdere verschuivingen zijn dat het steeds jongere slachtoffers betreft, dat het pervers en gewelddadig karakter van de prostitutie toeneemt, dat het verborgen karakter verhoogd is, dat gezien de nabijheid van de herkomstlanden en hoewel het aantal netwerken toeneemt, zij kleiner zijn en minder georganiseerd opereren. Verder kunnen naast vrouwen ook steeds meer adolescente jongens het slachtoffers worden.

Pedofilie en sekstoerisme: Een analyse van het profiel van de reizigers naar risicolanden heeft niet toegelaten om een profiel van "de sekstoerist" te achterhalen. Een nieuwe meer verfijnde analyse wordt overwogen. Er wordt wel een tendens vastgesteld dat de pedofilie nu ook bv. in Nederland aan zijn trekken kan komen door de liberale wetgeving ter zake en door het feit dat jonge kinderen er blijkbaar worden ingevoerd. Het is verder uiterst moeilijk gebleken om inlichtingen in te winnen in het pedofielenmilieu. Dit komt vooral omdat er geen wettelijke regeling voor infiltratie bestaat. Ook het ingaan op het aanbod van kinderen met het oog op prostitutie is onmogelijk gebleken gezien het ontbreken van een wettelijke regeling op de provocatie.

Kinderpornografie: Sinds het strafbaar stellen van het bezit van kinderpornografie werden enkele inbeslagnames uitgevoerd. Het verder onderzoek om de herkomst van de producten en de slachtoffers te achterhalen loopt moeilijk. In samenspraak met het NIC en de betrokken parketten wordt werk gemaakt van een identificatieprocedure van de slachtoffers in een poging om via hen bij de producenten te komen.

Computeraanbod: Zowel pornografie als het aanbod van (kinder)prostitutie hebben hun weg gevonden via geautomatiseerde dragers en kanalen. Actie blijft voorlopig beperkt tot het opvolgen van het aanbod en het bestuderen van in het buitenland reeds genomen maatregelen en de voorlopige povere resultaten ervan.

b) Modi operandi

Binnenkomst: Het betrekkelijk klein aantal illegalen dat aan de Schengen-buitengrenzen gedetecteerd wordt bv. in verhouding tot het aantal personen dat zich in het binnenland zonder documenten aanbiedt om er asiel te vragen, heeft ons op het spoor gebracht van het massaal misbruik van Schengen-visum vervangende documenten. Deze documenten worden zo veelvuldig gestolen en zijn dermate slecht beveiligd dat ze vrij goedkoop op de markt te koop zijn. Deze documenten laten toe om zich bv. als Turk aan te melden op de luchthaven van Frankfurt en probleemloos het Schengen-gebied te betreden doordat men laat geloven reeds over een verblijfsdocument voor België te beschikken. We proberen de nodige aanbevelingen te formuleren om het aantal soortgelijke documenten te verminderen en om er bepaalde veiligheidscriteria voor op te stellen.

Nep-Europeanen: De snelle aangroei van het aantal vreemdelingen van Europese oorsprong in ons land heeft ons ertoe aangezet om in het land van herkomst een aantal verificaties uit te voeren. Er wordt vastgesteld dat gestolen en vervalste documenten massaal gebruikt worden om in België een verblijfsvergunning voor EU-onderdaan te bekomen. Dit heeft als voordeel dat elke latere politiecontrole het illegaal verblijf niet meer kan achterhalen en ook dat de nep-Europeaan geniet van ruimere mogelijkheden tot gezinshereniging onder de Europese regels dan deze voorzien in de Belgische wet. Een grondige controle van bij de eerste aanbieding op de gemeente kan een oplossing bieden voor dit probleem.

Look alikes: Het massaal verlies van Belgische identiteitskaarten door personen van het niet-Europese type en het misbruik van deze documenten dat wordt vastgesteld in onze buurlanden heeft ons ertoe aangezet om het profiel te onderzoeken van dit georganiseerd verlies van documenten. Hieruit blijkt dat vooral recent genaturaliseerde vreemdelingen van buiten Europa zeer frequent hun Belgische identiteitskaart verliezen in de eerste jaren na de naturalisatie. Een grondiger politie-onderzoek bij aangifte van een tweede verlies alsook de beperking van de geldigheidsduur van het nieuwe document hebben in het buitenland dit soort misbruiken doen afnemen.

Schijnhuwelijken: De omzendbrief over de schijnhuwelijken heeft op slag een sterke daling veroorzaakt in het aantal gemengde huwelijken dat in België wordt afgesloten. Buitenlandse ervaring leert ons echter dat er gelijktijdig een verplaatsing van de huwelijken naar het buitenland op volgt. Voor de landen waar de legalisatie van de documenten voor de gezinshereniging die daarop volgt, meer inhoudt dan het authentiek verklaren van handtekeningen stelt dit geen probleem. In België is dit nog niet het geval en zal de notie "legalisatie" dringend moeten verruimd worden tot het onderzoek naar de inhoud van de documenten. Zodra onze ambassades hiertoe de bevoegdheid en de middelen krijgen zal ook hier het misbruik kunnen verminderd worden.

Adoptie: Er is zicht op misbruiken die kunnen voorkomen bij transnationale adopties die lopen via erkende adoptiebureaus. Die hebben vooral te maken met het weinig professioneel karakter van die instellingen en het onbetrouwbaar karakter van de administraties in de landen van herkomst. Elk totaalbeeld van de andere adopties die wettelijk mogelijk zijn op eigen initiatief ontbreekt echter.

Daarenboven schijnen sommige gemeenten niet te weten dat bv. aan een 35-jarige geadopteerde niet automatisch een Belgische identiteitskaart kan afgegeven worden. Misbruiken zijn dan ook legio en een globale herziening van het probleem dringt zich op.

3.5. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Alhoewel de strijd tegen internationale mensenhandel hoofdzakelijk op Belgisch grondgebied gevoerd wordt, is de medewerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van onze diplomatieke posten in het buitenland tamelijk belangrijk, vooral wat de preventie en de informatie betreft.

3.5.1. Onze diplomatieke posten in het buitenland

3.5.1.1. De Belgische diplomatieke posten in het buitenland kunnen netwerken van mensenhandel ontdekken en de Belgische autoriteiten (de Centrale Cel Netwerken van de Rijkswacht, de Dienst Vreemdelingenzaken, ...) hiervan inlichten.

Het vermoeden dat men met mensenhandel te maken heeft vloeit voort uit de vaststelling dat valse documenten voorgelegd worden, dat de aanvragen tal van onregelmatigheden en eigenaardigheden vertonen, enz...

Enkele voorbeelden:

- In landen waar er nog een visumplicht bestaat, worden tal van toeristenvisa's door jonge meisjes aangevraagd; vaak zijn ze werkloos en lijkt toerisme hoogst onwaarschijnlijk. Praktisch altijd gaat het om een prostitutie netwerk.
- Werkvergunningen voor vrouwelijke caberetartiesten, aangevraagd door dubieuze impresario's en/of agentschappen, zijn maar al te dikwijls een middel om in het circuit van de prostitutie te geraken.
- Manifeste schijnhuwelijken, met Belgen uit eenzelfde streek afkomstig, wijzen ook dikwijls op een georganiseerd "huwelijks-toerisme".
- Te veelvuldige adoptieaanvragen voor kinderen van een bepaalde leeftijdsgroep, en afkomstig uit een bepaald land, kunnen op georganiseerde kinderprostitutie wijzen, vooral wanneer die adopties uiteindelijk in België niet doorgaan, en de kinderen na enkele jaren naar hun land van oorsprong teruggestuurd worden.
- De in België gevestigde firma's die uitnodigingen sturen aan vreemde "zakenlui" en zich borg stellen voor visa aanvragers, zijn soms loutere "brievenbus-firma's" (d.w.z. onbestaande firma's), of dekmantel-bedrijven, die naast hun officiële activiteiten vooral vreemdelingen in België trachten binnen te krijgen.

De pseudo zakenlui verdwijnen onmiddellijk na hun aankomst in België, en verblijven illegaal op ons grondgebied of in een ander westers land.

- Een overdreven aantal aanvragen om in België hoger onderwijs te volgen (bij voorbeeld een 30-tal Bengladeshi die zich op de universiteit te Gent als eerstejaarsstudenten wensen in te schrijven, en verondersteld zijn de lessen in het Nederlands te volgen), wijst meestal op een netwerk van mensenhandel.

- 3.5.1.2. Onze diplomatieke posten in het buitenland kunnen ter plaatse nagaan of de in België voorgelegde documenten authentiek zijn. Ook de identiteit en de familiale toestand van de vreemdelingen kan ter plaatse onderzocht worden.

Dit spuurwerk kan met of zonder de samenwerking van de lokale autoriteiten gebeuren. (De plaatselijke verantwoordelijken zijn, helaas, dikwijls onbetrouwbaar, en corruptie is in vele landen veralgemeend.) Men kan van het Belgisch diplomatiek personeel moeilijk verwachten dat ze al de twijfelachtige documenten grondig zouden onderzoeken. Dit is een onmogelijke taak, en er dienen dan ook andere formules bedacht te worden.

- Het aanwerven van betrouwbare lokale onderzoekers, die de taal spreken en verwant zijn met de lokale frauduleuze praktijken, zou onze taak in het buitenland vergemakkelijken.
- Gespecialiseerde apparatuur om vervalsingen op te sporen zou naar de meest "gevoelige" posten moeten gestuurd worden.
Een internationale samenwerking op het gebied van valse documenten komt langzamerhand tot stand.

3.5.2. De Belgische liaisonofficieren van de rijkswacht en van de gerechtelijke politie

Deze liaisonofficieren, die aan onze diplomatieke posten verbonden zijn, en waarvan de activiteiten oorspronkelijk gericht waren tegen de drugtrafiek, leveren ook uitstekend werk in de strijd tegen internationale mensenhandel.

Men zou het aantal liaisonofficieren kunnen vermeerderen, en die functie op de Belgische ambassades veralgemenen, vooral in die landen waar mensenhandel floreert. Niet alleen België, maar ook andere landen zenden liaisonofficieren uit, en er bestaat nu reeds in het buitenland een vlotte samenwerking tussen de liaisonofficieren van verscheidene landen.

Liaisonofficieren zouden ook een deel van het controlewerk kunnen verrichten in het land (of in de landen) waar ze actief zijn. Zoals reeds vermeld, kunnen onze diplomatieke posten niet al de twijfelachtige documenten grondig nagaan. (In sommige landen zijn er meer valse dan authentieke stukken in omloop!)

3.5.3. Deelname van ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan internationale vergaderingen.

Vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken nemen deel aan internationale vergaderingen, conventies en seminaries over mensenhandel, clandestiene immigratie en aanverwante onderwerpen. De op deze fora ingewonnen informatie wordt aan de bevoegde Belgische instanties doorgegeven.

Tal van internationale gespecialiseerde bijeenkomsten kunnen rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op de preventie en op de bestrijding van internationale mensenhandel.

Het op punt stellen van controlemechanismen voor de buitengrenzen van de Europese Unie (Schengen) heeft uiteindelijk ook een weerslag op de internationale mensenhandel.

Bij internationale bijeenkomsten worden praktische informatie uitgewisseld over de routes, de netwerken en de methodes van de georganiseerde internationale mensenhandel. Nieuwe reglementeringen, en de omzeiling van bestaande reglementeringen worden besproken.

Internationale mensenhandel verplaatst zich naar gelang de vraag en het aanbod, en benut de zwakste schakels van de controlemechanismen om mensen te verplaatsen en te verhandelen.

Het uitwisselen van informatie om deze trafiek te beletten is dus essentieel.

3.5.4. Demarches van Belgische diplomaten in het buitenland Demarches bij buitenlandse ambassades te Brussel

Wanneer een netwerk mensenhandel ontdekt wordt, moet het ook vernietigd worden. Dit is echter niet altijd vanzelfsprekend, omdat we met twee fundamentele moeilijkheden te kampen hebben.

De organisatoren zijn buitenlanders die niet in België kunnen aangehouden worden, omdat ze de trafiek ter plaatse aan kleine handlangers overlaten. In hun land van oorsprong zijn de leiders van criminele internationale trafieken vaak rijke, belangrijke, ongenaakbare personen.

De slachtoffers van internationale mensenhandel zijn praktisch altijd gewillige of gedwongen medeplichtigen.

Dit betekent dat de illegalen die bij ons verblijven, en slachtoffers zijn van mensenhandel, de trafikanten toch zullen helpen de wetten te omzeilen. Het is dan soms ook uiterst moeilijk de medewerking van de slachtoffers te bekomen om netwerken op te rollen, zelfs wanneer ze niet als schuldigen aanzien en behandeld worden door onze overheden.

Demarches van onze diplomatieke posten ter plaatse, en demarches bij buitenlandse ambassades te Brussel zijn soms vereist om een einde te stellen aan internationale mensenhandel.

Een bijkomende moeilijkheid berust in het feit dat de slachtoffers van mensenhandel in de meeste gevallen over geen enkel identiteitsbewijs beschikken (alle reis- en identiteitsdocumenten worden door de trafikanten afgenomen), en daarbij elke vorm van medewerking weigeren, om te beletten naar hun land van oorsprong teruggestuurd te worden.

Eerst moet hun nationaliteit nagegaan worden, en daarna moet men van de bevoegde buitenlandse ambassades reisdocumenten bekomen, teneinde ze naar hun land van oorsprong terug te sturen.

De medewerking van sommige buitenlandse ambassades is soms praktisch onbestaand.

De rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is zowel op het vlak van preventie als van het detecteren van internationale mensenhandel van groot belang.

In de nota worden een aantal belangrijke vaststellingen gedaan, onder andere omtrent de postbusfirma's en aanwijzingen van kinderhandel, die duidelijk maken dat een aantal nieuwe maatregelen en gecoördineerde acties zich opdringen.

De vraag naar bijkomende verbindingsofficieren verdient ernstig te worden onderzocht. Het Centraal Bureau voor Opsporingen van de Rijkswacht is immers op grond van zijn ervaringen op het terrein dezelfde mening toegedaan en voegt daar aan toe dat het legaliseren van documenten door onze diplomatieke posten in het buitenland, zeker in bepaalde risico-landen meer moet georiënteerd worden naar de inhoud van de documenten.

Men kan van het Belgische diplomatieke personeel moeilijk verwachten dat ze al de twijfelachtige documenten grondig zouden onderzoeken. Dit is een onmogelijke taak, en er dienen dan ook andere formules bedacht te worden. Dit probleem moet dringend aangepakt worden, want het ligt aan de basis van het feit dat het migratiebeleid de facto en ten onrechte uitgegroeid is tot een anti-mensenhandelbeleid, waarvan meer en meer niet-fraudeurs eveneens het slachtoffer worden. Gezien de problematiek structureel is, zou best naar een structureel antwoord uitgezien worden, dat een vernieuwd evenwichtig migratiebeleid mogelijk maakt dat ook de rechten van niet-fraudeurs in ere herstelt.

Het lijkt ons te verregaand om alle slachtoffers van mensenhandel als gewillige of gedwongen medeplichtigen te benoemen en daaruit af te leiden dat zij trafikanten helpen om de wet te omzeilen. Deze bedenking geldt wellicht in grote mate voor mensensmokkel maar minder voor mensenhandel stricto sensu.

In het recent verleden hebben wij vastgesteld dat bepaalde buitenlandse ambassades in ons land niet op de hoogte zijn van wat België onderneemt tegen de mensenhandel en welke voorzieningen er getroffen werden ten behoeve van de slachtoffers. De Minister van Buitenlandse Zaken kan aan deze lacune verhelpen.

3.6. Het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

3.6.1. De wet van 1 juni 1993 betreffende de bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen

Voor de toelichting van deze wet verwijzen wij u naar 1.1.3.

3.6.2. Samenwerkingsakkoord van 31 maart 1995 tussen de Federale Regering en de Regeringen van de Gewesten inzake de coördinatie van de controles inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten

Dit samenwerkingsakkoord draagt ertoe bij uitvoering te geven aan de Algemene Beleidsnota Vreemdelingenbeleid zoals aangenomen door de Ministerraad van de Federale Regering op 24 april 1992.

Het werkt de opdracht uit die door de Regering werd gegeven aan de politiediensten en de Inspectie van de sociale wetten om de gezamenlijke controles inzake tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten in de verschillende regio's en de verschillende sectoren op te voeren.

Het verhoogt de efficiëntie van de bevoegde diensten om ondermeer de hierboven toegelichte wet omtrent tewerkstelling van vreemdelingen met illegaal verblijf te doen naleven en overtredingen effectief te sanctioneren.

In het samenwerkingsakkoord wordt op federaal niveau voorzien in een stuurgroep "Inspecties Buitenlandse Arbeidskrachten" en per gerechtelijk arrondissement in een Arrondissementele Inspectiecel "Buitenlandse Arbeidskrachten".

De arrondissementele Inspectiecellen moeten maandelijks vergaderen en ernaar streven om 1 dag per maand gezamenlijke acties uit te voeren waarbij het kwalitatieve aspect moet primeren op het kwantitatieve.

Een centrale plaats wordt ingenomen door de inspectiediensten en administraties die afhangen van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Minister van Sociale Zaken, de diensten die onder de bevoegdheid vallen van de Minister van Binnenlandse Zaken (Politie, Rijkswacht en de Dienst Vreemdelingenzaken) en de diensten van de Minister van Justitie.

De operationalisering en het opdrijven van de controle op illegale tewerkstelling wordt ondersteund door een Dienst "Coördinatie Inspecties Buitenlandse Arbeidskrachten" die ondergebracht wordt bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

De opdracht van Rijkswacht en Politie bestaat erin bijstand te verlenen aan de toezichthoudende ambtenaren en deze te informeren over elke tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten die in strijd is met de wetgeving betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit.

Zij moeten de nodige vaststellingen verrichten en de maatregelen uitvoeren die zich opdringen in het kader van de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

De instelling van een reeks databanken bij de diverse betrokken diensten moet een vlotte gegevensuitwisseling, analyse en opvolging van de acties mogelijk maken.

Ook de gevolgen die gegeven worden aan de P.V.'s door de correctionele rechtbank, het Openbaar Ministerie (minnelijke schikking) of de Dienst Administratieve Geldboeten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid zullen worden geregistreerd in een databank. De Dienst Coördinatie wordt belast met het opstellen van een jaarverslag omtrent de evolutie

van de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten zoals voorzien in artikel 13 van de wet van 1 juni 1993 betreffende de tewerkstelling van illegalen.

Dit samenwerkingsakkoord is een belangrijk instrument voor ondermeer de toepassing van de wet omtrent de tewerkstelling van illegalen. Bijgevolg is deze overeenkomst ook belangrijk voor een meer doeltreffende aanpak van de strijd tegen de mensenhandel door acties te richten op diegenen die er financieel voordeel uithalen.

Dit akkoord is 18 dagen na het totstandkomen van de wet ter bestrijding van de mensenhandel ondertekend.

Het wekt verwondering dat in dit protocol geen gewag gemaakt wordt van het begrip mensenhandel. De finaliteit van mensenhandel is immers de exploitatie van al dan niet legale tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Bestrijding van illegale tewerkstelling is dus een wezenlijk onderdeel van de strijd tegen de mensenhandel.

Er wordt in deze overeenkomst evenmin gewag gemaakt van slachtoffers van mensenhandel. Er wordt niet gesproken over het belang dat getuigenissen van slachtoffers kunnen hebben om netwerken te bestrijden. Er wordt evenmin uitgelegd dat er speciale maatregelen getroffen werden voor slachtoffers en dat er gespecialiseerde organisaties zijn die deze personen kunnen opvangen.

De controles op onregelmatige tewerkstelling bieden in een aantal gevallen een enige gelegenheid aan de slachtoffers om aan het milieu waarin zij vertoeven te ontsnappen.

Het is op z'n minst een gemiste kans dat in dit akkoord diegenen die de controles op het terrein verrichten niet gewezen worden op de aandacht die zij moeten hebben voor eventuele slachtoffers in situaties van illegale tewerkstelling en dat hen geen richtlijnen meegegeven worden omtrent de opvang van de slachtoffers en de mogelijkheden van samenwerking met de op initiatief van de overheid opgerichte onthaalcentra voor de slachtoffers.

De wet ter bestrijding van de mensenhandel voert de mogelijkheid in (artikels 9 en 10) tot het instellen van een vordering tot staking van de activiteiten van een inrichting waar overtredingen op de sociale wetgeving zijn vastgesteld en waar er een redelijk vermoeden bestaat dat bepaalde als mensenhandel te beschouwen misdrijven worden gepleegd.

Een minimale verwijzing naar de wet ter bestrijding van de mensenhandel kon in deze overeenkomst die kort nadien werd afgesloten redelijkerwijze verwacht worden. Een aantal van de Ministers die dit samenwerkingsakkoord hebben opgesteld, hebben nochtans een belangrijke rol te vervullen in de strijd tegen de mensenhandel. Blijkbaar integreren zij dit onvoldoende in het geheel van hun beleid.

De verslaggeving die jaarlijks moet gegeven worden aan het Parlement inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten kan een aantal relevante gegevens bevatten in verband met de strijd tegen de mensenhandel.

Een eerste verslag wordt verwacht in de loop van dit jaar en zal dus pas in het tweede rapport van het Centrum kunnen verwacht worden.

Het is jammer dat ons niets aan cijfergegevens werd overgemaakt over de toepassing van deze wet.

3.6.3. Het statuut van de au-pair jongeren

Kortelings wordt een Koninklijk Besluit getroffen waarbij het huidige statuut van au-pair-jongeren wordt afgeschaft. Deze beslissing vloeit voort uit het feit dat misbruiken vastgesteld werden en dat het systeem onvoldoende beantwoordt aan het oorspronkelijk opzet, meer bepaald culturele uitwisseling en verbeteren van de taalkennis.

De Gemeenschappen of Gewesten kunnen eventueel nieuwe formules uitwerken.

3.7. Het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu: de Dienst Sociale Inspectie

Het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie over de mensenhandel wees terecht op de inbreng die de sociale inspectiediensten gehad hadden in bepaalde onderzoeken. Niet wat het criminele aspect ervan betrof maar wel wat de uiteindelijke financiële gevolgen van het onderzoek voor de betrokken verdachten betrof. Dit kon gerealiseerd worden via een strikte toepassing van de sociale wetgeving. Er wordt dan ook gepleit voor een multidisciplinaire aanpak van dergelijke onderzoeken.

De Minister van Sociale Zaken heeft reeds in 1994 het initiatief genomen om in het kader van de opdracht van de dienst Sociale Inspectie een politiek ter zake te ontwikkelen. Een politiek die een pragmatische aanpak voorstaat inzake de bestrijding van alle fenomenen die zich voordoen inzake de mensenhandel in zijn ruimste betekenis, d.w.z. een doorgedreven samenwerking met de diverse bevoegde diensten, inzonderheid wat het sociaalrechtelijke luik betreft.

Hiertoe wordt in eerste instantie een kaderuitbreiding van deze dienst gevraagd en ook bekomen, zo is een contingent van negen sociaal-controleurs toegekend, waarvan de stageperiode op 31 maart 1996 beëindigd wordt.

Anderzijds worden door deze dienst contacten gelegd op nationaal niveau met de bevoegde diensten van de Rijkswacht en werd medewerking verleend aan diverse grote onderzoeken.

De reorganisatie van de Dienst Sociale Inspectie en de kaderuitbreiding heeft toegelaten dat nu reeds in de regio West-Vlaanderen twee sociaal-controleurs full-time belast zijn met het verrichten van onderzoeken inzake de mensenhandel. Onder leiding van een sociaal inspecteur wordt gestreefd naar een gestructureerde aanpak inzake de bestrijding van de mensenhandel op lokaal niveau. Terzelfdertijd wordt door de betrokken sociaal-inspecteur een studie verricht naar de sociaalrechtelijke regelgeving als mogelijkheid tot een efficiëntere bestrijding van de sociale fraude in de sector van de seks-industrie en daaruit voortvloeiende bijdrage in de bestrijding van de mensenhandel in het algemeen.

Het optreden van de Sociale Inspectie kan de mensenhandel zwaar treffen op financieel vlak. Aangezien heel wat van de activiteiten illegaal zijn worden er uiteraard geen bijdragen voor de sociale zekerheid afgedragen. Het vorderen van de ontdoken bijdragen, vermeerderd met de boetes loopt al vlug in de honderdduizend of de miljoenen frank.

Het rapport van de sociale inspectie verduidelijkt niet of er in dossiers van mensenhandel ontdoken of achterstallige S.Z.-bijdragen gevorderd en geïnd werden.

Het rapport verduidelijkt ook niet of in de dossiers waar veroordelingen werden uitgesproken, zoals bvb. de zaak De Coene, de diensten van de Sociale Inspectie effectief hebben opgetreden.

3.8. Het Ministerie van Financiën - Bijzondere Belastinginspectie (BBI)

De BBI werkt regelmatig samen met de vier andere fiscale administraties (Directe Belastingen, BTW, Registratie en Domeinen, Douane en Accijnzen, Kadaster) die als hoofdpdracht hebben om de belastingen, rechten en taksen die hen werden toevertrouwd te berekenen, te controleren en te innen. De administratie van de BBI oefent fiscale controle uit op omvangrijke dossiers die een samenwerking vergen van deskundigen uit verschillende fiscale disciplines en die, zo nodig, verricht worden met de medewerking van controle-ambtenaren uit andere ministeriële departementen. De BBI heeft vooral tot taak om kanalen van fiscale fraude op te sporen, om ze te voorkomen en om ze, zo mogelijk, energiek te beteugelen zodra ze zich voordoen.

De ambtenaren van de administratie van de BBI beschikken voor het vervullen van hun opdrachten over alle onderzoeksmiddelen die de wettelijke bepalingen en reglementeringen inzake belastingen, de rechten en de taksen ter beschikking stellen van de ambtenaren van de verschillende belastingadministraties (cf. artikel 87 van de wet van 8 augustus 1980 houdende budgettaire voorstellen van 1979-1980, B.S. van 15 augustus 1980).

Rekening houdend met de specifieke opdracht die haar is verleend, in het kader van de bestrijding van de georganiseerde fiscale fraude, dient de administratie van de BBI, nauw samen te werken met het Openbaar Ministerie volgens de bepalingen van de artikels 327 van het Wetboek op de Inkomensbelasting 1992 en 93 quaterdecies van het Wetboek op de BTW.

Er wordt nochtans op gewezen dat de belastingsambtenaren niet mogen deelnemen aan de huiszoekingen en de ondervragingen die door de gerechtelijke autoriteiten worden gevoerd en dat ze niet als getuigen mogen opgeroepen worden op straffe van nietigverklaring van de strafrechtelijke procedure. Deze laatste bepaling is evenwel niet van toepassing op de ambtenaren van de fiscale administraties die bij het parket zijn gedetacheerd en op de ambtenaren die ter beschikking zijn gesteld van het Centraal Bureau dat belast is met de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie.

De administratie van de BBI organiseert enkel controle-operaties in de activiteitensectoren die door de internationale mensenhandel worden gevisieerd indien er ernstige aanwijzingen van fiscale fraude door het parket worden gemeld of in gevolge klachten of verklikking. Zo werden er in het verleden verschillende onderzoeken in het prostitutiemilieu gevoerd. Belastingsambtenaren, en meer bepaald die van de Administratie van de BBI zullen overigens, conform de bepalingen van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, nauwgezet de verplichting naleven om aan het Openbaar Ministerie alle inbreuken op de fiscale en andere wetgevingen te melden die ze in de uitoefening van hun ambt vernemen.

Anderzijds werken de ambtenaren van het Ministerie van Financiën, van de sociale inspectie, van de politiediensten en van de rijkswacht in het kader van de bestrijding van inbreuken op de sociale en de arbeidswetgeving samen in arrondissementele cellen, op basis van een protocol van 30 juli 1993.

Het witwassen van geld en fiscale fraude zijn gemeengoed in de sectoren waar de mensenhandel heerst. In dit kader benadrukt de Parlementaire Onderzoekscommissie het belang dat er geacht moet worden aan de voorafgaandelijke financiële analyses.

Bovendien heeft de Regering in haar antwoord op het verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie beloofd dat er bijkomende wettelijke bepalingen zouden worden uitgevaardigd voor het uitvoeren van deze voorafgaandelijke onderzoeken, maar dit is nog niet gebeurd. Daardoor kunnen politiediensten die weet hebben van een manifeste fraude of die minstens ernstige vermoedens hebben over de onwettelijkheid van sommige activiteiten in een inrichting niet optreden wegens het uitblijven van deze nieuwe wettelijke bepalingen.

Ook in dit rapport zijn geen cijfers terug te vinden die de effectiviteit van het optreden van deze diensten illustreren.

3.9. Het Ministerie van Volksgezondheid en Maatschappelijke Integratie

De toekenning van steun aan slachtoffers van de mensenhandel is onontbeerlijk indien wij in ons land aan de slachtoffers een reële kans willen bieden om aan het milieu van de mensenhandel te ontkomen. Het gebrek aan enig inkomen duwt de slachtoffers rechtstreeks in het zwartwerk of kan gemakkelijk leiden tot recuperatie door het milieu dat hen heeft uitgebuit.

Ook voor de leefbaarheid van de gespecialiseerde onthaalcentra voor de opvang en de begeleiding van de slachtoffers is deze steunverlening noodzakelijk.

De Federale Minister van Maatschappelijke Integratie heeft, op basis van een voorstel dat op de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid werd geformuleerd, een Koninklijk Besluit uitgevaardigd dat voorziet in de rechtstreekse financiering aan de gespecialiseerde onthaalcentra van de steun die zij verlenen aan de slachtoffers die zij begeleiden¹⁶.

De toepassing van het systeem dat in het K.B. van 1995 nog beperkt was tot de vzw "Payoke" werd verruimd tot de vzw "Pag-asa" en er werd een aanvraag ingediend opdat het Waalse gespecialiseerde onthaalcentrum, de vzw "Sūrya", ook van het systeem zou kunnen genieten.

Een eerste Koninklijk Besluit werd genomen in 1994 voor de V.Z.W. Payoke. Voor dat jaar werd 2.155.920 fr uitbetaald voor de opvang van gemiddeld 24 personen. Voor 1995 werd 4.511.454 fr uitbetaald aan Payoke voor de opvang van gemiddeld 23 personen.

Het K.B. dat de toepassing van dit systeem moet mogelijk maken voor Pag-asa is tot op heden nog niet getekend. Dit heeft zwaar gewogen op het budget van 1995 van Pag-asa die de steun die aan de slachtoffers werd uitbetaald geprefinancierd heeft.

Het systeem heeft toegelaten om het probleem te ondervangen van de weigering van de OCMW's van de grootsteden, waar de onthaalcentra gevestigd zijn, om financiële steun aan de slachtoffers te verlenen, niettegenstaande het feit dat deze volledig terugbetaald wordt door de Federale Overheid. Dit heeft wel tot gevolg dat de gespecialiseerde onthaalcentra de last moeten dragen van de prefinanciering van de sociale uitkeringen. Aangezien het desbetreffend K.B. jaarlijks moet hernieuwd worden en de uitbetalingen aan de centra pas kunnen starten nadat het is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, gaat het al vlug om een prefinanciering van meer dan zes maanden en honderdduizenden franken tot meer dan een miljoen. De onthaalcentra kunnen dit eigenlijk niet dragen en verliezen bijgevolg veel geld door het aangaan van dure leningen.

¹⁶ Koninklijk Besluit van 7.04.1995 houdende financiering van de noodhulp en van opvang verleend aan personen die voor een tijdelijke opvang doorgestuurd worden door het Onthaalcentrum "Klein Kasteeltje" en aan de slachtoffers van mensenhandel in 1995, B.S. 10.11.1995.

3.10. Het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking

De mensenhandel vindt zijn oorsprong in de sociaal-economische onevenwichten die de rijke van de arme landen scheiden. We kunnen ondersteuning bieden in deze landen, in het belang van de (potentiële) slachtoffers op twee niveaus.

Informatie- en sensibiliseringscampagnes opzetten om mensenhandel te voorkomen en integratieprojecten ondersteunen voor de slachtoffers die terugkeren.

De Parlementaire Onderzoekscommissie heeft de thematiek van de relatie tussen de mensenhandel en de onderontwikkeling uitgebreid behandeld¹⁷, alsook de rol van de ontwikkelingssamenwerking in een structureel beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel¹⁸.

Op Regeringsniveau heeft het Staatssecretariaat voor Ontwikkelingssamenwerking een pilootproject met de Filippijnen opgestart ter bestrijding van de vrouwenhandel.

In maart 1995 ondertekenden de regeringen van beide landen een algemene politieke verklaring. Het definitieve akkoord werd ondertekend op 22 januari 1996.

Het project dat twee jaar duurt, en waarvoor een budget van 27,6 miljoen BF is voorzien, betreft in het bijzonder het probleem van de vrouwenhandel, met andere woorden de seksuele uitbuiting van Filippijnse vrouwen die richting Europa en meer bepaald naar België komen.

Het project heeft twee luiken:

- enerzijds een luik wetenschappelijk onderzoek dat wordt gevoerd door een gespecialiseerde cel van de universiteit van Gent in samenwerking met de plaatselijke universiteit "Ateneo de Manila". Dit onderzoek wil vooral de wettelijk-juridische aspecten en de sociale en economische oorzaken van het fenomeen bestuderen. De resultaten van de analyse zouden moeten leiden tot het formuleren van ontwerpen van wetteksten en van internationale overeenkomsten in het kader van de bestrijding van de uitbuiting van Filippijnse vrouwen in België, of nog in Europa;
- anderzijds een luik van gecoördineerde acties die aan Filippijnse NGO's worden toevertrouwd. Deze acties hebben tot doel om sensibiliseringscampagnes op te zetten die gericht zijn op de vrouwen die in het buitenland wensen te gaan werken, op de betrokken organisaties en verantwoordelijken en op de aandacht van de plaatselijke publieke opinie. Dit luik bevat overigens ook een project van hulp bij wederaanpassing voor slachtoffers die naar het land zijn weergekeerd en voor onderzoek van de individuele situatie van de slachtoffers.

Het project met de Filippijnen is dus een pilootproject waarvan de evaluatie hopelijk zal leiden tot uitbreiding naar andere landen van herkomst of tot het opzetten van samenwerkingsverbanden met andere Europese landen om gezamenlijke of gecoördineerde acties te voeren in bepaalde herkomstlanden die een bijzonder "risico" vormen.

Tot slot heeft België via de Internationale Arbeidsorganisatie een project uitgewerkt van educatieve ondersteuning bij het sensibiliseren van de syndicaten op het vlak van vrouwen- en kinderarbeid in Thailand, Viëtnam en Indonesië.

¹⁷ Zie verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie, Document van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nr. 673/7-91/92 (B.Z.), I.3., p. 14 tot 16.

¹⁸ Idem, V.1., p. 98.

Dit project werd uitgewerkt door de voormalige Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking toen de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel de problematiek onderzocht en wordt verdergezet door de huidige Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit project kan leiden tot belangrijke inzichten in de problematiek van de mensenhandel en tot een doorgedreven en praktische internationale samenwerking.

In de mensenhandel zijn inmiddels wel een aantal verschuivingen opgetreden. Zo wordt er de laatste jaren meer en meer gerecrueteerd uit landen van Centraal en Oost Europa.

Door de gewijzigde opstelling van de Gewesten inzake arbeidskaarten voor "cabaretartiesten" komen er, althans via legale kanalen, ons inziens minder Filipijnse vrouwen naar België voor de sector van de "seksindustrie".

Hoewel er geen concrete cijfers voorhanden zijn om dit te illustreren hebben wij de indruk dat in de gemengde huwelijken de Filipijnse vrouwen nog steeds een belangrijk aandeel vormen en zijn er aanduidingen dat dit in een aantal gevallen niet zonder problemen verloopt. Het lijkt ons aangewezen dat het project met de Filippijnen hieraan voldoende aandacht zou besteden.

De problematiek van het dienstbodenpersoneel, zowel in de private sector als de diplomatieke kringen is tot op heden weinig uitgediept. Dit verdient bijzondere aandacht in het kader van dit samenwerkingsproject.

Het is ook belangrijk bijzondere aandacht te besteden aan het probleem van het sekstoerisme waarvoor de wet ter bestrijding van de mensenhandel nieuwe mogelijkheden biedt om misdrijven te sanctioneren.

Tenslotte is het aangewezen om bij het zoeken naar een samenwerking met de Filippijnen een model voor ogen te houden dat tegelijk zeer soepel kan overgedragen worden naar andere, zich eventueel nieuw aandienende landen.

HOOFDSTUK 4: **ACTIVITEITEN OP NIVEAU VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN**

De tussenkomst van de Gemeenschappen en de Gewesten blijkt bijzonder belangrijk te zijn in het kader van de uitvoering van de maatregelen ten gunste van de slachtoffers en vooral op vlak van de ondersteuning van de gespecialiseerde onthaalcentra.

Het bestaan van gespecialiseerde sociale onthaalcentra voor de opvang en de begeleiding van slachtoffers van de internationale mensenhandel vormt een van de basisvereisten voor het ontwikkelen van een humanitaire benadering. Het sociale luik van het beleid is bovendien onlosmakelijk verbonden met het repressieve luik, vermits in het kader van de verdediging van de rechten van de slachtoffers de doeltreffendheid van de tussenkomsten op gerechtelijk vlak verhoogt en de bestrijding van de netwerken vergemakkelijkt.

Het tekort op vlak van de gespecialiseerde structuren voor de sociale opvang van de slachtoffers werd sedert 1993¹⁹ aan de openbare overheden gemeld. Op grond hiervan werden de Gemeenschappen en de Gewesten die bevoegd zijn voor de persoonsgebonden materies, geraadpleegd met het oog op het oprichten van een netwerk van gespecialiseerde onthaalcentra voor de opvang en de begeleiding van slachtoffers van de internationale mensenhandel.

Deze overlegondes leidden in januari 1994 tot onderhandelingen die op aanvraag van de Gemeenschappen en de Gewesten door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werden georganiseerd met de vertegenwoordigers van de bevoegde Gemeenschaps- en Gewestministers en met de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, om de respectievelijke verantwoordelijkheden in deze materie te definiëren en de daaruit voortvloeiende financiële bijdrage die elkeen aan deze organisaties zou moeten verschaffen.

Deze ontmoeting vormde het uitgangspunt voor de Federale Regering om op de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 15 februari 1994 gedurende vijf jaar drie miljoen frank per Gewest uit te trekken voor het vervolledigen en het versterken van de hulp die door de Gewesten en de Gemeenschappen werd toegekend ter oprichting van een gespecialiseerd onthaalcentrum voor opvang en begeleiding van de slachtoffers van de internationale mensenhandel in elk Gewest.

Dit engagement heeft het mogelijk gemaakt twee nieuwe gespecialiseerde onthaalcentra op te richten. De V.Z.W. "Pag-asa" te Brussel en de V.Z.W. Sürya in Luik voor het Waals Gewest. De Vlaamse Gemeenschap heeft een specifiek project opgestart.

4.1. De Vlaamse Gemeenschap

4.1.1. Payoke

De V.Z.W. Payoke is reeds een zestal jaar actief in Antwerpen in de hulpverlening en begeleiding van prostituees. In dat kader hebben zij een specifiek project, Saralek, opgestart voor hulp en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast werd ook nog de V.Z.W. Asmodee opgericht als onthaaltehuis voor de slachtoffers.

¹⁹

Zie hoofdstuk 3.1.; hoofdstuk 2, 1.5.

"Payoke" wordt gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap in het kader van het nieuwe decreet op het Algemeen Welzijnswerk en werkt nu onder de koepel V.Z.W. TRIAS. Voor 1995 kreeg Payoke ongeveer 1,5 miljoen frank. Het krijgt ook Gesco's vanwege de Minister van Tewerkstelling.

Het onthaaltehuis, Asmodee, is erkend als onthaaltehuis en krijgt subsidies, ongeveer 4,2 miljoen frank in 1995, van de Minister van Welzijn en Gezin.

4.1.2. Basisnetwerk

Op basis van de beslissing van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 15 februari 1994 betreffende de financiële steun van de Federale Regering aan de initiatieven van de Gemeenschappen en de Gewesten, besliste de Vlaamse Gemeenschap een project op te starten om de eerstelijnsdiensten te sensibiliseren en sterker te betrekken bij de problematiek van de mensenhandel. Dit moet leiden tot een ondersteunend netwerk rond de gespecialiseerde onthaalhuizen Payoke en Pag-asa.

De financiering van het project gebeurt door het Impulsfonds. Een budget van drie miljoen Bf op jaarbasis werd goedgekeurd en dit voor vijf opeenvolgende jaren. Het project ging van start op 1 juni 1995. Eén voltijdse kracht werd hiervoor aangeworven.

De begeleiding van het project gebeurt door een Stuurgroep die is samengesteld uit deskundigen en driemaandelijks bij elkaar komt. Vertegenwoordigd in de Stuurgroep zijn:

- het Kabinet van de Minister van Welzijn en Gezin;
- de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn;
- het Kabinet van de Minister van Tewerkstelling;
- het Centraal Bureau voor Opsporingen van de Rijkswacht, Cel Mensenhandel;
- Slachtofferhulp Vlaanderen;
- de V.Z.W.'s Payoke en Pag-asa;
- het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding;
- twee onderzoekers uit de universiteitswereld;
- de medewerker van het project.

Voor de beschrijving van het project zie hoofdstuk 5.

4.2. Het Brussels Gewest: de vzw "Pag-asa"

De vzw "Pag-asa" is het gespecialiseerd onthaaltehuis voor de opvang en de begeleiding van de slachtoffers van de internationale mensenhandel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De vzw werd in juli 1994 opgericht en is sedert mei 1995 volledig operationeel.

De oprichting van de vzw "Pag-asa" is te danken aan de gezamenlijke financiering van de Federale Regering (drie miljoen), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (twee miljoen), de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (een half miljoen Bf) en van de Franse Gemeenschap (een half miljoen).

Vandaag kampt de vzw "Pag-asa", minder dan één jaar na het opstarten van zijn activiteiten, met een structureel tekort van een half miljoen. Deze financiële moeilijkheden zijn te wijten aan het niet naleven, tot op vandaag (15/02/1996), van de aangegane verbintenissen door de Franse Gemeenschap (500.000 Bf).

In het kader van zijn coördinatieopdracht van de NGO's heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding overleggrondes aangevat met diverse openbare overheden om een oplossing te vinden voor dit tekort omdat nu reeds de continuïteit van de activiteiten van de vzw in het gedrang komt. Het overleg loopt nog steeds doch het uitblijven van enige reactie op deze vraag, tot op vandaag, vanwege de Franse Gemeenschap dient toch te worden vermeld.

4.3. Het Waals Gewest: de vzw "Sürya"

De vzw "Sürya", met sociale zetel te Luik, is het gespecialiseerd onthaalcentrum van het Waalse Gewest dat in december 1995 werd geopend.

Zoals voor het gespecialiseerd centrum van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd ook de oprichting van deze nieuwe vzw mogelijk gemaakt door de financiële tussenkomst van verschillende openbare overheden, met name in dit geval: de Federale Regering (3.000.000 Bf), het Waals Gewest (twee Gesco's), de Franse Gemeenschap (1.250.000 Bf) en de Stad Luik (1.900.000 Bf).

Net zoals in Brussel moeten we jammerlijk genoeg vaststellen dat ook hier de verderzetting van de activiteiten van de vzw "Sürya" vandaag reeds in het gedrang komt door een tekort van twee miljoen aan inkomsten voor 1996. Ook hier heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding weerom aanvragen voor financiering bij de bevoegde overheden ingediend om een oplossing te vinden voor het financieringstekort van het Waalse onthaalcentrum.

Bij de huidige stand van zaken van de onderhandelingen moeten we vaststellen dat het Waalse Gewest een zekere interesse vertoont voor het project en dat het bereid is om een bijdrage te overwegen, terwijl de Franse Gemeenschap van haar kant, tot op vandaag, nog geen teken van leven heeft gegeven voor de financiering van dit tekort dat ons zou toelaten om de situatie te ontgrendelen.

Het mag dan al juist zijn dat problemen inzake subsidiëring van sociale organisaties niet eigen zijn aan de projecten van de mensenhandel, en de huidige budgettaire context mag dan al niet gunstig zijn voor nieuwe initiatieven, toch menen we dat het onontbeerlijk is dat de Franse Gemeenschap en het Brusselse en Waalse Gewest zich, in functie van hun bevoegdheden, zouden engageren in deze projecten en ze zodoende het beleid tot bestrijding van de internationale mensenhandel dat door België wordt ontwikkeld zouden ondersteunen. Een beleid waarin het humanitaire luik niet enkel onlosmakelijk verbonden is met zijn repressieve luik, maar waarbij dit een even belangrijke doelstelling moet zijn.

HOOFDSTUK 5: **ACTIVITEITENRAPPORT EN EVALUATIES VAN DE GESPECIALISEERDE CENTRA VOOR OPVANG EN BEGELEIDING VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL**

In dit hoofdstuk vindt u een weergave van de verschillende verslagen die ons werden overgemaakt door de sociale organisaties die elk in een van de Gewesten actief zijn op het vlak van de opvang en de begeleiding van slachtoffers van de mensenhandel. Hun tussenkomsten kaderen dus in de maatregelen die de Regeringen hebben uitgevaardigd ten gunste van de slachtoffers²⁰.

De hulp die door deze organisaties geboden wordt situeert zich op drie niveaus:

- 1° op het sociale vlak: begeleiding bij de verschillende administratieve procedures waarmee de slachtoffers geconfronteerd worden zoals het aanvragen van een voorlopige verblijfsvergunning, sociale steun, een voorlopige arbeidsvergunning enz.;
- 2° op het psychologisch vlak: een individuele begeleiding door medewerkers van het onthaalhuis of in samenwerking met gespecialiseerde diensten. Voor slachtoffers die verblijven in het onthaalhuis gebeurt de begeleiding ook via de werking in groep met de andere slachtoffers;
- 3° op het juridische vlak: de organisatie begeleidt de slachtoffers in de gerechtelijke procedure tegen de personen of netwerken die hen uitgebuit hebben. De organisatie kan zich eventueel burgerlijke partij stellen in de plaats van het slachtoffer zoals voorzien werd in de wet ter bestrijding van de mensenhandel van 13 april 1995.

5.1. De V.Z.W. "Payoke" in Antwerpen

5.1.1. Activiteitenverslag

Vanaf '91, de start van Payoke tot en met '95 volgde Payoke 180 dossiers op. Voor het jaar '95 bedroeg het aantal 38.

Meer dan de helft van de slachtoffers (21) waren van Afrikaanse origine, waarvan de meesten afkomstig uit Nigeria. De gemiddelde leeftijd van deze vrouwen schommelt rond de 25 jaar, de meerderheid onder hen is ongehuwd en slechts een aantal onder hen hebben kinderen.

Wat de toekenning van verblijfspapieren betreft is het opmerkelijk dat de aankomstverklaring voor meer dan de helft van de vrouwen meer dan drie keer werd verlengd.

²⁰

Zie hoofdstuk 1.2.

Profiel van de slachtoffers die zich in '95 bij Payoke aandienden:

Nationaliteit:

| | | | | | | | |
|---------------|-------------|-------------|------------|--------------------|------------|---------------------|------------|
| Afrika | : 21 | Azië | : 5 | Oost-Europa | : 9 | Zuid-Amerika | : 3 |
| Nigeria | : 17 | Filippijnen | : 4 | Polen | : 4 | Ecuador | : 3 |
| Liberia | : 1 | Thailand | : 1 | Oekraïne | : 4 | | |
| Oeganda | : 1 | | | Rusland | : 1 | | |
| Ghana | : 1 | | | | | | |
| Ivoorkust | : 1 | | | | | | |

Leeftijd:

| | |
|-------|------|
| < 20 | : 1 |
| 20-24 | : 10 |
| 25-29 | : 16 |
| 30-34 | : 5 |
| 35-39 | : 4 |
| 40-45 | : 2 |

Burgelijke stand:

| | |
|------------|------|
| gehuwd | : 3 |
| ongetrouwd | : 32 |
| gescheiden | : 3 |

Kinderen:

| | |
|---------------|------|
| geen kinderen | : 30 |
| 1 kind | : 5 |
| 2 kinderen | : 2 |
| 3 kinderen | : 1 |

Verblijfspapieren:

| | |
|---|------|
| bevel om het grondgebied te verlaten | : 3 |
| aankomstverklaring | : 20 |
| inschrijving in het vreemdelingenregister | : 14 |

Aantal verlengingen van de aankomstverklaring:

| | |
|-----------------|-------------|
| geen verlenging | : 5 vrouwen |
| 1 maal | : 1 vrouw |
| 2 maal | : 2 vrouwen |
| 3 maal | : 2 vrouwen |
| 4 maal | : 4 vrouwen |
| 5 maal | : 1 vrouw |
| 6 maal | : 2 vrouwen |
| 7 maal | : 2 vrouwen |
| 8 maal | : 1 vrouw |
| 9 maal | : 1 vrouw |

5.1.2. Evaluatie

5.1.2.1. Toekenning van verblijfspapieren

De mogelijkheden om op een gepaste manier hulp te verlenen, hangen af van de concrete maatregelen die de overheid mogelijks treft. In 1995 is de situatie rond het toekennen van de verblijfsvergunningen veel verbeterd, we hebben nl. goede contacten met de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in Brussel. Toch blijken er nog obstakels te zijn bij het overgaan naar de fase van het toekennen van de inschrijving in het Vreemdelingenregister, dit is een stap die afhangt van het advies van het parket dat de klacht onderzoekt. Dit advies wordt niet steeds verleend. Dit heeft als gevolg dat vele vrouwen hun aankomstverklaring voor slechts twee maanden verlengd krijgen. Hun toekomst kunnen ze dus enkel op korte termijn plannen. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee voor het slachtoffer in kwestie en vormt een zwaar obstakel in de sociaal-psychologische begeleiding vanuit Payoke.

Bovendien komen vrouwen met een aankomstverklaring meestal niet in aanmerking voor een inschrijving in een opleidings- of vormingskursus.

5.1.2.2. Toekenning van arbeidsvergunningen

In de omzendbrief van 7 juli 1994 werd de procedure geregeld die slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid biedt een arbeidsvergunning te verkrijgen.

- Personen die een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten (45 dagen) hebben geen recht op persoonlijke tewerkstelling.
- Personen die in het bezit zijn van een aankomstverklaring kunnen voorlopig worden tewerkgesteld. De eventuele werkgever zal van het bevoegde Gewest een voorlopige arbeidsvergunning ontvangen. Om het vinden van een eventuele werkgever te vergemakkelijken, kunnen slachtoffers mensenhandel van de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden een verklaring ter bevestiging van de tewerkstellingsmogelijkheid bekomen.
- Personen die werden gemachtigd tot een verblijf van meer dan drie maanden (bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister) kunnen bij de werkgever die voor hen een door het bevoegde Gewest afgeleverde arbeidsvergunning kreeg, met een arbeidskaart B worden tewerkgesteld. Om het vinden van een eventuele werkgever te vergemakkelijken, kunnen zij van de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden een verklaring ter bevestiging van de tewerkstellingsmogelijkheid bekomen.

Bij deze procedure kan de betrokkene reeds voorlopig worden tewerkgesteld op voorwaarde dat binnen de drie werkdagen na aanvang van de tewerkstelling een aanvraag wordt ingediend. De arbeidsvergunning wordt afgeleverd aan de werkgever, de arbeidskaart wordt afgeleverd aan de werknemer.

Tot zover de theorie. In de praktijk stellen zich hier echter een aantal problemen:

1^o Vooreerst is er de discussie over de verklaring van de Minister van Tewerkstelling ter bevestiging van de tewerkstellingsmogelijkheid. Dit attest is in feite niet noodzakelijk om een feitelijke toelating tot tewerkstelling te bekomen.

Toch weigert de Dienst Migratie van het Ministerie van Tewerkstelling van het Vlaams Gewest om arbeidskaarten uit te reiken indien dit attest niet voorhanden is.

Het aanvragen van dit - tot nader horen - *nutteloze attest* duurt niet minder dan drie weken. Daarna hebben de "Subregionale Tewerkstellingsdiensten" (S.T.D.) nog twee weken nodig om de eigenlijke toelating af te leveren. In totaal vergt het dus niet minder dan vijf weken om iemand te kunnen laten werken.

2° Een aantal van de vrouwen die bij Payoke in begeleiding zijn, hebben slechts een geldige aankomstverklaring voor twee maanden. Bij vernieuwing van een aankomstverklaring van die duur, duurt het dus eerst vijf weken vooraleer deze vrouw mag gaan werken. Bovendien kan ze dan nog maar drie weken werken. Daarna dient de aankomstverklaring weer te worden vernieuwd en dient de werkgever dus weer vijf weken te wachten tot de betrokken werknemer de tewerkstelling kan hervatten. Dat schrikt werkgevers natuurlijk af zodat slachtoffers van mensenhandel wel in theorie, maar niet in praktijk kunnen werken.

Als betrokken organisatie begrijpen wij, in Payoke, de redenering van de overheid : er moet een goede controle zijn op de tewerkstellingsmogelijkheid. Toch kan het veel eenvoudiger. De feitelijke arbeidskaart voor een bepaalde werknemer zou de mededeling kunnen dragen dat de toelating tot tewerkstelling bij die bepaalde werkgever geldig is zolang de houder van de kaart legaal in België verblijft, eventueel aangevuld met een stempel van de Dienst Migratie. Dit zou in de realiteit perfect mogelijk moeten zijn, aangezien de toelating tot tewerkstelling in de realiteit toch nooit geweigerd wordt maar enkel veel tijd in beslag neemt!

5.1.2.3. De doorstroming van slachtoffers van de politionele diensten naar Payoke v.z.w.

Wij pleiten voor een degelijke informatiecampagne vanwege de overheid naar de politionele diensten toe . Het gebeurt vaak dat deze niet op de hoogte zijn van de concrete mogelijkheden van Payoke voor slachtoffers van mensenhandel. Daardoor worden slachtoffers vaak zonder nadenken het land uitgezet op advies van een of andere politionele dienst. Dit impliceert vaak het wegvallen van interessante getuigenissen die zeer belangrijk kunnen zijn voor het onderzoek naar een bepaald netwerk van mensenhandelaars.

Zo werden in 1995 b.v. enkele slachtoffers uit de gevangenis (!) ontslagen met een "bevel om het land te verlaten"; deze personen verdwenen in België in de illegaliteit. Enkele dagen later bleek dat deze personen nog nodig waren in het kader van een onderzoek. Indien in dit geval genoeg partijen op de hoogte waren geweest van de concrete werking van Payoke, dan hadden wij deze personen kunnen begeleiden zonder dat ze aan hun lot moesten worden overgelaten.

Al te vaak wordt immers vergeten dat Payoke ook een halt wil toeroepen aan de mensenhandel en dat meer samenwerking met b.v. de politionele diensten bijgevolg onontbeerlijk is.

5.2. De V.Z.W. "Pag-asa" te Brussel

5.2.1. Activiteitenverslag

Het activiteitenverslag dat wij u voorleggen beslaat een periode van nog geen jaar. Het personeel voor dit nieuwe project (4 full-times) is pas sedert half maart 1995 aan de slag. De eerste maanden werden volledig besteed aan de inrichting van de lokalen en aan het opstellen van zowel de interne als de externe reglementeringen.

Deze voorbereidende fase die de grondslagen van het project legde, werd op 12 mei 1995 afgesloten door in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de officiële opening van de vzw te organiseren. Deze opening vond plaats in het stadhuis van Brussel-Stad in aanwezigheid van meer dan honderd personen uit de politieke wereld, uit gerechtelijke middens, uit de politiediensten en de sociale diensten die in het Brussels Gewest actief zijn.

Sedert mei '95 werken we aan het leggen van contacten en van samenwerkingsverbanden met partners die onontbeerlijk zijn voor ons project, zoals: de politiediensten, de gerechtelijke instanties, de Dienst Vreemdelingenzaken, de administratieve diensten die instaan voor de toepassing van de bepalingen ten gunste van de slachtoffers en de gespecialiseerde sociale diensten (opleidingscentra, medische diensten, psycho-therapeutische begeleidingscentra, vreemdelingenorganisaties, ...).

De activiteiten van "Pag-asa" beogen vooral de slachtoffers van de mensenhandel die voorwerp zijn van sexuele uitbuiting. Nochtans werden we reeds gecontacteerd met andere vormen van mensenhandel (adoptie, handel met oogmerk van economische uitbuiting). Op dat vlak werd onderzoekswerk verricht om deze fenomenen uit te diepen. Er werden ook contacten met buitenlandse NGO's gelegd (Frankrijk en Nederland) om informatie en ervaringen uit te wisselen.

Pag-asa werd sedert juni 1995 door dertig personen gecontacteerd die individuele situaties van mensenhandel hebben aangeklaagd. Uitgezonderd drie contacten verliepen ze allemaal via een tussenpersoon. Het betrof tweeëntwintig vrouwen, twee mannen en zes minderjarigen waaronder één kind. De tussenpersonen zijn bijna altijd privé-initiatieven die actief zijn op het terrein zoals "Adzon", "Le Mouvement du Nid", "Espace-P", de sociale dienst van het Rood Kruis en in een paar gevallen ook buitenlandse ambassades. Slechts vijf slachtoffers werden doorverwezen door politiediensten. We hebben een onderhoud gehad met 20 slachtoffers waarvan er 14 opgevangen werden in het onthaalhuis voor een gemiddelde duur van 56 dagen. Het betrof in alle 14 gevallen uitsluitend vrouwen (waarvan één met een klein kind) die allen het slachtoffer waren van een of andere vorm van sexuele uitbuiting.

In twee gevallen heeft het onderzoek geleid tot veroordelingen. Zes dossiers zijn nog in onderzoek. Momenteel worden vier dossiers opgevolgd waarbij in sommige ervan meerdere slachtoffers betrokken zijn.

5.2.2. Evaluatie

5.2.2.1. Samenwerking met de parketten

Er zijn maar weinig contacten geweest met het Parket van Brussel over concrete dossiers. Er zijn echter wel verschillende ontmoetingen geweest om informatie te verstrekken over het bestaan en de rol van de vzw. Er zijn eveneens contacten geweest met twee Jeugdrechtbanken voor dossiers van vreemde minderjarige meisjes die verwickeld waren in het prostitutiemilieu.

Tot op heden moet vastgesteld worden dat het initiatief tot contactname steeds van Pag-asa is gekomen. Er is dus enkel samenwerking in het licht van tussenkomsten die van Pag-asa uitgaan aangaande potentiële situaties van mensenhandel waarvan de vzw in kennis werd gesteld. De indruk is dat de problematiek van de mensenhandel nog weinig gekend is bij de gerechtelijke instanties.

5.2.2.2. De Rijkswacht

Ook de contacten met de Rijkswacht werden steeds op initiatief van Pag-asa gelegd, zij het om informatie te verstrekken, of nog om ze te bevragen over acties die ze in de sector hebben gevoerd.

Er zijn verschillende contacten geweest met de Cel "Mensenhandel" van het CBO van de Rijkswacht. Uit deze contacten blijkt dat de cel volledig bereid is om met de vzw samen te werken, maar in de praktijk werd geen enkel slachtoffer door deze dienst doorverwezen.

De rijkswacht blijkt over heel wat informatie te beschikken over prostitutiemilieu en de mensenhandel en lijkt erg actief op dit vlak. De informatie die Pag-asa kan inwinnen is overigens steeds welkom op hun dienst.

De indruk is dat het niet tot een echte samenwerking gekomen is. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is misschien de gebrekkige doorstroming naar de mensen op het terrein over de maatregelen die genomen werden ten gunste van de slachtoffers. Maar de indruk is ook dat de belangrijkste hinderpaal ligt aan het feit dat de mannen op het terrein het er moeilijk mee hebben om een mogelijk slachtoffer van uitbuiting en mensenhandel te zien in de vreemdeling die ze interpelleren of aanhouden (die overigens vaak illegaal is en actief in een milieu dat weinig gewaardeerd wordt, zoals de prostitutie).

Wat er ook van zij, Pag-asa betreurt dat de Cel "Mensenhandel" van de Rijkswacht nog geen beroep heeft gedaan op Pag-asa. Dit zou immers een belangrijk signaal kunnen zijn naar de plaatselijke brigades toe.

5.2.2.3. Politie en gerechtelijke politie

Het probleem van de informatieverstrekking stelt zich blijkbaar nergens zo scherp als bij de gemeentelijke politiediensten en de gerechtelijke brigades. Hoe mag men nu van de agenten verwachten dat ze slachtoffers naar gespecialiseerde onthaalcentra verwijzen als zelfs hun oversten niet op de hoogte zijn van de bepalingen en procedures die van kracht zijn ?

Bovendien is vastgesteld dat er, naast deze gebrekkige communicatie, ook weinig bereidheid is om samen te werken met de onthaalcentra. Pag-asa is op de hoogte van één bepaald geval waarbij de politiemannen, die diezelfde dag ontmoet waren, een jonge vrouw die duidelijk het slachtoffer van seksuele uitbuiting was naar haar ambassade hebben gevoerd opdat deze laatste erop zou toezien dat het bevel om het grondgebied binnen de 5 dagen te verlaten zou worden uitgevoerd. Het bevel dat haar zonet betekend werd, was waarschijnlijk gebaseerd op de informatie die dezelfde politiedienst aan de Dienst Vreemdelingenzaken had overgemaakt !

Vanuit deze enkele opmerkingen en concrete voorbeelden richt Pag-asa aan de Regering, die een beleid uittekent om de hulpverlening en begeleiding van slachtoffers te ondersteunen, de vraag om initiatieven te nemen opdat de diensten op het terrein die belast zijn met de effectieve uitvoering van de maatregelen, niet enkel geïnformeerd zouden worden, maar ook duidelijke richtlijnen zouden krijgen om deze maatregelen uit te voeren.

5.2.2.4. Andere diensten

Er bestaan zeer positieve contacten met de eerstelijns sociale diensten. Nochtans is het gebrek aan samenwerking vanwege het Klein Kasteeltje te betreuren, terwijl het publiek dat er opvangen wordt toch een bijzondere doelgroep vormt die door de netwerken van de mensenhandel wordt geviseerd.

5.2.2.5. De Dienst Vreemdelingenzaken

Algemeen genomen is de samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken goed. De laatste maanden is echter vastgesteld dat de Dienst geneigd is om een steeds meer restrictieve interpretatie te hanteren van de omzendbrief met betrekking tot de toekenning van voorlopige verblijfsvergunningen voor slachtoffers. Zo kan bijvoorbeeld een vreemde vrouw die in België werd aangeworven als poetsvrouw, maar die door haar werkgever seksueel werd uitgebuit, geen aanspraak maken op de beschermingsmaatregelen die voor slachtoffers van de mensenhandel werden uitgevaardigd. Deze beperkingen vloeien, ons inziens, niet voort uit de wet tot bestrijding van de mensenhandel, noch uit de omzendbrief.

De restrictieve interpretatie van de omzendbrief is des te meer verwonderlijk omdat men voor het ogenblik echt niet kan spreken van enig misbruik op dit vlak, aangezien er erg weinig naar de opvangcentra doorverwezen wordt. Als er dan toch een meer restrictieve toepassing van de omzendbrief moet zijn, dan meent Pag-asa dat dit op een formele manier dient te gebeuren, zodat de opvangcentra de juiste begrenzings van hun actieterrein kennen.

5.2.2.6. Terugbetaling van de sociale bijstand door het Ministerie van Volksgezondheid

Pag-asa wacht nog steeds op het K.B. inzake de rechtstreekse financiering van de sociale bijstand aan de slachtoffers, via de erkende vzw's die hen opvangen, dat zou uitgebreid worden tot Pag-asa. Het niet tekenen van dit K.B. heeft Pag-asa voor 1995 genoopt om alle kosten inzake opvang en herberging van slachtoffers op zich te nemen.

5.2.2.7. Subsidies

Voor 1996 zijn de middelen die Pag-asa door de openbare overheden worden toegezegd aanzienlijk verlaagd. Alhoewel er onderhandelingen werden aangevat, wenst Pag-asa mee te delen dat het hoopt dat de openbare overheden, en vooral het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap, consequent zouden blijven voor wat hun engagement betreft omdat de niet-naleving ervan het project in gevaar brengt. Pag-asa is derhalve verplicht om leningen aan te gaan en de terugbetaling van de interesten betekent een verlies van de middelen die men kan besteden aan de slachtofferhulp.

5.2.2.8. Begeleiding van de slachtoffers

Pag-asa ervaart maar weinig problemen bij de sociale begeleiding van de slachtoffers. Toch kan men hier de moeilijkheden vermelden die zich stellen bij de inschrijving in Franstalige scholen van Brussel, aangezien de slachtoffers niet over een Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister beschikken. Inschrijving van de kinderen van de slachtoffers in een kinderdagverblijf is eveneens onmogelijk. Deze moeilijkheden zijn niet enkel gekoppeld aan de verblijfstitel van de slachtoffers, maar ook aan het feit dat ze geen toegang hebben tot de ziekteverzekering.

Tot slot moeten de moeilijkheden vermeld worden van de toepassing van de bepalingen inzake de toekenning van een voorlopige arbeidsvergunning die in de omzendbrief zijn opgenomen. Het bekomen van een voorlopige arbeidsvergunning neemt zoveel tijd in beslag dat vrouwen de job die ze gevonden hebben verliezen alvorens ze aan de slag zijn kunnen gaan.

Al deze elementen zijn zeker niet bevorderlijk voor de herinpassing en de integratie van deze personen.

5.2.2.9. Varia

Pag-asa wil afsluiten met het ten berde brengen van het probleem van de minderjarigen (vooral Nigerianen) die in het prostitutiemilieu belanden. Het betreft grotendeels jonge meisjes van amper 14 jaar die probleemloos een asielaanvraag bekomen en een identiteitskaart waarop hun leeftijd minstens 18 jaar bedraagt. Het zou, naar onze mening, volstaan dat de politieagenten de identiteit van deze personen onderzoeken om vrij gemakkelijk te achterhalen dat het hier haast nog kinderen betreft. Voor dit probleem moet een vastbesloten maar humane benadering ontwikkeld worden. Men kan niet meer gedogen dat kinderen achter de vitrines van onze bordelen plaatsnemen, zelfs afgezien van de gedachte dat het hier om gedwongen prostitutie zou gaan en dat het misschien wenselijk zou zijn om ze naar sociale instellingen te verwijzen die hen kunnen helpen.

5.3. De V.Z.W. "Sürya" in Luik

De V.Z.W. "Sürya" is pas sedert december 1995 volledig operationeel. Er kan bijgevolg geen gedetailleerd overzicht gegeven worden van de activiteiten en evaluatie. Nochtans wenst Sürya, via dit verslag, reeds een aantal indrukken en vaststellingen weer te geven die werden opgedaan tijdens de werkzaamheden en de eerste contacten die gelegd werden.

5.3.1. Activiteitenverslag

Het team van Sürya (vier voltijdse medewerkers) is aangeworven sinds 1 oktober 1995. Naast een aantal administratieve zaken werden de eerste maanden vooral gebruikt voor het inrichten van het onthaalhuis en het bureau. Voorts werden de taken van de medewerkers uitgeklaard, de filosofie van het project bepaald en vastgelegd welke methoden in de werking zullen gebruikt worden.

Op 8 december 1995 vond de officiële opening plaats van Sürya op het stadhuis van Luik in aanwezigheid van heel wat personaliteiten.

Er werd ook een aanvang gemaakt met het leggen van contacten met politiediensten, gerechtelijke instanties, administraties en private diensten over heel Wallonië. Op dit ogenblik begeleiden wij "extra muros" drie slachtoffers op administratief, sociaal, psychologisch en juridisch vlak.

5.3.2. Evaluatie

5.3.2.1. De slachtoffers

Sedert het opstarten van de activiteiten zijn drie jonge vrouwen opgevangen die het slachtoffer zijn van diverse vormen van mensenhandel. In het kader van deze tenlastenemingen is nauw en vlot samengewerkt met de BOB van Charleroi voor één dossier, en van Luik voor een ander. Zij bevestigen nu reeds dat ze niet zullen nalaten op Sürya een beroep te doen wanneer ze opnieuw geconfronteerd worden met een slachtoffer van de internationale mensenhandel.

5.3.2.2. Het Centrale Bureau Opsporingen van de Rijkswacht (CBO)

Er werd contact opgenomen met het CBO. Zo stelde zich de vraag over een interne nota van de Rijkswacht die door dit Bureau werd opgesteld en die in de verschillende districten van Wallonië werd verspreid. Deze interne nota had tot doel om een duidelijke definiëring te geven van de omzendbrief met betrekking tot de toekenning van voorlopige verblijfsvergunningen (het toepassingsgebied en zijn begrenzings), om de circulaire bekend te maken en om een homogene toepassing ervan na te streven, ook voor wat betreft de deelname van Sürya. Vanuit de reacties die Sürya van de BOB ontving, waarmee Sürya sinds 1996 in contact is, menen we te mogen afleiden dat deze nota, indien ze ruim verspreid wordt, de samenwerking zal vergemakkelijken tussen de rijkswachters op het terrein en Sürya. De nota biedt alleszins het voordeel dat ze een einde zal kunnen stellen aan de vaak erg persoonlijke en subjectieve interpretaties van de omzendbrief.

Wij denken overigens dat een ordewoord van het CBO een vorm van promotie betekent voor de v.z.w. bij de Rijkswacht en dat de enkelingen die nog weigerachtig staan gerustgesteld kunnen worden voor wat betreft de degelijkheid van het opvangcentrum.

5.3.2.3. De BOB

De contacten met de BOB's blijken over het algemeen positief te verlopen. Alle brigades geven blijk van een bekommernis voor het probleem en zijn geïnteresseerd in Sürya's activiteiten. De verantwoordelijken stellen niettemin de vraag wanneer zij Sürya moeten contacteren. Zij stellen inderdaad allemaal dat ze de instructies van de Dienst Vreemdelingenzaken en desgevallend van de Parketten moeten opvolgen. In het kader van de samenwerking met Sürya stellen zij voor om spontaan aan de Dienst Vreemdelingenzaken en aan de Parketten een verwijzing naar Sürya voor te stellen. Zij zijn er alleszins van overtuigd dat een nota vanuit de CBO over de houding die men hierin moet aannemen ten overstaan van de gerechtelijke instanties tot meer homogene tussenkomsten zou leiden (zie supra).

5.3.2.4. De Parketten

De aanwezigheid bij de officiële opening van slechts één vertegenwoordiger uit gerechtelijke middens getuigt waarschijnlijk van een vorm van gebrek aan interesse voor de problematiek of wijst op een moeilijkheid om met een vzw samen te werken. Wij moeten er ons van bewust zijn dat het opzetten van samenwerkingsverbanden met de sociale sector geen traditie is bij de Parketten. Het is nochtans van wezenlijk belang dat de Parketten op de hoogte zijn van het bestaan van Sürya en van de omzendbrief met betrekking tot de toekenning van een voorlopige verblijfsvergunning aan slachtoffers van de mensenhandel. Heel wat ordehandhavers waarmee Sürya in contact is gekomen, stellen inderdaad dat ze het opvangcentrum slechts mogen contacteren op instructie van het Parket. De mogelijkheid om in contact te treden met een slachtoffer hangt dan ook af van de good-will van de parketten en van de richtlijnen die zij aan de politiediensten geven.

We voegen hieraan toe dat het erg moeilijk blijkt om een vergadering te bekomen die door het Parket-generaal van Luik zou moeten georganiseerd worden. Deze vergadering, die aan het opvangcentrum reeds enkele maanden geleden werd beloofd, heeft tot doel om alle Parketten van het gerechtelijk arrondissement van Luik rond de tafel te brengen om informatie te verstrekken over de vzw en om na te gaan welke samenwerkingsverbanden er op touw kunnen worden gezet. Sürya stelt zich hier dus vragen over. Welke conclusie moet men hieruit trekken ?

In hetzelfde kader verheugt Sürya zich over de uitnodiging die het opvangcentrum, op zijn vraag, van de Procureur-Generaal van Bergen heeft gekregen. Tegen medio-februari zal Sürya deelnemen aan een vergadering met de Parketten, de politiediensten en de rijkswacht van het gerechtelijk arrondissement van Bergen.

5.3.2.5. De Dienst Vreemdelingenzaken

Er zijn uitstekende contacten geweest met het secretariaat van de Directeur-Generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken. Op dit vlak heeft zich tot op heden geen enkele moeilijkheid met deze dienst voorgedaan.

5.3.2.6. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

De deelname van het Centrum aan het project van Sürya is van wezenlijk belang. Sürya verwacht van dit Centrum dat het de v.z.w. en de omzendbrief met betrekking tot de toekenning van voorlopige verblijfsvergunningen via nationale publicaties helpt kenbaar maken.

Het Centrum moet Sürya in staat stellen om deuren te "openen" die ondanks aandringen nog gesloten blijven. Met zijn reputatie en impact verleent deze instelling een geloofwaardigheid aan de v.z.w. en zijn activiteiten, zowel bij de instellingen op het terrein als bij de politiediensten. Sürya hoopt dat dit weldra ook het geval zal zijn in de gerechtelijke middens.

5.3.2.7. Subsidies

De zoektocht naar subsidies is van vitaal belang voor alle verenigingen. Ook wij ontsnappen niet aan deze realiteit aangezien we voor 1996 reeds een tekort van 2 miljoen BF boeken om de werking van ons project te vrijwaren. Bijgevolg lanceren wij een oproep aan de openbare overheden (voornamelijk de Gemeenschap en het Gewest), die overigens de bakermat zijn van ons project, om ons de middelen te verschaffen om de doelstellingen te realiseren die zij voorstaan. Wij hopen dat hun antwoord niet enkel positief zal zijn, maar dat het zich vertaalt in een structurele verbintenis van hun kant, om op die manier heel wat energie en tijd te besparen die nu besteed wordt aan de zoektocht naar de nodige middelen.

5.3.2.8. Varia

1996 zou ons moeten toelaten om onze reflectie te verfijnen. Momenteel is het, bij gebrek aan ervaring, vrij moeilijk om reeds nauwkeurig te bepalen welke de obstakels zijn waarmee we kunnen geconfronteerd worden.

Wij blijven overigens erg optimistisch over de draagwijdte die de vzw zou kunnen bereiken in de loop van het nieuwe jaar.

Wij zijn sedert 1996 immers in contact gekomen met personen die, als slachtoffer van schijnhuwelijken en/of gedwongen huwelijken, op het eerste zicht, niet onder het toepassingsveld van de circulaire vallen en die nochtans een erg specifiek profiel vertegenwoordigen van slachtoffer van de mensenhandel. Deze vrouwen, die door Belgische mannen naar hier gehaald worden (of zelfs gekocht worden) om te huwen, maar voor wie het huwelijk, eens in België aangekomen, dikwijls neerkomt op geweld of zelfs een vorm van slavernij, zijn volledig afhankelijk van hun man want hem verlaten betekent bijna onmiddellijk terugkeren naar hun land. Deze terugkeer betekent dikwijls het begin van een andere nachtmerrie. Een vrouw die als gehuwde vertrokken is maar terugkeert zonder echtgenoot en middelen van bestaan heeft weinig kansen om terug een waardige plaats in de samenleving te vinden. We menen dat deze problematiek moet onderzocht worden om na te gaan of er geen maatregelen kunnen genomen worden om dergelijke situaties te voorkomen en eventueel dergelijke feiten te sanctioneren enerzijds en anderzijds om een waardige terugkeer voor die vrouwen mogelijk te maken. Men dient zich dus te beraden over de mogelijkheden tot uitbreiding van het toepassingsveld van de circulaire en wij verwachten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding dat het deze kwestie aankaart in het kader van de Interdepartementale Cel tot Bestrijding van de Mensenhandel.

5.4. De V.Z.W. "Le Mouvement du Nid"

Voor wat de Parketten-generaal van Luik en van Bergen betreft moeten we vaststellen dat geen enkel Parket, geen enkele dienst van arbeidsinspectie, geen enkele dienst van de gerechtelijke of de gemeentelijke politie noch de BOB "Le Nid" in 1995 gecontacteerd hebben in verband met een dossier inzake mensenhandel. Deze vaststelling geldt ook voor Brussel.

Moeten we hieruit besluiten dat er geen enkele P.V. op enig Parket is toegekomen in verband met de aanwezigheid van illegale arbeidskrachten in de sector van de showbusiness of in de bars ? Indien er P.V.'s werden opgesteld moeten ze ofwel geleid hebben tot onderzoek of vooronderzoek ofwel minstens zijn overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken en aan de arbeidsinspectie.

"Le Nid" heeft redenen om te denken dat de houding van de Parketten als volgt is : cabaretten, bars en peepshows vallen onder de sectoren vertoningen en horeca, waar men zich a priori niet prostitueert vermits de wet het verbiedt. Zolang er vóór het onderzoek geen klacht is en er geen bewijs is van het tegengestelde vallen deze gevallen niet onder toepassing van de circulaire. Van de kant van "Le Nid" heeft men geen kennis van een geval dat in vooronderzoek zou zijn; er werd alleszins geen enkel slachtoffer toevertrouwd.

Volgende vragen dringen zich op:

- Hoe moeten we de substituten duidelijk maken dat onze vzw's niet enkel tussenkomen na het afleggen van een verklaring of het neerleggen van een klacht, maar dat het tot hun rol behoort om voorafgaandelijk tussen te komen om net de mogelijkheid te bieden tot het afleggen van een verklaring of het neerleggen van een klacht die het onderzoek op gang kunnen brengen ?
- Hoe moeten we te werk gaan opdat de gespecialiseerde diensten zoals BOB, GP, gerechtelijke brigades van de gemeentepolitie, maar ook de rijkswachtbrigades en de politiepermanenties de instructies zouden krijgen om de slachtoffers of de potentiële slachtoffers naar ons te verwijzen, zelfs wanneer ze geen verklaring hebben kunnen afleggen of zulks geweigerd hebben ?

In Luik heeft "Le Nid" in augustus 1994 de aanwezigheid van vrouwen van vreemde herkomst in een bar van de streek aangeklaagd. De zaak L. en consoorten kwam in augustus 1995 voor en leidde tot veroordelingen. De zaak is momenteel in hoger beroep. Vonnis op 02/02/1996. Een van de slachtoffers die ons werd toevertrouwd heeft nog altijd een onderkomen bij Le Mouvement Du Nid.

"Le Nid" wenst de moeilijkheden te onderlijnen die het ondervindt in het kader van de begeleiding van de slachtoffers met het oog op hun wederinschakeling. De onzekerheid en de preciaire verblijfssituatie van deze personen vertaalt zich in moeilijkheden op diverse vlakken, zoals de toegang tot sociale bijstand, de opleidingen, de huisvestingsmarkt of de tewerkstelling. In dezelfde lijn wordt hen de toegang tot bepaalde taalcurssussen ontzegd omdat ze niet ingeschreven zijn in het Vreemdelingenregister.

"Le Nid" denkt dat dit een belangrijk probleem vormt, in die mate dat de slachtoffers slechts zelden één van onze landstalen spreken en dat de communicatie toch een basis vormt voor een vertrouwens- en hulpverleningsrelatie met de betrokkenen.

5.5. Project van de Vlaamse Gemeenschap

5.5.1. Doelstelling

Objectief van de installatie van het basisnetwerk situeert zich op twee terreinen:

- 1° Het verhogen van de efficiëntie van de bestrijding van mensenhandel door de voorziening van regionale meldpunten.
- 2° Slachtoffers mensenhandel de garantie bieden op een professionele opvang en begeleiding door de integratie van de lokale steunpunten binnen de bestaande eerstelijnsdiensten.

Het project voorziet in het creëren van lokale steunpunten (tevens meldpunten) in de verschillende provincies in Vlaanderen.

In de uitvoeringsbesluiten van het Decreet op het Algemeen Welzijnswerk wordt de hulpverlening aan slachtoffers toegewezen aan de ambulante welzijnssector.

In overeenstemming met deze herstructurering binnen de welzijnssector worden deze lokale steunpunten gezocht binnen de ambulante Polyvalente Centra.

Het engagement van de Polyvalente Centra om zich als lokaal steunpunt in het netwerk te engageren gebeurt op vrijwillige basis. Het huidige budget binnen het project dat is voorzien om deze opdracht als ambulante centrum te realiseren is zeer beperkt; op jaarbasis krijgen de lokale steunpunten onder de vorm van een aanmoedigingspremie 100.000fr. toegekend.

5.5.2. Opdrachten, functies van de lokale steunpunten

5.5.2.1. Meldpuntfunctie

Politie, rijkswacht, de hulpverlening, sociale dienst gevangenis, klanten van prostituees e.d. kunnen met een (vermoedelijk) slachtoffer bij het lokale steunpunt terecht.

5.5.2.2. Hulpverlening aan de slachtoffers

Onthaal

Het lokaal steunpunt voert een aantal gesprekken met het slachtoffer en verstrekt deze ook de nodige informatie.

Doorverwijzing

Afhankelijk van de situatie van het slachtoffer zal hij of zij worden doorverwezen, hetzij naar een gespecialiseerd onthaaltehuis, hetzij naar de lokale hulpverlening.

Nabegleiding

Een slachtoffer mensenhandel dat niet meer in een opvangcentrum verblijft kan bij een ambulante Polyvalente Centrum terecht voor eventuele psycho-sociale of medische begeleiding en zal van hieruit worden ondersteund in de nodige contacten met diensten zoals OCMW, VDAB e.d.

5.5.2.3. Regionale sensibilisering

In samenwerking met de coördinator van het project is het lokaal steunpunt ook medeverantwoordelijk voor de regionale sensibilisering m.b.t. de problematiek.

Deze sensibilisering gebeurt o.m. naar het politionele apparaat toe, de institutionele en individuele hulpverlening in de regio, OCMW's, de sociale inspektiediensten ...

5.5.3. Stand van zaken

In samenspraak met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Payoke en Pag-asa werd bij aanvang van de uitwerking van het projekt het voorgestelde concept bijgesteld en op punt gezet.

Beslist werd om in de eerste fase van zes maanden het netwerk op te starten in de provincies Limburg en West-Vlaanderen. Partners werden gezocht binnen de ambulante diensten en dit in de periode van volledige herstructurering binnen diezelfde sector.

In de provincie West-Vlaanderen werden twee lokale steunpunten geïdentificeerd. Het Sociaal Centrum van Kortrijk voor de regio Kortrijk-Roeselaere en het Sociaal Centrum van Brugge voor de regio Brugge-Oostende verklaarden zich bereid om zich in het netwerk te engageren.

Voor de provincie Limburg werd het Centrum voor Welzijnswerk te Hasselt met een aantal filialen in de andere regio's van Limburg gekozen.

De aanwezigheid van de diensten Slachtofferhulp, maatschappelijk werk en de ervaring met begeleiding van vreemdelingen waren doorslaggevend bij deze keuze.

Binnen deze twee provincies werden ook de residentiële centra gekontakteerd en geïnformeerd over de oprichting en het functioneren van het basisnetwerk.

In samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de Cel Mensenhandel op het niveau van de rijkswacht, Payoke en Pag-asa werd een eerste trainingssessie ten behoeve van de lokale steunpunten georganiseerd. Hierin kwamen zowel de contextuele problematiek rond mensenhandel, alsook het Belgisch beleid terzake en de specifieke aandachtspunten in de hulpverlening t.a.v. de slachtoffers aan bod.

De concrete samenwerkingsverbanden tussen de gespecialiseerde onthaalcentra en de lokale steunpunten werden gedurende deze training ten gronde uitgetekend.

Ondertussen wordt een 'Wegwijzer rond Beleid Mensenhandel en Hulpverlening aan Slachtoffers' uitgewerkt. Dit is bedoeld als een soort handleiding voor elke hulpverlener die met een slachtoffer mensenhandel wordt gekonfronteerd.

In de tweede fase van dit projekt zullen lokale steunpunten worden geïdentificeerd voor de provincies Oost-Vlaanderen, Brabant en Antwerpen. Dit betekent dat na verloop van 1 jaar het netwerk heel Vlaanderen zal bestrijken.

5.5.4. Evaluatie

Het is uiteraard nog te vroeg om het nut en de efficiëntie van het basisnetwerk te evalueren.

Voorwaarde tot een positieve bijdrage van het Basisnetwerk aan de bestrijding van de problematiek en de opvang van slachtoffers is uiteraard een gesensibiliseerd politioneel apparaat dat bereid is om beroep te doen en samen te werken met de lokale steunpunten.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijke bijkomende arbeidsdruk voor de polyvalente centra die op dit moment niet over genoeg financiële middelen beschikken om bijkomend personeel aan te werven. Indien moest blijken dat het engagement als lokaal steunpunt vanuit de ambulante centra een enorme verzwarende betekening van de takenpakketten dan zal moeten worden gezocht naar bijkomende financiering.

HOOFDSTUK 6: KNELPUNTEN IN HET BELEID VOOR DE BESTRIJDING VAN DE MENSENHANDEL

Dit hoofdstuk vervolledigt de informatie en de besprekingen die reeds gegeven werden in de voorgaande hoofdstukken. Het betreft hier een aantal specifieke maatregelen en problemen die belangrijk zijn in de strijd tegen de mensenhandel. Deze aanvullende analyse door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is voornamelijk gebaseerd op de ervaring met de problematiek van vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

De knelpunten die in dit hoofdstuk toegelicht worden zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van de humanitaire aanpak en de versterking van de doeltreffendheid op repressief vlak.

6.1. Omzendbrief inzake de toekenning van een tijdelijke verblijfsvergunning voor de slachtoffers van mensenhandel: verspreidings-, toepassings- en interpretatieproblemen

In hoofdstuk 1.2.1 gewijd aan de omzendbrief, hebben we al gewezen op het probleem van het gebrek aan bekendheid met deze maatregel. Deze vaststelling wordt bevestigd in de evaluaties die we ontvingen van de VZW's voor het onthaal en de begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel.

Er werden verscheidene problemen gesignaleerd omtrent de praktische toepassing van de omzendbrief door de politie- en inspectiediensten. Dit blijkt vooral een probleem van interpretatie te zijn, dat voortvloeit uit het ontbreken van een toelichting bij de omzendbrief en instructies voor de actoren op het terrein.

Enerzijds stellen we vast dat het zelden gebeurt dat bij de verspreiding van de omzendbrief de medewerkers van de politie- en inspectiediensten ter plaatse tegelijk duidelijke richtlijnen of bijkomende informatie krijgen van de hiërarchische overheden. Anderzijds blijkt er onvoldoende overleg te bestaan tussen de instanties die betrokken zijn bij de toepassing van de omzendbrief - het gaat hier om de politiediensten, de Dienst Vreemdelingenzaken, de Parketten - en de gespecialiseerde sociale organisaties voor het onthaal en de begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel.

Door het gebrek aan contacten tussen de sociale organisaties enerzijds en de politiediensten en justitie anderzijds zijn deze laatsten onvoldoende vertrouwd met de menselijke problematiek die schuil gaat achter dez misdaadfenomenen en zijn zij zich onvoldoende bewust van de complementariteit en het nut van hun wederzijdse samenwerking. Onder de politieagenten en -diensten die terreinwerk doen, meer bepaald in de sector van de georganiseerde misdaad, is er nog veel voorbehoud tegenover de doeltreffendheid van de sociale organisaties en de kansen dat de slachtoffers, dankzij de omkadering en de begeleiding, verklaringen zullen afleggen die de strijd tegen de netwerken versterken.

Dit voorbehoud versterkt een vicieuze cirkel in die mate dat, als er geen contact wordt opgenomen met de sociale organisaties er ook geen praktijkervaring tot stand komt die het nut van de samenwerking, in het kader van het gerechtelijk onderzoek en eventuele vervolging, kan aantonen. Veel personen in moeilijkheden, die potentiële slachtoffers van mensenhandel kunnen zijn, krijgen daardoor geen kans op hulp. Er moet nog veel gewerkt worden aan de versterking van het vertrouwen tussen sociale- en politiediensten.

Binnen de Interdepartementale Coördinatiecel voor de Strijd tegen de Mensenhandel werd een werkgroep opgericht die een oplossing moet bieden voor een betere verspreiding van de omzendbrief en over de versterking van de samenwerking met de sociale organisaties.

We hopen dat de resultaten van deze inspanningen zullen leiden tot een versterking van de toepassing en de doeltreffendheid van het systeem.

Wat betreft het risico op misbruiken van de procedure voor slachtofferhulp, werd er onlangs een overleg georganiseerd tussen de gespecialiseerde sociale organisaties en de vertegenwoordigers van de betrokken en bevoegde Ministers en diensten. Op die manier konden alle partners de problemen voorleggen waarmee zij geconfronteerd worden en konden de nodige afspraken gemaakt worden.

De partners op het terrein worden geconfronteerd met een aantal nieuwe problemen waarbij de toepassing van de omzendbrief vaak moeilijk is.

Naast het fenomeen van de seksuele uitbuiting van vreemdelingen met een onregelmatig verblijf of een preciaire administratieve situatie, verschijnen er nieuwe vormen van uitbuiting, vooral op het economisch domein. Er zijn ons slechts enkele gevallen bekend waarin de omzendbrief werd toegepast in situaties van economische uitbuiting en waarin het slachtoffer werd doorverwezen naar een gespecialiseerde sociale organisatie. In het rapport van de Dienst Vreemdelingenzaken wordt dat probleem eveneens aangesneden door te verduidelijken dat "de slachtoffers van de neo-slavernij in andere sectoren (textielateliers, huishoudelijk werk, handlangers) zeldzaam zijn". Ze stellen nochtans een stijging in de vraag vast.

Om tot een adequate toepassing van de omzendbrief te komen moet er voldoende uitwisseling tot stand gebracht worden tussen de bevoegde openbare overheden en diensten en de gespecialiseerde sociale organisaties, die in contact staan met de personen in moeilijkheden. Op basis van concrete gevallen is het mogelijk een duidelijk beeld van het fenomeen te verkrijgen en te weten welke aanpak er ontwikkeld moet worden ten aanzien van de slachtoffers.

Het respecteren en het verdedigen van de menselijke waardigheid moeten volgens ons de prioritaire streefdoelen zijn van een aanpak die pragmatisch en realistisch moet zijn.

6.2. Een zware en moeilijke procedure voor het slachtoffer

In dit punt geven we een toelichting bij een aantal moeilijkheden waarmee de slachtoffers te kampen hebben bij elke etappe van hun traject om gerechtigheid te bekomen en enige waardigheid te hervinden.

Achter elk dossier schuilt de complexe menselijke realiteit van iemand die angstig is en die alle vertrouwen in zichzelf heeft verloren omdat haar/zijn waardigheid is ontnomen of geschonden.

De redenen of oorzaken waarom iemand in de val kan gelokt worden zijn even belangrijk als de mechanismen die door het milieu gebruikt worden om iemand in die val te houden.

We kennen "grosso modo" de economische, sociale, politieke of culturele redenen die mensen ertoe aanzetten de stappen te zetten waardoor ze in een netwerk terecht komen. We weten ook in grote lijnen welke de methoden zijn die gebruikt worden om hen in de situatie van uitbuiting te houden : bedrog, isolement, opsluiting, bedreiging, geweld, verkrachting... maar soms ook een subtiele vriendelijkheid of verleiding.

Wat we daarentegen niet zo goed weten, zijn de persoonlijke en de meer psychologische redenen die verklaren waarom iemand al dan niet in de val geraakt en blijft. Gezien het hier om persoonlijke redenen gaat, hangen ze sterk af van slachtoffer tot slachtoffer.

Al die factoren hebben hun belang, want zij interveniëren en verklaren waarom slachtoffers een bepaalde houding aannemen - die meestal als "verdacht" beschouwd wordt - tegenover de politiediensten en ons gerechtelijk apparaat. Een houding die het onderzoek van het dossier en de zoektocht naar de "waarheid" vaak (ongewild) bemoeilijkt.

Doorheen de opvolging van verscheidene dossiers hebben we kunnen vaststellen dat elke etappe in de procedure bijna een hindernis vormt in de strijd van het slachtoffer, omdat telkens opnieuw de integriteit en de eerlijkheid ter discussie worden gesteld. Dit is des te meer het geval als het gaat om een slachtoffer van de prostitutie. Voor de slachtoffers wordt zo de verdediging van hun rechten en hun waardigheid een tweede lijdensweg.

Het milieu verlaten, een beslissende maar moeilijke stap...

Het verlaten van het milieu van de mensenhandel is moeilijk omdat de slachtoffers de maatschappij waarin ze terecht gekomen zijn niet kennen en à fortiori niks afweten van het hulpverleningsaanbod. Daarbij komt nog de moeilijkheid, soms zelfs de onmogelijkheid, om te communiceren gezien ze meestal de landstaal niet kennen.

Een slachtoffer, in een dossier dat we gevolgd hebben, heeft omwille van voorvernoemde redenen meer dan één jaar gewacht vooraleer een klacht in te dienen. Pas één jaar na de vlucht was het slachtoffer te weten gekomen dat er sociale hulporganisaties bestaan.

Dit is een realiteit die vaak onbekend en onbegrepen is : de substituut die het hogervermelde slachtoffer bij het indienen van de klacht ondervroeg begon met haar naïviteit en de ware reden van het lange uitstel in twijfel te trekken. De substituut besloot de ondervraging met de slotmededeling dat hij dat verhaal al meer dan eens gehoord had...

Een verklaring afleggen en klacht indienen, een ander drempel...

Slachtoffers die lange tijd in een volledig isolement of in een angstsfere hebben geleefd, durven veelal niet onmiddellijk te spreken over wat ze hebben meegemaakt of over wie hen heeft uitgebuit. Zij zijn bang voor represailles en ze hebben vaak ook tijd nodig om de gebeurtenissen te verwerken en om het schuldgevoel kwijt te raken dat heel vaak heerst bij slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting.

Er mag ook niet vergeten worden dat er een gebrek is aan vertrouwen tegenover onze politiediensten en justitie. Omdat in hun land van herkomst corruptie en schending van mensenrechten vaak schering en inslag zijn en omdat de personen van het milieu waarin ze hier terecht gekomen zijn dikwijls, al dan niet bestaande, bescherming op hoog niveau aanhalen om zo de slachtoffers in een positie van afhankelijkheid te houden en elk protest in de kiem te smoren.

Een slachtoffer dat opgepakt wordt door een politiedienst, naar het commissariaat gebracht, ondervraagd wordt in een taal die zij/hij nauwelijks begrijpt, zich zorgen maakt omwille van problemen met documenten,... zal zelden vertrouwen hebben in de politiediensten en zal weinig kwijt willen over de uitbuiters. Een slachtoffer drukte dit tegenover de politie als volgt uit: "Er is nooit een controle geweest waar ik was, er is nooit een agent geweest, voor mij was het duidelijk dat ze beschermd werden. Ik kende niks,

wist ook niet waar ik naartoe kon ? Ik kon mijn papieren niet krijgen en dan nog, wie zou me geloven ?"

Een lange en moeilijke procedure...

De procedures duren lang en meestal zijn er meerdere ondervragingen nodig waarbij het slachtoffer meermaals dezelfde vraag moet beantwoorden. Alles wordt steeds opnieuw betwijfeld en er worden nieuwe feiten of confrontaties voorgesteld.

Dit is meestal de normale werkwijze maar in veel gevallen is dit voor het slachtoffer onbegrijpelijk en zwaar. We denken dat een groot aantal onder hen, als ze niet zouden worden ondersteund, zouden afhaken in de loop van het onderzoek. Een slachtoffer zei ons ooit : "Had ik dat geweten, ik zou nooit iets gezegd hebben...ik ben bang, ik zal nooit meer veilig zijn. Ik wil hen alles betaald zetten maar het is moeilijk, 's nachts heb ik nachtmerries, binnenin heb ik angst, het is niet makkelijk voor mij, niemand zou in mijn plaats willen zijn".

Hiermee willen we niet beweren dat alle slachtoffers "martelaren" zijn of dat onze politiediensten en justitie onmenselijk zijn en slecht functioneren.

We hebben gekozen om in het kader van de gerechtelijke procedure even stil te staan bij persoonlijke ervaringen van slachtoffers om een licht te werpen op bepaalde gedragingen of gevoelens van de slachtoffers die vaak in hun nadeel worden geïnterpreteerd. Anderzijds, is het ook onze bedoeling de bewustwording te versterken omtrent de noodzaak om die personen in contact te brengen met de gespecialiseerde sociale organisaties die, dankzij de omkadering en de steun die ze bieden aan de slachtoffers, de doeltreffendheid van het optreden van de politiediensten en het gerecht kunnen versterken en de zoektocht naar de "waarheid" kunnen vergemakkelijken.

6.3. Verdediging van de slachtofferbelangen : problemen op het niveau van de politie en de parketten

Via de aanwezigheid in de Raden van Bestuur van de VZW's "Pag-asa" en "Sürya" en via hun bevoorrechte relaties met bepaalde sociale actoren die op de hoogte zijn van deze materie, heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding de kans gekregen een aantal concrete dossiers te volgen inzake slachtoffers van mensenhandel en meer bepaald vrouwenhandel.

In drie gevallen heeft het Centrum een advocaat aangewezen en van nabij de behandeling van die dossier en/of de klachten van de slachtoffers gevolgd.

6.3.1. Behandeling door de politiediensten

We gaan hier even in op opvattingen die de verdediging van de belangen van de slachtoffers in gevaar kunnen brengen. Het gaat om opvattingen, die gekenmerkt worden door een aantal stereotiepen ten aanzien van prostitutie en vrouwenhandel, en die voortvloeien uit een gebrek aan informatie en vorming van bepaalde politiediensten omtrent vrouwenhandel.

Ter illustratie geven wij twee getuigenissen :

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding informeerde ter gelegenheid van een reeks politieacties in het Brusselse naar de samenwerking met de onthaal- en begeleidingscentra voor slachtoffers van mensenhandel. Vanuit de organisaties

die actief zijn op het terrein werd erop gewezen dat in dit milieu een aantal buitenlandse vrouwen onder de controle werken van criminele netwerken.

Het antwoord van een Politiecommissaris hierop was : "Wat betreft de strijd tegen de mensenhandel en het doorverwijzen van prostitués naar de vzw 'Pag-asa', zijn wij inderdaad niet in staat geweest om daar vreemde vrouwen naartoe te sturen. Wij vinden dat die stap niet verplicht maar vrijwillig moet gebeuren. In tegenstelling hiermee stellen we vast dat wanneer een prostitué wordt aangehouden en in administratieve hechtenis wordt gehouden in het kader van de strijd tegen de mensenhandel, ze maar één wens heeft : nl. zo snel mogelijk vrij komen om haar activiteiten verder te zetten. De meesten onder hen geven zich over aan de prostitutie vanwege economische redenen... Anderen, en dit is meestal het geval voor vreemde vrouwen, zijn afkomstig van arme landen waar oorlogen heersen en die in het onderhoud moeten voorzien van hun gezinsleden die ter plaatse zijn gebleven."

Een tweede politiedienst antwoordt :

"... mijn diensten hebben tot hier toe nog geen enkele prostitué naar die VZW kunnen sturen omdat ze allemaal hebben bevestigd dat ze zich op vrijwillige basis in dat milieu bevinden en dat zij er in geen geval slachtoffers van zijn."

Deze getuigenissen hebben betrekking op de problematiek van de prostitutie op de openbare weg. Er zijn aanwijzingen dat een aantal buitenlandse vrouwen in dit milieu slachtoffers zijn van netwerken en afpersing. De (onderliggende) opvattingen in deze twee getuigenissen bevorderen geenzins een benadering die het opsporen van eventuele slachtoffers van mensenhandel in deze groep nastreeft en kansen biedt om het milieu te verlaten. Deze houding zal eerder versterkend werken op de moeilijkheden die de vrouwen, die opgepakt worden, ervaren om over hun situatie min of meer open te praten.

Het is natuurlijk zo dat niemand deze personen kan verplichten om naar een sociale organisatie te stappen, maar ze in contact brengen met deze laatste kan de kansen verhogen voor de "echte" slachtoffers om uit het milieu te stappen.

6.3.2. Behandeling door de gerechtelijke overheden

In de sector van de prostitutie is de mensenhandel ons inziens weinig prioritair voor de gerechtelijke overheden. De werkoverlast van de magistraten en onderzoeksrechters bij de parketten is hieraan zeker niet vreemd.

De behandeling van een aantal dossiers heeft ons laten vaststellen dat deze werkoverlast veelvuldige vertragingen veroorzaakt in de behandeling van dossiers die vele maanden in onderzoek blijven. De bijstand van het slachtoffer door een advocaat is daardoor in een aantal gevallen noodzakelijk om een seponering te vermijden.

De Commissie "Franchimont" heeft een aantal voorstellen uitgewerkt omtrent de plaats van het slachtoffer in de gerechtelijke procedure. Het is belangrijk dat er wetgevende initiatieven komen om de opvolging van de onderzoeken en het werk van de advocaten die de belangen van de slachtoffers verdedigen te vergemakkelijken.

Deze ervaringen maken duidelijk dat het nodig is om binnen elk parket een magistraat aan te duiden die zich specifiek bezighoudt met dossiers inzake mensenhandel. Deze ervaringen leggen ook de nadruk op de belangrijke rol die de onthaal- en begeleidingscentra spelen bij het verdedigen van de rechten van de slachtoffers. Opdat er een grotere doeltreffendheid zou komen in de behandeling van de dossiers zou er op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen een regelmatig overleg moeten komen tussen deze magistraat en de gespecialiseerde sociale organisaties.

Tenslotte zouden we dit hoofdstuk, dat besteed is aan de bescherming van de belangen van de slachtoffers, willen afsluiten met de commentaar van de verdediging van een slachtoffer naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Beroep van Luik op 2 februari

1996 betreffende de schadevergoeding voor de burgerlijke partij. Voor de details omtrent deze zaak verwijzen we naar Hoofdstuk 3.3.1. We vermelden hier enkel dat de burgerlijke partij een schadevergoeding had geëist van ongeveer 624.750 BF voor materiële en morele schade. Het Hof veroordeelde de verdachte tot het storten van 100.000 BF aan het slachtoffer en dit voor morele schade.

De materiële schadevergoeding geëist door de burgerlijke partij had betrekking op de opbrengsten uit de prostitutie waaraan het slachtoffer toegegeven had. Het Hof heeft die vraag verworpen door te bevestigen : "de materiële schadevergoeding is gebaseerd op een activiteit die indruist tegen de goede zeden en kan daarom niet worden toegestaan aan de burgerlijke partij".

De verdediging stelt: In de mate dat prostitutie geen overtreding is en dit bij proxenitisme wel het geval is, lijkt ons integendeel dat de opbrengsten uit de prostitutie toebehoren aan de persoon die zich (in dit geval verplicht) heeft geprostitueerd en niet aan de uitbouter. De tegengestelde redenering leidt tot de aanmoediging van de koppelaars om hun activiteiten verder te zetten gezien het gerecht hen toelaat de opbrengst van hun uitbuiting te behouden.

De burgerlijke partij eiste een morele schadevergoeding : enerzijds voor "de morele schade op het ogenblik van en ten gevolge van de feiten", en anderzijds voor "het verlies van de kans om in het land van herkomst de studies verder te zetten". De laatste schadevergoeding werd door het Hof verworpen : "omdat de burgerlijke partij die nog steeds aanwezig is in het Koninkrijk geen enkele wens uit om terug naar het land van herkomst keren en omdat de studies werden onderbroken om in België "fortuin" te maken. Daarenboven kent de persoon de landstalen niet en is het dus onmogelijk om studies verder te zetten die in Litouwen begonnen waren."

Die redenering baart ons eveneens zorgen in de mate dat de burgerlijke partij in kwestie haar studies niet heeft onderbroken maar dat haar een baan werd voorgesteld voor drie maanden, de periode van de schoolvakantie, als dienstster in België. Haar terugkeer naar het land van herkomst was onmogelijk enerzijds door het onderzoek maar anderzijds zijn er ook de persoonlijke veiligheidsredenen in het land van herkomst en de moeilijke sociale reïntegratie in de gezinssfeer. Een psychiatrisch deskundigenrapport werd eveneens voorgelegd aan het Hof, bovendien hielden de onderzoeksstukken deze informatie ook in.

6.4. Toezicht op de risicosectoren van de mensenhandel

Om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden is een regelmatig en goed georganiseerd toezicht in de gevoelige sectoren van groot belang. In de "klassieke" economische sectoren behoren de controletaken in eerste instantie tot de opdracht van de sociale inspectie en de inspectie van de sociale wetten, waarvoor zij kunnen bijgestaan worden door politiediensten.

Het toezicht op de sector van de seksindustrie wordt doorgaans in eerste instantie door de politiediensten opgenomen.

Zij kunnen zich op hun beurt laten bijstaan door inspectiediensten die bevoegd zijn voor de sociale wetgeving.

De Parlementaire Onderzoekscommissie, geconfronteerd met een aantal bedenkelijke praktijken, heeft het belang van een regelmatig en goed gestructureerd toezicht beklemtoond en daaromtrent een aantal aanbevelingen gedaan.

Voor wat betreft de controle op de klassieke economische sectoren verwijzen we naar de bespreking van het samenwerkingsakkoord in hoofdstuk 3.6.2.

De toelichting die hierna volgt heeft vooral betrekking op mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. Een aantal bedenkingen zijn echter ook relevant voor andere sectoren van mensenhandel.

6.4.1. Organisatie van het politietoezicht in Gent

Het stadsbestuur van Gent leverde een belangrijke inspanning om een regelmatige controle van de prostitutiesector te organiseren. Bij wijze van een verdienstelijk praktijkvoorbeeld lichten we dit nader toe.

Sinds begin 1994 is binnen de gemeentelijke politie van Gent een cel opgericht ter bestrijding van de mensenhandel, de prostitutie en de exploitatie ervan. De leden richten hun controle enerzijds voornamelijk op enkele specifieke domeinen van de horecasector zoals de bars, cabaretten, drankgelegenheden waar een oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van het wettelijk statuut voor V.Z.W.'s en anderzijds het meer (af-)gesloten circuit van de seksindustrie op privé-adressen, massagesalons, escortebureaus enz.

Voor deze controletaak kan de cel terugvallen op een gemeentelijk reglement van 16 februari 1948 (waarvan een zekere actualisering aangewezen is) inzake de exploitatie van dranksluiterijen en de tewerkstelling van vrouwelijk personeel in deze gelegenheden. Dit reglement laat toe de "tewerkstelling" in bars, cabaretten en dergelijke op te volgen aangezien hiervan, voor wat betreft het vrouwelijk personeel, binnen de 48 uur aangifte moet gedaan worden bij de politie.

De cel mensenhandel van de politie nodigt alle nieuwe buitenlandse vrouwen uit voor een gesprek op het commissariaat. Deze informatieve gesprekken vinden plaats met een vrouwelijk personeelslid van de cel en hebben ondermeer tot doel hen te informeren over hun rechten en het feit dat zij terecht kunnen bij de politie in geval van moeilijkheden. Ter gelegenheid van deze gesprekken worden ook een aantal inlichtingen genoteerd.

De meeste exploitanten van de geviseerde inrichtingen laten deze gesprekken toe. Enkele onder hen laten het niet toe of met veel argwaan.

Na twee jaar blijkt dit systeem er toe te leiden dat heel wat minder onregelmatigheden in de tewerkstelling voorkomen.

Door dit toezicht konden ook een zevental slachtoffers doorverwezen worden voor opvang door een van de onthaalcentra. Een cabaret sloot de deuren omdat een vordering van ontdoken sociale zekerheidsbijdragen niet kon betaald worden.

De Gentse Cel vestigt er de aandacht op dat er een specifieke wettelijke regeling ontbreekt om minderjarigen die slachtoffer werden van mensenhandel de gepaste opvang en begeleiding te bieden.

De cel oefent ook toezicht uit op de werkgevers. In een bepaald geval kwam men tot de vaststelling dat een cabaret reeds zes jaar uitgebaat werd door een persoon die omwille van een eerder opgelopen veroordeling het verbod had gekregen om dergelijke activiteit waar te nemen. De pv's die door de cel daaromtrent werden opgemaakt hebben nog niet geleid tot een stopzetten van de onwettelijke exploitatie.

De cel stelt vast dat er een belangrijke verschuiving plaats vindt naar een zogenaamd privaat en afgesloten circuit.

Zij zouden de enige politiedienst zijn die in deze sector afdoend controlerend optreedt. De cel stelt ook vast dat er onvoldoende effectief opgetreden wordt tegen misbruiken met schijnhuwelijken.

De cel schijnhuwelijken die operationeel is binnen de gemeentelijke politie van de stad Gent zou geïntegreerd worden in de cel mensenhandel. Deze dienst zou in de toekomst tien eenheden tellen.

In de cel is men van mening, en ons inziens terecht, dat rotatie inzake de politiemensen die belast zijn met toezicht in deze sector, zoals aanbevolen door de Parlementaire Onderzoekscommissie, zodanig moet georganiseerd worden dat een vaste kern de continuïteit van de ervaring, de inzichten en de kennis kan waarborgen.

De cel vraagt dat, bijvoorbeeld de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de Mensenhandel, terzake basisrichtlijnen zou opstellen voor de (gemeentelijke) politiediensten.

De cel hecht ook veel belang aan een voldoende autonoom te bepalen uurrooster om flexibel te kunnen interveniëren. Vaste schema's in de uurroosters voor de dienstregeling leiden immers tot te voorspelbare controles zodat diegenen die gecontroleerd moeten worden vrij gemakkelijk en op het gepaste moment verhullende maatregelen kunnen treffen.

De cel beschikt nog niet over informatica en een eigen dienstwagen hetgeen ons voor een stad als Gent en met het oog op een efficiënt optreden toch wel als onontbeerlijk voorkomt.

Informatisering is bovendien ook van belang om efficiënt te kunnen samenwerken met andere gemeenten en voor een efficiënte medewerking aan de centralisatie van gegevens op nationaal niveau.

De cel is ervan overtuigd dat mensenhandel nog steeds voorkomt. Er zullen nieuwe strategieën moeten ontwikkeld worden om doelmatig te kunnen optreden.

Het gemeentelijk reglement waarop de politie van de stad Gent zich baseert om toezicht te houden op de sector van de prostitutie veronderstelt dat er een werkgever is.

In de praktijk komen echter, meer en meer, situaties voor waar er geen werkgever is of het bestaan ervan moeilijk kan bewezen worden.

Bij het verhuren van vitrines of kamers waar prostitutie bedreven wordt is er, althans op de plaats waar de activiteiten plaatsvinden, geen verhouding tussen werkgever en werknemer. Dit sluit uiteraard niet uit dat een pooier de activiteiten in de praktijk leidt en zich een deel van de opbrengsten toeëigent.

Als in die plaatsen geen alcoholische dranken geschonken worden is ook de reglementering op de dranklijsterijen niet van toepassing.

In nieuwe inrichtingen zoals grootschalige eroscentra en woningen met een beperkte gevelbreedte die in zoveel mogelijk vitrines worden opgedeeld is de relatie tussen de eigenaar en de gebruiker of gebruikster van de commerciële ruimte, althans formeel, louter een verhouding tussen verhuurder en huurder. Deze verhuurpraktijk is niet wettelijk gereguleerd.

In een aantal gevallen kan er echter sprake zijn van pooierschap of exploitatie van prostitutie als er rekening wordt gehouden met de (buitensporig) hoge huurprijzen die gevraagd worden.

In dergelijke inrichtingen worden regelmatig personen aangetroffen die over geen documenten beschikken om in het land te verblijven of om een winstgevende activiteit te verrichten.

De verantwoordelijkheid van de eigenaar-verhuurder is in dergelijke situaties meestal onbestaand, in die zin dat dit zou kunnen leiden tot sancties.

Dit leidt ertoe dat bij misbruiken eigenlijk alleen de gebruikers, en dus in een aantal gevallen alleen de slachtoffers kunnen gesanctioneerd worden.

Een mogelijke oplossing kan gezocht worden in het responsabiliseren van de verhuurder (eigenaar of onderverhuurder) voor ruimten die gebruikt worden voor commerciële doeleinden. Bij wet zou kunnen voorzien worden in de bestraffing van het verhuren of geheel of gedeeltelijk onderverhuren van ruimten die effectief gebruikt worden voor commerciële doeleinden aan personen die niet gemachtigd zijn om in het land te verblijven of arbeid te verrichten.

Hierbij kan eventueel voorzien worden dat aan de verhuurder door de gemeentelijke politie een attest afgeleverd wordt met de noodzakelijke inlichtingen omtrent de kandidaat-huurder inzake toelating tot het verblijf in het land en om arbeid te verrichten.

Sancties zouden dan kunnen opgelegd worden aan de verhuurder die verhuurt aan personen die niet over de nodige documenten beschikken en waaromtrent hij geen positief attest van de gemeentelijke politie over hun administratieve situatie kan voorleggen.

Deze preventieve en repressieve maatregel zou toelaten effectiever op te treden, zowel in het publieke als het meer afgesloten circuit en zonder beperkt te zijn tot een of andere economische sector.

6.4.2. Centralisatie van de informatie

Om de mensenhandel, die internationaal georganiseerd is, en dus allerminst stopt aan de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen in kaart te brengen is het noodzakelijk dat de relevante gegevens uit de opsporing en desgevallend de vervolgingen gecentraliseerd worden. Hiertoe zouden deze gegevens moeten overgemaakt worden aan de nationale magistraten. Tot op heden gebeurt dit slechts onvolledig en op vrijwillige basis.

Instructies vanwege het college van Procureurs-generaal zou een verplichting kunnen opleggen aan de parketten om alle nuttige informatie over te maken aan de nationale magistraten. Deze richtlijnen werden echter nog niet uitgevaardigd.

6.4.3. Knelpunten in de opsporing

De Parlementaire Onderzoekscommissie benadrukte het belang van financiële vooronderzoeken in de bestrijding van de mensenhandel.

Om dit mogelijk te maken moet een wettelijke basis gelegd worden zodat financiële onderzoeken kunnen verricht worden zonder dat hiervoor eerst een vastgesteld misdrijf in onderzoek hoeft te zijn. Informatie van de fiscale administratie die van belang kan zijn voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad zou vlotter moeten kunnen overgemaakt worden aan het gerecht om verder te onderzoeken of toe te voegen aan lopende (voor-)onderzoeken.

Voor bepaalde misdrijven zoals bvb. kinderhandel en de exploitatie van de prostitutie van minderjarigen zijn aangepaste methodieken voor opsporing noodzakelijk.

Deze misdrijven spelen zich doorgaans af in een sterk afgeschermd en moeilijk toegankelijk milieu. Het bekomen van informatie en bewijsmateriaal zonder te vervallen in provocatie is dikwijls bijzonder moeilijk. De aard en de ernst van de heur geciteerde misdrijven wettigen het uitwerken van bepalingen die een efficiëntere opsporing mogelijk maken.

Het controleren van trafieken van mensenhandel kan, om ethische redenen, niet op dezelfde manier geschieden als bvb trafieken in wapens of drugs. De manier waarop het onderzoek verricht werd in het Luikse (zie hoofdstuk 3.3.1) in een geval van mensenhandel illustreert dit probleem.

Aan de hand van de concrete problemen op het terrein moet nagegaan worden welke specifieke opsporingstechnieken voor welbepaalde misdrijven wettelijk moeten mogelijk gemaakt worden om de strijd tegen de mensenhandel te versterken. De bescherming van de psychische en fysieke integriteit van de slachtoffers moet hierin een centrale plaats innemen.

Bij de politiediensten is er een uitgesproken vraag naar feedback op hun opsporingswerk. Politiepersonen weten meestal niet welk gevolg er wordt gegeven aan de pv's die zij overmaken aan het parket.

De frustratie bij de politiepersonen is groot als het gaat om uitgebreide en tijdrovende (voor-)onderzoeken. Doorgaans weten zij niet of dit leidde tot effectieve vervolging of de zaak gespioneerd werd. In het bijzonder wanneer hun opsporingswerk niet leidt tot vervolging zijn zij geïnteresseerd in een evaluatie van hun werk die het zou mogelijk maken toekomstige onderzoeken effectiever aan te pakken.

Het lijkt ons aangewezen dat de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken concrete initiatieven zouden nemen om deze feedback en communicatie tussen gerecht en politiediensten concreet gestalte te geven.

6.4.4. Internationale aspecten

Zoals aangegeven in het verslag van het Centraal Bureau voor Opsporingen van de rijkswacht duiken een aantal nieuwe fenomenen op in de mensensmokkel en mensenhandel, ondermeer ingevolge de mogelijkheden van vrij verkeer voor ingezetenen van de Europese Unie en het Schengen-akkoord.

Zo is er de vaststelling dat er zich mensen in België vestigen met een identiteitsdocument van een andere lidstaat van de Europese Unie. Kennelijk worden in een aantal gevallen hiervoor systematisch vervalste en gestolen documenten gebruikt. Enkele gerichte onderzoeken konden deze problematiek en de achterliggende netwerken blootleggen.

Om accuraat op nieuwe ontwikkelingen in te spelen is het noodzakelijk dat de politiepersonen op het terrein regelmatig geïnformeerd worden over deze verschuivingen. Om een totaalbeeld te krijgen, analyses van de gegevens te kunnen doorvoeren en een vlotte en goed georganiseerde internationale samenwerking te kunnen ontwikkelen is het wenselijk dat de te onderzoeken gegevens en de op het terrein vastgestelde fraudeleuze praktijken via een centrale dienst op nationaal niveau verwerkt worden.

In het kader van de reorganisatie van de politiediensten moet hieraan aandacht besteed worden.

In het Groot Hertogdom Luxemburg zijn een aantal impressario-bureaus actief die kennelijk gemakkelijk arbeidsvergunningen bekomen voor "karakterdanseressen" uit ontwikkelingslanden en het Oostblok.

Er zijn een aantal aanwijzingen dat zij voor het rendabel maken van hun activiteiten op georganiseerde wijze de betrokken vrouwen ook illegaal tewerkstellen in een aantal cabaretten en bars in België, hoofdzakelijk in Wallonië. Het is bekend dat hierbij vrouwen onder druk gezet of gedwongen worden zich te prostitueren.

De Parlementaire Onderzoekscommissie had al gewezen op deze praktijken en onderlijnde de noodzaak afspraken te maken met Luxemburg voor een efficiënte politionele en justitiële samenwerking.

Voor zover ons bekend is hiervan nagenoeg niets gerealiseerd.

Het is niet efficiënt de exploitanten in ons land te sanctioneren, hetgeen doelmatiger zou kunnen gebeuren dan tot op heden het geval is, als niet gelijktijdig een strategie uitgewerkt wordt om de organisatoren die de "aanvoer" verzekeren te treffen.

Deze problematiek zou in het komende jaar prioritaire aandacht moeten krijgen.

HOOFDSTUK 7: ONTWIKKELING OP INTERNATIONAAL NIVEAU

Wij stellen vast dat het fenomeen van de mensenhandel tegenwoordig in toenemende mate deel uitmaakt van de bekommernissen van zowel private als openbare internationale instanties. Wij denken hierbij vooral aan de Raad van Europa, de Verenigde Naties, aan de bewegingen die een wijziging trachten te bewerkstelligen van de Internationale Overeenkomst van New York van 21 mei 1950 ter bestrijding van de handel in mensen en van de exploitatie van iemand anders prostitutie, aan de Europese Unie, ...

Wij willen in dit eerste verslag geen overzicht van al deze acties weergeven. Dit hoofdstuk zal zeker meer aandacht krijgen in ons volgende verslag. Wij hebben er bijgevolg voor gekozen om de acties en initiatieven van twee internationale instanties te selecteren die ons belangrijk lijken in het kader van de huidige ontwikkelingen in België, zij het omdat deze ontwikkelingen gaan versterken, of nog omdat België er een belangrijke rol in gespeeld heeft of nog steeds speelt als drijfkracht en/of inspirator.

In punt 3 behandelen we eveneens het zorgwekkend probleem van de uitbuiting van kinderen in het kader van de mensenhandel. De synthese die in het verslag is opgenomen werd opgesteld door het Centrum voor de Rechten van het Kind van de Universiteit van Gent. Ze biedt een aantal belangrijke elementen en een interessante reflectie over de maatregelen die werden uitgewerkt ter bestrijding van dit fenomeen.

7.1. De Internationale Organisatie voor Migratie

7.1.1. Inleiding

Sinds haar oprichting in 1951 is de Internationale Organisatie voor Migratie actief op het vlak van de bescherming van de rechten van migranten en verleent zij haar steun aan geordende migratie tussen staten.

Recente politieke gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat IOM steeds meer aandacht besteedt aan de specifieke problemen van migranten die het slachtoffer werden van mensenhandel. Momenteel situeren de activiteiten van de organisatie zich op dit terrein op drie vlakken :

- onderzoek;
- internationale coördinatie;
- projectontwikkeling.

7.1.2. Seminars

In oktober 1994 organiseerde IOM een seminarie onder de titel "International Responses to Trafficking in Migrants and the Safeguarding of Migrant Rights". Het seminarie werd bijgewoond door een 230-tal vertegenwoordigers uit 70 landen, 40 internationale en niet-gouvernementele organisaties en verscheidene instellingen die actief zijn op het vlak van onderzoek.

Tijdens het seminarie werd IOM gevraagd zich in de toekomst met vijf specifieke taken bezig te houden :

- 1° op te treden als katalysator om vooruitgang te boeken bij de internationale dialoog voor een gezamenlijk beleid in verband met de mensenhandel. Bovendien zou IOM erop toekijken dat het beleid nadien ook zou gerespecteerd worden;
- 2° in te staan voor het organiseren van regionale gedachtenwisselingen rond mensenhandel;
- 3° mee te werken aan een betere groepering en verspreiding van de informatie;
- 4° om meer bepaald de kwetsbare positie te analyseren van slachtoffers van vrouwenhandel met het oog op hun nood aan bescherming onder welke vorm ook;
- 5° een bijdrage te leveren aan de harmonisering van het nationaal en internationaal beleid, de wetgeving, procedures en strafmaatregelen om de mensenhandel te bestrijden en de rechten van de migranten te waarborgen.

Na dit seminarie in oktober 1994 zijn er nog twee regionale seminars gehouden:

Een eerste ging door in Panama op 19 en 20 oktober 1995 en besteedde meer bepaald aandacht aan de verschillende vormen van mensenhandel naar de regio toe, naast het onderzoek naar netwerken voor mensenhandel waarbij Centraal-Amerika als transitpunt wordt gebruikt. Negen landen stuurden een afvaardiging waaronder de Dominicaanse Republiek, Mexico en de Verenigde Staten.

Een tweede regionale bijeenkomst werd georganiseerd door IOM in Brussel op 1 en 2 december 1995 op verzoek van Europees Commissaris Anita Gradin. De bedoeling was een ruimere conferentie van de Europese Gemeenschap voor te bereiden over vrouwenhandel en seksuele uitbuiting voorzien voor de zomer van 1996. Alle 15 Europese lidstaten stuurden een afvaardiging naast Europese instellingen en vertegenwoordigers van de Verenigde Staten en Canada.

7.1.3. Publikaties en lopende programma's

7.1.3.1. IOM verzorgt de uitgave van het informatieblad "Trafficking in Migrants"

De bedoeling van dit blad is het bevorderen van de informatie-uitwisseling rond mensenhandel tussen regeringen en internationale organisaties. De informatiebronnen van het blad zijn de lezers zelf : zij brengen nieuwe gebeurtenissen, trends en beleidsopties aan die in aanmerking komen voor publikatie.

7.1.3.2. Belangrijk is IOM's studie rond "Trafficking and Prostitution: The growing exploitation of Migrant Women from Central and Eastern Europe", wat in mei 1995 werd gepubliceerd via het "Migration Information Programme (MIP)" van IOM Budapest. Het MIP verzamelde gegevens over 155 dossiers van vrouwen die in 1994 naar Nederland werden verhandeld. Bijna twee derde van deze vrouwen was afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa, één derde kwam uit de Derde Wereld.

Uit de studie kwam eveneens naarvoor dat veel recente slachtoffers van mensenhandel héél jong waren, de meeste vrouwen waren jonger dan 25 en velen waren tussen 15 en 18 jaar oud.

In het rapport werd een oproep gedaan tot meer internationale samenwerking bij het bestrijden van illegale migraties en georganiseerde misdaad om zo de vrouwenhandel terug te dringen. Er zouden meer maatregelen genomen kunnen worden om mensenhandel te voorkomen, om het aantal vervolgingen van trafikanten op te drijven en aan de slachtoffers van mensenhandel een betere hulpverlening te bieden.

- 7.1.3.3. Op het terrein is IOM momenteel "programma-pakketten" aan het ontwikkelen, die gebaseerd zijn op vier elementen: onderzoek, informatiecampagnes, technische samenwerking en assistentie bij terugkeer en reïntegratie, wat volledig in het teken staat van de preventie van mensenhandel en van hulpverlening bij de reïntegratie van de mensen die het slachtoffer werden van trafikanten.

Momenteel voert IOM besprekingen met een aantal regeringen in Zuid-Oost-Azië, waaronder ook Thailand en Vietnam, met als doel een groot aantal van deze gegroepeerde activiteiten op te starten. IOM zal in 1996 eveneens gesprekken aanknopen met vele Centraal- en Oosteuropese regeringen om hen hulp te bieden bij hun nieuwe en moeilijke situatie als landen van oorsprong, van bestemming en van transit voor een steeds toenemend aantal personen die het slachtoffer worden van mensenhandel.

7.2. Resolutie van het Europees Parlement

De Volksvertegenwoordiging van het Europees Parlement heeft op 18 januari 1996 te Straatsburg unaniem een resolutie over de mensenhandel goedgekeurd. Deze resolutie bevat aanbevelingen ter definiëring van een specifiek beleid ter bestrijding van de mensenhandel, zowel op vlak van de Europese Unie als op vlak van de Lidstaten.

Deze resolutie ontstond tijdens het Belgische voorzitterschap van de Ministerraad in 1993. De besluiten van de Parlementaire Onderzoekscommissie over de mensenhandel in België hebben overigens in sterke mate de werkzaamheden van de Commissie "Burgerlijke vrijheden en binnenlandse zaken" van het Europees Parlement geïnspireerd. Deze Commissie is de auteur van deze resolutie. Zo komt het dat we er heel wat maatregelen in terugvinden die door de Belgische Parlementaire Onderzoekscommissie werden uitgewerkt en die reeds voor een groot deel in ons land werden goedgekeurd en in werking gesteld, voornamelijk in het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid.

De resolutie van 18 januari 1996 bevat inderdaad een reeks aanbevelingen aan de Lidstaten van de Unie die tegelijk betrekking hebben op het ontwikkelen van een preventief, een repressief en een humanitair beleid ter bestrijding van de mensenhandel. Bovendien heeft het Europees Parlement een definitie van de "mensenhandel" goedgekeurd die erg dicht aanleunt bij de omschrijving van de misdrijven die door de Belgische wetgever worden weerhouden in artikel 1, § 1 van de wet van 13 april 1995 tot bestraffing van de mensenhandel. In de definitie van het Europees Parlement vinden wij de essentiële begrippen terug van "dwang, bedrog en kwetsbaarheid" waarop het typisch misdrijf van de mensenhandel is gebaseerd.

De Resolutie van het Europees Parlement betekent dus een belangrijke aanvulling voor België. Het Parlement wenst dat de Lidstaten de "mensenhandel" als een specifiek misdrijf erkennen en dat ze een gezamenlijke definitie goedkeuren en specifieke beleidslijnen ontwikkelen ter bestrijding van dit fenomeen.

Het Parlement onderlijnt de noodzaak voor de staten om de slachtoffers te decriminaliseren en om bepalingen uit te vaardigen met het oog op het ontwikkelen van een humanitair beleid terzake. Hiertoe verwijst het Parlement de Lidstaten naar de maatregelen die in

België werden uitgewerkt ten gunste van de slachtoffers en ter ondersteuning van de NGO's.

Het benadrukt ook dat de Staten het onderzoekswerk moeten bevorderen om hun kennis te verdiepen over de aard en de dimensie van het probleem in elk land. Het Parlement vraagt dat de mensenhandel zou worden opgenomen in het Verdrag van de Europese Unie (sub Titel VI van het Verdrag, te weten de bevoegdheden van Justitie en van Binnenlandse Zaken) ter gelegenheid van de herziening van het Verdrag op de intergouvernementele conferentie van 1996.

Tot slot vraagt het Parlement ook dat de Europese Unie wetgevende maatregelen zou treffen die de informele arbeid regelen om de kwetsbaarheid te milderen en de situatie van rechteloosheid te verhelpen van de personen die in deze sector werken. Het Parlement vraagt ook om bijzondere aandacht te schenken aan de rol van Europol op het vlak van de samenwerking tussen de politiediensten van de verschillende lidstaten.

We kunnen hier nog aan toevoegen dat er een initiatief aan de gang is op vlak van de Europese Commissie (Commissie Justitie en Binnenlandse Zaken) om in juni 1996 een Conferentie te organiseren over "de vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting" waaraan deskundigen uit alle landen van de Unie, uit de Verenigde Staten en uit Canada zullen deelnemen.

7.3. Kinderen, mensenhandel en commerciële, seksuele uitbuiting

7.3.1. Ten geleide

Mensenhandel en commerciële, seksuele uitbuiting zijn ook voor kinderen een realiteit. Zoveel is zeker.

De relatie van kinderen tot deze fenomenen omvat echter zeer uiteenlopende problemen. Uiteraard is de aandacht voor kinderhandel en het direct gebruik van kinderen in prostitutie en pornografie zeer terecht. Het is echter even belangrijk om ook attent te blijven voor bijvoorbeeld de gevolgen voor kinderen van mensenhandel, prostitutie en pornografie, wanneer hun ouders het slachtoffer van uitbuiting zijn.

Het gaat telkens weer om uitdrukkingsvormen van een breder en meer fundamenteel maatschappelijk probleem dat een comprehensieve en pro-actieve aanpak vereist. Kinderprostitutie, kinderhandel,... zijn extreme uitdrukkingen van uitbuiting van kinderen; uitdrukkingen van schendingen van mensenrechten van kinderen.

We hebben ons in de navolgende tekst uitdrukkelijk beperkt tot een aantal vaststellingen, realisaties,... heel specifiek naar kinderen gericht. Dit neemt uiteraard niet weg dat alle inspanningen op het vlak van commerciële seksuele uitbuiting en mensenhandel in het algemeen ook voor kinderen relevant moeten/kunnen zijn.

7.3.2. De relevantie van de fenomenen voor ons land

De betrokkenheid van kinderen in mensenhandel en aanverwante vormen van commerciële uitbuiting moet om verschillende redenen in ons land een permanente aandacht vragen.

Ons land ontsnapt zeker niet aan dit prangende probleem. Het is echter nog steeds niet duidelijk in welke mate en onder welke verschillende vormen kinderen in ons land bij deze fenomenen betrokken zijn.

Ons land is echter ook betrokken vanuit een perspectief van internationale solidariteit. Maar het is evenmin duidelijk of en in welke mate landgenoten bijvoorbeeld betrokken zijn bij deze vormen van criminaliteit in het buitenland of bij transnationale criminele operaties.

De Parlementaire Onderzoekscommissie inzake Mensenhandel stelde in haar eindrapport ondermeer: "De Commissie wenste zich (...) een beeld te kunnen vormen van de omvang die het probleem in ons land heeft genomen. Dat blijkt een bijzonder zware opgave te zijn. (...) Het is erg moeilijk om enige zinvolle conclusie te trekken betreffende de omvang van het probleem."²¹

Sindsdien zijn we er in ons land niet echt wijzer op geworden. Er ontbreekt nog steeds en in belangrijke mate, gefundeerde en systematisch verzamelde kennis over de fenomenen prostitutie, pornografie en mensenhandel en hun relatie tot kinderen²²

Nochtans is de aandacht voor kinderhandel en aanverwante vormen van commerciële uitbuiting de laatste jaren ook in ons land warm gehouden door allerlei, meestal spectaculaire of sensatierijke voorvallen, voornamelijk via de media.

²¹ Parlementair Onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel. Verslag namens de onderzoekscommissie. Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gewone Zitting 1993-1994, 18 maart 1994, Stuk 637/7 -91/92 (B.Z. p. 75-76).

²² Het ontbreken van systematische kennis betekent echter niet dat er in ons land geen verdienstelijke inspanningen terzake geleverd worden. Meestal moet men echter jammer genoeg vaststellen dat het om min of meer geïsoleerde initiatieven gaat, die het probleem gefragmenteerd belichten. Zie bijvoorbeeld:
M. BOUFFIOUX, J.P. DE STAERCKE, "Appelez-moi Elvira... Traite des femmes et réseaux de pédophilie en Belgique francophone. Enquête et témoignages.", Bruxelles, Editions Luc Pire, 1994.

F. SWARTELE, "De prijs van Lamsvlees. Sekstoerisme en misbruik van kinderen.", Alken, Cemuvo, 1995.

Op initiatief van ECPAT-België werden een aantal internationale publikaties in ons land verspreid (en ook in het Nederlands vertaald). Zie bijvoorbeeld R. O'GRADY, "The rape of the innocent.", Auckland, Pace Publishing, 1994 (in Nederlandse vertaling uitgegeven bij Lannoo, 1995 onder de titel "Schande. De schokkende wereld van sekstoerisme en kinderprostitutie.").

Vermeldenswaard zijn ook een aantal publikaties naar kinderen gericht. Zie bijvoorbeeld:

D. BRACKE, "Blauw is bitter", Leuven, Davidsfonds, 1994.

"Pour toi Sandra.", Bruxelles, Mouvement du Nid, 1996.

S. VAN MOL, "Dan kleurt het water rood", Hasselt, Clavis, 1994.

7.3.3. Het Belgische beleid

7.3.3.1. Federaal

In het reeds geciteerde eindrapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie "Mensenhandel" werd nieuwe regelgeving in het vooruitzicht gesteld ondermeer om kinderpornografie en kinderprostitutie te beteugelen. Met de wetten van 27 maart en 13 april 1995²³ werd daartoe een belangrijke aanzet gegeven.

Ze voorzien ondermeer belangrijke verzwareningen aan de strafmaat t.a.v. personen die zich schuldig maken aan seksueel misbruik van minderjarigen. Zo wordt het voortaan mogelijk de verkrachting van een kind dat nog geen volle 10 jaar is te correctionaliseren. Daartoe werd artikel 2 van de Wet op de verzachtende omstandigheden aangevuld. Mensenhandel en kinderpornografie worden uitdrukkelijk gecriminaliseerd. Het vervaardigen, verspreiden (via om het even welk medium) maar ook het bezit van kinderpornografie ("...houdingen of seksuele handelingen met pornografisch karakter waarbij minderjarigen beneden de 16 jaar betrokken zijn of worden voorgesteld...", art. 383bis SWB) zijn voortaan strafbaar.

In de strafwetgeving werden eveneens nieuwe bepalingen opgenomen die tot doel hebben reclame voor een aanbod van diensten van seksuele aard die specifiek gericht zijn op minderjarigen, of die worden aangeboden door minderjarigen in te perken (art. 380quinquies SWB). Deze bepaling werd mee ingegeven door de massale publiciteit voor de zogenaamde 'roze' telefoonnummers.

Het wordt in ons land voortaan ook mogelijk om een, door een Belg of door een vreemdeling gevonden in België, in het buitenland gepleegd seksueel misdrijf t.a.v. een minderjarige die nog geen 16 jaar oud is, in België te vervolgen zonder klacht of officieel bericht van de buitenlandse overheid (art. 10ter Wsv) (cf. extraterritorialiteitsprincipe). In hetzelfde Wetboek van Strafvordering werd eveneens opgenomen dat de verjaringstermijn van de strafvordering voor seksuele delicten pas begint te lopen vanaf de dag waarop het slachtoffer de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (art. 21bis Wsv) en dat elke minderjarige, slachtoffer van seksuele misdrijven, het recht heeft tijdens elk verhoor vanwege de rechterlijke instanties, zich te laten begeleiden door een meerderjarig persoon van zijn keuze, behalve wanneer het openbaar ministerie of de onderzoeksmagistraat ten aanzien van deze persoon bij een met redenen omklede beslissing anders oordeelt in het belang van de minderjarige of teneinde de waarheid aan het licht te brengen (art. 91 Wsv).

Deze nieuwe regelgeving kan een aanzet zijn om het probleem van voornamelijk commerciële seksuele uitbuiting te beteugelen. Toch vallen in de nieuwe regels een aantal zaken te betreuren. Zo bijvoorbeeld de invoering van het extraterritorialiteitsprincipe zonder enige voorafgaandelijke discussie over de mogelijkheden tot internationale samenwerking in rechtszaken (bilateraal en/of multilateraal) als mogelijks veel efficiënter middel, ook om die Staten waar kinderprostitutie vaak voorkomt en weinig efficiënt wordt bestreden (kan worden bestreden), te (helpen) responsabiliseren.

²³ Wet van 27 maart 1995 tot invoeging in het Strafwetboek van een artikel 380quinquies en tot opheffing van het artikel 380quater, tweede lid van hetzelfde wetboek (B.S., 25 april 1995).

Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie (B.S., 25 april 1995).

Wet van 13 april 1995 betreffende seksueel misbruik ten aanzien van minderjarigen (B.S., 25 april 1995).

Het blijft ook de vraag of en in welke mate de nieuwe bepalingen in de praktijk zullen (kunnen) worden toegepast. De aandacht wordt daarenboven jammer genoeg quasi exclusief gericht op beteugeling, veeleer dan op preventie. Nochtans liggen daar misschien wel de grootste en belangrijkste uitdagingen. Zo heeft het niet zoveel zin om alleen maar op het einde van de rit middelen in te zetten, als aan het aanbod van kinderen op de markt van commerciële uitbuiting en mensenhandel niets wordt gedaan.

7.3.3.2. Gemeenschappen

Op het niveau van de Gemeenschappen heeft de Délégué Général aux Droits de l'Enfant et à l'Aide à la Jeunesse een massale sensibiliseringscampagne op het getouw gezet op en rond het artikel 34 van het Kinderrechtenverdrag (sexuele uitbuiting van kinderen).

Aan Vlaamse kant lanceerde Kind en Gezin een gelijkaardige campagne, zij het heel wat beperkter in omvang. De bedoeling hier was in de eerste plaats toeristen te sensibiliseren die naar exotische oorden vertrokken, die bekend staan als prostitutie-vrijplaatsen.

7.3.3.3. Internationaal

Ons land was ook op internationaal vlak actief in de preventie en bestrijding van kinderhandel, kinderprostitutie...

De V.N.-Resolutie over "Kinderen als slachtoffers van criminaliteit. Van regelgeving naar implementatie en toezicht" was een Belgisch initiatief²⁴.

België werkt ook actief mee in de werkgroep opgericht door de V.N.-Commissie Mensenrechten met het oog op het ontwikkelen van een facultatief protocol bij het V.N.-Kinderrechtenverdrag, m.b.t. kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie.

Zo heeft de Belgische delegatie tijdens de eerste vergadering van de werkgroep het nut van een nieuwe regelgeving terzake in vraag gesteld, tegelijkertijd het dringende en noodzakelijke belang beklemtonend van de implementatie van en toezicht op de reeds massaal aanwezige (internationale) regelgeving²⁵.

²⁴ Aangenomen, met unanimitéit, op het 9de V.N.-Congres inzake misdaadpreventie en criminele politiek (Caïro, 24 april 1995 - 8 mei 1995). Zie ook ECOSOC-resolutie 1995/9.

²⁵ Voor meer uitvoerige informatie, kunnen we verwijzen naar G. CAPPELAERE, "Possible optional protocols to the UN Convention on the Rights of the Child. Improving or Undermining the Convention and its Monitoring? The case of child prostitution, child pornography and sale of children.", in, E. VERHELLEN (ed.), "Monitoring Children's Rights", Den Haag, Kluwer Law International, 1996, pp. 401-431.

7.3.4. Niet-gouvernementele inbreng

Niet-gouvernementele organisaties spelen ook vandaag nog een zeer belangrijke rol, ondermeer in de sensibilisering rond de problematiek. In 1994 werd de Belgische afdeling van ECPAT opgericht.

7.3.4.1. ECPAT-België

ECPAT België werd opgericht in 1994. ECPAT staat voor 'End Child Prostitution in Asian Tourism'. Het is een wereldwijde beweging tegen commerciële seksuele uitbuiting van kinderen.

In augustus 1996 organiseert ECPAT in Zweden het eerste wereldcongres over kinderprostitutie en sextoerisme. Er wordt momenteel gewerkt aan een verklaring die op dat congres ter ondertekening zal worden voorgelegd aan alle landen en internationale gouvernementele organisaties.

De Belgische afdeling van ECPAT heeft zich reeds op verschillende terreinen actief getoond. In juni 1994 organiseerden zij een campagne in België met sensibiliseringsacties rond de seksuele uitbuiting van kinderen en het sekstoerisme in Azië en voor een efficiënte wetgeving, zowel qua teksten als de toepassing ervan.

Binnen ECPAT België functioneren ook een aantal werkgroepen die zich op een bepaald aspect van de problematiek toelagen zoals:

- een juridische commissie die een stand van zaken onderzoekt op juridisch vlak inzake de strijd tegen en de bestrafing van seksueel misbruik van kinderen;
- een commissie toerisme die contacten gelegd heeft met representatieve organisaties van de reisbureaus waarvan er twee positief staan tegenover een samenwerking met ECPAT. Die samenwerking zou kunnen geconcretiseerd worden in de uitwerking en de verspreiding van een charter bij de reisbureaus en het publiek, het creëren van een label en het ondertekenen van de verklaring van de, uitgegeven in samenwerking met ECPAT Frankrijk;
- een pedagogische commissie die hulpmiddelen uitwerkt voor de leerlingen van het secundair onderwijs.

ECPAT België geeft ook een driemaandelijks berichtenblad, ECPAT-nieuwsberichten, uit met informatie over de eigen activiteiten en diverse actualiteiten, stelt een video ter beschikking die de ECPAT-campagne toelicht en leent een dia-montage uit, "Kinderen te koop" die de oorzaken en de realiteit van de kinderprostitutie in Azië verduidelijkt.

7.3.4.2. Het proces Stamford.

Vermeldenswaard is het initiatief van 4 internationale organisaties (Defence for Children-International, Terre des Hommes, Internationale Abolitionistische Federatie, Sentinelles) om zich, voor de getroffen kinderen, burgerlijke partij te stellen in een rechtszaak in het gerechtelijk arrondissement Turnhout (Re: Stamford) tegen de publikatie van een 'toeristische' gids (Spartacus-gids) waarachter een gids voor pedofielen schuilgaat.

Voor verdere toelichting, zie 3.3.1.

EPILOOG

De Belgische regering en het parlement hebben in de voorbije jaren veel belangstelling vertoond voor de problematiek van de mensenhandel. Dit heeft geleid tot een aantal wetgevende initiatieven, uitvoeringsbesluiten en maatregelen die de mogelijkheden om mensenhandel te bestrijden en een humanitaire opvang te bieden voor de slachtoffers aanzienlijk versterkt hebben.

De ontwikkeling van dit beleid vloeit voort uit de werkzaamheden van de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel en de initiatieven die door de regering genomen werden in uitvoering van het regeerakkoord waarin de problematiek van de mensenhandel uitdrukkelijk opgenomen werd.

De mogelijkheden voor de rechterlijke macht om misdrijven inzake mensenhandel strafrechtelijk te vervolgen en sanctionerend op te treden werden uitgebreid en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen in de georganiseerde misdaad.

Het beleid dat in België werd ontwikkeld is grotendeels overgenomen in de resolutie van het Europees Parlement.

België heeft onmiskenbaar de verdienste in dit domein een pioniersrol (samen met Nederland) te vervullen in het kader van de Europese Unie.

Het vraagt tijd, en dat is niet eigen aan deze problematiek, om een nieuw beleid optimaal te laten uitvoeren op het terrein én met de actieve medewerking van alle betrokken partners. De Parlementaire Onderzoekscommissie heeft ook gewaarschuwd voor het mogelijks verslappen van de aandacht voor mensenhandel na het afronden van de werkzaamheden van de Commissie.

In dit rapport werden een aantal kritische beschouwingen gemaakt bij het in praktijk brengen van het beoogde beleid.

Het is vooreerst belangrijk om te onderkennen dat het beleid ter bestrijding van de mensenhandel onvoldoende geïntegreerd is in andere beleidsdomeinen en beleidsopties. Deze bevinding werd toegelicht in het eerste en het derde hoofdstuk van dit rapport.

Dit probleem stelt zich in het bijzonder in de schaduw van de versterkte strijd tegen de illegale migratie en de georganiseerde misdaad.

Dit gebrek aan integratie van de strijd tegen mensenhandel in andere domeinen heeft in eerste instantie een negatieve weerslag op de aandacht voor de slachtoffers. Hierbij wordt de nagestreefde humanitaire opvang uit het oog verloren maar blijven ook heel wat kansen onbenut om, door de mogelijkheden die aan de slachtoffers geboden worden om hun rechtmatige belangen te verdedigen, de doelmatigheid van de strijd tegen de trafikanten en exploitanten te verhogen.

Het is, uit de gevens die ons voor dit rapport overgemaakt werden, nog niet mogelijk uit te maken of de maatregelen ter bestrijding van de mensenhandel in voldoende mate de natuurlijke en rechtspersonen in ons land treffen die financieel voordeel halen uit de mensenhandel. Het is in dit rapport en de besluiten van de Parlementaire Onderzoekscommissie meermaals duidelijk gesteld dat op dit domein de mensenhandel in een van zijn belangrijkste, zometert de belangrijkste, bestaansredenen kan getroffen worden.

In de sector van de mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting vinden een aantal specifieke barrières hun oorsprong in een onduidelijk gedoogbeleid tegenover prostitutie (in de ruime betekenis van het woord) en stereotiepe opvattingen omtrent de mensen die erin aangetroffen worden.

Deze stereotiepe opvattingen hebben te maken met een bepaalde beeldvorming rond vrouwen, andere culturen en de (illegale) migratie van vreemdelingen.

Op het terrein leidt dit nog te veel tot een benadering waarbij mensen die verhandeld worden gezien worden als personen die er "vrij" voor gekozen hebben om gebruik te maken van de circuits van mensensmokkel of mensenhandel om zich in ons land op financieel en materieel vlak te verbeteren. De bekommernis voor de slachtoffers is hierdoor nog steeds een te marginaal gegeven.

Bovendien zijn de maatregelen ten gunste van de slachtoffers weinig gekend bij politiediensten, parketmagistraten en inspectiediensten.

Het complementair optreden van de diensten die vooral gericht zijn op controle en represie en van de begeleidingsdiensten die kunnen instaan voor de opvang van de slachtoffers wordt in de praktijk slechts in beperkte mate gerealiseerd.

De synergie tussen de actoren op het veld moet maximaal verbreed worden.

Dit kan bereikt worden door het optimaal inschakelen van de mensen op het terrein in de strijd tegen de mensenhandel, zoals deze door de overheid uitgetekend werd, en begint bij een doelmatige informatie over de maatregelen tot op het niveau van diegenen die er dagdagelijks voor instaan om ze concreet uit te voeren.

Er dient ook meer aandacht geschonken te worden aan het geven van feed-back vanuit het gerecht aan zowel de politiediensten als aan de sociale organisaties.

De wettelijke mogelijkheden om opsporingen te verrichten moeten aangepast worden aan de aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie en de evoluties in de criminele activiteiten op het terrein.

Er is reeds een belangrijke vooruitgang geboekt in het centraliseren en coördineren van de acties die in verschillende gerechtelijke arrondissementen verlopen. Een aangepaste wettelijke basis moet dit verder structureren en veralgemenen.

Op internationaal vlak werden een aantal maatregelen genomen, in samenwerking met bepaalde landen van herkomst, om illegale migratie tegen te gaan. De samenwerking op justitieel vlak bevindt zich nog in een beginstadium.

De strijd tegen de mensenhandel mag zich niet uitsluitend concentreren op grootschalige netwerken. De trafoeken waarbij slechts enkele daders en slachtoffers betrokken zijn moeten even kordaat aangepakt worden. De nota van het Centraal Bureau voor Opsporingen van de Rijkswacht wijst op een verschuiving naar kleinere netwerken.

De effecten van het vervolgen van kleinere netwerken zijn minder relevant in het kader van de strijd tegen clandestiene migratie en de georganiseerde misdaad maar verdienen desalnietemin de volle aandacht in het kader van de strijd tegen de mensenhandel.

De wetgever is immers uitgegaan van een morele veroordeling van de misdrijven die de fysische en psychische integriteit van alle slachtoffers aantasten.

Dit rapport geeft op een duidelijke manier een aantal kritische beschouwingen over de uitvoering van het vooropgestelde beleid ter bestrijding van de mensenhandel in België.

Deze bedenkingen en suggesties zijn bedoeld als een constructieve bijdrage die toelaat vooruitgang te boeken op het terrein. Het kan de ambitie van België ondersteunen om ook in de uitvoering van de strijd tegen de mensenhandel koploper te zijn in de Europese Unie.

