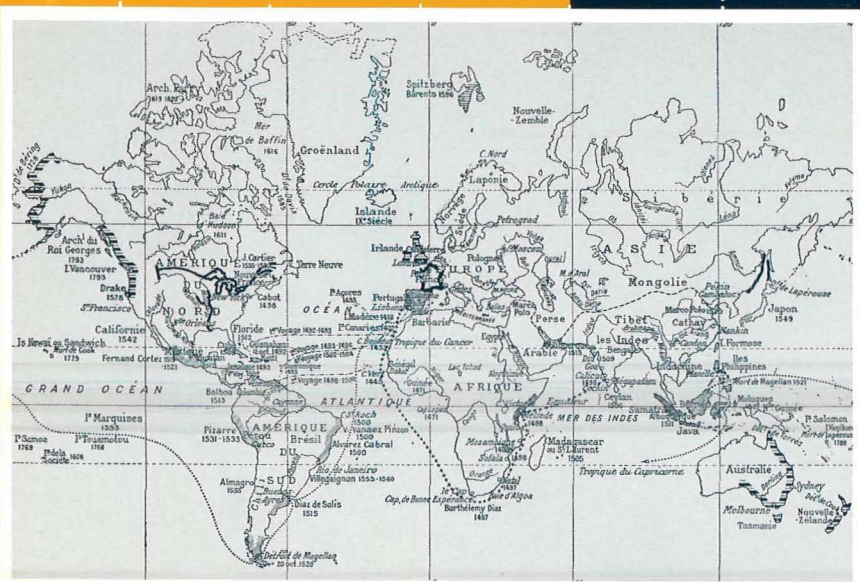


MENSENHANDEL: NOG STEEDS TE VEEL LAKSHEID EN ONVERSCHILLIGHEID

maart 1997



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



**MENSENHANDEL:
NOG STEEDS TE VEEL LAKSHEID EN ONVERSCHILLIGHEID**

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

maart 1997

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

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. + 110,-fr. verzendingskosten.

- U kan dit Rapport bestellen door overschrijving op PCR. 000-0014702-55 van de Federale Voorlichtingsdienst. Vermeld duidelijk: "Verslag Mensenhandel - maart 1997", 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

Deze publicatie is gedrukt op gerecycleerd papier

INHOUDSTAFEL

Inleiding 5

HOOFDSTUK 1 : HET POLITIEK JAAR VAN DE STRIJD

TEGEN DE MENSENHANDEL 7

1.1 Nieuwe wettelijke bepalingen en maatregelen 7

1.1.1 Omzendbrief van 13.01.1997 (MB van 21/02/97) 7

1.1.2 Het statuut van au-pair-jongeren 9

1.2 De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid 10

**1.3 De Interdepartementale Coördinatieceel ter Bestrijding van de
Internationale Mensenhandel 11**

1.3.1 Activiteitenverslag 12

1.3.2 Evaluatie 13

1.4 Acties van de Federale regering 14

1.4.1 Ministerie van Justitie 14

1.4.2 Ministerie van Binnenlandse Zaken 20

1.4.3 Ministerie van Sociale Zaken : Sociale Inspectie 28

1.4.4 Ministerie van Maatschappelijke Integratie 32

1.4.5 Bedenkingen bij de verslaggeving door de federale departementen 33

**HOOFDSTUK 2 : DE ACTIVITEITEN VAN HET CENTRUM IN HET KADER VAN
DE COÖRDINATIE EN DE OPVOLGING VAN HET BELEID**

TER BESTRIJDING VAN DE MENSENHANDEL 37

2.1 Beleidsvoorbereiding en opvolging 37

**2.2 Ondersteuning en coördinatie van de gespecialiseerde opvangcentra
voor de hulp en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel 38**

2.3 Internationale vertegenwoordiging 40

2.4 Sekstoerisme 41

2.5 Deelname aan overlegorganen 41

2.6	Onderzoek naar de problematiek van de tewerkstelling van dienstboden- personeel in de diplomatieke sfeer	42
2.6.1	Inleiding	42
2.6.2	Enkele concrete dossiers	42
2.6.3	Categorieën van diplomaten	43
2.6.4	Enkele elementen van de problematiek	44
2.6.5	Enkele cijfers	48
2.6.6	Besluiten	48
	HOOFDSTUK 3: WELK BELEID TEN GUNSTE VAN DE SLACHTOFFERS ?	50
3.1	Tijdelijke verblijfsvergunningen	50
3.1.1	Eerste algemene vaststellingen	50
3.1.2	Stand van zaken inzake het doorverwijzen van slachtoffers mensenhandel naar de gespecialiseerde opvangcentra	51
3.2	Verdediging van de rechten en van de belangen van de slachtoffers van mensenhandel	53
3.2.1	Specifieke bedenkingen voor het slachtoffer van mensenhandel	53
3.2.2	Verwachtingen die gemeenschappelijk zijn voor alle slachtoffers van misdrijven	54
3.2.3	Hervormingen bij Justitie in het kader van het slachtofferbeleid	55
3.2.4	De burgerlijke partijstelling en de vergoeding van de schade van de slachtoffers van de mensenhandel	56
3.3	Een voorbeeld van een dossier van economische uitbuiting : “het atelier van de schande”	57
3.3.1	De feiten	57
3.3.2	Een begeleiding, vrucht van een doeltreffende samenwerking	59
3.3.3	Opgeroepen om te verschijnen voor inbreuk op het artikel 1 van de wet inzake bestrijding van de mensenhandel...	59
3.3.4	Een lang verwacht vonnis dat als voorbeeld zou kunnen gelden	60
3.3.5	Evaluatie	60

**HOOFDSTUK 4 : DE SITUATIE OP HET TERREIN IN DE VIJF
GROOTSTE STEDEN VAN HET LAND 63**

4.1 Inleiding 63

- 4.1.1 Multi-disciplinaire aanpak 64
- 4.1.2 Andere risicosectoren 64

4.2 Antwerpen 65

- 4.2.1 Situatieschets 65
- 4.2.2 Organisatie van de controles 66
- 4.2.3 Het parket 68
- 4.2.4 Besluiten 69

4.3 Gent 70

- 4.3.1 Situatieschets 70
- 4.3.2 Organisatie van de controles 70
- 4.3.3 Grootschalige netwerken 72
- 4.3.4 De opvang van slachtoffers in een moeilijke situatie. 73
- 4.3.5 Enkele knelpunten 73
- 4.3.6 De Rijkswacht en de gerechtelijke politie 74
- 4.3.7 Het parket 75
- 4.3.8 Besluiten 76

4.4 Brussel 77

- 4.4.1 Situatieschets 77
- 4.4.2 Organisatie van de controle 78
- 4.4.3 Het parket 80
- 4.4.4 Besluiten 81

4.5 Luik 82

- 4.5.1 Situatieschets 82
- 4.5.2 Organisatie van de controles 84
- 4.5.3 Het parket 84
- 4.5.4 De mensenhandel met het oog op economische exploitatie en
de samenwerking met het Arbeidsauditoriaat te Luik 85
- 4.5.5 Besluiten 86

4.6 Charleroi	87
4.6.1 Situatieschets	87
4.6.2 Organisatie van de controles	88
4.6.3 Het parket	89
4.6.4 Besluiten	89
4.7 Algemene besluiten	91
HOOFDSTUK 5 : AKTIVITEITEN EN EVALUATIES VAN DE NGO's	94
5.1 Payoke - Asmodee in Antwerpen	94
5.1.1 Inleiding	94
5.1.2 Systemen van mensenhandel	94
5.1.3 De wet op mensenhandel	94
5.1.4 Knelpunten in de hulpverlening	95
5.2 Pag-asa in Brussel	96
5.2.1 Activiteitenverslag	96
5.2.2 Evaluatie	96
5.2.3. Besluit	109
5.3 Sürya in Luik	99
5.3.1 Sociale doelstellingen van de v.z.w.	99
5.3.2 Concreet	100
5.3.3 Vaststellingen / Opmerkingen	100
5.4 Basisnetwerk voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel in Vlaanderen	103
5.4.1 Achtergrond	103
5.4.2 Werking	103
5.4.3 Activiteiten	104
5.4.4 Evaluatie	104
5.5 Problematiek van de prostitutie van minderjarigen	105
5.5.1 Adzon in Brussel	105
5.5.2 Het project Icar in Luik	107
Algemene besluiten	109

INLEIDING

Het verschijnen van het huidig rapport situeert zich in het kader van de opdracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (voortaan: het Centrum) in de bestrijding van de internationale mensenhandel. Deze opdracht behelst het "bevorderen, coördineren en het opvolgen" van het beleid van de regering inzake deze problematiek. Bovenop de wettelijke verplichting om jaarlijks een rapport te maken, biedt het rapport de gelegenheid om zich even te bezinnen en een stand van zaken op te maken van het voorbije jaar. Het is ook een gelegenheid om alle gegevens op een rij te zetten en de actiepunten uit te stippelen voor de komende jaren.

Het is immers niet in één jaar tijd dat het geheel van problemen of disfuncties, die in het kader van het opstarten van een beleid van bestrijding van de mensenhandel geconstateerd zijn, kunnen opgelost worden. Maar voor een reeks van punten, zoals u kan lezen in de volgende pagina's, denken wij vandaag dat er hoogdringendheid is. Wij hopen dat de boodschap die van dit huidig rapport uitgaat, goed door de politieke verantwoordelijken en de actoren op het terrein, beiden partners in de bestrijding van mensenhandel, aanvaard wordt. In de huidige gevoelige periode waarin we leven, willen wij ons aansluiten bij de oproep die van de gehele bevolking uitgegaan is. Dit is een oproep voor een meer rechtvaardige en solidaire samenleving, voor een meer humane samenleving. Wij willen daartoe bijdragen in het kader van onze verantwoordelijkheden. Dit is de geest die het huidige rapport uitstraalt.

Het vorige jaar heeft het Centrum zijn eerste jaarlijks evaluatierapport over de evolutie en de resultaten inzake het beleid ter bestrijding van de mensenhandel gepubliceerd. We hebben er een synthese en een analyse van het bestaand wettelijk en reglementair arsenaal omtrent deze problematiek in voorgesteld. Een belangrijk hoofdstuk werd gewijd aan de rapporten en analyses van de betrokken departementen inzake de bestrijding van de mensenhandel.

Verder behandelde het rapport een analyse van het Centrum over de uitvoering van het humanitair luik in het beleid ter bestrijding van de mensenhandel en een analyse van verschillende aspecten van het repressief luik van dit beleid.

In het huidige rapport is het gedeelte, gewijd aan de rapporten van de departementen, eerder beperkt. De regering die, conform met het artikel 12 van de wet van 13 april 1995, jaarlijks moet rapporteren aan het parlement, heeft dit pas gedaan in oktober laatstleden, hoofdzakelijk om redenen van timing. Daarom werd aan het Centrum voorgesteld de vraag naar bijdragen van de betrokken departementen voor het rapport te beperken tot enkele specifieke vragen. Er werd overlegd met het Centrum met de bedoeling om vanaf 1998 het verschijnen van deze twee jaarrapporten (dat van de regering en dat van het Centrum) in verband met de "mensenhandel" te coördineren. Het zijn de antwoorden op de vragen aan bepaalde departementen, voorafgegaan door nieuwe wettelijke en reglementaire bepalingen, die wij in het eerste hoofdstuk voorstellen.

Het tweede hoofdstuk biedt een overzicht van de activiteiten van het Centrum in het kader van zijn rol van coördinatie en opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel. Wij hebben het in dit hoofdstuk, bij wijze van eerste analyse, over de problemen van de economische (uitbuiting) van huishoudelijk privépersoneel van ambassades en andere internationale organisaties die onder het internationaal diplomatiek recht vallen.

Verder is het huidige evaluatierapport hoofdzakelijk thematisch. We hebben ervoor geopteerd om het accent te leggen op enkele specifieke aspecten van de problematiek van de bestrijding van mensenhandel die, volgens ons, prioritaire aandacht en een spoedig handelen verdienen.

Vertrekkende vanuit de vaststellingen van het jaarrapport van 1996, hebben we er namelijk voor gekozen om de analyse van deze verschillende aspecten verder uit te diepen. Het gaat in eerste instantie over de vastgestelde tekortkomingen in het kader van het uitvoeren van het humanitaire luik van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel en de aandacht die aan slachtoffers wordt besteed. De analyse van de situatie zoals die zich vandaag voordoet, wordt toegelicht in hoofdstuk 3. Wij geven er een kwantitatief overzicht van de verwijzingen van slachtoffers naar de gespecialiseerde opvangcentra (gevisualiseerd met een kaart en een tabel) en een kwalitatieve analyse van de problemen die men ondervindt op het terrein in het kader van de begeleiding van slachtoffers, en meer bepaald op het vlak van de juridische procedures.

Vorig jaar hebben wij gewezen op een aantal leemtes in de repressieve aanpak van de mensenhandel en meer bepaald op het financiële vlak. Wij hadden ook vragen over de transparantie, de organisatie en de efficiëntie van de systematische controles in de risicosectoren voor mensenhandel en in de sector van de prostitutie in het bijzonder. Deze vragen zijn door het Centrum bij de Interdepartementale Coördinatiecel voor de bestrijding van mensenhandel aangekaart. Deze laatste heeft beslist om een werkgroep op te richten om deze problematiek van de systematische controles te onderzoeken.

Om de werkzaamheden van deze werkgroep te voeden, hebben we een meer diepgaande analyse van de prostitutiesector uitgevoerd en van de controles zoals die momenteel uitgevoerd worden in de vijf grote steden van het land: Antwerpen, Gent, Brussel, Luik en Charleroi. De resultaten en vaststellingen van deze analyse maken deel uit van hoofdstuk 4, dat volgens ons "de kern" van het rapport vormt. De doelstellingen van deze analyse worden verduidelijkt in de inleiding. Daarna geven wij, stad per stad, en in de mate van het mogelijke ook voor andere plaatsen van het gerechtelijk arrondissement, een overzicht van de prostitutiesector. Vervolgens wensten wij meer te weten te komen over de manier waarop de controles effectief in deze sector georganiseerd worden: wie controleert wat, volgens welke regelmaat, welke elementen worden er gecontroleerd, houdt men rekening met het financiële aspect van de zaak, welke analyses worden er gemaakt? Tenslotte gaan wij de rol van het parket binnen elk van deze arrondissementen na.

In hoofdstuk 5 tenslotte, wordt de analyse van het derde hoofdstuk aangevuld met de rapporten van de onthaalcentra, gespecialiseerd in opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Het Centrum wou aan deze centra, zoals vorig jaar, de mogelijkheid geven om dit hoofdstuk zelf in te vullen. Een verslag van de twee niet gouvernementele organisaties in Brussel en in Luik in verband met prostitutie van minderjarigen/jongeren werd ook opgenomen.

Wij wensen u tenslotte goede lectuur toe. Wij hopen dat dit jaarlijks evaluatieverslag een steun mag zijn voor al diegenen, overheids- en privépartners, die al inspanningen leveren in de sector. Wij hopen dat het rapport een aanleiding voor verandering en verbetering in de toekomst mag zijn. Moge het ook bijdragen tot een versterking van de verdediging van de menselijke waardigheid.

HOOFDSTUK 1 : HET POLITIEK JAAR VAN DE STRIJD TEGEN DE MENSENHANDEL

1.1 Nieuwe wettelijke bepalingen en maatregelen

1.1.1 Omzendbrief van 13.01.1997 betreffende de richtlijnen aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, Inspectie van de Sociale Wetten en de Sociale Inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel (BS van 21/02/1997).

Deze nieuwe omzendbrief is er niet gekomen ter vervanging maar wel ter aanvulling van de omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de afgifte van tijdelijke verblijfsvergunningen en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan slachtoffers van mensenhandel.

De basisprincipes voor het toekennen van de tijdelijke verblijfsvergunningen werden niet gewijzigd. Het slachtoffer van mensenhandel dat het milieu van de mensenhandel waarin het was terechtgekomen verlaat en dat in begeleiding genomen wordt door een gespecialiseerd en erkend opvangcentrum kan genieten van een tijdelijke verblijfsvergunning. De afgifte en de hernieuwing van deze tijdelijke verblijfsvergunning zijn verbonden aan de gerechtelijke procedure.

De omzendbrief van 13.01.1997 werd opgemaakt om tegemoet te komen aan de moeilijkheden van de verspreiding, de interpretatie en de concrete toepassing op het terrein van de maatregelen voorzien in de omzendbrief van 7 juli 1994. Deze laatste formuleert uitdrukkelijk de praktische toepassingsmodaliteiten van de maatregelen ten gunste van slachtoffers van mensenhandel.

Welke zijn de elementen die beklemtoond moeten worden volgens deze aanvullende omzendbrief met betrekking tot de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel ?

Ten eerste, de richtlijnen zijn uitdrukkelijk bedoeld voor de Dienst Vreemdelingenzaken, de parketten, de politiediensten, de inspectiediensten van de sociale wetgeving en de sociale inspectie. De richtlijnen werden ondertekend door de bevoegde Ministers van deze diensten.

Dit is een belangrijk gegeven. Ondanks het feit dat deze diensten reeds de belangrijkste actoren waren voor de toepassing van de maatregelen bepaald in de omzendbrief van 7 juli 1994, werd deze enkel ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en werd deze uitsluitend gericht aan de Burgemeesters en de Provincie Gouverneurs. Alhoewel in werkelijkheid de verspreiding van de omzendbrief zich niet beperkte tot de diensten onder de bevoegdheid van de Burgemeesters, zorgde het ontbreken van de handtekeningen van de Minister van Justitie en de Minister van Sociale Zaken ongetwijfeld voor moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijnen en dit vooral op het niveau van de parketten.

Overigens zou de uitdrukkelijke betrokkenheid van de inspectiediensten niet enkel moeten zorgen voor een grotere verspreiding van de maatregelen ten gunste van de slachtoffers maar eveneens voor een betere vervolging van de mensenhandel, onder meer, op financieel vlak.

Zo had volgens ons de betrokkenheid van de sociale inspectie in een dossier over mensenhandel een belangrijke weerslag op de uitspraak die onlangs werd gedaan door de Rechtbank van Eerste Aanleg te Luik.²

Ten tweede, het toepassingsveld van de omzendbrief is duidelijk bepaald volgens de betekenis van de wet van 13 april 1995 ter bestrijding van de mensenhandel. Dit betekent dat de mensenhandel zich niet beperkt tot de seksuele uitbuiting en de risicosector van de seksindustrie, maar dat de uitbuiting betrekking heeft op verscheidene economische sectoren. Het "statuut" van het slachtoffer van mensenhandel is dus ruimer dan dat van het slachtoffer van seksuele uitbuiting en omvat de hele realiteit van de uitbuiting van vreemdelingen die zich, meer bepaald door hun preciaire administratieve toestand of door hun illegaliteit, in een uiterst kwetsbare situatie op ons grondgebied bevinden.

Ten derde, wordt de nadruk gelegd op het belang van de samenwerking met de gespecialiseerde opvangcentra voor de opvang, de hulp en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en op de complementariteit van de tussenkomst van elk van de betrokken partijen : NGO, politiedienst, inspectiedienst, Dienst Vreemdelingenzaken en Justitie.

Deze samenwerking is eerst en vooral gericht op het realiseren van het humanitair beleid ten gunste van de slachtoffers met name het recht op sociale, psychologische, medische en juridische hulp en bijstand. We zouden hier datgene willen herhalen waaraan we een uitgebreid deel van ons vorig rapport hebben gewijd, namelijk hoe belangrijk het is voor een slachtoffer om over de nodige tijd en het adequate kader te kunnen beschikken om zonder angst te kunnen samenwerken met de politie- en de gerechtelijke overheden. Het is namelijk niet vanzelfsprekend voor een slachtoffer, dat tijdens een politiecontrole wordt aangehouden, om onmiddellijk over te gaan tot het afleggen van verklaringen over de personen of het netwerk waardoor het werd uitgebuit. Door de contacten aan te moedigen tussen een vermoedelijk slachtoffer en een gespecialiseerd opvangcentrum kunnen onrechtmatige of overhaaste uitwijzingen vermeden worden.

De aanmoediging van deze samenwerking beoogt bovendien een ondersteuning van de doeltreffendheid van het werk van de speurders en het gerecht, die hierdoor gebruik kunnen maken van de getuigenissen afgelegd door slachtoffers die begeleid worden door de gespecialiseerde opvangcentra.

Ten vierde, de praktische organisatie van het contact tussen de politie- of inspectiediensten, die geconfronteerd worden met een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel, en de gespecialiseerde opvangcentra, wordt beschreven. Een fundamenteel element dat nu toegevoegd wordt, is dat politiediensten de mogelijkheid krijgen om onmiddellijk en parallel contact op te nemen met de gespecialiseerde onthaalcentra, zelfs voordat de Dienst Vreemdelingenzaken instructies gegeven heeft. Dat belet evenwel niet dat deze diensten in elk geval contact moeten opnemen met de Dienst Vreemdelingenzaken. De wettelijke verplichtingen van de verschillende diensten betrokken bij de hulp aan slachtoffers worden eveneens vermeld. Bovendien is het parket verplicht om het slachtoffer op de hoogte te brengen van het advies dat gegeven wordt aan de Dienst Vreemdelingenzaken met betrekking tot de stand van zaken van het gerechtelijk onderzoek.

De betrokkenheid van de Procureur-generaal bij de toepassing van de omzendbrief zou tevens het gezag van de maatregelen die van kracht zijn, moeten versterken.

De wet ter institutionalisering van het College van de Procureurs-generaal, voorziet in het artikel 3 van het hoofdstuk II betreffende het strafrechtelijk beleid, het bindend karakter van haar richtlijnen.

Ten vijfde, de praktische toepassingsmodaliteiten van de omzendbrief van 7 juli 1994 worden stap per stap uitgelegd. De appreciatie- en interpretatiebevoegdheid van bepaalde situaties door de politiediensten, de Dienst Vreemdelingenzaken en de parketten inzake de eventuele toepassing van de omzendbrief wordt in dit kader duidelijk bepaald.

De teksten van deze nieuwe omzendbrief en van degene die verscheen in het B.S. van 7 juli 1994, beiden met betrekking tot de specifieke bepalingen ten gunste van de slachtoffers van de mensenhandel, werden door het Centrum uitgegeven onder de vorm van een brochure die ter beschikking van alle departementen zal worden gesteld in het kader van de verspreiding van de nieuwe richtlijnen.

Wij nodigen U uit Hoofdstuk 3, punt 1.1 van dit verslag te lezen om kennis te nemen van onze evaluatie van de huidige situatie in de toepassing van de geldende bepalingen inzake de toekenning van de voorlopige verblijfsvergunningen aan de slachtoffers van de mensenhandel.

1.1.2 Het statuut van au-pair-jongeren

Op 13 april 1994 formuleerde de Adviesraad voor Buitenlandse Arbeidskrachten aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid om de reglementering betreffende de arbeidsvergunningen voor au pair-jongeren op te heffen omwille van de vastgestelde misbruiken en de onverklaarbare verhogingen van het aantal aanvragen na de verscherpte controle op de cabaretartiesten. Op 19 mei 1995 werd een Koninklijk Besluit getroffen dat voorzag in de mogelijkheid om op een latere datum het systeem van arbeidskaarten voor au pair-jongeren op te heffen. Op de Adviesraad voor Buitenlandse Arbeidskrachten van 20 december 1996 werd evenwel een advies gevraagd over een ontwerp van nieuw statuut voor au pair-jongeren. De mogelijkheid die een jaar eerder gecreëerd werd om het systeem op te heffen via het K.B. van 19 mei 1995 zou dan opnieuw geschrapt worden. In een nieuw advies van de Adviesraad voor Buitenlandse Arbeidskrachten van 7 maart 1997 wordt verwezen naar het oorspronkelijke advies waarbij de voorkeur uitgaat naar een opheffing van het systeem. Er wordt aan toegevoegd dat sindsdien de toestand nog verslechterd zou zijn tengevolge van de opening van de grenzen in Oost-Europa en dat in werkelijkheid achter de aanvragen voor au pair-jongeren veelal een aanvraag voor dienstbodenpersoneel schuil gaat. Er wordt ook op aangedrongen om, indien de Minister van Tewerkstelling en Arbeid toch zou beslissen het systeem te handhaven, het verbeterde statuut spoedig in voege te laten treden. Het Centrum heeft zich op de Adviesraad voor Buitenlandse Arbeidskrachten van deze laatste aanbeveling gedistantieerd.

Het beleid staat immers vandaag terug op hetzelfde punt als op 13 april 1994 met als enig verschil dat er nu een ontwerp van nieuw statuut op tafel ligt waarbij evenwel nog heel wat, en soms zeer fundamentele, opmerkingen werden geformuleerd.

Het Centrum stelde voor om het systeem van arbeidsvergunningen op te schorten, zoals in 1994 reeds gevraagd werd, tot op het moment dat het nieuwe statuut officieel van kracht zou zijn. Gelet op de vele vragen bij het ontwerp kan er weinig twijfel over bestaan dat dit niet op korte termijn kan geofficialiseerd worden.

Het aantal au pair-jongeren in België evolueerde van ongeveer 158 in 1990 naar ongeveer 552 in 1995. In het voorbije jaar werden drie slachtoffers van uitbuiting als au pair-jongere opgevangen door de opvangcentra.

Tegen de uitbuiting, waarvan au pair-jongeren het slachtoffer worden, hebben de betrokkenen geen enkel verweer. Het werk dat zij verrichten in ruil voor kost, inwoon en zakgeld wordt niet beschouwd als arbeid. Daardoor kan er op basis van de sociale wetgeving niet worden opgetreden als er misbruiken zijn, zelfs als dit het niet betalen van het zakgeld betreft of als de jongeren verplicht worden meer dan 40 uren per week (het dubbele van het toegestane) te werken. Het enige dat de jongeren kunnen doen is ontgoocheld en zonder enige vorm van schadevergoeding terugkeren naar hun land van herkomst. Een vervolging van het gastgezin op basis van artikel 1 van de wet op de mensenhandel is theoretisch in een aantal gevallen mogelijk. Aangezien alles zich echter voltrekt in de privé-sfeer van een gezin zal dit in de praktijk nagenoeg altijd neerkomen op een onbegonnen zaak omwille van de moeilijkheden van de bewijslast.

De problemen in deze sector zijn uitvoerig geschetst door de drie Gewesten die instaan voor de toepassing van de reglementering voor au pair-jongeren. Drie jaar na het eerste advies tot opheffing van een systeem dat te veel misbruikt wordt is er niets veranderd.

1.2 De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid

De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid, voorgezeten door de Eerste Minister en waarvan het secretariaat wordt waargenomen door het Centrum, is het politieke orgaan dat "het beleid voor de bestrijding van de mensenhandel bepaalt"³.

Bovendien vormt de samenstelling van de ICM, met de Federale, Gewest- en Gemeenschapsministers bevoegd voor materies inzake vreemdelingenbeleid, een garantie voor een coördinatie van het dossier van de bestrijding van mensenhandel die de federale bevoegdheden overschrijdt.

De Gewesten en Gemeenschappen zijn inderdaad eveneens betrokken bij dit dossier omwille van hun bevoegdheden inzake de sociale hulpverlening en de werkgelegenheid. De Interdepartementale Coördinatiecel, waarin enkel de Federale departementen vertegenwoordigd zijn, vormt vooral een overleg- en coördinatieforum voor de uitvoering van de beleidsbeslissingen die concrete resultaten op het terrein beogen.

De ICM daarentegen, belichaamt het coördinatie-instrument voor de beleidsbeslissingen en -verbintenissen van de bevoegde Ministers op alle bestuursniveaus.

In 1996 heeft de ICM twee keer vergaderd. Tijdens die vergaderingen werden verschillende belangrijke beslissingen genomen (die zullen geactiveerd worden door de Interdepartementale Coördinatiecel)⁴ voor het oriënteren van het beleid inzake de bestrijding van de mensenhandel.

Op 12 maart 1996 heeft het Centrum zijn eerste jaarlijkse evaluatierapport gepubliceerd over de evolutie en resultaten inzake het beleid voor de bestrijding van de mensenhandel. De ICM heeft op diezelfde dag, enkele uren voor de publieke voorstelling, eveneens kennis genomen van het evaluatierapport.

3 Artikel 1 van het K.B. van 16 juni 1995

4 Zie hoofdstuk 1, punt 1.3.1

De Eerste Minister, die persoonlijk de vergadering voorzat, gaf de opdracht aan het Centrum om, enerzijds, aan de Minister van Justitie voor te stellen de Interdepartementale Coördinatiecel samen te roepen teneinde het rapport te bestuderen en om anderzijds, op basis van het rapport een lijst met een aantal concrete voorstellen en prioriteiten op te stellen om tijdens de volgende vergadering van de ICM aan de bevoegde Ministers voor te stellen. De lijst met voorstellen werd besproken tijdens de vergadering van de Interdepartementale Coördinatiecel van april 1996. De prioritaire voorstellen werden in november 1996 onderzocht en goedgekeurd door de ICM.

Van de meest belangrijke beleidsbeslissingen die tijdens die vergadering werden genomen, vermelden wij de beslissingen die betrekking hebben op :

- het engagement van de Ministers van Justitie, Tewerkstelling en Arbeid en Sociale Zaken om de nodige initiatieven te nemen teneinde meer intensieve controles in te voeren in de risicosectoren voor mensenhandel;
- het engagement van de Federale Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Tewerkstelling en Arbeid en Sociale Zaken samen met de Gewestministers bevoegd voor arbeid en werkgelegenheid om de effectieve verspreiding te verzekeren van de aanvullende omzendbrief ⁵ van 13.01.1997 inzake de toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunningen aan de slachtoffers van mensenhandel en om een follow-up systeem te ontwikkelen voor de toepassing ervan;
- het engagement van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken om een wetsontwerp uit te werken met betrekking tot de pro-actieve onderzoekstechnieken die vooral zouden kunnen dienen in het kader van de bestrijding van de mensenhandel en de seksuele exploitatie van minderjarigen;
- de beslissing om een "verbindingsmagistraat" voor mensenhandel aan te stellen in elk parket bij de Rechtbank van Eerste Aanleg bij de parketten-generaal;
- het engagement van de Minister van Justitie om de aandacht van het College van Procureurs-generaal te vestigen op het belang van de toepassing van het artikel 6 van de wet van 13 april 1995 inzake de bijzondere verbeurdverklaring;
- de beslissing van de Federale Regering om de financiële bijdrage te verhogen via het Impulsfonds om een versterking te verzekeren van de regionale initiatieven inzake de bijstand en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel.

1.3 De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel

Wij hebben in ons vorig verslag de oorsprong, de samenstelling en de taken van dit nieuwe coördinatie-instrument voor het beleid inzake de strijd tegen de mensenhandel, dat de Federale Regering heeft opgericht op grond van het eindverslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie voor de Mensenhandel, toegelicht.

Herinneren we eraan dat het de onderkenning van het structureel en multidimensioneel karakter van het fenomeen mensenhandel en de noodzaak tot coördinatie van de activiteiten van de verschillende partners in de strijd tegen de mensenhandel waren, die de aanbeveling van de Commissie onderbouwden.

De Regering heeft deze aanbeveling positief beantwoord door de Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel op te richten die wordt voorgezeten door de Minister van Justitie en waarvan het Centrum het secretariaat en de algemene coördinatie verzekert.

5 Zie hoofdstuk 1, punt 1.1.1

In het voorgaand rapport heeft het Centrum de wens geuit om van de Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel een doeltreffend en dynamisch instrument te maken in de strijd tegen de mensenhandel, een instrument om de aandacht voor de problematiek niet te laten verslappen en de coherentie te waarborgen tussen de repressieve en humanitaire aanpak van het dossier.

1.3.1 Activiteitenverslag

De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel, opgericht volgens het K.B. van 16 juni 1995, is in november 1995 een eerste keer samengekomen. Ondertussen zijn er nog twee plenaire vergaderingen geweest van de Interdepartementale Coördinatiecel, waarvan de eerste in de maand april en de tweede in de maand december 1996. Verschillende werkgroepen, die binnen de Cel ontstonden, hebben eveneens een aantal vergaderingen achter de rug.

Het jaarrapport "Mensenhandel" van het Centrum, uitgeven in maart 1996, was het voorwerp van een breed debat tijdens de vergadering van de Interdepartementale Cel in de daarop volgende maand april. Er werd een planning besproken voor de voorbereiding van het rapport van de Regering aan het Parlement. Bovendien heeft het Centrum aan de leden van de Cel een lijst met prioriteiten voorgesteld, die werd opgemaakt op vraag van de Eerste Minister ter gelegenheid van de voorstelling van het rapport aan de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid. De prioritaire voorstellen werden besproken om een definitieve versie ervan te kunnen voorleggen aan de volgende vergadering van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid.

Tijdens de vergadering van december 1996 werden er tal van onderwerpen aangesneden. Een aantal punten waren nauw verbonden aan de actualiteit : de pro-actieve onderzoeken en bijzondere opsporingstechnieken, de specialisatie van de politiediensten, het project Franchimont, de institutionalisering van het College van Procureurs-generaal en het statuut van de nationale magistraten. Andere punten hielden vooral verband met de specifieke elementen van het beleid voor de bestrijding van de mensenhandel : de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel, het systematisch toezicht op sectoren met een hoog risico op mensenhandel, de financiële aanpak van de mensenhandel, de informatie ten aanzien van de buitenlandse diplomatieke posten in België en de raadpleging van de gespecialiseerde opvangcentra voor de slachtoffers.

Wat concreet resulteert uit die vergadering, is de oprichting van een werkgroep die zich zal toespitsen op het bestuderen van de organisatie van systematische controles in sectoren met een hoog risico op mensenhandel. In deze werkgroep vindt men vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Sociale Inspectie en de Inspectie van de Sociale Wetten, de B.B.I. en het Centrum. Wij wensen de nadruk te leggen op het belang van de oprichting van deze werkgroep. Dit gebeurde namelijk naar aanleiding van een vraag die wij in ons vorig rapport geuit hebben inzake een grotere doorzichtigheid in de organisatie van de controles en een versterking van de mogelijkheden om de mensenhandel op financieel vlak aan te pakken. In Hoofdstuk 4 van dit rapport zullen wij hier dieper op ingaan.

Daarnaast werd de beslissing genomen om de drie gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel uit te nodigen op een vergadering met leden van de Interdepartementale Cel om een aantal prioritaire punten of problemen op het terrein te bespreken. Een derde werkgroep werd opgericht rond de problematiek van feedback van het gerecht aan de politiediensten.

Tenslotte heeft de Minister van Justitie bevestigd dat hij de richtlijnen naar het College van Procureurs-generaal zou sturen om hun aandacht te vestigen op de toepassing van het artikel 6 van de wet van 13 april betreffende de bijzondere verbeurdverklaring.

1.3.2 Welke evaluatie kunnen we één jaar na het in werking treden van de Interdepartementale Coördinatiecel opmaken ?

Een concreet resultaat van het werk van de Interdepartementale Coördinatiecel is de publicatie in het B.S. van 21.02.1997 van de aanvullende omzendbrief van 13.01.97 met betrekking tot de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel die, enerzijds, een verduidelijking beoogt van de praktische toepassingsmodaliteiten van de maatregelen voorzien in de omzendbrief van 7 juli 1994, en anderzijds, de versterking wil van de toepassing ervan. We wensen te onderstrepen dat deze omzendbrief het resultaat is van de samenwerking tussen de betrokken leden van de ICCM. Wij hopen trouwens dat dit nieuwe aanvullende instrument zal zorgen voor een vermindering van de tekorten en disfuncties, die we in ons vorig rapport hebben aangeklaagd, met betrekking tot het kleine en soms onbestaand aantal slachtoffers dat door de betrokken diensten doorverwezen wordt naar de gespecialiseerde opvangcentra. In het huidige rapport zal u merken dat we opnieuw tot dezelfde vaststelling zijn gekomen. En tenslotte opent dit aanvullende instrument nieuwe mogelijkheden voor de speurders en de gerechtelijke instanties, die dankzij getuigenissen van de slachtoffers een grotere kans maken op het ontmantelen van de netwerken en de circuits van mensenhandel.

Eveneens op het niveau van het humanitaire luik in de uitvoering van het beleid inzake de bestrijding van de mensenhandel, en dan vooral wat betreft de plaats die het slachtoffer inneemt tijdens de procedure en de samenwerking met de parketten, heeft de Cel een voorstel ingediend tot het aanstellen van een verbindingsmagistraat binnen elk Parket Generaal en elk Parket bij de Rechtbank van Eerste Aanleg. Die verbindingsmagistraat zal de bevoorrechte contact- en tussenpersoon zijn tussen de slachtoffers en/of de gespecialiseerde opvangcentra en het parket dat belast is met het dossier. Zij zullen de geprivilegieerde partners zijn van het Centrum.

Met het oog op de samenwerking met de gespecialiseerde opvangcentra die actief zijn op het terrein, heeft de Interdepartementale Cel beslist om op een ad hoc vergadering de gespecialiseerde opvangcentra voor hulp en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel uit te nodigen. De vragen en problemen waarmee de gespecialiseerde opvangcentra op het terrein te maken krijgen, zullen besproken worden met de verschillende instanties van de Interdepartementale Cel die rechtstreeks betrokken zijn.

Ten derde heeft de werkgroep "Europa", die op vraag van de Minister van Justitie binnen de Interdepartementale Cel werd opgericht, de standpuntbepaling van België ondersteund in het kader van de Europese initiatieven die plaatsvonden in 1996. Deze werkgroep heeft samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de deelname van België aan de conferentie over vrouwenhandel in Wenen in juni 1996 voorbereid. Diezelfde werkgroep heeft eveneens gewerkt aan het Gemeenschappelijke Actieplan inzake mensenhandel dat door de Minister van Justitie werd voorgesteld tijdens de informele vergadering van de Raad voor de Ministers van Justitie en Binnenlandse zaken op 26 en 27 september 1996 in Dublin. Die twee initiatieven verzekeren een globale en gecoördineerde aanpak van de problematiek op Belgisch niveau en stellen de Belgische vertegenwoordiging in staat om een duidelijk standpunt naar voor te brengen tegenover het buitenland.

In haar rapport aan het Parlement benadrukt de Regering het belang van het forum van de Interdepartementale Coördinatiecél en het belang van de rol die de Cel zou moeten spelen bij de voorstellen tot oriëntatie van het beleid en van de prioriteiten.

Het Centrum meent dat het coördineren en betrekken van alle actoren van de strijd tegen de mensenhandel in de Interdepartementale Coördinatiecél een sleutelement vormt om vooruitgang te boeken in de aanpak van de mensenhandel.

Vanuit dit standpunt zal het Centrum doorgaan met het verzekeren van het secretariaat en de algemene coördinatie voor de Interdepartementale Coördinatiecél voor de bestrijding van de internationale mensenhandel.

1.4 Acties van de Federale regering

Artikel 12 van de wet van 13 april 1995 betreffende de bestrijding van mensenhandel en kinderpornografie voorziet dat "de regering jaarlijks in het parlement verslag uitbrengt over de uitvoering van deze wet en over de strijd tegen de mensenhandel in het algemeen. Dit verslag bevat in het bijzonder een uiteenzetting over de situatie met betrekking tot de gerechtelijke vervolgingen".

De regering diende in oktober 1996 haar rapport bij het parlement in. Vorig jaar, bij het opstellen van ons eerste jaarlijks evaluatierapport over het beleid inzake de strijd tegen de mensenhandel, werd elk departement om een bijdrage verzocht. Hun rapporten werden integraal opgenomen in hoofdstuk 3 van het rapport 1996.

Op verzoek van de Interdepartementale Coördinatiecél ter bestrijding van de mensenhandel, werd dit jaar met het Centrum een overleg georganiseerd met het oog op de coördinatie van de presentatie van de jaarverslagen van de regering en het Centrum. Voor het huidig rapport en gezien de recente publikatie van het verslag van de regering aan het parlement, werd besloten om de door het Centrum gevraagde bijdragen van de departementen te beperken tot enkele duidelijke en vooraf besproken vragen. Het zijn de antwoorden op die vragen die we u hieronder voorleggen.

Voor de rest van de evaluaties van de departementen die zijn betrokken bij de strijd tegen de mensenhandel, verwijzen we u dus naar het verslag van de regering aan het parlement. We willen er wel nog op wijzen dat we geen antwoord kregen op de vragen die we stelden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en aan het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling.

Het Centrum kan niet genoeg benadrukken dat alles wat u onder 1.4.1 t/m 1.4.5 leest enkel de betrokken departementen en niet het Centrum engageert.

1.4.1 Ministerie van Justitie

1.4.1.1 Enkele belangrijke hervormingen bij Justitie in het kader van de strijd tegen mensenhandel

Het wetsontwerp tot instelling van het College van Procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van Nationaal Magistraat wordt, na te zijn gestemd en doorgezonden door de Senaat, op 19 februari 1997 behandeld in de Plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het wetsontwerp werd

reeds gestemd in de Commissie van Justitie van de Kamer.

Thans bereidt de minister van Justitie de Koninklijke Besluiten voor, die moeten worden genomen ter uitvoering van dit wetsontwerp. Deze Koninklijke Besluiten betreffen de interne taakverdeling binnen het College (nieuw artikel 143bis, § 5, laatste lid, Ger. W.), de wijze van samenwerking tussen het College en de diensten die onder het gezag van de Minister van Justitie staan (nieuw artikel 143bis, §6 Ger. W.), de secretariaten van het College en van de Nationale Magistraten (nieuw tweede lid van artikel 185 Ger. W.), de benoemingsbesluiten voor de Nationale Magistraten (nieuw artikel 144bis, §2 Ger. W.) en aanwijzing van het lid van het College dat toezicht en leiding over de Nationale Magistraten zal uitoefenen (nieuw artikel 144bis, §3 Ger. W.).

Wat betreft de verbindingsmagistraten mensenhandel werd door het College van Procureurs-generaal de lijst van magistraten, die op het niveau van respectievelijk de parketten-generaal en de parketten, als verbindingsmagistraat inzake mensenhandel zullen functioneren, aan de Minister van Justitie op 31.01.1997 overgemaakt. De Minister heeft aan de Voorzitter van het College verzocht de juiste taakomschrijving van deze verbindingsmagistraten op punt te stellen.

Wat betreft de toepassing van artikel 6 van de wet houdende de bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie van 13 april 1995 werd door de Minister van Justitie een schrijven aan de Voorzitter van het College van Procureurs-generaal gericht, met het verzoek het nieuwe artikel 382bis opnieuw onder de aandacht van de leden van het Openbaar Ministerie te brengen en te onderstrepen dat in toepassing van dit artikel 6 de bijzondere verbeurdverklaring, zoals bedoeld in artikel 42, 1° van het Strafwetboek, door het Openbaar Ministerie kan worden gevorderd, zelfs wanneer de zaken waarop zij betrekking heeft, niet het eigendom van de veroordeelde zijn.

1.4.1.2 Initiatieven genomen door de Dienst Strafrechtelijk Beleid inzake de repressieve aanpak van de mensenhandel.

Zoals aangekondigd in de conclusies van het regeringsrapport heeft de Dienst Strafrechtelijk Beleid een project ontwikkeld voor statistische evaluatieschema's die een betere kennis van het fenomeen mensenhandel in ons land moeten toelaten. Het schema dat nog voorgesteld en besproken zal worden in het College voor Procureurs-generaal omvat een aantal rubrieken in functie van strafrechtelijke kwalificaties en meer bepaald van de nieuwe kwalificaties ingesteld door de wetten van 13 april 1995.

Gezien nog niet alle parketten beschikken over een informaticasysteem en gezien de inzameling van de gegevens soms nog manueel moet gebeuren, heeft de Dienst Strafrechtelijk Beleid voorgesteld de categorieën te beperken om het werk voor de parketten niet zwaarder te maken.

Naar de toekomst toe zullen bijkomende inlichtingen verzameld worden teneinde een zo volledig mogelijk beeld mogelijk te verkrijgen van de omvang van het fenomeen en de aanpak ervan door de Parketten.

1.4.1.3 Stand van zaken van het dossier inzake sociale fraude

De beleidsnota met betrekking tot de bestrijding van de sociale fraude die op 28 juni 1996 werd goedgekeurd door de Ministerraad voorzag de uitwerking van een uniform beleid voor de vervolgingen inzake sociaal strafrecht.

De Minister van Justitie vroeg aan de Procureurs-generaal te beginnen met de uitwerking van dat uniform beleid. Een werkgroep werd hiervoor gevormd en is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de Procureur-generaal (Eerste advocaten-generaal van de Auditoraten-generaal bij de Arbeidshoven) leden

van de Dienst Strafrechtelijk Beleid en een vertegenwoordiging van de Bestuur Strafwetgeving en de Rechten van de Mens. De werkgroep heeft al twee keer vergaderd.

De Minister van Justitie heeft eveneens een ontmoeting gehad met de Ministers van Tewerkstelling & Arbeid en Sociale Zaken, evenals de Ministeries van de rechtstreeks betrokken administraties teneinde de stand van zaken te kennen van het project voor de hervorming van het sociaal strafrecht die eveneens werd aangekondigd in de beleidsnota goedgekeurd op 28 juni 1996.

De werkgroep acht het inderdaad noodzakelijk om de oriëntaties van de hervorming te kennen vooraleer er wordt overgegaan tot de uitwerking van de richtlijnen bestemd voor de magistraten van de arbeidsauditoraten. Contacten met de vertegenwoordigers van de sociale departementen zijn nog voorzien.

Anderzijds werd er al aangevangen met het voorafgaande analysewerk voor de informatisering van de gerechten en arbeidsauditoraten en een werkgroep die belast is met de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur zal binnenkort van start gaan.

Tenslotte, zoals vermeld in punt 1.5 van de conclusies in het rapport, hebben de Procureurs-generaal per Parket-generaal en per Parket van eerste aanleg een verbindingsmagistraat aangeduid voor de dossiers "mensenhandel".

1.4.1.4 Opvolging van enkele dossiers

1) Gerechtelijk onderzoek naar daden van aanranding van de eerbaarheid gepleegd door een Belg op een minderjarige in Thailand

De Thaise autoriteiten hebben de Belgische autoriteiten op de hoogte gebracht van de daden van aanranding van de eerbaarheid op een jongen van minder dan 16 jaar, die gepleegd werden door een Belg woonachtig in het gerechtelijk arrondissement van Brugge, tijdens zijn verblijf in Pataya in Thailand in de maand juli 1996.

De Heer Procureur des Konings van de rechtbank van eerste aanleg in Brugge, heeft op 20 juli 1996 een strafonderzoek ingesteld.

Via het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nationaal Magistraat werden een aantal bijkomende inlichtingen verschaft.

Er zijn meerdere contacten geweest met de lokale gerechtelijke autoriteiten. Een rogatoire commissie werd via diplomatieke weg overgemaakt in december 1996. Er zal gepoogd worden om een officiële aangifte van de feiten te bekomen, bijkomende inlichtingen in te zamelen betreffende de slachtoffers, hun verklaringen en een copie te bekomen van de Thaise wetgeving die de feiten bestraft waarvan de betrokkene wordt beschuldigd.

Vanaf het ogenblik dat er een gevolg wordt gegeven aan die rogatoire commissie zal de Brugse Procureur des Konings het onderzoek verderzetten in België. Later moet er worden uitgemaakt of er voldoende belastende elementen zijn en of de betrokkene voor de Belgische rechtbank moet worden vervolgd.

2) Gerechtelijk onderzoek betreffende kinderporno in Temse (V.z.w. Morkhoven)

Sinds de gebeurtenissen van augustus 1996 hebben de leden van de V.z.w. Morkhoven op onophoudelijke wijze de media en politieke wereld benaderd met berichten waarin ze de houding aanklagen van de politie en het gerecht met betrekking tot een pedofiliënetwerk, aangeklaagd door diezelfde vereniging.

Volgens de informatie van de Procureurs-generaal van Antwerpen en Gent werden de onderzoeken vanaf 1992 grondig gevoerd; op een ernstige manier en in perfecte samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten in Nederland. De uitgevoerde onderzoeken hebben geen enkel netwerk van kinderporno of ontvoeringen van minderjarigen aan het licht gebracht.

Al het beeldmateriaal dat tijdens het onderzoek in beslag werd genomen, werd geëvalueerd en de bekomen inlichtingen werden nagetrokken.

De inlichtingen ingezameld in het kader van het onderzoek werden overgedragen aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten.

3) Dossiers de "Refuge" en "George V" in Luik

De opmerkingen van het Centrum betreffende de "Refuge" en "George V" (p. 38-40 van het eerste rapport van het Centrum) werden reeds besproken in het antwoord van de Minister van Justitie op 12 juni 1996 op de interpellatie van volksvertegenwoordiger Mevrouw Martine Schüttringer. Die interpellatie heeft trouwens een briefwisseling op gang gebracht tussen het Centrum en de Minister van Justitie op 11 juli 1996, 9 augustus 1996 en 13 december 1996. Alle stukken zijn in het bezit van het Centrum.

In een brief van 13 december 1996 verwijst het Centrum naar een onderhoud met Advocaat-generaal Jacqmain. Er wordt melding gemaakt van twee rapporten die op 1 april 1996 en 6 juni 1996 door de Procureur-generaal van Luik werden doorgestuurd naar de Minister van Justitie. Het Centrum vraagt een aangepaste copie van die rapporten te ontvangen om op die manier kennis te nemen van de analyse door het parket van Luik over de manier waarop het onderzoek werd gevoerd in die twee dossiers.

De inhoud van de twee rapporten werd reeds gedeeltelijk bekend gemaakt tijdens het antwoord op de interpellatie van Mevrouw Schüttringer. De volgende bijkomende inlichtingen kunnen daaraan worden toegevoegd :

- Hoewel het rapport vermeldt dat "de exploitanten van de Refuge onmiddellijk de meisjes hebben verplicht om de klanten aan te zetten tot consumptie en om zich te prostitueren", blijkt nu dat van bij het begin de meisjes de klanten moesten aanzetten tot consumptie maar dat hierbij geen sprake was van seksuele betrekkingen (indien dit het geval was, gebeurde dit buiten het weten van de autoriteiten). De rechters hebben deze vraag aangekaart door op te merken dat "de onderofficier van de BOB tijdens de zitting verklaarde dat hij tegen de uitbater heeft gezegd dat hij buitenlanders mocht aanwerven op voorwaarde dat hun papieren in orde waren en eveneens op voorwaarde dat er in de bar geen seksuele betrekkingen zouden plaatsvinden en de meisjes enkel de consumptie mochten bevorderen...Er kan gesteld worden dat noch het parket, noch de rijkswacht aan de exploitanten de toelating hebben gegeven om een inbreuk te plegen op artikel 380 bis 1 en 2, van het Strafwetboek door de twee meisjes in dienst te gebruiken voor handelingen die door die beschikkingen bestraft worden.
- Daarenboven zouden de meisjes niet tegen hun wil verblijven in België om dat soort activiteit uit te oefenen; de magistraten hebben dat gesteld omdat ze menen dat de twee buitenlandse meisjes "een volledige bewegingsvrijheid genoten en ze zowel bij hun aankomst als gedurende hun verblijf steeds konden telefoneren naar Litouwen en dat M. en G. ze eigenlijk hebben beschermd."

Het Hof van Beroep drukt zich in dezelfde zin uit met de volgende woorden : "overwegende, wat betreft de schade die resulteert uit het verlies van hun kansen om hun studies verder te zetten, dat wordt

vastgesteld dat de burgerlijke partij, die zich nog steeds in het Koninkrijk bevindt en die geen enkele wens manifesteert om terug naar het land van herkomst terug te keren, vrijwillig de studies heeft stopgezet om in België "fortuin" te maken."

Tenslotte laten noch het dossier zelf, noch het onderzoek ervan tijdens de zitting, noch het onderzoek van de Procureur des Konings, en van de Procureur-generaal toe te beweren dat deze zaak in het nadeel van de slachtoffers is behandeld.

4) De dossiers "De zwarte kat" en "The Gallery" in Brussel.

Er resulteert uit de inlichtingen ontvangen van de Heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep van Brussel op 10 oktober 1996 dat de dossiers werden overgemaakt voor vervolging door de onderzoeksrechters en dat het ontwerp voor vervolging, voorbereid door het parket, nog moet worden aangevuld met fiscale overtredingen.

De actualisering van deze inlichtingen werd gevraagd aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten.

5) Dossier "Bende van de miljardair" te Gent

In het dossier van de bende van de miljardair te Gent werden op 27.11.1996 door de correctionele rechtbank belangrijke straffen uitgesproken.

De hoofdverdachten werden veroordeeld tot onder meer een hoofdgevangenisstraf van vijf jaar en een geldboete van 1000 BEF. De onmiddellijke aanhouding werd lastens hen door de rechtbank bevolen. Tegen dit vonnis werd onder meer door enkele verdachten hoger beroep aangetekend, hierin gevolgd door het Openbaar Ministerie. De behandeling van de zaak voor het hoger beroep is nog niet gefixeerd.

1.4.1.5 Initiatieven van België op niveau van de EU

Het werk dat door België gedaan werd, dateert niet van gisteren. Onder het Belgische voorzitterschap van de E.U. (2de semester van 1993) werd het initiatief genomen een aantal aanbevelingen te doen met betrekking tot de politionele en diplomatieke samenwerking met het oog op de bestrijding van de mensenhandel.

De Europese Unie beschikt namelijk over ongeveer 300 verbindingsofficieren die trachten inlichtingen te centraliseren over de misdrijven die gepleegd worden zowel binnen de Unie als daarbuiten. Ons land heeft zich eveneens toegelegd op het beklemtonen van het verschil tussen de bestrijding van de clandestiene immigratie en de bestrijding van de mensenhandel. Het zijn twee problematieken die, alhoewel ze een aantal gemeenschappelijke kenmerken vertonen, toch heel verschillend zijn. België heeft eveneens een belangrijk initiatief genomen in het kader van de Conventie Europol, die tot doel heeft aan de politiediensten van de verschillende Europese lidstaten de mogelijkheid te bieden om op een doeltreffende manier samen te werken en dit eveneens via de uitwisseling van gegevens met een persoonlijk karakter.

Zo heeft België erop aangedrongen dat de bestrijding van de mensenhandel van bij het begin een prioritaire taak zou zijn van Europol. Hierbij wordt "mensenhandel" gedefinieerd volgens de bijlage van

de conventie die rechtstreeks verwijst naar de seksuele uitbuiting van kinderen ⁶

Het derde initiatief dat door ons land genomen werd in het kader van de derde pijler betreft vier "gemeenschappelijke acties" (waarvan één werd neergelegd in samenspraak met het Ierse voorzitterschap van de E.U.). De "gemeenschappelijke actie" legt de overheden van de lidstaten op om de maatregelen te treffen waarvoor zij bevoegd zijn en bij hun respectievelijke parlementen de teksten voor te leggen met de verplichtingen die onder de bevoegdheden vallen van de betrokken wetgevende macht.

De eerste gemeenschappelijke actie die samen met het Ierse voorzitterschap werd neergelegd, beoogt de vernieuwing van het mandaat van de Europese Drugs Eenheid (EDE) die gevestigd is in Den Haag en die niet-persoonlijke gegevens verwerkt in domeinen zoals drugs, clandestiene immigratie of nucleaire smokkel. België heeft ervoor gepleit om de bestrijding van de mensenhandel daaraan toe te voegen.

De tweede actie beoogt de opmaak van een systematische lijst van de gespecialiseerde centra waarover de lidstaten van de E.U. beschikken op het gebied van operationele, wetenschappelijke en technische politiediensten voor de bestrijding van de seksuele uitbuiting van kinderen. Dit initiatief werd genomen naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen die België hebben opgeschrikt en waarbij we een beroep hebben moeten doen op speurhonden uit Duitsland en een grondradar uit Groot-Brittannië. Bij de EDE in Den Haag kunnen we op die manier, indien dit nodig mocht zijn, beschikken over een gespecialiseerd repertorium. Dit zijn twee acties die op het punt staan goedgekeurd te worden door de raad voor Europese Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken (JBZ).

De derde gemeenschappelijke actie beoogt het gebruik van het budget van de derde pijler (programma STOP) teneinde een aantal onderzoeken, studies, stages en uitwisselingen te financieren. Zo zouden de politiediensten binnen de E.U. kunnen beschikken over een handleiding die hen een beter inzicht kan bieden in seksuele misdrijven. De magistraten zouden beschikken over standaard-ondervragingen die maar één keer moeten plaatsvinden zodat men kan vermijden dat kinderen meerdere keren de ervaren mishandelingen moeten herhalen. Er kan eveneens een onderzoek gedaan worden naar de haalbaarheid en opportuniteit en geschiktheid van een Europees Centrum voor de rechten van het Kind : dit kan bestaan uit een DNA-databank of als een databank waarin alle veroordeelde pedofielen of alle verdwenen kinderen gecentraliseerd zijn en die ter beschikking wordt gesteld van de politiediensten.

De drie vermelde gemeenschappelijke acties werden reeds aanvaard door de Raad van de Europese Unie.

De vierde gemeenschappelijke actie, degene die trouwens het moeilijkst zal zijn om uit te werken, is nog steeds het voorwerp van debatten. Het is namelijk een actie die voorziet in de strafrechtelijke harmonisatie van de misdrijven binnen de E.U. teneinde de doeltreffendheid van de strafrechtelijke, gerechtelijke en politionele samenwerking te verhogen. Er is namelijk gebleken dat misdrijven voor seksuele uitbuiting van kinderen verschillen in de diverse lidstaten van de E.U. en in derde landen. De

6 De mensenhandel wordt als volgt gedefinieerd : "Het feit een persoon te onderwerpen aan de reële en illegale macht van andere personen door gebruik te maken van geweld of bedreigingen of door misbruik te maken van een verhouding van autoriteit of van listige kunstgrepen met de bedoeling over te gaan tot de prostitutie uitbuiting van de andere persoon, seksuele geweldpleging ten aanzien van minderjarigen of handel die verboden is aan het verwaarlozen van kinderen."

harmonisatie heeft een dubbele doelstelling ; nl. enerzijds bestuderen in welke mate de E.U. lidstaten het eens zijn over de harmonisatie van de misdrijven in seksuele uitbuiting van kinderen en anderzijds de voorwaarde af te schaffen van de dubbele strafbaarstelling voor de feiten in het land van vervolging en in het land waar de feiten werden gepleegd.

De vierde gemeenschappelijke actie zou binnen korte tijd goedgekeurd moeten worden binnen de Raad van de Europese Unie.

1.4.2 Ministerie van Binnenlandse Zaken

1.4.2.1 Minister van Binnenlandse Zaken

- 1) Beknopte beschrijving van de problematiek van handel in (vermeende) minderjarigen, voornamelijk uit West-Afrika. Welke maatregelen werden er genomen en met welke knelpunten wordt men hierbij geconfronteerd ?

Sinds juni 1996 steeg het aantal Liberiaanse meisjes, waaronder minderjarigen, op de luchthaven van Brussel-Nationaal. Deze vrouwen dienen onmiddellijk een asielaanvraag in. Zij zijn soms in het bezit van een paspoort, maar dit document is meestal vervalst, of zij komen zonder documenten toe. Zij beschikken niet over een vliegtuigticket. Het parket van Brussel werd belast met het dossier. Elk nieuw geval wordt dan ook meegedeeld. De Dienst Vreemdelingenzaken gaat nu bij twijfelgevallen systematisch over tot een grondig onderzoek (leeftijdsonderzoek door medisch onderzoek). Dankzij dit onderzoek kon bewezen worden dat al de nieuwe gevallen eigenlijk minderjarig waren. Deze vrouwen worden systematisch ondervraagd door de Rijkswacht van Zaventem, terwijl zij nog in de asielprocedure zijn. De mogelijkheid wordt hen dan gegeven met de gerechtelijke overheden samen te werken en te kunnen genieten van de bijzondere beschikkingen voor slachtoffers van mensenhandel.

Uit hun verklaringen blijkt dat zij meestal niet weten waar zij effectief toegekomen zijn. De meeste denken dat zij in Schiphol zijn, maar ze zijn er zich bewust van dat zij in het prostitutiemilieu terecht gaan komen. Het gaat hier dus duidelijk niet over slachtoffers van mensenhandel. De Dienst Vreemdelingenzaken heeft verblijfsvergunningen afgegeven aan de eerste vrouwen, maar gezien het gebrek aan samenwerking met het gerecht en omdat zij na verloop van tijd verdwenen, werd besloten, indien het contact met de rijkswacht niet veel oplevert, deze vrouwen uit te wijzen zodra de bevestigende beslissing van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatslozen genomen wordt.

- 2) Concrete evoluties in vergelijking met wat meegedeeld werd in het rapport 1996

De omzendbrief is beter gekend en wordt regelmatig toegepast, tenminste in bepaalde landsdelen. Een uitbreiding wordt vastgesteld naar illegale tewerkstelling : clandestien confectieatelier, personeel tewerkgesteld in bijvoorbeeld Chinese restaurants,... De Dienst Vreemdelingenzaken krijgt bijzonder weinig informatie over het werkelijk doel van de omzendbrief, d.w.z. over de juridische procedures, over de veroordelingen van de organisatoren...

In dit kader zou het dan ook aangewezen zijn de Dienst Vreemdelingenzaken systematisch in het bezit te stellen van de eerste beslissingen die de politiediensten maken bij het aantreffen van het slachtoffer. De Dienst Vreemdelingenzaken zou dan met meer kennis van zaken kunnen oordelen.

Gezien de talrijke dubbele identiteiten, zou het dan ook aangewezen zijn telkens met het slachtoffer naar de diplomatieke of consulaire diensten te gaan teneinde de reële identiteit te kunnen vaststellen. Dankzij deze demarche zou het slachtoffer later gemakkelijker ingeschreven kunnen worden in het Vreemdelingenregister (een gebrek aan paspoort stelt dikwijls problemen wanneer er overgegaan wordt naar een BIVR) of de verwijdering zou vlotter verlopen, wanneer blijkt dat het slachtoffer niet meer aan de voorwaarden voldoet.

3) Uitwijzings- en repatriëringsbeleid. Huidige situatie i.v.m. de gesloten centra en de planning

A. Het uitwijzings- en repatriëringsbeleid

a) Situering van het verwijderingsbeleid

Het verwijderingsbeleid is het noodzakelijk sluitstuk van het migratiebeleid. Hiermee wordt bedoeld dat een beleid van gedwongen verwijdering noodzakelijk is om een illegaal verblijvende migrant duidelijk te maken dat hij in België niet kan verblijven. De gedwongen verwijdering van een illegale migrant is dan ook geen doelstelling op zich, doch moet in de eerste plaats worden gezien als een middel om personen ertoe aan te zetten België vrijwillig te verlaten en te voorkomen dat zij België illegaal binnenkomen en er illegaal blijven. Dit betekent :

- dat er voorrang wordt verleend aan het vrijwillig vertrek van illegale immigranten, desgevallend met de steun van de Internationale Organisatie voor Migratie (I.O.M.), die hiervoor van de Belgische Staat subsidies ontvangt ; dat illegale immigranten zelf verantwoordelijk zijn om hun vertrek te organiseren. Het feit dat iemand niet vrijwillig gevolg heeft gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten kan bijgevolg ook nooit worden ingeroepen tegenover de overheid, bv. om de toekenning van een verblijfsvergunning te verrechtvaardigen ;
- dat de gedwongen verwijdering slechts wordt georganiseerd wanneer betrokkene geen gevolg heeft gegeven aan een eerder verzoek (bevel) om het grondgebied te verlaten
- dat de gedwongen verwijdering is dus slechts het laatste middel dat wordt aangegrepen om duidelijk te maken dat men niet langer in het land kan blijven. De onmiddellijke aanhouding - bij de eerste controle - tot organisatie van de verwijdering gebeurt slechts in uitzonderlijke omstandigheden (b.v. ten aanzien van personen die een gevaar uitmaken voor openbare orde of nationale veiligheid of die een asielaanvraag indienden, terwijl zij duidelijk geen vluchteling zijn).

De belangrijkste doelstelling van het verwijderingsbeleid is de verhoging van de effectiviteit van het beleid. De effectiviteit van dit beleid moet worden beoordeeld op basis van volgende elementen :

- de verhouding tussen enerzijds het aantal personen die bij een controle werden voorgeleid en die reeds een bevel om het grondgebied te verlaten hadden ontvangen en anderzijds het aantal vasthoudingen en effectieve verwijderingen ;
- de systematische controle van het effectief vertrek van personen nadat zij een bevel om het grondgebied te verlaten, hadden ontvangen ;
- het aantal personen die vrijwillig België verlaten.

In deze optiek moet de programmering van de stijging van het aantal verwijderingen worden beoordeeld. De stijging van het aantal verwijderingen is geen doelstelling op zich ; die programmering is het middel

om de betrokken diensten ertoe aan te zetten de maatregelen te nemen die nodig zijn om de effectiviteit van het verwijderingsbeleid te verhogen.

De stijging van het aantal verwijderingen zal kunnen gerealiseerd worden door de ingebruikname eind 1997 van een bijkomend gesloten centrum te Vottem en de uitbreiding van het gesloten centrum te Merksplas. De snellere verwijdering (binnen korte tijd) zal mogen verwacht worden ten gevolge van betere terugname-afspraken met een aantal landen die tot nog toe weinig bereidheid vertoonden om de terugnameverplichting van eigen onderdanen na te leven. De coördinatie van dit terugnamebeleid berust bij de Ambassadeur van het Migratiebeleid, een diplomaat die hiertoe werd vrijgesteld door het departement van Buitenlandse Zaken.

Van even groot belang als de verhoging van de effectiviteit van het beleid is de kwaliteit van de behandeling bij verwijdering van illegale immigranten. Dit wordt gerealiseerd door : prioriteiten vast te leggen i.v.m. de te verwijderen personen ; garanties en voorwaarden i.v.m. de vasthouding en de organisatie van de verwijdering ; bijzondere regels voor zwakke categorieën (bv. ernstig zieken, zwangere vrouwen of minderjarigen).

b) Prioriteiten en systematische controle bij de verwijdering

* Prioriteiten

Hoewel iedere illegaal in het land verblijvende vreemdeling in aanmerking komt voor verwijdering, moet er prioriteit worden verleend aan bepaalde categorieën van illegale immigranten.

Zij die een misdrijf pleegden, die een gevaar opleverden voor de openbare orde of de nationale veiligheid of die verantwoordelijk zijn geweest voor een ernstige verstoring van de openbare orde of rust. Hiertoe behoren ook zij die verantwoordelijk zijn geweest voor een ernstige verstoring van de orde en rust in de onthaalcentra van asielzoekers en diegenen die in de havens als verstekeling trachten te migreren naar een ander land. Diegenen die worden gevat bij illegale tewerkstelling of bij een actie tegen een netwerk van mensenhandel of illegale immigratie. Personen behorende tot één van deze categorieën dienen in elk geval te worden opgesloten (teneinde te vermijden dat zij terug de clandestiniteit induiken) in het kader van de verwijdering. Met dit doel zullen in elk geval, bijzondere acties tot bestrijding van illegale tewerkstelling en netwerken van mensenhandel en illegale immigratie, en voldoende plaatsen voor opsluiting in de gesloten centra worden gereserveerd.

Daarnaast werkt de Dienst Vreemdelingenzaken met een rangschikking van categorieën die aanduiden volgens welke prioriteiten de beschikbare plaatsen - voor vasthouding of opsluiting - moeten worden gebruikt. Die rangschikking duidt tevens de persoon aan die bevoegd is voor het nemen van de beslissing van vasthouding, verschillend naargelang van de verblijfssituatie van betrokkene in het verleden. Die regeling werd ingevoerd om het beperkt aantal plaatsen voor opsluiting maximaal te benutten en om de administratie te verplichten tot een extra-onderzoek van het dossier, alvorens over te gaan tot opsluiting, in geval van personen die daarvoor reeds geruime tijd in België verbleven hebben.

* Systematische controle van het vertrek

Om duidelijk te maken dat een bevel om het grondgebied te verlaten moet worden opgevolgd, zal er systematisch worden nagegaan of betrokkene effectief is vertrokken.

Dit dient te gebeuren ten aanzien van hen aan wie een bevel werd betekend. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar uitgeprocedeerde asielzoekers.

Deze systematische controle gebeurt in samenwerking met de gemeenten, inzonderheid de korpsen van de gemeentepolitie.

Gelet op het huidige beperkt aantal plaatsen voor opsluiting en teneinde in dit opzicht onnodige aanhoudingen te voorkomen, werd er een systeem uitgewerkt waardoor politiediensten voor de uitvoering van de opdracht van een controle voor het vertrek een aantal plaatsen kunnen reserveren.

c) Organisatie van de verwijdering

* Uitgangspunt

Vooraleer zal worden overgegaan tot opsluiting teneinde de verwijdering te organiseren, wordt zorgvuldig en systematisch nagegaan of :

- een uitvoerbare beslissing werd betekend, wat veronderstelt dat alle beroepen met schorsende werking werden uitgeput ;
- of betrokkene illegaal in België verblijft ;
- of er geen redenen zijn om een verblijf in België toe te staan ;
- of de verwijdering op dat ogenblik opportuun is, rekening houdend met de bijzondere situatie van betrokkene als met de hierboven vermelde prioriteiten.

Bijgevolg kan men ervan uitgaan dat :

- iemand die wordt opgesloten, iemand die illegaal in het land verblijft, de kans heeft gekregen vrijwillig te vertrekken en in de huidige omstandigheden geen verblijfsvergunning kan bekomen ;
- er voor betrokkene geen ander alternatief is dan de gedwongen verwijdering

Bureau C van de 1ste Directie van de Dienst Vreemdelingenzaken is bevoegd voor de beslissing tot vasthouding en eventueel vrijlating. Het bureau CR van dezelfde directie staat in voor de organisatie van de verwijdering. Binnen de cel repatriëringen (bureau CR) werd een ambtenaar van niveau I aangeduid die bevoegd is om systematisch toe te zien op de opportuniteit van de verwijdering en die instaat voor de coördinatie tussen de sociale diensten van de gesloten centra en de betrokken diensten van de Dienst Vreemdelingenzaken.

* Organisatie van het vertrek

Na de beslissing tot vasthouding moet de cel repatriëringen onverwijld het nodige doen om de verwijdering binnen een zo kort mogelijke periode te organiseren. Desgevallend moet er onmiddellijk een laissez-passer worden aangevraagd en het vertrek zelf praktisch georganiseerd worden.

Alle stappen worden per dossier op een bijzonder verslagblad vermeld, zodat kan worden nagegaan of de overheid het nodige heeft gedaan om de verwijdering zo snel mogelijk te organiseren.

In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat de illegale immigrant zich niet verzet tegen de verwijdering, zodat deze kan worden georganiseerd zonder begeleiding van de rijkswacht. De begeleiding van rijkswachters wordt slechts voorzien wanneer de illegale immigrant reeds bij een eerdere poging tot verwijdering zich verzette of wanneer het gaat om categorieën van personen waarbij de kans op verzet groot is. Het eventuele gebruik van dwangmiddelen te dien einde is streng gereguleerd.

* Situatie van bijzondere categorieën van zwakke personen

Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar volgende categorieën :

- ernstig zieke personen
- zwangere vrouwen
- niet vergezelde minderjarigen

Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning of een gedogen van hun verblijf en riskeren bijgevolg geen vasthouding of verwijdering.

Möchten op het ogenblik van de beslissing tot vasthouding niet alle elementen gekend zijn, dan kunnen bijkomende elementen worden overgemaakt aan het bureau CR, waarna desgevallend de betrokken persoon in vrijheid kan worden gesteld.

B. Huidige situatie i.v.m. de gesloten centra en de planning

a) Het bouwprogramma

Aan de Dienst Vreemdelingenzaken zullen vier bijkomende gesloten centra ter beschikking worden gesteld :

- een centrum te Vottem
- een uitbreiding van het centrum te Merksplas (CIM II)
- een nieuw transitcentrum voor asielzoekers
- een nieuw vertrekcentrum

De werken voor de bouw van het centrum te Vottem, met een capaciteit van 190 plaatsen zijn gestart in augustus 1996. Het centrum zal operationeel zijn, bij een normaal verloop van de werken, in maart 1998.

De werken te Merksplas waardoor de bestaande capaciteit van 120 plaatsen van het centrum te Merksplas zal worden verdubbeld, zullen aanvangen in januari 1997 en bij een normaal verloop van de werken zal het centrum operationeel zijn in december 1997. Het nieuw transitcentrum en het nieuw vertrekcentrum zullen worden gebouwd in de omgeving van de luchthaven van Zaventem. Momenteel worden de diverse mogelijke locaties onderzocht. Een definitieve beslissing omtrent de inplantingsplaats zal genomen worden voor eind februari 1997.

b) De voorwaarden van opsluiting

Het nieuwe artikel 74/8 §2, van de wet van 15 december 1980 bepaalt dat de Koning het regime en de werkingsmiddelen kan bepalen die toepasbaar zijn op de plaats waar de vreemdeling wordt opgesloten, en of de vreemdeling ter beschikking van de regering wordt gesteld of vastgehouden overeenkomstig de bepalingen van §1 van hetzelfde artikel.

De werking van de gesloten centra zal worden vastgesteld in een koninklijk besluit dat gebaseerd is op het reglement van de bewoners van de gesloten centra.

Het ontwerp van koninklijk besluit zal voor eind maart 1997 voor advies aan de Raad van State worden overgemaakt.

Het nieuwe artikel 74/8, §4, biedt de mogelijkheid voor de bewoners van de gesloten centra arbeid te verrichten tegen vergoeding. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder dit kan gebeuren.

Een ontwerp van koninklijk besluit zal voor eind maart 1997 aan de Raad van State voor advies worden overgemaakt.

c) Organisatie van de gesloten centra en statuut van het personeel

* Contractuelen - uitzonderlijke en tijdelijke behoeften

Het contingent van contractuele personeelsleden dat aan de centra in 1996 ter beschikking werd gesteld binnen het kader van de uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften bedraagt 289 personeelsleden.

Voor 1997 moet rekening worden gehouden met het opstarten van de nieuwe centra te Vottem en te Merksplas waardoor het personeelskader moet worden aangepast aan de nieuwe behoeften. Het contingent voor 1997 van contractuelen voor de centra wordt op 510 bepaald.

Aan deze personeelsleden worden contracten voor onbepaalde duur aangeboden.

* Statutair kader

Het is voor iedereen duidelijk dat de gesloten centra van blijvende aard zullen zijn omdat de gedwongen verwijdering van personen, die illegaal in België verblijven steeds zal moeten georganiseerd worden. Binnen de gedwongen verwijdering spelen de centra een centrale rol. Wanneer personen geen gevolg geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten en ook niet rechtstreeks kunnen verwijderd worden vanuit de plaats, waar ze worden aangetroffen, is het essentieel over gesloten centra te beschikken om een effectief verwijderingsbeleid te kunnen voeren. Dit is onafhankelijk van de evolutie van het aantal asielaanvragen.

Bijgevolg kan al het personeel van de gesloten centra bezwaarlijk blijvend worden tewerkgesteld binnen het kader van de uitzonderlijke en tijdelijke behoeften vermits het om een permanente behoefte gaat.

Er zal zo spoedig mogelijk ernaar gestreefd worden een statutair kader voor de gesloten centra uit te werken.

1.4.2.2 Dienst Vreemdelingenzaken

1) Afleveren van verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel

A Cijfergegevens

Aantal dossiers geopend in het kader "slachtoffers van mensenhandel" in 1996 :

117 verspreid als volgt : Sürya 22, Pag-Asa 44, Payoke 51

BGV	87 eerste aanvragen
	+9 BGV45d - 1 maal verlengd
	+7 BGV30d - maandelijks verlengd (pedofiliezaak)

AV	73 (waaronder 18 zonder voorafgaand BGV)
BIVR "tv"	9
BIVR	3

waaronder	30	gaan lopen of verdwenen
	2	huwelijk met een EU onderdaan
	6	vertrokken naar land van herkomst
	2	einde gemaakt aan de bijzondere procedure

hetzij reeds 77 dossiers in behandeling

Deze personen waren soms reeds bij de Dienst Vreemdelingenzaken bekend :

- 53 ex-asielaanvragers (24 hebben asiel onder een andere identiteit)
- 10 visumaanvragen
- 4 au pair
- 2 studenten
- 5 opgesloten ter beschikking van DVZ
- 1 schijnhuwelijk
- 4 werden binnengesmokkeld
- 2 adoptiedossiers
- 9 illegale tewerkstelling
- 47 dossiers dienden dus te worden geopend gezien de aanwezigheid van betrokkenen totaal onbekend was

B Kwalitatieve gegevens

Wie het slachtoffer doorgewezen heeft naar het opvangcentrum is ons zelden bekend. Wel dient gemeld te worden dat enkele diensten systematisch contact opnemen met de Dienst Vreemdelingenzaken vooraleer het slachtoffer naar een opvangcentrum doorverwezen wordt. Het gaat hier voornamelijk over : BOB Brussel, BOB Zaventem, RW Gent, BOB Oostende, Parket van Brugge, BOB Tongeren. De samenwerking met deze diensten gebeurt dan ook zeer vlot. De omzendbrief blijkt dus ook gekend te zijn en gebruikt te worden. Twee gevallen werden doorverwezen via het Centrum.

Briefwisseling met het parket :

-Antwerpen	29
-Brugge	7
-Gent	8
-Turnhout	1
-Hasselt	2
-Luik	11
-Brussel	28
-Charleroi	1
-Eupen	1

Buitenlandse Zaken 1 klacht tegen lid van een Ambassade

Indien mijn diensten geen antwoord krijgen, worden er systematisch om de 6 maanden herinneringen verstuurd.

Indien er op deze herinneringen geen antwoord komt zal de DVZ rechtstreeks de Procureur-generaal raadplegen.

Ik wil hier opmerken dat de samenwerking met het "Auditoriat du travail de Liège" bijzonder vlot

verloopt. Dankzij deze samenwerking en de wederzijdse inzet, werden b.v. de slachtoffers die op 01.07.1996 aangetroffen werden reeds definitief ingeschreven in het vreemdelingenregister. De zaak werd inderdaad reeds in december definitief afgesloten.

1.4.2.3 Rijkswacht - CBO - Cel "mensenhandel"

Gegevens over het aantal dossiers mensenhandel 1996. Bevragingen van het gerechtelijk geïnformiseerd systeem van de rijkswacht omtrent het aantal dossiers mensenhandel zijn momenteel nog niet echt mogelijk, daar het misdrijf zoals dusdanig omschreven in de SW - nog niet werd opgenomen in de politieke nomenclatuur.

Teneinde hieraan te kunnen voldoen, werd door de Regering een "nomenclatuurcommissie" in het leven geroepen bestaande uit één vertegenwoordiger voor het beheer van de politieke nomenclatuur van de drie politiediensten, één vertegenwoordiger van de parketten-generaal en de hoven en rechtbanken en één vertegenwoordiger van de strafuitvoering en het strafregister. Deze drie leden werden aangeduid door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken om te waken over de permanente actualisering, de eenvormigheid en de afstemming van de nomenclatuurlijsten die gehanteerd worden op de verschillende niveaus van de rechtsbedeling. Momenteel is deze nomenclatuurstudie met betrekking tot aanpassing aan de wet op de mensenhandel volop aan de gang. Eens men dit afgerond heeft en het uit de werken resulterende voorstel wordt aanvaard, dient het vervolgens geïnstalleerd en geïmplementeerd te worden. Voor 1997 zullen wij ons aldus dienen te beperken tot het publiceren van de beschikbare cijfers met de nodige commentaren.

In 1996 werd 882 maal clandestiene arbeid vastgesteld waarbij een vreemdeling betrokken was. Dit zegt evenwel niets over mogelijke exploitatie, noch over het betrokken aantal werknemers (slachtoffers?).

Er werden ook 296 misdrijven geregistreerd in de domeinen aanzetting tot ontucht (139), exploitatie van de ontucht (102), houden van een ontuchthuis (50), souteneurschap (34) en andere zedenfeiten (23). Dit is vooreerst geen totaalbeeld en het zegt niets over de slachtoffers, noch over hun leeftijd en is dus onbruikbaar om op de gestelde vraag te antwoorden.

In afwachting van de hoger beschreven ontwikkelingen weerhouden wij er ons dit jaar van om een kwantitatieve of kwalitatieve impressie over het fenomeen en zijn evolutie te verspreiden.

Op administratief vlak werd in samenwerking met IGC een systeem voor gegevensuitwisseling over mensenhandel ontwikkeld. De cel mensenhandel kan sinds november 1996 maandelijks een analyse betreffende mensenhandel in België verspreiden. De gegevens worden verzameld vanaf de administratieve verslagen betreffende het aantreffen van illegalen die door de politiediensten opgesteld worden ten behoeve van de Dienst Vreemdelingenzaken. Door een aantal opstartmoeilijkheden bereikte slechts 66 % daarvan onze diensten waardoor de tot op heden bekomen analyseresultaten niet voldoende representatief zijn. Er werden echter nieuwe afspraken gemaakt voor de toekomst zodat vanaf februari '97 aan het probleem zal verholpen zijn.

Ook naar de toekomst toe zullen voorstellen gedaan worden om het basisdocument te verbeteren (op korte termijn wordt hierbij gedacht aan een aanvulling en updating van het document - zo ontbreekt momenteel b.v. het geslacht van de persoon) en zo mogelijk te automatiseren (lange termijn).

Het is pas vanaf dan dat betrouwbare gegevens beschikbaar zullen zijn om te analyseren welke nationaliteiten (dadersgroepen/slachtoffergroepen) betrokken zijn bij welke verschijningsvorm van mensenhandel.

Het systeem waarvan sprake hierboven, werd reeds door een twaalfstal landen overgenomen (waaronder USA en Canada) en het Nederlandse voorzitterschap zal hetzelfde systeem op Europees vlak promoten (binnen CIREFI) zodat voor de toekomst een beeld over mensenhandel zal kunnen opgehangen worden binnen de meerderheid van de landen van bestemming.

Bijdrage van de rijkswacht in het kader van de strijd tegen inbreuken op de strafwetgeving bij sekstoerisme

Op basis van informatie die bekomen werd door NGO's, actief in enkele landen die te lijden hebben onder sekstoerisme en die ons bereikten via Belgische en andere Europese NGO's werden een zevental dossiers geopend waarvan redelijkerwijze gesproken de vervolging in België mogelijk is op basis van het extraterritorialiteitsbeginsel.

Dankzij de goede verstandhouding met de NGO's kan de informatie ons bereiken zonder gevaar voor de slachtoffers, want opvang en bescherming worden ter plaatse meteen voorzien en dit zonder interferenties van (soms) betrokken buitenlandse (politie)autoriteiten.

Wel dient erop gewezen te worden dat het extraterritorialiteitsbeginsel tevens een keerzijde heeft : doordat de vervolging nu in België kan gebeuren, blijven de betrokken lokale (politie)autoriteiten feitelijk buiten schot. Hierdoor scheidt men het beeld dat sekstoeristen enkel afkomstig zijn van landen waarvan de wetgeving die aanpak toelaat (bv. België, Duitsland, Zwitserland, Australië, maar niet Japan of China). Er mag echter geen twijfel over bestaan dat de seksuele exploitatie van minderjarigen in bv. Z-O-Azië voor 90% een intern probleem is en dat de buitenlandse sekstoeristen er hoofdzakelijk Chinezen en Japanners zijn. De "Westerlingen" vormen er slechts een minderheid die vanwege de aard van de gepleegde feiten onze bijzondere aandacht moeten krijgen, maar we moeten ons ervan bewust zijn dat met de toepassing van het extraterritorialiteitsbeginsel alleen het probleem niet zal opgelost geraken. Blijvende aandacht moet aldus besteed worden aan een permanente sensibilisering en responsabilisering van alle betrokken landen.

1.4.3 Ministerie van Sociale Zaken : Sociale Inspectie

1.4.3.1 Installatie en objectieven van de regionale cellen "mensenhandel" van de sociale inspectie

De regionale cellen "mensenhandel" zijn operationeel sinds 1.2.97.

De objectieven die de Sociale Inspectie wil realiseren middels de oprichting van regionale cellen "mensenhandel", werden omstandig uiteengezet in het jaarverslag van de regering aan het parlement, dat verscheen in oktober 1996. Er wordt verwezen naar Hoofdstuk I, A. III - de bladzijden 20 tot 25 en 28 van het verslag.

De uitbreiding van het personeelskader en de nieuwe structuur van de regionale directies dienen te resulteren in een efficiëntere dossierbehandeling. In het bijzonder voor wat de drie doelsectoren betreft waarvoor een resultaatsverbintenis werd aangegaan, waaronder de inschakeling in de strijd tegen mensenhandel, worden bijzondere inspanningen gedaan.

Door de oprichting van regionale cellen "mensenhandel" zal in het algemeen bijzondere aandacht worden besteed aan de controle van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Werkgevers uit eender welke economische sector kunnen daarbij het voorwerp van een gerichte controle uitmaken.

Naast de onderzoeken op specifiek verzoek van gerechtelijke overheden of andere derden (b.v. het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, een aangifte vanwege particuliere personen), zullen tevens op initiatief van de dienst zelf systematische controles worden georganiseerd in risico-sectoren, zoals de horeca, de tuinbouwsector, het bouwbedrijf, de confectionijverheid.

In elke regio zullen de diensten die betrokken zijn in de strijd tegen de mensenhandel op de hoogte gebracht worden van het bestaan, de werking en de mogelijkheden van de cellen "mensenhandel".

In het bijzonder met de politiediensten zal naar een geregelde en coherente samenwerking worden gestreefd.

In het domein van deze risico-sectoren neemt de prostitutie-sector een bijzondere plaats in. Door deze sector te onderwerpen aan een systematische sociaalrechtelijke controle, wil de Sociale Inspectie preventief optreden tegen de activiteiten van mensenhandelaren.

Daarnaast wil de Sociale Inspectie streven naar een actieve deelname in opsporings- en gerechtelijke onderzoeken inzake mensenhandel. In de overgrote meerderheid van de gerechtelijke dossiers mensenhandel is immers ook sprake van illegale tewerkstelling. Daartoe stelt de Sociale Inspectie zich ten opzichte van de parketten beschikbaar voor het uitvoeren van doorgedreven sociaalrechtelijke controles in dossiers mensenhandel, waardoor aan de puur gemeenrechtelijke benadering van dit soort misdrijven een interessante meerwaarde zou kunnen worden gegeven. Hiermee wenst de Sociale Inspectie gevolg te geven aan de conclusies van de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel, die een multidisciplinaire aanpak beval, waarbij de Sociale Inspectie omwille van zijn financiële impact als een onmisbare schakel werd aangeduid.

Ten slotte zal ook aandacht worden gegeven aan de opvang- en begeleidingsmogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel.

De controlerende ambtenaren van de dienst zullen worden geïnformeerd omtrent het bestaan en de werking van de gespecialiseerde sociale onthaalcentra voor de opvang en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Het is immers van belang dat ook de leden van de sociale-inspectiediensten er terdege rekening mee houden dat zij bij hun controles kunnen worden geconfronteerd met slachtoffers van mensenhandel. Door de aard van de taak en de eigenheid van de dienst, zal de aandacht van de sociaal inspecteur immers vooral gericht zijn op het repressieve karakter van de opdracht.

1.4.3.2 Bijdrage van de Sociale Inspectie in enkele dossiers mensenhandel

1) Bende van de Miljardair

De Sociale Inspectie werd door Onderzoeksrechter E. Van de Sype te Gent ingeschakeld in het gerechtelijk dossier van de "Bende van de Miljardair", waarbij aan de Sociale Inspectie het sociaalrechtelijk luik werd toevertrouwd van het onderzoek. De Sociale Inspectie werd daarbij zowel in de controles ter plaatse betrokken, als bij het onderzoek van de stukken achteraf. Het onderzoek startte op 7 februari 1992.

Een sociaalrechtelijk onderzoek werd ingesteld nopens de uitbating van twee cabarets en een nachtcafé door kopstukken van deze Bende of door hun aangestelden. Dit onderzoek bracht ernstige sociaalrechtelijke misdrijven aan het licht, met name :

- Het niet en onjuist bijhouden van sociale documenten, met name van het personeelsregister en de

individuele rekeningen.

- Het niet aangaan van een arbeidsongevallenverzekering voor het tewerkgestelde personeel. In de periode van 1 juni 1990 tot en met 20 februari 1992 werden in totaal 347 werknemers tewerkgesteld, elk gedurende één of meerdere kwartalen, zonder te zijn gedekt door een wetsverzekering. Deze onregelmatigheid werd aan het Fonds voor Arbeidsongevallen medegedeeld, die ter zake kan optreden (ambtshalve aansluiting).
- Een onjuiste aangifte van de prestaties van de werknemers bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Het onderzoek toonde aan dat slechts een fractie van de werkelijke prestaties bij de Rijksdienst werden aangegeven. Door de Sociale Inspectie werd een regulariserende RSZ-aangifte opgesteld, waarbij voor de periode van het 4de kwartaal 1991 tot en met het 2de kwartaal 1992 een bijkomende loonsom werd aangegeven van 9.918.372 BEF. Gezien deze regularisatie werd opgesteld in het kader van een gerechtelijk onderzoek, werd de RSZ verzocht niet onmiddellijk over te gaan tot het uitvoeren van deze regularisatie en tot boeking van de prestaties. Met de gerechtelijke instanties werd overeengekomen dat de RSZ zou overgaan tot uitvoering van de regularisatie en tot vordering van de verschuldigde bedragen wanneer de werkgever zou worden veroordeeld tot het betalen van de verschuldigde bijdragen, bijdrage-opslagen en verwijlinteressen.

Deze misdrijven werden in diverse verslagen ter kennis gebracht van de heer Onderzoeksrechter (datum laatste verslag : 29 oktober 1993).

Vermoedelijk werd de correctionele sanctionering van deze misdrijven opgenomen in de vordering van het Openbaar Ministerie lastens de beklaagden en werden de beklaagden voor deze sociaalrechtelijke misdrijven ook correctioneel veroordeeld (de Correctionele Rechtbank van Gent velde in deze zaak recentelijk een vonnis). De dienst Sociale Inspectie beschikt hieromtrent evenwel over geen informatie.

Naast de strafrechtelijke gevolgen, gaf de Sociale Inspectie ook de aanzet tot een burgerlijke procedure door het van ambtswege opmaken van RSZ-regularisatie (zie supra).

Indien het vonnis waarvan hierboven sprake een veroordeling inhoudt tot het betalen van de verschuldigde RSZ-bijdragen, is het aan het openbaar ministerie om het vonnis ter zake ten uitvoer te leggen.

2) Confectie-ateliers

A. Dossier WAREMME (buurt van Oleye)

- Oorsprong : vraag voor onderzoek van Onderzoeksrechter Coumaene van Luik die de medewerking vraagt van de Dienst Sociale Inspectie om een vaststelling te doen van de inbreuken die onder onze bevoegdheid vallen en om de aanvang van de schade geleden door de RSZ te bepalen.
- Opdracht : in de eerste plaats werd er overgegaan tot de ondervraging van de vier werknemers gehuisvest door de V.z.w. Surya teneinde een vaststelling te doen van de werkomstandigheden, de uitbetaalde lonen en het aantal gepresteerde dagen. Na die ondervragingen werden de werkgevers gehoord in de gevangenis van Lantin.

De werkgevers gaven toe dat ze de 16 werknemers in dienst hadden die gemiddeld 12 à 14 uren per dag presteerden, dit elke dag van de week voor een maandloon van ongeveer 20.000 BEF.

- Resultaten : Na de ondervragingen van de werknemers en werkgevers werd een regularisatievoorstel

opgemaakt dat de periode dekte van 10.12.94 tot 27.06.96 voor een totaalbedrag aan lonen van 14.010.701 BEF of 11.022.033 BEF aan bijdragen, verhogingen en nalatigheidsintresten te innen door de RSZ.

Tijdens de zitting van 29.11.96 werd er vastgelegd dat Mr. en Mevr. beschouwd moesten worden als twee aparte werkgevers. Tijdens een confrontatie met de getuigen werd eveneens aangetoond dat in werkelijkheid de eerste werknemer in dienst was genomen op 01.05.93.

Op basis van dat vonnis werd een nieuw regularisatievoorstel opgemaakt volgens hetwelk de weerhouden lonen opliepen tot 18.175.899 BEF.

Dit document werd overgemaakt aan de RSZ.

B. Dossier ; Grâcè-Hollogne

- Oorsprong : vraag voor onderzoek van onderzoeksrechter Closon van Luik die de medewerking vraagt van de Dienst Sociale Inspectie voor de vaststelling van inbreuken die onder onze bevoegdheid vallen en voor de bepaling van de schade opgelopen door de RSZ.
- Opdracht : In dit dossier was het bijzonder moeilijk om de regularisatie-elementen voor de RSZ te verzamelen. Na de politie-inval van 19.08.96 op de arbeidsplaats verblijft er geen enkele werknemer meer in België en de exploitant ontkende praktisch dat ze clandestiene arbeidskrachten had tewerkgesteld. Op basis van de politierapporten van Flemalle en die van Grace-Hollogne was het mogelijk de bekentenis te verkrijgen dat er minstens 12 arbeiders aanwezig waren gedurende de periode van 15.01.96 tot en met 19.08.96.

De arbeidsomstandigheden waren dezelfde als in het vorige dossier en er is net een regularisatievoorstel opgemaakt dat werd ondertekend door de zaakvoerdster en dat werd doorgestuurd naar de RSZ opdat de bijdragen, verhogingen en nalatigheidsintresten berekend kunnen worden. Het totaal aan lonen bedraagt 514.271 BEF. Voor de sociale inspectie is het dossier afghandeld en het verslag wordt overgemaakt aan de Onderzoeksrechter zodra de berekening van de RSZ aangekomen is.

1.4.3.3 Opvolging van de vragen die geformuleerd worden in het rapport van de regering.

In de meeste regio's werd pas recent een cel "mensenhandel" opgericht. Het is in bij de huidige stand van zaken dan ook te vroeg om een algemeen oordeel ter zake te kunnen vellen.

Wel kunnen de eerste ervaringen in de regio West-Vlaanderen, waar sedert ruim een jaar een cel "mensenhandel" actief is, een beeld geven van de problemen die zich stellen.

Met name inzake de inschakeling van de Sociale Inspectie in gerechtelijke onderzoeken, loopt het in die regio allerminst vlot.

Parketten blijken hetzij niet op de hoogte, hetzij niet overtuigd van de conclusies van de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel inzake de wenselijkheid van een geïntegreerde aanpak van het fenomeen van de mensenhandel, die door de regering werden overgenomen. De betrokken parketmagistraten nemen een aarzelende tot weigerachtige houding aan, waarbij het moeilijk blijkt afspraken te maken omtrent een effectieve samenwerking in gerechtelijke dossiers. Deze samenwerking zou erin kunnen bestaan dat de Sociale Inspectie het sociaalrechtelijk luik van een dossier zou onderzoeken. Van het actief betrekken van de Inspectie bij gerechtelijke onderzoeken inzake mensenhandel is geen sprake. Integendeel, aan de cel werd te kennen gegeven dat de deelname van de Inspectie aan gerechtelijke onderzoeken "storend zou kunnen werken bij het verloop van het onderzoek".

Ook wanneer de cel uitdrukkelijk verzoekt om te worden ingeschakeld in een concreet gerechtelijk dossier, is de respons vaak negatief. Zo een verzoek komt er bijvoorbeeld nadat de BOB op een toevallige wijze de cel op de hoogte bracht van het bestaan van het gerechtelijk dossier en van de sociaalrechtelijke aspecten ervan. In politie- en rijkswachtmiddens is men immers doorgaans wel van de multidisciplinaire aanpak overtuigd en wordt de bijdrage van de sociale inspectiediensten geapprecieerd.

In het jaarverslag van de regering aan het parlement werd nochtans gesteld : "Er zou evenwel kunnen worden gedacht aan initiatieven om de sociale inspectiediensten op een meer georganiseerde en geregelde manier bij opsporingsonderzoeken en bij gerechtelijke onderzoeken inzake mensenhandel te betrekken. Dergelijke initiatieven, die ertoe zouden strekken dat de parketten de Sociale Inspectie systematisch zouden inschakelen bij onderzoeken inzake mensenhandel, zullen worden onderzocht in de schoot van de Interdepartementale Coördinatiecel Mensenhandel." (Verslag, p.22).

Gezien de te verwachten weerstand in vele van de gerechtelijke arrondissementen, is de dienst van oordeel dat een dergelijk initiatief in de ICCM (Interdepartementale Coördinatiecel Mensenhandel) aan de orde dient te worden gesteld en dat een principiële stellingname ter zake door de Minister van Justitie geboden is.

Komt het in de voorgestelde aanpak immers niet in de eerste plaats aan de parketmagistraten toe initiatieven te nemen die strekken tot het inschakelen van de sociale inspectiediensten, veeleer dan dat deze inspectiediensten zelf de stappen zouden dienen te zetten met het oog op een samenwerking ?

1.4.4 Ministerie van Maatschappelijke Integratie

Cijfers met betrekking tot de sociale steun die verleend werd aan de slachtoffers van mensenhandel via de opvangcentra.

- De v.z.w. Payoke in Antwerpen :
Voor 1995 werd 5.461.616 BEF uitbetaald voor de opvang van gemiddeld 24 personen.
Voor 1996 werd 7.646.488 BEF uitbetaald voor de opvang van gemiddeld 32 personen.
- De v.z.w. Pag-Asa in Brussel :
Voor 1995 (vanaf juni '95) werd 196.984 BEF uitbetaald voor de opvang van gemiddeld 2 personen.
Voor 1996 werd ongeveer 1.250.000 BEF uitbetaald voor de opvang van gemiddeld 6 personen (de gegevens over december '96 zijn momenteel nog niet beschikbaar).
- De v.z.w. Sürya in Luik :
Het O.C.M.W. van Luik kent financiële steun (equivalent aan het bestaansminimum) toe, evenals de medische kosten, aan de opgevangen personen. Uit de steun die het O.C.M.W. overmaakt om de terugbetaling te bekomen, niet kan afgeleid worden of het steun aan slachtoffers van mensenhandel betreft of aan andere behoeftige vreemdelingen.
De samenwerking met het O.C.M.W. van Luik heeft het grote voordeel dat het onthaalcentrum de sociale uitkeringen niet zelf moet prefinancieren.

De Inspectie van Financiën heeft op 23 januari 1997 een gunstig advies uitgebracht over het ontwerp van besluit voor 1997. Het wordt momenteel ter ondertekening aan de Minister van Volksgezondheid, M. Colla, en aan de Koning voorgelegd.

1.4.5 Bedenkingen bij de verslaggeving door de federale departementen

1.4.5.1 Het Ministerie van Justitie

Bijzondere verbeurdverklaring

Het Centrum hecht veel belang aan het engagement van de Minister van Justitie om de aandacht te vestigen van het Openbaar Ministerie op het belang van artikel 6 van de wet van 13 april 1995 ter bestrijding van de mensenhandel.

Het is immers een instrument, uitdrukkelijk toegevoegd door de wetgever, om de mensenhandel op het financieel vlak te bestrijden. Het Centrum hoopt in de loop van het jaar 1997 het effect van deze instructie te kunnen vaststellen in het vervolgingsbeleid.

Bestrijding sociale fraude

Het verhogen van de efficiëntie bij het optreden tegen inbreuken inzake de sociale wetgeving is eveneens van groot belang om de misdrijven inzake mensenhandel te sanctioneren. Het overleg dat plaatsvond in de maanden mei en juni 1996, nadat ook het Centrum in het eerste jaarrapport had gewezen op de gebrekkige sociaalrechtelijke aanpak van de mensenhandel, kan leiden tot een eenvormig optreden in de verschillende gerechtelijke arrondissementen en niet in het minst tot een snellere uitvoerbaarheid van de vordering van de verschuldigde regularisatiebijdragen en boetes.

Deze verwachting wordt evenwel sterk getemperd door de vaststelling dat er door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, in het bijzonder de Inspectie van de Sociale Wetten, en dit in schril contrast met de Sociale Inspectie, geen enkel initiatief aan de dag gelegd wordt. Noch in de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de Mensenhandel, noch in de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid. Dit is des te meer ontgoochelend omwille van de centrale rol die door het departement van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ingenomen wordt in de coördinatie en centralisatie van het optreden van de overheid in het sociaalrechtelijk domein.

Strafbare feiten gepleegd op een minderjarige in Thailand door een Belg

Aangenomen dat het gerechtelijk dossier in Brugge zou geopend zijn op 20 juli 1996 kan het Centrum zich niet van de indruk ontdoen, op basis van de informatie waarover wij beschikken, dat het onderzoek bijzonder langzaam vordert. Dit blijkt ook de indruk te zijn van vertegenwoordigers van de overheid van Thailand. In die zin geeft België in dit dossier tot op heden niet de indruk de zaak echt ernstig te nemen en te behandelen als **een test-case van de toepassing van het extra-territorialiteitsbeginsel**. Het Centrum volgt dit dossier met veel belangstelling en hoopt dat de huidige indrukken niet bestendig worden.

Dossier "George V" en "Le Refuge"

In het eerste jaarrapport van het Centrum werd een opmerking gemaakt omtrent het niet optreden van het gerecht tegenover de "George V". Betrouwbare bronnen hadden ons immers gesignaleerd dat er strafbare feiten gepleegd werden. Het is inmiddels duidelijk dat het Centrum het bij het rechte eind had aangezien bij een gerechtelijk onderzoek, op last van een ander gerechtelijk arrondissement, overtredingen werden vastgesteld. De behandeling van dit dossier, binnen afzienbare tijd, voor de rechtbank zal hierin meer duidelijkheid kunnen brengen. Onmiddellijk na de publicatie van het eerste rapport van het Centrum kwam er schriftelijk een furieuze doch weinig professionele reactie, van een inmiddels geschorste advocaat-generaal, in naam van de toenmalige Procureur-generaal van het gerecht te Luik. Op de grond van de zaak werd echter nadien niet verder ingegaan.

Voor dit onderdeel van het "Dossier Luik" moest alvast niet in het antwoord, geïnspireerd door het parket van Luik, op de interpellatie van Ecolo van 12 juni 1996 de indruk gewekt worden dat het Centrum onvoldoende gecontroleerde informatie had verspreid. Het Centrum kan hieruit alleen afleiden dat het er voor de persoon die gereageerd heeft alleen op aankwam de credibiliteit van de boodschapper aan te vallen in plaats van zich bezig te houden met de misdrijven die zich in zijn gerechtelijk arrondissement voordoen.

De reactie van het parket van Luik op de vragen die door het Centrum gesteld werden bij de aanpak van het gerechtelijk onderzoek omtrent de feiten die zich in de zomer van 1994 in "Le Refuge" (een bar die op dat ogenblik in handen was van de in Luik invloedrijke heer M.) voordeden is zo mogelijk nog bedenkelijker.

De citaten uit het antwoord zijn eigenlijk naast de kwestie maar vragen toch om enige rechtzetting. In de nota van het departement Justitie wordt gesteld dat, in tegenstelling tot wat het Centrum in het eerste rapport geschreven had, de meisjes uit Litouwen in de eerste dagen na hun aankomst in "Le Refuge" geen seksuele betrekkingen zouden gehad hebben met klanten. Mocht dit al het geval geweest zijn dan zou het gaan om feiten die bij de autoriteiten - het gerecht dus - niet bekend waren. Uit een proces-verbaal van 27 september 1994 blijkt evenwel dat er reeds in de eerste dagen (op 7-8-1994) seksuele betrekkingen met klanten plaatsvonden.

Vervolgens wordt in de nota van Justitie gesteld, verwijzend naar een verklaring van een rijkswachter voor de correctionele rechtbank, dat er in deze bar alleen meisjes zouden werken die de klanten zouden aanzetten tot consumeren. In het vonnis van het Hof van Beroep van Luik van 2 februari 1996 wordt nochtans gesteld dat "Le Refuge" bekend staat voor activiteiten van ontucht of prostitutie. Het parket en de rijkswacht lieten de betrokken meisjes dus wel illegaal werken in een gelegenheid waar overtredingen van het artikel 380 bis plaatsvonden.

In een volgende paragraaf wordt geargumenteed dat de meisjes niet tegen hun zin in de prostitutie zouden gebracht zijn. Deze bewering is weinig gefundeerd maar vooral gewoonweg niet terzake. De exploitatie van prostitutie is strafbaar.

Er wordt trouwens in het vonnis van het Hof van Beroep gesteld dat het ten aanzien van de hoofdverdachte noodzakelijk is "Hem er toe aan te zetten respect op te brengen voor de integriteit van de anderen en hem bewust te maken van het wreedaardige van het uitbuiten van de miserie van vreemdelingen van minder ontwikkelde landen door hen grote en gemakkelijke winsten voor te spiegelen".

De Procureur-generaal en de Procureur des Konings komen tot de conclusie dat er geen elementen voorhanden zijn die aantonen dat de zaak ten koste van de slachtoffers zou behandeld zijn.

Voor het Centrum is dit met dit beknopt antwoord niet aangetoond.

Het Centrum heeft geen antwoord gekregen op de fundamentele vraag of enigszins abstractie makend van de concrete situatie, een dergelijke manier van onderzoeken, waarbij de exploitatie van mensen gedoogd of gebruikt wordt, noodzakelijk en verantwoord is om exploitanten van mensenhandel en prostitutie te kunnen vervolgen.

Het Centrum zal het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten vragen om de door het Centrum geformuleerde vragen bij dit gerechtelijk dossier te onderzoeken.

1.4.5.2 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken

In de nota omtrent de problematiek van handel in (vermeende) minderjarigen uit West-Afrika wordt gesteld dat de meeste van de vrouwen "niet weten waar zij effectief toegekomen zijn, de meeste denken dat zij in Schiphol zijn, maar ze zijn er zich van bewust dat zij in het prostitutiemilieu gaan komen. Het gaat hier dus duidelijk niet over slachtoffers van mensenhandel."

Niet iedereen die met deze vrouwen in contact kwam is ervan overtuigd dat zij allemaal wisten waarvoor zij naar hier gebracht werden. Volgens enkele bevoorrechte getuigen waren er minderjarigen bij die echt verhandeld waren.

Vooraf echter de stelling dat het "dus duidelijk niet om slachtoffers van mensenhandel gaat" mist nuance. Het gegeven dat iemand al dan niet weet in welke sector zij of hij zal tewerkgesteld worden in een vreemd land houdt immers niet in dat er geen inbreuken op de wet ter bestrijding van de mensenhandel zouden kunnen plaatsvinden zoals misleiding, het misbruik maken van de precare situatie van een persoon enz.

Uit de cijfers omtrent het afleveren van verblijfsvergunningen blijkt dat voor de minderjarigen die betrokken zijn bij het gerechtelijk onderzoek omtrent een pedofilienetwerk in Brussel reeds geruime tijd maandelijks verlengde verblijfsdocumenten worden afgeleverd. Het mag dan al een complex dossier zijn, het is voor de betrokken organisatie, Pag-asa, die instaat voor de begeleiding van de minderjarigen en de families, zowel administratief als op het sociale vlak zo goed als onmogelijk om een degelijk begeleidingsproject te ontwikkelen.

In de toelichting omtrent het uitwijzingsbeleid vindt het Centrum geen antwoord op de problematiek van het oneigenlijk gebruik van de asielpcedure in het kader van de mensenhandel.

In de toelichting in hoofdstuk IV over de situatie in Antwerpen blijkt dat het in deze stad alleen al over minstens 320 mensen zou gaan.

De in het verleden vooropgestelde prioritaire afhandeling van de asielaanvragen biedt duidelijk geen antwoord op dit fenomeen.

Een afdoende oplossing voor deze problematiek is meer dan dringend.

Dienst Vreemdelingenzaken

Recentelijk heeft de Dienst Vreemdelingenzaken de verantwoordelijkheid voor het verzekeren van de opvolging van de afgifte van tijdelijke verblijfsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel over verschillende van haar diensten verdeeld.

Op het niveau van het secretariaat blijft een zekere coördinatie behouden, maar deze staat niet meer in voor het geheel van de opvolging van de procedure. Nu reeds signaleren de gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel belangrijke problemen die deze nieuwe organisatie binnen de DVZ

teweegbrengt. Ook de BOB van Brussel heeft de zaak reeds aangeklaagd.⁷

Wij zijn er ons van bewust dat de Dienst Vreemdelingenzaken dit nieuw systeem heeft geïnstalleerd vanuit de zorg om zowel de sensibilisering als de informatie m.b.t. mensenhandel binnen de andere diensten te versterken.

7 Zie punt 5.2.2 (Pag-Asa) en punt 4.4.2 (BOB van Brussel)

Hoe dan ook hopen wij dat een evaluatie snel zal plaatsvinden zodat de vruchtbare samenwerking van in het verleden niet verloren gaat. Dit zou overigens negatieve effecten kunnen hebben op het humanitaire luik van de politiek ter bestrijding van de mensenhandel.

Rijkswacht

In de toelichting van de rijkswacht wordt gesteld dat het op dit moment niet mogelijk is om duidelijke cijfers te geven over het fenomeen mensenhandel. Het misdrijf dat als dusdanig omschreven wordt in de strafwetgeving is nog niet opgenomen in de politieke nomenclatuur zodat geen duidelijke statistische gegevens kunnen geput worden uit het geïnformatiseerd gerechtelijk bestand. De Dienst Strafrechtelijk Beleid van het Ministerie van Justitie komt tot een analoge vaststelling.

Hieruit kan afgeleid worden dat de cijfers die vorig jaar aan het Centrum meegedeeld werden slechts een relatieve waarde hadden.

Het Centrum stelt dus vast dat er eigenlijk geen betrouwbare cijfers voorhanden zijn over het fenomeen mensenhandel in zijn diverse verschijningsvormen in ons land.

Hieraan moet dringend verholpen worden door hieraan de nodige onderzoeken te wijden. **Het is wellicht voor iedereen duidelijk dat er geen voldoende gefundeerd systematisch beleid ter bestrijding van de mensenhandel kan gevoerd worden als het fenomeen zelf niet duidelijker kan in kaart gebracht worden.**

1.4.5.3 Het Ministerie van Sociale Zaken

Het Centrum hecht bijzonder veel belang aan de rol die de sociale inspectie kan vervullen in de strijd tegen de mensenhandel. In het vierde hoofdstuk komt dit ook ter sprake in het kader van de systematische controle op de prostitutiesector.

De verontwaardiging die door de sociale inspectie in de nota van het departement uitgedrukt wordt omtrent de weerstand die zij in verschillende gerechtelijke arrondissementen ondervindt om haar rol te kunnen spelen in de strijd tegen de mensenhandel behoeft geen bijkomende commentaar. Het Centrum hoopt dat in het kader van de werkgroep van de Interdepartementale Coördinatiecel die concrete voorstellen voor de controle op de risicosectoren voor mensenhandel zal uitwerken de rol van de sociale inspectie zal geconsolideerd worden.

In West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen zijn er al concrete samenwerkingsverbanden ontwikkeld tussen politiediensten en de sociale inspectie voor de controle op de prostitutiesector.

In Brussel en Wallonië lijkt het operationeel maken van de cellen mensenhandel echter nog niet ver gevorderd te zijn. In Luik en Charleroi werd ons door de politiediensten niet gesproken over samenwerking met de sociale inspectie.

Om de uitbreiding van het personeelsbestand van de sociale inspectie, ondermeer in het kader van de strijd tegen de mensenhandel, operationeel te maken moet de Minister van Openbaar Ambt nog steeds de nodige beslissingen nemen om de kaderfuncties bij de sociale inspectie aan te passen. Het Centrum dringt erop aan dat dit zeer spoedig gebeurt.

HOOFDSTUK 2 : DE ACTIVITEITEN VAN HET CENTRUM IN HET KADER VAN DE COÖRDINATIE EN DE OPVOLGING VAN HET BELEID TER BESTRIJDING VAN DE MENSENHANDEL

In de wet ter bestrijding van de mensenhandel werd aan het Centrum de opdracht gegeven de strijd tegen de mensenhandel te stimuleren. In het Koninklijk Besluit van 16 juni 1995 werd deze opdracht verder gepreciseerd. De wet verleende aan het Centrum ook de bevoegdheid zich burgerlijke partij te stellen bij misdrijven inzake mensenhandel.

In dit overzicht van activiteiten van het Centrum wordt verduidelijkt hoe het Centrum zijn opdracht tracht waar te maken.

2.1 Beleidsvoorbereiding en opvolging

Twee organen, namelijk de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid (I.C.M.) die wordt voorgezeten door de Eerste Minister en de Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Mensenhandel (I.C.C.M.) die wordt voorgezeten door de Minister van Justitie, vervullen een belangrijke rol voor een multidisciplinaire en gecoördineerde benadering van de strijd tegen de mensenhandel. In de regel worden in deze coördinerende beleidsorganen alleen onderwerpen behandeld die betrekking hebben op de bevoegdheid van meerdere departementen. Voor beide organen neemt het Centrum het secretariaat waar. In de praktijk betekent dit, naast de administratieve aspecten, dat het Centrum knelpunten detecteert vanuit de vele en regelmatige contacten met de partners op het terrein en deze vertaalt in ontwerpen van beleidsvoorstellen. Deze ontwerpen van beleidsvoorstellen worden vervolgens besproken met de betrokken departementen en/of kabinetten van de ministers om ze te laten uitmonden in concrete maatregelen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de aanvullende omzendbrief inzake verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel die een antwoord tracht te bieden op de knelpunten die gesignaleerd werden door de opvangcentra, de politiediensten en parketmagistraten.

Dat dergelijke voorstellen doorgaans vanuit het Centrum gelanceerd worden vloeit net voort uit het algemeen overzicht dat het Centrum heeft over de problematiek. Dit is in mindere mate het geval bij de verschillende betrokken departementen die in eerste instantie de zaken benaderen vanuit hun specifieke bevoegdheid en minder geneigd zijn een integrale benadering te promoten.

Knelpunten die slechts betrekking hebben op de bevoegdheid van een departement worden afgehandeld via rechtstreekse bemiddeling bij de betrokken administraties of ministers. Het betreft hier bijvoorbeeld het aanslepen bij de erkenning van de opvangcentra om zich burgerlijke partij te stellen en de financiële problemen van de opvangcentra door de laattijdige uitbetaling van de financiële steun voor de slachtoffers van mensenhandel.

Voor meer toelichting over de inhoudelijke werking van de I.C.M. en de I.C.C.M. in 1996 verwijzen wij naar de punten 1.2 en 1.3

2.2 Ondersteuning en coördinatie van de gespecialiseerde opvangcentra voor de hulp en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel

Het K.B. van 16 juni 1995 waarin de stimulerende rol wordt gepreciseerd die door de Wet van 13 april 1995 aan het Centrum werd toegekend inzake de bestrijding van mensenhandel, definieert in artikel 10 "Het Centrum staat in voor de coördinatie en zorgt voor de samenwerking tussen de verschillende privé-begeleidingsdiensten gespecialiseerd in de hulp en de begeleiding van de slachtoffers van de internationale mensenhandel."

Maar wat betekent deze coördinatierol van het Centrum en welke doelstellingen en inhoud worden eraan gegeven ?

Laten we eerst herhalen dat er drie gespecialiseerde opvangcentra bestaan voor de opvang en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel : de v.z.w. "Payoke" (Antwerpen), "Pag-asa" (Brussel) en "Sürya" (Luik). Daarenboven bestaat er in de Vlaamse Gemeenschap een netwerk van steunpunten voor de gespecialiseerde opvangcentra.

Omdat het Centrum aan de basis ligt van de oprichting van de v.z.w. Pag-asa in Brussel en de v.z.w. Sürya in Luik en in beide raden van beheer een waarnemende functie heeft (zonder stemrecht) verlopen de contacten met deze twee centra regelmatig en vlot. Met de v.z.w. Payoke bestaat deze structurele band niet. De regelmatige contacten met Payoke vinden plaats op initiatief van een van beide en naar aanleiding van concrete dossiers of knelpunten.

De band die de projecten in de praktijk hebben met het Centrum bestaat erin dat het Centrum, op verschillende manieren, hun activiteiten en hun projecten ondersteunt of eraan deelneemt. Dit gebeurt ofwel door deelname aan de beheerraad of het begeleidingscomité, ofwel door de rol te spelen van tussenpersoon of onderhandelaar tussen het Centrum en de betrokken instanties, ofwel tenslotte door het aanbieden van een juridische ondersteuning. Het Centrum steunt en begeleidt eveneens de initiatieven van de opvangcentra in het kader van de contacten met de verschillende instanties (politie, parketten, enz...). Tenslotte wordt er een heel hoofdstuk van het jaarrapport "mensenhandel" gewijd aan de eigen evaluaties van de gespecialiseerde opvangcentra ⁸. We voorzien elk jaar een hoofdstuk voor hen.

Deze projecten worden door het Centrum beschouwd als bevoorrechte en prioritaire gesprekspartners op het terrein. Vanuit dit standpunt en door de opdracht die door het K.B. van 16 juni 1995 aan het Centrum wordt toevertrouwd, leek het ons belangrijk om de contacten en uitwisselingen tussen die organisaties te bevorderen. Niettegenstaande de verschillen in de filosofie, de concrete werking en de realiteit op het terrein van de centra, werken zij binnen hetzelfde beleidskader en voor hetzelfde doel. Ze worden geconfronteerd met dezelfde problemen en gelijklopende vragen.

De vereende krachten en de coördinatie van hun acties vormen een waarborg voor de doeltreffende uitwerking van het humanitaire beleid in de bestrijding van de mensenhandel.

In deze optiek vervult het Centrum zijn coördinatierol tussen de gespecialiseerde sociale organisaties.

In 1996 kreeg die coördinatie echt vorm. Er werden overlegvergaderingen georganiseerd en contacten gelegd tussen de drie gespecialiseerde opvangcentra en het Vlaamse project voor de lokale steunpunten.

De doelstelling van die ontmoetingen bestaat erin om een uitwisselings- en samenwerkingsdynamiek te ondersteunen tussen deze hoofdrolspelers op het terrein. Het is tevens een ideale gelegenheid om hen te informeren over de ontwikkelingen op politiek niveau. En tenslotte vormt het overleg voor de opvangcentra een bijkomend kanaal om de overheden op de hoogte te houden van de realiteiten op het terrein. Het is eveneens een plaats waar voorstellen en projecten uitgewerkt worden.

Een eerste knelpunt dat systematisch terugkomt bij de uitwisselingen betreft de problemen die zich voordoen in het kader van de verwijzing van slachtoffers naar de gespecialiseerde opvangcentra die instaan voor de psychosociale en medische begeleiding en de verdediging van de rechten en belangen van de slachtoffers. Deze knelpunten werden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 3 van dit rapport. Om deze knelpunten te bespreken wordt een vergadering georganiseerd tussen de gespecialiseerde opvangcentra en de betrokken leden van de Interdepartementale Coördinatieceel voor de bestrijding van de mensenhandel.⁹ In samenwerking met de gespecialiseerde opvangcentra wordt door het Centrum een tweetalige folder uitgegeven gericht aan de (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Deze folder wordt vermeld in punt 5, 3° van de nieuwe omzendbrief van 13 januari 1997 inzake de hulp aan slachtoffers van mensenhandel.

De financiering van de gespecialiseerde opvangcentra blijft een netelig probleem dat steeds terugkomt op de agenda van de verschillende ontmoetingen.

Net zoals alle andere sociale organisaties die actief zijn op het terrein ontsnappen de opvangcentra evenmin aan de moeilijkheden om de nodige middelen te vinden ter ondersteuning van hun activiteiten en werkzaamheden die trouwens steeds belangrijker worden.

De onderhandelingen met de overheid inzake die projecten, die eigenlijk "vastgeklemd" zitten tussen de bevoegdheden van de overheden op Gewestelijk en Gemeenschappelijk niveau en de bevoegdheden van het federale niveau, monden heel vaak uit op een pingpong spel tussen de diverse instanties.

Herhaaldelijk vragen de centra onze tussenkomst om een bemiddelingsrol te spelen en onze steun te bieden bij deze onderhandelingen. Het is dan op bilaterale wijze of binnen de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid dat wij de verschillende financierende overheden interpellieren over hun verantwoordelijkheid inzake het humane beleid voor de bestrijding van de mensenhandel.

In 1996 zijn deze interpellaties uitgemond op een grotere deelname van het federale niveau in de ondersteuning van het beleid ten gunste van de slachtoffers. Er werd daarentegen geen resultaat geboekt bij de overheden op Gemeenschaps- en Gewestelijk niveau. **Wat betreft de v.z.w. "Pag-asa" werd de terugtrekking van de bijdrage voor de Franse Gemeenschap, die we aankondigden in ons vorige rapport, bevestigd. Wat betreft de v.z.w. "Sürya" laat de vraag tot hernieuwing van de financiering voor 1996 eveneens op zich wachten op het niveau van de Franse Gemeenschap.**

Op vraag van de gespecialiseerde opvangcentra zal er een studiedag georganiseerd worden door het Centrum over de toepassing van de wet van 13 april 1995, de reeds bestaande uitspraken in deze materie en de strafrechtprocedure. Andere thema's werden voorgesteld voor latere vergaderingen, meer bepaald de begeleiding bij gedwongen en/of vrijwillige terugkeer van de slachtoffers van mensenhandel en de aanpak van de begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel.

Naast de contacten die door het Centrum werden gelegd met deze drie gespecialiseerde opvangcentra, die bevoorrechte gesprekspartners zijn, werden er eveneens contacten gelegd met een aantal verenigingen die rechtstreeks of onrechtstreeks actief zijn in de risicosectoren voor mensenhandel. Hierbij denken we bijvoorbeeld in het bijzonder aan verenigingen die actief zijn in het prostitueemilieu of die werken met bepaalde buitenlandse bevolkingsgroepen, zoals bvb. de Afrikaanse Gemeenschap, die zich in een precaire of illegale situatie bevinden.

Er wordt naar gestreefd die eerstelijnsorganisaties te sensibiliseren en hen te informeren over de problematiek van de mensenhandel. We willen de samenwerking van die verenigingen met de gespecialiseerde opvangcentra bevorderen opdat er een versterking zou uit voortvloeien van het beleid ten gunste van de slachtoffers van mensenhandel.

2.3 Internationale vertegenwoordiging

In 1996 werd op initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in samenspraak met het Ministerie van Justitie uitgebreid overleg georganiseerd ter voorbereiding van de internationale conferentie over vrouwenhandel die in juni in Wenen gehouden werd op initiatief van de Europese Commissie en I.O.M

Bij de vertegenwoordiging van België op internationale fora kon, en soms nog altijd, vastgesteld worden dat hieromtrent niet altijd voldoende overlegd werd en/of dat de vertegenwoordigers achteraf weinig feedback gaven aan hun eigen en andere betrokken departementen. Het ligt voor de hand dat een weinig overlegde en voorbereide representatie van België op internationale fora er ook toe leidt dat de inbreng van België te veel beperkt blijft tot de benadering van een of twee departementen en dat andere aspecten van het beleid daardoor onderbelicht kunnen blijven.

Het Centrum participeerde aan de voorbereiding van de Conferentie in Wenen en zorgde voor de verbinding met de Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Mensenhandel waar de multi-disciplinaire benadering structureel gewaarborgd is.

Op de Conferentie zelf werd dit overleg verdergezet om een zo groot mogelijke samenhang te waarborgen tussen de interventies van de officiële vertegenwoordigers van België. Bovendien werd, zoals dit reeds bij de voorbereiding het geval was, overleg gepleegd met de vertegenwoordigers van Belgische N.G.O.'s die op de Conferentie aanwezig waren.

Er mag op gewezen worden dat vele landen op de Conferentie waardering opbrengen voor de pioniersrol die België vervult in de strijd tegen de mensenhandel. In het bijzonder in de humanitaire benadering van de slachtoffers onderscheidt België zich van de andere landen, Nederland niet te nagesproken dat een enigszins analoog beleid voert.

Het Centrum is wel van mening dat naar de toekomst toe er moet over gewaakt worden om de N.G.O.'s die daadwerkelijk op het terrein werkzaam zijn meer kansen te bieden, ook op financieel vlak, om aan dergelijke conferenties deel te nemen. Het gevaar bestaat immers dat alleen vertegenwoordigers van overkoepelende of internationaal sterk georganiseerde N.G.O.'s de nodige tijd en middelen kunnen vrij maken om een inbreng te doen over de werkelijkheid op het terrein. Een werkelijkheid die zij voor een belangrijk deel naar voren brengen door te reproduceren wat zij van derden, de veldwerkers of in dit geval de gespecialiseerde onthaalcentra, vernemen.

Het multidisciplinair overleg dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd opgezet voor de conferentie over vrouwenhandel in Wenen werd ook succesvol hernomen ter voorbereiding van de Internationale Conferentie in Stockholm over commerciële seksuele uitbuiting van kinderen.

Het Centrum nam deel aan de voorbereiding doch niet aan de conferentie zelf. In opvolging van de Conferentie werd op vraag van en in samenwerking met E.C.P.A.T. België een overleg met de N.G.O.'s die actief zijn rond commerciële seksuele uitbuiting van kinderen opgestart. Een studiedag omtrent enkele specifieke elementen van deze problematiek wordt in het vooruitzicht gesteld voor het najaar.

2.4 Sekstoerisme

De wet ter bestrijding van de mensenhandel voorziet in artikel 8 omtrent de extraterritorialiteit dat personen, voor een aantal volgens Belgisch recht strafbare feiten die in het buitenland gepleegd zijn, hiervoor in België kunnen vervolgd worden. Hiervoor moet dit misdrijf ook strafbaar zijn in het land waar het gepleegd wordt.

Op vraag van E.C.P.A.T België volgt het Centrum mee een dossier op omtrent een Belg die in juli 1996 aangehouden werd voor zedenfeiten met een minderjarige in Thailand. Het Centrum kan zich desgevallend burgerlijke partij stellen voor het slachtoffer.

Omtrent dit dossier wordt ook enige toelichting verschaft in het verslag van het Ministerie van Justitie.¹⁰

Op basis van de informatie waarover het Centrum beschikt stellen wij ons toch wel vragen over de grondigheid en intensiviteit waarmee dit dossier door het gerecht te Brugge aangepakt wordt.

Als dit dossier zou moeten doorgaan als een test-case en een illustratie van het belang dat België hecht aan deze problematiek moet er spoedig ernstig over nagedacht worden hoe het verder moet..

2.5 Deelname aan overlegorganen

Het Centrum neemt deel aan een aantal adviesorganen waar gewerkt wordt rond beleidsaspecten die in een aantal gevallen van belang zijn voor de problematiek van de mensenhandel.

Het betreft:

- Het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid waar een charter voor slachtofferbeleid werd opgesteld en afspraken werden gemaakt omtrent bijscholing voor magistraten, ondermeer rond mensenhandel.
- Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind dat het volgend rapport over de toepassing van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind in België moet evalueren ten behoeve van de Verenigde Naties.
- Nationale Adviesraad voor de Tewerkstelling van Buitenlandse Arbeidskrachten waar ondermeer de problematiek van het statuut van de au-pair-jongeren behandeld werd.
- De stuurgroep aan de Rijksuniversiteit te Gent bij de onderzoeksgroep Strafrecht van professor B. De Ruyver die een onderzoek verricht in het kader van het samenwerkingsakkoord tussen België en de Filippijnen omtrent mensenhandel.
- De stuurgroep van het project van de Vlaamse Gemeenschap die de uitbouw opvolgt van een netwerk van steunpunten voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel rond de gespecialiseerde opvang- en begeleidingscentra voor slachtoffers van mensenhandel.

2.6 Onderzoek naar de problematiek van de tewerkstelling van dienstbodenpersoneel in de diplomatieke sfeer

2.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk, zullen we een toelichting geven bij de uitbuiting van privé-huishoudpersoneel door bepaalde personen die in België genieten van een vorm van diplomatieke immunititeit. Deze problematiek omvat de misbruiken op het gebied van de lonen (loon dat ver onder het toegelaten minimum ligt en soms helemaal geen loon), de wettelijke arbeidsduur (in sommige gevallen meer dan 15 uur per dag), de onaanvaardbare levensomstandigheden (woonst en voeding) en mondelinge en soms lichamelijke bedreigingen. Het is duidelijk dat het hier in bepaalde gevallen gaat om omstandigheden die vergelijkbaar zijn met slavernij en het merendeel van de slachtoffers bevindt zich in een precaire situatie, leeft in volledig isolement en is volledig afhankelijk van de werkgever.

Bij de misbruiken die onze aandacht krijgen, gaat het ons om de onmogelijkheid of beperkingen om vervolgingen in te stellen om de werkgevers te veroordelen en de (on-)mogelijkheden om de rechten en de belangen van de slachtoffers van deze vorm van uitbuiting te verdedigen.

Deze moeilijkheden vloeien voort uit het feit dat bepaalde leden van de diplomatieke zendingen en van internationale gouvernementele organisaties in de accrediterende staat over een juridische, strafrechtelijke en/of burgerlijke en administratieve immunititeit beschikken en over een immunititeit inzake uitvoering en op het sociale vlak. Deze problemen worden nog versterkt door het precaire statuut waarin (de benadeelde partij), het huishoudpersoneel, van deze vertegenwoordigers zich bevindt.

Verre van de hele diplomatieke wereld en de personeelsleden van internationale instellingen met schande te willen overladen, of de diplomatieke immunititeit, die nodig is voor het goed functioneren van de relaties tussen de verschillende landen in vraag te stellen, willen wij de misbruiken die ervan gemaakt worden aanklagen. Het gaat hier om misbruiken die naar onze mening in bepaalde gevallen kunnen beschouwd worden als inbreuken op artikel 1 van de wet van 13 april 1995 ter bestrijding van de mensenhandel.

Verder in dit rapport worden een aantal elementen van deze problematiek besproken. We wensen er op te wijzen dat dit een complexe materie is die verschillende soorten privilege- en immunitetsregimes inhoudt naargelang de categorie waarin de diplomaat zich bevindt en die zich kunnen situeren in verschillende gerechtelijke procedures. In deze materie moeten bijgevolg zowel veralgemeningen als vereenvoudigingen vermeden worden.

2.6.2 Enkele concrete dossiers

Onze commentaar kan geïllustreerd worden door enkele concrete gevallen van misbruiken die bij het Centrum zijn terecht gekomen via de v.z.w. "Pag-asa" die de slachtoffers heeft opgevangen. We hebben er bewust voor gekozen om noch de naam noch de nationaliteit van de betrokken personen te vermelden. Nadat het Ministerie voor Buitenlandse Zaken hierover door het Centrum op de hoogte werd gebracht, heeft zij de nodige stappen ondernomen om enerzijds, een "schadevergoeding" te verkrijgen voor de slachtoffers en om, anderzijds, de mogelijke sancties te onderzoeken voor de personen die hen geëxploiteerd hebben. We vermelden eveneens dat de Dienst Vreemdelingenzaken het eens was om tijdelijk de maatregelen toe te passen met betrekking tot het toekennen van een verblijfsvergunning aan

de slachtoffers van mensenhandel.

“A” werd in haar land van herkomst aangeworven door een diplomaat die een huishoudster zocht voor zijn verblijf in België. Bij haar aanwerving werd overeengekomen dat ze een maandloon zou krijgen van 150 US\$ en onderdak en voeding. De diplomaat beloofde bovendien om haar van de nodige documenten te voorzien opdat ze zou kunnen genieten van een sociale bescherming.

Eenmaal in België in maart 1996 werd de overeenkomst niet meer gerespecteerd. Tijdens de drie maanden dienst bij het diplomatengezin heeft “A” niet één keer haar loon gekregen. Haar werkdag begon om 06u00 ‘s ochtends en eindigde tegen middernacht of half één. Daarbij komt nog dat ze zich tevreden moest stellen met de etensresten van het gezin en dat ze onophoudelijk door hen werd vernederd en onder druk gezet. Meerdere keren werd ze zelfs geslagen door de kinderen van de diplomaat.

“B” is samen met haar werkgevers in 1996, een diplomatengezin uit haar land van herkomst, naar België gekomen. De oorspronkelijke overeenkomst voorzag een maandloon van 200 US\$. Over een periode van acht maanden heeft “B” het volgende loon ontvangen :

- maart	niets
- april	2.000 BEF
- mei	200 \$
- juni	niets
- juli	1.000 BEF
- augustus	1.000 BEF
- september	1.000 BEF
- oktober	1.500 BEF

Van deze inkomsten moet nog een bedrag van 3.050 BEF worden afgehouden voor de telefoongesprekken die “B” had met haar familieleden in het land van herkomst. In totaal heeft “B” over een periode van 8 maanden een bedrag ontvangen van ongeveer 10.000 BEF, wat overeenkomt met een maandinkomen van ongeveer 1.250 BEF. Naast de economische uitbuiting werd “B” slecht behandeld door haar werkgevers : ze werd regelmatig vernederd door de diplomaat of diens echtgenote en haar identiteitsdocumenten werden in beslag genomen om een eventuele vlucht uit te sluiten. Zij werd ook regelmatig bedreigd met een terugkeer, op eigen kosten, naar haar land van herkomst.

2.6.3 Categorieën van diplomaten

Het internationaal recht dat de diplomatieke relaties regelt, is in hoofdzaak ontstaan uit internationale Verdragen en Conventies. Die teksten definiëren de organisatie, de functies, de rechten en verplichtingen en de voorrechten en onschendbaarheden van de diplomatieke zending en haar leden.

Volgens het persoonlijke voorrechten- en onschendbaarheidsregime waarvan ze genieten, worden de diplomaten ondergebracht in verschillende categorieën.

De referentieteksten die ons aanbelangen in het kader van de bilaterale diplomatieke betrekkingen zijn die van de door België in 1968 geratificeerde Conventie van Wenen van 1961 inzake de diplomatieke betrekkingen.

Voor de multilaterale betrekkingen verwijzen we enerzijds naar het Handvest van de Verenigde Naties en de Algemene Conventie van de Verenigde Naties van 1946 betreffende de voorrechten en onschendbaarheden en, anderzijds, wat de Europese Unie betreft, verwijzen we naar het Protocol over privileges en immuniteiten van de Europese Gemeenschap, geannexeerd aan het fusieverdrag van Brussel van 8 april 1965.

Doordat er verscheidene persoonlijke voorrechten- en onschendbaarheidsregimes bestaan, worden we bij de uitbuiting van huishoudpersoneel door diplomaten geconfronteerd met problemen die verschillen van diplomaat tot diplomaat. Het weergeven van de verschillende categorieën is nuttig om te weten hoeveel diplomaten er betrokken kunnen zijn bij dit probleem.

Bij de bilaterale diplomatieke relaties, hieronder verstaat men de permanente zendingen (ambassades)¹¹, wordt een onderscheid gemaakt tussen :

- 1° het hoofd van de zending;
- 2° de diplomaten (Minister, Minister-raadsman, Raadsman, 1° 2° 3° Secretaris);
- 3° het administratief, technisch en beheerspersoneel;
- 4° het dienstpersoneel.

Bij de multilaterale diplomatieke betrekkingen, hieronder verstaat men de internationale gouvernementele organisaties (VN, NATO, Europese Unie,...) wordt het onderscheid gemaakt tussen :

- 1° leden van de permanente Zending en/of de Vertegenwoordiging van de lidstaten die van een statuut genieten gelijkgesteld aan dat van een diplomaat;
- 2° de ambtenaren van die verschillende internationale gouvernementele organisaties waarvan enkel de hoge ambtenaren een statuut genieten dat gelijk gesteld is met dat van een diplomaat.

2.6.4 Enkele elementen van de problematiek

Zoals we in onze inleiding reeds benadrukten, berust de economische uitbuiting van het huishoudpersoneel door diplomaten enerzijds op het bestaan van bepaalde persoonlijke voorrechten en onschendbaarheden in het accrediterende land en anderzijds op het preciaire statuut van het personeel. In wat volgt, zullen we op een beknopte wijze die verschillende elementen bespreken.

2.6.4.1 Persoonlijke voorrechten en onschendbaarheid¹²

Om de diplomatieke betrekkingen tussen Staten te beschermen en om de vertegenwoordigers van de geaccrediteerde Staat de noodzakelijke vrijheid te verzekeren voor het uitoefenen van hun diplomatieke functie in de accrediterende Staat, werden een aantal voorrechten en onschendbaarheden vastgelegd ten gunste van de diplomaten.

Die persoonlijke voorrechten en onschendbaarheden plaatsen de diplomaat niet buiten de wetten en reglementeringen van het accrediterend land. De overtredingen begaan door de diplomaat worden niet betwist. De onschendbaarheid die hem beschermt geldt enkel op het procedureel niveau.

We zullen ons hier beperken tot de persoonlijke burgerrechtelijke onschendbaarheid, de onschendbaarheid voor de gedwongen uitvoering en de sociale onschendbaarheid. We vermelden wel dat er nog een reeks voorrechten en onschendbaarheden bestaan op het gebied van het vrije personenverkeer, de bescherming van de bezittingen, de fiscale- en douaneverplichtingen, enz... Die voorrechten en onschendbaarheden verschillen naargelang de categorie waartoe de diplomaat behoort.

11 De gezinsleden van diplomaten of van leden met een gelijkgesteld statuut, vallen onder dezelfde regeling.

12 De personen die de nationaliteit van de accrediterende Staat hebben of er hun hoofdverblijfplaats hebben, genieten niet van deze immuniteiten in het kader van hun activiteiten buiten hun diplomatieke functie.

1) Strafrechtelijke, burgerrechtelijke en administratiefrechtelijke onschendbaarheid

Diplomatieke onschendbaarheid betekent dat de bevoegdheden van de rechtbanken in de akkrediterende Staat niet erkend worden. De diplomaat die een overtreding begaat van de wetten of regelgeving van het accrediterende land kan dus niet worden aangeklaagd en vervolgd door de rechtbanken van het accrediterende land.

A. De strafrechtelijke onschendbaarheid is "absoluut". Er zijn enkel een aantal uitzonderingen voorzien in geval het zou gaan om een oorlogsmisdaad, een misdaad tegen de mensheid, enz...

Een gevolg hiervan is dat iemand met een diplomatenstatuut die een inbreuk pleegt op de wet van 13 april 1995 ter bestrijding van de mensenhandel niet vervolgd kan worden in België.

B. De burgerrechtelijke en administratiefrechtelijke onschendbaarheid is genuanceerder en beperkt zich in veel gevallen enkel tot de daden die gesteld worden binnen 'de uitoefening van de functie.

Diplomaten zowel als hun gezinsleden genieten van een volledige burgerrechtelijke en administratiefrechtelijke onschendbaarheid. Dit is niet het geval voor het technisch, administratief, beheers- en dienstpersoneel binnen de diplomatieke zending. De ambtenaren van internationale gouvernementele organisaties zijn enkel onschendbaar voor de daden die ze stellen binnen de uitoefening van hun functie.

Een heel aantal overtredingen van het sociaal- en arbeidsrecht vallen onder deze onschendbaarheid.

2) Onschendbaarheid voor gedwongen uitvoering

De onschendbaarheid voor gedwongen uitvoering betekent dat in de accrediterende Staat geen enkele dwingende maatregel ingesteld kan worden op een diplomaat of zijn goederen die een inbreuk pleegt op een wet of reglementering van de betrokken Staat.

3) Sociale onschendbaarheid

De sociale onschendbaarheid betreft enkel het sociale zekerheidsregime dat van toepassing is in de akkrediterende Staat en niet het geheel van beschikkingen op sociaalrechtelijk gebied. Wat de andere diplomaten betreft, is de onschendbaarheid enkel geldig op voorwaarde dat ze onderworpen zijn aan de beschikkingen inzake sociale zekerheid die van toepassing zijn in de geaccrediteerde Staat.

Voor de problematiek die ons interesseert, moeten we een onderscheid maken tussen het privé-huishoudpersoneel dat in het accrediterende land werd aangeworven en diegenen bij wie dit niet het geval is. Wat betreft de verschillende mogelijkheden voor een minimale sociale dekking of bescherming bestaat er een mogelijkheid voor de eerste groep maar niet voor de tweede groep. In het volgende punt komen we terug op het probleem van het specifieke en precaire statuut van de mensen die zich in de tweede groep bevinden.

2.6.4.2 Is het mogelijk de nadelen van de diplomatieke onschendbaarheid gedeeltelijk weg te werken ?

Komt onschendbaarheid overeen met straffeloosheid ? Er zijn verschillende sancties mogelijk tegen een diplomaat die misbruik maakt van zijn statuut. De onschendbaarheden beletten de wettelijk voorziene mogelijkheden in handen van de gerechtelijke instanties. Sancties op het diplomatieke niveau - die wel mogen onderbelast worden, zijn echter mogelijk.

Zo kan de geaccrediteerde Staat de onschendbaarheid niet langer erkennen of opheffen en de diplomaten kunnen zelfs uit hun ambt worden ontzet. Daardoor wordt de bevoegdheid van de oorspronkelijke rechtbanken van het accrediterende land weer van toepassing. Op strafrechtelijk vlak komt dit heel zelden voor. De opzegging of de opheffing van de onschendbaarheid of nog de ontzetting van een diplomaat uit zijn ambt zijn onder meer onderworpen aan een nogal zware procedure.

Het is nochtans mogelijk dat er een proces wordt ingesteld in de geaccrediteerde Staat. Hierdoor worden dan wel problemen teweeg gebracht op het niveau van de bevoegdheid van de rechtbanken in de geaccrediteerde Staat en van het al dan niet strafbaar zijn van de overtreding in die Staat.

Er kan gestreefd worden naar een minnelijke schikking. Meestal is dit het geval voor "kleine" inbreuken, vooral indien ze gepleegd worden door personen die slechts van beperkte voorrechten en onschendbaarheden genieten.

Tenslotte bestaan er ook strafmaatregelen die eigen zijn aan het diplomatiek recht. Wat ons betreft, zullen we hoofdzakelijk ingaan op de verklaring van de "persona non grata" waarbij de accrediterende Staat een terugroeping vraagt van de diplomaat door de geaccrediteerde Staat.

2.6.4.3 Specifiek statuut van het privé-huishoudpersoneel van de diplomaten en de bescherming van hun rechten en belangen.

Naast de moeilijkheden voor de vervolging en veroordeling van de werkgevers met een diplomatenstatuut, bestaan er eveneens moeilijkheden wat betreft de verdediging van de rechten en belangen van het privé-huishoudpersoneel bij diplomaten. Dit is ondermeer gebonden aan het statuut van die werknemers in de accrediterende Staat.

Bij het privé huishoudpersoneel moet een onderscheid gemaakt worden tussen het personeel dat lokaal gerecruteerd wordt - het gaat hier om personen die legaal in de accrediterende staat verblijven en legaal mogen tewerkgesteld worden - en het personeel dat (in principe) in het land van herkomst aangeworven werd. Voor het personeel dat lokaal - in het accrediterende land - aangeworven werd gelden de sociale wetgeving en het sociaal zekerheidsstelsel van de accrediterende staat. Dit hangt dus niet af van de werkgever. Personen van vreemde afkomst, die legaal of niet in de accrediterende staat verblijven en over geen vergunning beschikken om te arbeiden, en in een aantal gevallen aangeworven worden door buitenlandse diplomaten mogen niet beschouwd worden als personeel dat aangeworven werd in het accrediterende land.

Het privé-huishoudpersoneel van de diplomaten in de accrediterende Staat wordt niet beschouwd als deel van het zendingpersoneel. Ze behoren niet tot de groep van het ambassadepersoneel en genieten van geen van de voorrechten of onschendbaarheden die we tot hier toe opsomden. De leden van het huishoudpersoneel bezitten als enig verblijfsdocument voor België een speciale identiteitskaart die dienst doet als verblijfsvergunning. Zo een bijzondere identiteitskaart wordt op vraag van de ambassade afgeleverd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.¹³

Door de bijzondere reglementering die op hen van toepassing is, zijn de leden van het huishoudpersoneel van een diplomaat niet onderworpen aan de reglementering die betrekking heeft op de tewerkstelling in België van buitenlandse werknemers.

Dit betekent dat ze geen arbeidsvergunning moeten aanvragen bij de accrediterende Staat. Het gaat hier duidelijk om werknemers die helemaal aan de willekeur van hun werkgevers worden overgeleverd en die in geval van ontslag nergens terecht kunnen.

Er moet wel benadrukt worden dat het privé-huishoudpersoneel van diplomaten niet onderworpen is aan het Belgisch sociaal zekerheidssysteem omdat het, in principe, gaat om mensen die vallen onder het sociale zekerheidssysteem dat van toepassing is in het land van herkomst van hun werkgevers. Bij ongerechtvaardigd ontslag of bij misbruik door de werkgevers in België worden de werknemers bij hun terugkeer in het land van herkomst eigenlijk gedekt door het sociaal zekerheidssysteem dat van toepassing is in dat land.

Als we de rechtsmiddelen bekijken in de accrediterende Staten, voor hetgeen ons aanbelangt dus België, stellen we vast dat op het ogenblik dat deze werknemers hun job verlaten ze onmiddellijk in de illegaliteit terecht komen. Het is daardoor uiteraard voor hen onmogelijk om sociale bijstand te vragen. Ze kunnen evenmin een procedure beginnen tegen hun werkgever die hen zou uitgebuit hebben.

Het is evenmin mogelijk een diplomaat te vervolgen als het gaat om uitbuiting van zijn huishoudpersoneel dat lokaal werd aangeworven. In dit geval is er echter geen probleem wat betreft de verblijfsonzekerheid en de sociale zekerheid in de akkrediterende staat.

In de twee concrete dossiers die we bij het begin van dit hoofdstuk aanhaalden en die betrekking hebben op huishoudpersoneel dat niet lokaal werd aangeworven, kan enkel een actieve interventie en een rechtstreekse onderhandeling via ons Ministerie van Buitenlandse Zaken met de werkgevers of de ambtgenoot van het betrokken land, de mogelijkheid bieden om, indien het dossier afgehandeld wordt, een terugbetaling van de niet betaalde lonen en een eventuele vergoeding van de geleden schade te bekomen. Niettegenstaande zal het slachtoffer geen toegang krijgen tot het Belgisch sociaal zekerheidsregime. Het slachtoffer zal evenmin toegang krijgen tot dezelfde mogelijkheden als die toegekend aan de slachtoffers van de mensenhandel waarvan de uitbuiting door een rechtbank kan behandeld worden.

Tenslotte moeten we voor de misbruiken die we aanklagen, de aandacht vestigen op het belang van de gelijkenissen tussen het privé-huishoudpersoneel van de diplomaten en de slachtoffers uit andere sectoren met een hoog risico op mensenhandel. De gelijkenissen betreffen de redenen die de mensen gemotiveerd hebben om hun land van oorsprong te verlaten en die te situeren zijn in de overlevingsstrategieën voor die mensen en/of hun gezinnen, maar we zien eveneens dat het in beide gevallen gaat om een precaire administratieve toestand, het niet beheersen van de landsta(a)l(en), het isolement, de afhankelijkheid tegenover de werkgever en de druk of bedreigingen van die werkgever.

Wij achten het belangrijk om in de zoektocht naar oplossingen voor het statuut van privé-huishoudpersoneel van diplomaten een middel te voorzien om het isolement van de slachtoffers en hun afhankelijkheid tegenover de werkgevers te beperken. Het zou nuttig zijn op zoek te gaan naar mogelijkheden om hen op de hoogte te brengen van het bestaan van de verschillende rechtsmiddelen in de hulpverlening. Hierbij denken wij in het bijzonder aan de gespecialiseerde opvangcentra voor hulp en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel.

2.6.5 Enkele cijfers

België telt in Brussel, hoofdstad van Europa en internationale stad, een groot aantal diplomaten. Na Genève is Brussel de stad met het hoogst aantal ambassades en diplomatieke zendingen ter wereld : 250 buitenlandse diplomatieke zendingen waarvan er 170 bilaterale ambassades zijn en 70 internationale gouvernementele organisaties die een vertegenwoordiging hebben in Brussel.

Maar over hoeveel personen spreken we als we het hebben over de obstakels voor de bestrijding van de uitbuiting van het privé-huishoudpersoneel door sommige diplomaten ?

De cijfers die wij ter beschikking hebben, zijn het resultaat van een groepering van verschillende categorieën diplomaten, die we hieronder toelichten, en dit in functie van de graad van voorrechten en onschendbaarheden die ze genieten.

- Regime van “volledige” onschendbaarheid en voorrechten :
d.w.z. strafrechtelijke, burgerrechtelijke en administratiefrechtelijke onschendbaarheid : 8.900 personen.
In deze categorie zitten de zendingshoofden en de diplomaten van bilaterale zendingen en hun gezinsleden. Daarnaast vinden we er eveneens de leden van de zending, de leden van de permanente vertegenwoordiging en de hoge ambtenaren van de internationale gouvernementele organisaties.
- Regime waarbij de burgerrechtelijke en administratiefrechtelijke onschendbaarheid enkel van toepassing is op de daden gesteld in het kader van de functie : 2.000 personen.
Deze categorie omvat het administratief, technisch, beheer- en huishoudpersoneel van de bilaterale diplomatieke zendingen zowel als de ambtenaren van de internationale gouvernementele organisaties.
- Ambtenaren van de Europese Unie die niet genieten van een gerechtelijke onschendbaarheid maar enkel van een aantal onschendbaarheden en voorrechten met betrekking tot de fiscale, douane en andere beschikkingen : 18.000 personen.
- Wij hebben geen volledige gegevens gekregen over het aantal personen dat een bijzondere identiteitskaart heeft ontvangen wegens het statuut van huishoudpersoneel bij een diplomaat.

2.6.6 Besluiten

We geven toe dat de weergave van deze problematiek onvolledig is. We hebben ons beperkt tot het opsommen van de belangrijkste elementen die een obstakel vormen bij de bestrijding van de economische uitbuiting van het privé-dienstpersoneel tewerkgesteld bij een diplomaat die geniet van allerlei diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden.

Wij wensen met deze beknopte voorstelling van het probleem de publieke opinie te sensibiliseren en bij te dragen tot het openen van een debat om minstens gedeeltelijke oplossingen te zoeken.

Naar onze mening moeten die pistes leiden naar middelen voor een betere bestrijding van de uitbuiting door bepaalde diplomaten beschermd door hun diplomatiek statuut, en naar een versterking van de mogelijkheden om de rechten en belangen van de slachtoffers te verdedigen.

Hoewel er tegenwoordig in de rechtspraak een tendens is naar de opheffing van de diplomatieke onschendbaarheid voor de handelingen die gepleegd worden in de privé-sfeer, lijkt dit niet het geval te zijn voor de handelingen gepleegd binnen het kader van de functie-uitoefening. Het onderscheid tussen “privé-handelingen” en “functiehandelingen” blijft echter nogal vaag en dit vooral op het gebied dat ons

interesseert, nl. de handelingen met betrekking tot de arbeidscontracten.

Sinds 1991 werkt de Commissie Internationaal Recht aan de codificatie van de misdaden van internationaal recht die, zoals we reeds aantoonde, de onschendbaarheden kunnen opheffen (bijv. misdadig tegen de vrede en tegen de mensheid). Kan de internationale mensenhandel niet beschouwd worden als een inbreuk op de beschikkingen van het internationaal gewoonterecht of het internationaal verdragsrecht? Kan naar aanleiding van dat principe de internationale mensenhandel niet beschouwd worden als misdadig tegen het internationaal recht?

Wat betreft het luik "verdediging van de rechten en belangen" van het privé-huishoudpersoneel van diplomaten lijkt er eveneens de nood te bestaan aan een reflectie. Een eerste, preventieve, maatregel zou kunnen slaan op het afleveren van de bijzondere identiteitskaarten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij moet gedacht worden aan het probleem van het afleveren van bijzondere identiteitskaarten aan personen die hier gerecruteerd worden, maar slechts over een toeristenvisum beschikken of zelfs illegaal in het land verblijven.¹⁴ Er blijkt in ons land een reserve-pool te bestaan van buitenlandse arbeidskrachten die met een toeristenvisum naar ons land gekomen zijn en die doorgaans vlug in de illegaliteit belanden. In dit geval gaat het om personeel dat zich in een nog meer kwetsbare situatie bevindt dan de anderen. We wensen hierover meer precieze gegevens te bekomen om het probleem beter te kunnen inschatten en maatregelen te onderzoeken inzake het afleveren van verblijfsvergunningen aan deze categorie van vreemdelingen.

Voor het andere huishoudpersoneel, slachtoffers van misbruik, zou het interessant zijn te onderzoeken of hun statuut niet kan verbeterd worden. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan een systeem van tijdelijke verblijfsvergunningen voor de slachtoffers van die uitbuiting. Er zou eveneens een onderzoek moeten komen naar de mogelijkheden om een schadevergoeding te bekomen voor de slachtoffers en om te vermijden dat de terugkeer naar het land van herkomst op hun eigen kosten moet gebeuren.

Er zou tenslotte een systeem bedacht kunnen worden voor de "herklassering" van het privé-huishoudpersoneel. De slachtoffers zouden de kans kunnen krijgen om, vooraleer ze gedwongen worden terug te keren naar hun land van herkomst, een nieuwe job te vinden bij een andere diplomaat in België. Of ze zouden de kans kunnen krijgen om gedurende een beperkte periode een job te zoeken in een andere sector. Deze laatste overweging brengt ons al iets dichterbij het systeem dat bestaat voor de slachtoffers van de mensenhandel. Aan hen wordt namelijk een tijdelijke arbeidsvergunning toegekend die geldig blijft gedurende de hele gerechtelijke procedure omtrent hun uitbuiting. Daarna kunnen ze een aanvraag indienen voor de regularisatie van hun verblijf als de perso(o)n(en) tegen wie ze een klacht hebben ingediend voor de correctionele rechtbank werd(en) gedagvaard.

Aansluitend bij deze voorstellen kunnen wij nog meedelen dat we vernomen hebben dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook voorstellen uitwerkt in dit domein.

Er wordt gedacht aan een actie met de Belgische werknemersorganisaties om de clausules van het Belgisch sociaal recht te onderzoeken.

Ook een versterking van de samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken en een sterkere controle op het afleveren van bijzondere identiteitskaarten wordt onderzocht.

HOOFDSTUK 3: WELK BELEID TEN GUNSTE VAN DE SLACHTOFFERS ?

3.1 Tijdelijke verblijfsvergunningen

3.1.1 Eerste algemene vaststellingen

In ons vorig rapport hebben wij uitgebreid gesproken over de tekorten en problemen waarmee men op het terrein wordt geconfronteerd bij de toepassing van de maatregelen voorzien in de omzendbrief van 7 juli 1994 inzake de afgifte van een tijdelijke verblijfsvergunning aan de slachtoffers van mensenhandel.

Wij herhalen dat deze maatregel een sleutelinstrument vormt voor de toepassing van het humanitaire beleid ten gunste van de slachtoffers van mensenhandel.

In dit sleutelinstrument worden de wettelijke mogelijkheden gedefinieerd voor de verwijzing en het in begeleiding nemen van de slachtoffers door de gespecialiseerde opvangcentra.

De belangrijkste klachten, die we in ons vorige rapport, nu reeds een jaar geleden, belichtten, zijn jammer genoeg nog steeds actueel. We stellen vast :

- dat de omzendbrief van 7 juli 1994 nog steeds niet gekend blijkt te zijn door een groot aantal eerstelijnsactoren op het terrein. De omzendbrief wordt enkel toegepast door een aantal politiediensten die reeds op de hoogte waren van de problematiek en die reeds ervaringen hadden in de samenwerking met de gespecialiseerde opvangcentra.
We moeten vermelden dat het aantal opvangcentra lichtjes is gestegen gezien er twee nieuwe gespecialiseerde opvangcentra werden geopend voor de slachtoffers van mensenhandel, nl. de v.z.w. "Pag-Asa" in Brussel en de v.z.w. "Sürya" in Luik, die sedert begin 1996 volledig operationeel is. Het eerste en belangrijkste gevolg van de bovenvermelde vaststelling is dat slechts een klein aantal van de slachtoffers kan genieten van hulp en bescherming. Naar onze mening verliezen op die manier de onderzoekers en het gerecht vaak belangrijke getuigenissen die hen zouden kunnen helpen om hun onderzoek over het netwerk tot een goed einde te brengen.
- dat volgens de informatie waarover wij beschikken geen enkel slachtoffer werd doorverwezen naar een gespecialiseerd opvangcentrum als gevolg van informatie die werd gegeven door het Bureau C van de Dienst Vreemdelingenzaken over het bestaan van de specifieke maatregelen voor slachtoffers van mensenhandel. Het Bureau C is de dienst die systematisch wordt gecontacteerd door de politie na een controle of aanhouding van een vreemdeling die illegaal in België verblijft.
- dat we blijven vaststellen dat de maatregelen niet worden toegepast zoals ze duidelijk beschreven zijn in de omzendbrief en dit ten gevolge van persoonlijke interpretaties en waarderings van zowel de Dienst Vreemdelingenzaken als van bepaalde politiediensten en parketten. Dit gebeurt niettegenstaande de tussenkomsten van de opvangcentra zelf die op de inhoud van de maatregelen wijzen.
- dat de vele buitenlandse ambassades in België nog steeds niet op de hoogte werden gebracht van de verblijfsmogelijkheden en het bestaan van hulp voor slachtoffers van mensenhandel. Onverwacht werden we met drie dergelijke situaties geconfronteerd :met de ambassades van Hongarije, Thailand en de Filipijnen.
- dat wij herhaaldelijk blijven vaststellen dat er een slechte (en soms geen) communicatie bestaat tussen

de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de maatregelen en dit vooral wat betreft het advies dat moet gegeven worden aan de Dienst Vreemdelingenzaken door het parket dat verantwoordelijk is voor het onderzoek van het gerechtelijk dossier en zonder hetwelk er geen afgifte kan zijn van een 6 maand geldige verblijfsvergunning ("fase 3"). Er moet gezegd dat dit niet zonder gevolgen blijft voor het slachtoffer en dit zowel op individueel en psychologisch als op sociaal vlak.

- dat bepaalde diensten nogal ongelovig staan tegenover het belang of de doeltreffendheid van het werk van de gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel.

Al deze elementen bezwaren het activeren van het humanitair beleid ter bestrijding van de mensenhandel. Het waren ook deze elementen die in 1995 de motivatie vormden voor de oprichting van een werkgroep binnen de Interdepartementale Coördinatiecel voor de bestrijding van de mensenhandel die belast werd met het opmaken van een aanvullende omzendbrief teneinde een verduidelijking te brengen van zowel de reeds bestaande maatregelen als van hun toepassingsmodaliteiten.¹⁵

Er was dus meer dan een jaar nodig om dit nieuwe instrument eindelijk te publiceren. Wij betreuren deze traagheid want het treft altijd slachtoffers van één of andere ondraaglijke en onaanvaardbare vorm van uitbuiting.

Wij hopen dat deze nieuwe maatregel een betere opvang van de slachtoffers zal verzekeren. Dit kan enkel op voorwaarde dat de betrokken departementen, enerzijds, op een doeltreffende en actieve wijze de aanvullende richtlijnen verspreiden onder de mensen die rechtstreeks op het terrein betrokken zijn bij deze problematiek, en, anderzijds, voor de toepassing ervan een follow-up en evaluatiesysteem ontwikkelen.

De bevoegde Federale Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Tewerkstelling en Arbeid, en Sociale Zaken, samen met de bevoegde Gewestelijke Ministers van Tewerkstelling hebben zich tijdens de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 6 november 1996 ertoe verbonden een doeltreffende verspreiding te verzekeren van de aanvullende omzendbrief inzake de afgifte van een tijdelijke verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel en eveneens om een follow-up systeem uit te werken dat de doeltreffende toepassing ervan controleert.

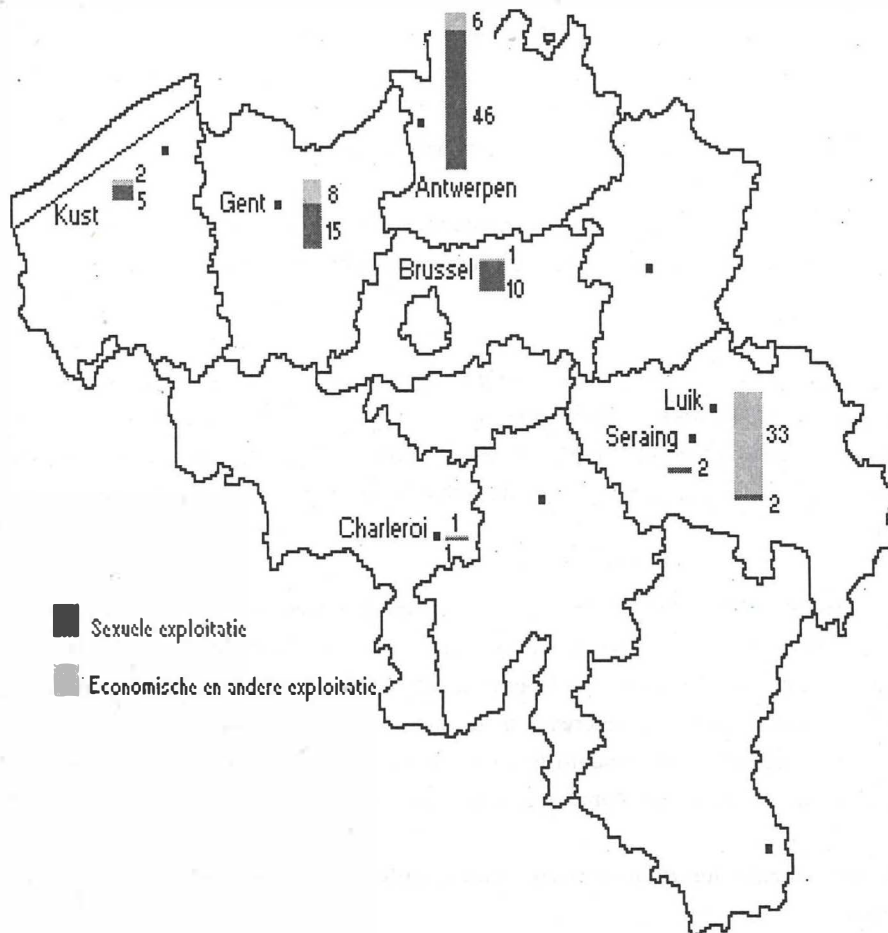
3.1.2 Stand van zaken inzake het doorverwijzen van slachtoffers mensenhandel naar de gespecialiseerde opvangcentra

Het lijkt ons nuttig hier een aantal kwantitatieve gegevens naar voren te brengen als toelichting bij onderhavig hoofdstuk en bij het hoofdstuk over de situatie in de vijf grote arrondissementen van het land.

Op basis van de kwantitatieve gegevens van de drie gespecialiseerde opvangcentra voor de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel ("Payoke" in Antwerpen, "Pag-asa" in Brussel en "Sürya" in Luik) hebben wij de hiernavolgende kaart en tabel opgesteld. De gegevens slaan op het volledige jaar 1996 en de maand januari van 1997. Wij preciseren wel dat er met een zekere foutenmarge rekening moet worden gehouden, vooral wat de geografische spreiding betreft. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat niet altijd duidelijk kan worden nagegaan waar het slachtoffer juist werd geëxploiteerd.

Het is trouwens de bedoeling om met de opvangcentra te overleggen hoe de gegevensinzameling tegen het volgende jaarverslag kan worden geuniformiseerd en verfijnd. Toch kunnen bepaalde vaststellingen worden gedaan. De cijfers zijn volgens ons vooral significant in termen van verhoudingen.

Kaart: Statistische gegevens, voor de vijf grote steden van het land, over het aantal slachtoffers dat naar een gespecialiseerd centrum werd doorverwezen, volgens de aard van de exploitatie (seksueel, economisch of andere).



Deze kaart vermeldt dus niet het totale aantal slachtoffers dat naar een opvangcentrum werd doorverwezen, omdat ze maar een deel van het grondgebied dekt. Van de andere slachtoffers die naar een opvangcentrum werden doorverwezen - in totaal een twintigtal - werden er zeven geëxploiteerd in de kuststeden, drie in het Waalse Gewest en de anderen in de verschillende steden van het Vlaamse Gewest.

Wat onderstaande tabel betreft, moet over de plaats van exploitatie worden gepreciseerd dat zij niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de plaats waar de politiedienst is gevestigd die het slachtoffer naar een opvangcentrum heeft doorverwezen.

Tabel: Aantal slachtoffers dat in elk van de grote steden naar de gespecialiseerde opvangcentra werd doorverwezen, en door welke instantie.

	Gemeente-politie	BOB	Gerechtelijke Politie	Parket	Andere ¹⁶
Antwerpen	4	22	x	1	27
Gent	8	3	x	0	1
Brussel	3	13	0	2	9
Luik Seraing	4	11 2	0	0	7
Charleroi	0	2	x	0	0
TOTAAL	19	53	0	3	42

x = dienst die niet belast is met controles in de risicosectoren

Bij een horizontale en verticale lezing van de tabel tekenen zich meteen een aantal krachtlijnen af wat het humanitaire luik van de bestrijding van de mensenhandel betreft. Zo vallen een paar grote verschillen en zelfs wanverhoudingen op: ten eerste in het aantal slachtoffers dat naar een opvangcentrum werd doorverwezen (volgens de grootte van de stad), ten tweede op het vlak van de doorverwijzende diensten, en, ten derde, in de aard van de exploitatie die het slachtoffer heeft ondergaan. Daarover worden in hoofdstuk 4 over de situatie in elk van de grote steden verdere preciseringen gegeven.

Tot slot wijzen wij er nu al op dat in geen enkele stad slachtoffers van de mensenhandel door de gerechtelijke politie, voor zover zij met controles belast is, werden doorverwezen.

3.2 Verdediging van de rechten en van de belangen van de slachtoffers van mensenhandel

3.2.1 Specifieke bedenkingen voor het slachtoffer van mensenhandel

Wij hadden in Hoofdstuk 6 van ons vorig jaarverslag een aantal problemen opgesomd waarmee de slachtoffers van de mensenhandel geconfronteerd worden in gerechtelijke procedures die aangegaan worden tegen hun uitbuiters en dit zowel wegens de herkomst van de slachtoffers als wegens hun situatie of problemen. Die elementen die eigen zijn aan de slachtoffers van mensenhandel hebben gevolgen op zowel het vlak van het onthaal dat hen wordt voorbehouden als op het vlak van de behandeling van hun klacht of verklaring. ¹⁷

¹⁶ Het gaat hier voornamelijk over opvangcentra, particulieren, sociale diensten voor vreemdelingen en in twee gevallen over een dienst sociale inspectie

¹⁷ Zie jaarverslag "Mensenhandel" van het Centrum, Brussel, maart 1996, pg. 86 tot 90

In verband hiermee hebben we eveneens gesproken over het isolement en de bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer van mensenhandel wegens de origine, het illegale of onzekere verblijf in België en tenslotte wegens de druk uitgeoefend door de exploitanten.

Het merendeel van de slachtoffers van mensenhandel beheerst inderdaad de taal niet van het land waar ze terecht komen en kent evenmin de omgeving en/of het aanbod aan hulpverlening dat er bestaat.

Hun illegaal verblijf en/of het zinspelen op politie- of gerechtelijke bescherming door het milieu versterken hun angst voor de politie en andere overheden. Daarbij komen nog vaak verbaal en/of fysiek geweld zowel tegen hen zelf als tegen hun familieleden die in het land van herkomst zijn gebleven. Daarenboven is de schuldenlast aangegaan om in het land van bestemming te geraken die op ze weegt een zwaar dwangmiddel.

Vele slachtoffers van de mensenhandel worden omwille van hun statuut of de situatie waar ze zich in bevinden geconfronteerd met het ongeloof van bepaalde politiediensten of het gerecht tegenover de echtheid van hun verhaal. ("Ze wist heel goed wat ze hier kwam doen...")

Dit ongeloof staat voor slachtoffers van sexuele uitbuiting niet los van de ambiguïteit van onze maatschappij ten overstaan van de prostitutie en personen die in die sector werken. Het groot aantal stereotiepe beelden rond vrouwen, vreemdelingen en clandestiene immigratie heeft hier zeker ook wat mee te maken.

De voorrang die het beleid verleent aan strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en de clandestiene immigratie draagt bij tot dit ongeloof en tot het standhouden van deze clichés.

In het algemeen zijn deze vaststellingen vandaag nog pertinent. Slechts enkele politiediensten en magistraten die nu gewoon zijn samen te werken met de gespecialiseerde opvangcentra zijn zich bewust van deze specifieke moeilijkheden van slachtoffers van de mensenhandel en van het belang van een begeleiding door een gespecialiseerd opvangcentrum.

Om te verhelpen aan deze problemen die vooral te maken hebben met informatic, sensibilisering, mentaliteit en "bedrijfscultuur" wordt één en ander ondernomen. Wij kunnen in dit kader verwijzen naar enkele elementen die in andere hoofdstukken van dit verslag aan bod komen, zoals de aanduiding van een verbindingsmagistraat voor de mensenhandel in elk parket en de aanvullende omzendbrief d.d. 21 februari 1997 inzake hulpverlening aan slachtoffers.

Wij menen dat deze nieuwe werktuigen, indien ze daadwerkelijk worden gebruikt, voor een groot deel zullen bijdragen tot het oplossen van de tekortkomingen in de benadering van de slachtoffers in het kader van gerechtelijke procedures.

3.2.2 Verwachtingen die gemeenschappelijk zijn voor alle slachtoffers van misdrijven

Een aantal specifieke problemen voor slachtoffers van mensenhandel vloeien voort uit de bijzondere aard van het misdrijf mensenhandel. Een aantal meer algemene problemen zijn reeds lang gekend bij de hulpverleners van slachtoffers van misdrijven in het algemeen. De hervormingen die aan de gang zijn in dit domein zullen dus bijdragen tot de verbetering van het humanitaire luik van het beleid tegen de mensenhandel.

Sinds de tragische gebeurtenissen van de zomer 1996 heeft de oproep tot de overheden die betrokken zijn bij de slachtofferhulp een heel andere dimensie gekregen en is alles in een stroomversnelling geraakt.

Vandaag is deze oproep, waar heel de samenleving achter staat, het middelpunt van een aantal debatten, wetsvoorstellen en -ontwerpen, die door het Parlement en de regering worden besproken.

Ten gronde gaat het om de vraag om te evolueren van een inquisitoriaal strafrechtelijk systeem naar een "herstellingsstrafrecht" dat, behalve met de collectieve belangen, meer rekening zou houden met de belangen van het rechtstreeks of onrechtstreeks slachtoffer van de misdrijven. Men moet dus, behalve de strijd tegen de criminaliteit en de opsporing van de daders van overtredingen, ook het beleid ten voordele van de slachtoffers als een integrerend deel van het strafbeleid erkennen. Wij denken dat deze fundamentele gedachte in het kader van de strijd tegen de mensenhandel ook moet worden geïntegreerd in het beleid inzake beheer van de migratiebewegingen.

3.2.3 Hervormingen bij Justitie in het kader van het slachtofferbeleid

Het departement Justitie heeft in het eerste hoofdstuk van dit verslag een aantal projecten voorgesteld die nu lopen en die rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed kunnen hebben op de positie van het slachtoffer in de procedure. De wet over de institutionalisering van het College van Procureurs-generaal en het statuut van de nationale magistraten dat de Kamer gestemd heeft op 19 februari 1997 en de benoeming van een verbindingsmagistraat voor de "mensenhandel" in de parketten zijn hier een voorbeeld van.

Wij kunnen hiernaast nog een aantal andere belangrijke projecten opnoemen. Wij verwijzen onder meer naar het debat over het project "Franchimont" voor een nieuw strafvorderingsrecht. Het project heeft voornamelijk betrekking op de bepalingen inzake het gerechtelijk vooronderzoek en het gerechtelijk onderzoek. Het geeft het slachtoffer nieuwe rechten in de loop van het strafonderzoek. De rechtbanken, parketten en politiediensten hebben instructies gekregen voor de opvang van slachtoffers die onder meer rekening houden met het advies van het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid. De Gemeenschappen en de Federale regering overleggen voor het ogenblik om een protocol of een samenwerkingsakkoord inzake slachtofferhulp op punt te zetten. Tenslotte zal het wetsontwerp dat de Wet van 1 augustus 1985 aanpast met betrekking tot de Commissie voor de Bijstand aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden binnenkort gestemd worden.

Deze veranderingen betreffen de uitbreiding van de mogelijkheden tot schadevergoeding voor de morele aspecten en voor de onrechtstreekse slachtoffers.

Al deze evoluties zijn belangrijk en wij hopen dat ze succesvol zullen zijn. Er is niet alleen een vraag naar het doorvoeren van deze wetswijzigingen om de positie en de rechten van het slachtoffer in de strafprocedure te verbeteren. Heel onze maatschappij roept op voor een meer doeltreffend en menselijk gerecht. Wij sluiten ons aan bij deze oproep.

Men vraagt inderdaad niet alleen hervormingen, maar ook dat de hindernis van de beroepsroutine, die het lijden en de angst van de slachtoffers banaliseert, uit de weg zou worden geruimd. Men vraagt dat het onpersoonlijke of vreemde karakter van de anonieme bureaucratische machine, dat men terugvindt bij bepaalde diensten die belast zijn met de bescherming van de rechten en de belangen van het slachtoffer, veranderd zou worden. Men vraagt tenslotte dat de slachtoffers gemakkelijker toegang zouden krijgen tot

het gerecht. Dialoog en communicatie zijn hier vaak de sleutels van.

3.2.4 De burgerlijke partijstelling en de vergoeding van de schade van de slachtoffers van de mensenhandel

Het Centrum is, op grond van art. 11§4 van de wet van 14 april 1995, burgerlijke partij in vijf dossiers inzake mensenhandel. Deze dossiers hebben zowel betrekking op economische als op sexuele uitbuiting. Het Centrum heeft voor verschillende andere dossiers een beroep gedaan op een advocaat. Wij wensen niet alleen dat de daders van de mensenhandel zouden worden vervolgd en dat de straffen voorzien door de wet zouden worden uitgesproken, maar wij willen ook op die manier de slachtoffers steunen bij de verdediging van hun belangen. In een aantal andere dossiers of parallel met de dossiers die het Centrum volgt, heeft het slachtoffer zich burgerlijke partij gesteld.

In het algemeen stellen wij vast dat de aanwezigheid van een advocaat noodzakelijk zou moeten aangewezen is. Dat is natuurlijk zo in vele situaties, maar in het geval van vreemdelingen die het slachtoffer zijn van de mensenhandel is ondersteuning om wegwijz te worden in de doolhof van procedures nog noodzakelijker. Het is trouwens ook een belangrijke steun voor de gespecialiseerde opvangcentra die slachtoffers van de mensenhandel begeleiden.

Wij wensen een aantal elementen aan te kaarten in verband met de burgerlijke partijstelling van het slachtoffer aan de hand van een aantal concrete voorbeelden.

Om te beginnen is de stap heel beangstigend voor het slachtoffer dat op die manier uit de anonimiteit treedt. In het kader van de mensenhandel impliceert dit vaak een ernstig risico op represailles. De actoren van het gerecht onderschatten of miskennen te vaak deze angst en de mogelijke gevolgen van die stap. Bovendien zijn er de procedurekosten. Er zijn eventueel kosten voor de burgerlijke partijstelling, maar vooral voor de uitvoering van het vonnis.

Veel hindernissen moeten nog worden overwonnen voordat het slachtoffer daadwerkelijk het geld in handen heeft. Vaak duurt de uitvoering van het vonnis lang. Vaak zijn er kosten aan verbonden (advocaat, deurwaarder, solvabiliteitsonderzoek, enz.). Niet zelden krijgen wij te maken met daders die niet solvabel zijn of de tijd hebben gehad zich insolvabel te maken.

Dit gebeurde in de zaak "le Refuge" die wij hebben toegelicht in ons vorig verslag ¹⁸ en waarin een vonnis werd uitgesproken op 2 februari 1996. Het Hof van Beroep te Luik veroordeelde de daders solidair tot de betaling van een morele schadevergoeding ten bedrage van 100.000,-frank aan het slachtoffer. Tot vandaag, meer dan een jaar later, heeft het slachtoffer er geen frank van gezien. Verschillende pogingen werden nochtans ondernomen om het vonnis uit te voeren, maar de (echte of vermeende) insolvabiliteit van de personen die veroordeeld werden de schadevergoeding te betalen geeft weinig hoop. Deze pogingen hebben bovendien 15.685,-frank gekost, het ereloon van de advocaat niet inbegrepen. In laatste instantie hebben wij een verzoekschrift tot schadeloosstelling ingediend bij de Nationale Commissie voor de Hulp aan de Slachtoffers van Fysiek Geweld.

In het dossier van het clandestien textielatelier dat wij hebben toegelicht in punt 2.3.1. van huidig hoofdstuk, bedragen de uitvoeringskosten van het vonnis dd. 29 november 1996 reeds 25.813,-frank, de

erelonen van de advocaten van de vijf slachtoffers niet meegerekend. En het einde is nog niet in zicht.

3.3 Een voorbeeld van een dossier van economische uitbuiting : het atelier van de schande

3.3.1 De feiten

Op 27 juni 1996 ontdekt de BOB van Luik in wat een vredig huisje leek in Borgworm, een naaiatelier waarin twaalf illegale vreemdelingen werden uitgebuit. Het onderzoek zal later uitwijzen dat sommigen onder hen het daar al drie jaar uithielden.

De twaalf clandestiene arbeiders, waarvan het merendeel afkomstig was uit Thailand, hebben min of meer hetzelfde parcours afgelegd. Allen waren ze afkomstig uit uiterst arme, landelijke gebieden. Op een dag werden ze aangesproken door aanwerfers die hen voorstelden om naar Europa te trekken. Er werd hen voorgespiegeld dat ze een job zouden krijgen die hen per maand min of meer 60.000 BEF zou opleveren. Dit is natuurlijk een droomvoorstel voor iemand die ter plaatse een gemiddeld maandloon heeft van 3.000 à 5.000 BEF.

Vooraleer ze het land verlaten, moeten ze elk 160.000 BEF betalen, om de reiskosten te dekken. Om dit bedrag op te hoesten, zullen velen onder hen schulden maken door een hypotheek te nemen op het weinige dat zij of hun familieleden bezitten. Maar wat maakt het uit, ééns in België zullen ze toch hopen geld verdienen !

Ze laten hun gezin achter, meestal ook hun jonge kinderen, en vertrekken naar Europa.

De eerste stopplaats is Parijs. Hier zal een groot aantal onder hen beginnen werken in de clandestiene textielateliers van het XIII^{de} arrondissement. Het is op die plaats dat de aangehouden uitbuiters van Borgworm, een echtpaar uit Laos, regelmatig nieuwe arbeidskrachten gingen oppikken.

Zoals in Parijs zijn ook in België de werkomstandigheden te vergelijken met regelrechte slavernij en de levensomstandigheden zijn erbarmelijk. In de ateliers zijn de ramen afgedekt met stukken karton, de mensen zitten elke dag 16 à 18 uren aan hun naaimachine. Tijdens het weekend gaat dit gewoon door. De bestellingen wachten niet. De arbeiders worden betaald per afgewerkt stuk : van 20 tot 50 BEF, naargelang de moeilijkheidsgraad. Zo wordt bijvoorbeeld voor een hemd 20 BEF betaald en voor een rok 25 BEF. Dit komt overeen met een uurloon van 50 à 70 BEF. "Door met twee te werken, slaagden we er soms in om 10 stukken per uur af te werken...", verklaarde één van de slachtoffers tijdens de getuigenis op de zitting. Dit betekent dat ze een maandloon hadden van 20.000 BEF à 30.000 BEF, waarvan 4.500 BEF werd afgehouden voor de woonst en de maaltijden. Onder woonst wordt verstaan : een matras op de grond en 3 à 4 personen per kamer. De maaltijden bestonden vooral uit rijst en groenten gekocht door de patroon. "En als we ziek werden ? Als we niet werkten, kregen we geen loon, dus gingen we toch werken. Als het dan echt nodig was, haalde de patroon er een dokter bij, maar die moest dan natuurlijk ook betaald worden..."

De patroons waren niet verplicht om druk uit te oefenen op de arbeiders, hen te slaan of hen van hun vrijheid te beroven. Alle ingrediënten die nodig zijn om mensen uit te buiten waren inderdaad aanwezig : de arbeiders hadden noch hun identiteitskaart, noch geldige verblijfsdocumenten. Dit betekent dat bij de

minste stap die ze buiten het atelier zetten, ze het risico liepen om opgepakt te worden door de politie. En hoe kan iemand die de taal niet beheerst de uitbuiters aangeven of om hulp vragen ?

Trouwens, het belangrijkste was om hard te werken voor de terugbetaling van de schulden die ze hadden achtergelaten in hun land van herkomst en die, als een zwaard van Damocles, boven het hoofd van ieder onder hen zweefden.

Ondanks de zorgwekkende gezondheidstoestand van ieder onder hen, zullen de slachtoffers onmiddellijk na hun aankomst in Sürya opnieuw op zoek gaan naar ander werk. Want zonder werk is er geen geld en zonder geld is er geen kans om de schulden af te betalen en is er nog minder kans om terug naar huis te keren. De schulden zijn daarenboven nog eens onderworpen aan rentevoeten, tot 5% per maand, en de familieleden ter plaatse die bedreigd worden met inbeslagname wachten hopeloos op nieuws.

De twaalf clandestiene arbeiders werden uit deze hel bevrijd op 27 juni 1996 toen de BOB van Luik in het atelier van Borgworm binnendrong. Zes onder hen, twee mannen en vier vrouwen, werden onmiddellijk overgebracht naar de v.z.w. "Sürya", het gespecialiseerd opvangcentrum voor hulp en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel van het Waals Gewest, waar op dit ogenblik nog vijf onder hen verblijven. Wat de zes anderen betreft, weten wij niet of er werkelijk een eind is gekomen aan hun nachtmerrie. Voor die personen werd het namelijk niet nodig of nuttig geacht om een beroep te doen op de v.z.w. "Sürya" en dit voor redenen die ons onbekend zijn.

Tenslotte zouden we deze korte beschrijving van de feiten willen afsluiten met een fragment uit een brief die werd geschreven door één van de slachtoffers die niet werden doorverwezen naar de v.z.w. "Sürya". Het is de brief van een jonge Chinese aan haar zus. Het gaat hier om iemand die een tijdje voordien was aangehouden in een restaurant in de buurt van Brussel waar ze eveneens werd uitgebuit. Op het ogenblik van haar eerste aanhouding heeft ze kunnen genieten van de omzendbrief inzake de afgifte van een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van de mensenhandel en werd ze ten laste genomen door de v.z.w. "Pag-asa", het gespecialiseerd opvangcentrum van het Brussels Gewest. Nauwelijks enkele dagen na haar verwijzing ontsnapt ze uit het opvangcentrum in een poging opnieuw werk te vinden. En het is op die manier dat ze in het clandestiene naaiatelier van Borgworm is terecht gekomen.

In de brief naar haar zus schreef ze het volgende :

" Aan mijn zus Xiao,

Het spijt me dat ik je zolang niet schreef. Hoe maak je het ? Ik hoop dat je snel iets van je laat horen. Xiao, ik denk dat je op de hoogte bent van mijn plaatsing (in Pag-asa). Dit voorval had mijn leven kunnen veranderen, maar ik heb die kans laten voorbijgaan. Nu heb ik daar heel veel spijt van... ik was in Brussel, werd gevoed en had een onderdak, ik kon zelfs lessen Frans volgen 8uren/week verspreid over 4 dagen... Ik weet niet waarom, maar ik wilde daar weg... Na mijn ontsnapping besepte ik dat ik het paradijs had verlaten en in een hel was terechtgekomen... Nu sta ik op om 8u00, ik begin te werken om 8u30 en mijn werkdag eindigt om 1u00 's ochtends. Vandaag heb ik zelfs tot 2u00 gewerkt. We eten ook in het atelier. We werken eigenlijk elke dag 16 uren. Ik verdien er heel weinig mee. Ik heb de indruk dat ik me hier doodwerk. Hoe meer ik huil, hoe minder tranen ik heb. Ik heb zin om er een eind aan te maken. Waarom ben ik zo dom geweest ? Xiao, is het leven nog de moeite waard ? Alsjeblieft, zeg het me. Het doet te veel pijn om zo te leven. Ik kan het niet meer aan. Ik denk dat ik het hier deze eerste maand zal volhouden en dat ik dan iets anders zal zoeken. Is dit nu mijn leven ? Ik kan het niet geloven.

Ik heb nog nooit tegen iemand gezegd wat ik echt denk. Jij, Xiao, bent de enige die het weet. Ik hoop dat je dit niet zal doorvertellen, zelfs niet aan Jianli. Naar mijn ouders heb ik nog geen brief geschreven. Ik heb er de moed niet voor. Ik drijf rond in deze wereld als een blaadje op water. Ik kan nergens rust vinden. De golven hebben me in hun macht.

Mijn wens is om een vaste plaats te vinden waar ik tot rust kan komen en waar ik niet meer van de ene kant naar de andere word geslingerd.

Ik ga het hierbij laten en we zullen de volgende keer verder spreken.

Hou je goed. Xiao, moest ik de klok kunnen terugdraaien, zou ik terug scholier willen zijn."

3.3.2 Een begeleiding, vrucht van een doeltreffende samenwerking

In het kader van de maatregelen ten gunste van de slachtoffers van mensenhandel werden zes Thais van de arbeiders die ontdekt werden in het atelier van Borgworm, ten laste genomen door het gespecialiseerd opvangcentrum "Sürya". Die opvang en het goede verloop van de enquête waren de vrucht van een doeltreffende samenwerking tussen de Gerechtelijke Brigade van de BOB van Luik, het Arbeidsauditoraat van Luik, de Dienst Vreemdelingenzaken en het opvangcentrum. Concreet betekent dit dat de zes personen genoten hebben en nog steeds genieten van een tijdelijke verblijfsvergunning, een onderdak, medische hulp, psychologische steun en sociale hulp.

Met betrekking tot de enquête die werd geopend door het Arbeidsauditoraat moet het belang worden benadrukt van de begeleiding en steun die Sürya gaf aan de slachtoffers die door de herhaaldelijke ondervragingen sterk op de proef werden gesteld. Het werk werd eveneens vereenvoudigd dankzij de hulp van de Ambassade van Thailand in Brussel, die van bij het begin van de zaak zich sterk betrokken voelde bij de situatie waarin de slachtoffers zich bevonden en zijn dienst aanbood aan de B.O.B. van Luik om als tolk op te treden.

3.3.3 Opgeroepen om te verschijnen voor inbreuk op het artikel 1 van de wet inzake bestrijding van de mensenhandel...

De uitbaters van het clandestiene atelier moesten op 14 en 22 november 1996 verschijnen voor de 13de Kamer van de Correctionele Rechtbank van Luik waar ze terecht stonden voor inbreuk op het artikel 1 van de wet van 13 april 1995 in de bestrijding van de mensenhandel en inbreuk op verscheidene beschikkingen van het sociaal strafrecht.

Het Centrum heeft zich in het proces burgerlijke partij gesteld op basis van het artikel 11, § 5 van de wet van 13 april 1995. De slachtoffers hebben zich ter zitting burgerlijke partij gesteld.

Het Openbaar Ministerie, het Arbeidsauditoraat van Luik, heeft het artikel 1 van de wet van 13 april 1995 als beschuldiging weerhouden. Dit nieuwe artikel dat het artikel 77bis invoegt bij de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen voorziet dat : "hij die, op welke manier ook, ertoe bijdraagt, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een vreemdeling het Koninkrijk binnenkomt of er verblijft, wanneer hij daarbij : ten opzichte van de vreemdeling direct of indirect gebruik maakt van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang; of misbruik maakt 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;

wordt gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar met geldboete van vijfhonderd frank tot vijftigduizend frank.”

Deze beschikking heeft als voordeel dat de mensenhandel niet meer wordt verbonden aan het exclusief domein van de seksuele uitbuiting en aan het al dan niet legaal verblijf van de betrokken vreemdeling ¹⁹

In dit geval waren eveneens de bezwarende omstandigheden omwille van het gewone karakter van de activiteit en de “bendevorming” van toepassing.

3.3.4 Een belangrijke uitspraak die als voorbeeld zou kunnen gelden

Voor één van de eerste keren werd de wet van 13 april 1995 inzake de bestrijding van de mensenhandel aangewend voor feiten van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Vandaar het belang van deze uitspraak die voortaan rechtspraak zal maken.

In zijn uitspraak van 29 november 1996 ²⁰, stelde de Rechter het bestaan vast van een inbreuk op artikel 1 van de wet van 13 april 1995 omdat misbruik gemaakt werd van de bijzonder kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert ten gevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand, meer bepaald : het illegale verblijf van de arbeiders ; de schuldenberg die ze hebben in hun land van herkomst en de onmogelijkheid om zich uit te drukken in onze taal.

Wat betreft de bestrijding van de mensenhandel willen wij vermelden dat de exploitanten strafrechtelijk werden veroordeeld tot het uitzetten van zware gevangenisstraffen (drie jaar gevangenisstraf deels voorwaardelijk). Burgerrechtelijk werden de twee beschuldigen veroordeeld de R.S.Z. ongeveer 20 miljoen terug te betalen uit hoofde van bijdragen en vergoedingen. De burgerlijke partijstelling van het Centrum werd ontvankelijk verklaard.

De slachtoffers die zich burgerlijke partij hadden gesteld, vorderden een schadevergoeding van 600.000 BEF per persoon. De rechtbank veroordeelde de exploitanten tot een vergoeding voor de geleden morele schade ten bedrage van 50.000 BEF per persoon en per jaar dat het slachtoffer werd uitgebuit.

3.3.5 Evaluatie

Voor ons is het belangrijkste wat in deze zaak gebeurde, de veroordeling op basis van artikel 1 van de wet van 13 april 1995. Die veroordeling is een resultaat van een duidelijke uiting van de wil van het Arbeidsauditoraat om een dossier tot op het bot aan te pakken.

Wat ons betreft, is dit een belangrijke uitspraak omdat het een duidelijk signaal is dat uitgaat naar diegenen die zonder enig scrupule misbruik maken van de goede trouw en de armoede van anderen om zichzelf te verrijken. Het gaat hier inderdaad, zoals tijdens de zitting van 22 november 1996 werd benadrukt door het Arbeidsauditoraat, om de duidelijke wil van de wetgever om de uitbuiting van een mens door een mens te veroordelen, en meer in het bijzonder de uitbuiting van de vreemdeling die in een bijzonder kwetsbare positie verkeert ten gevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand.

19 J. Vande Lanotte, Doc. Kamer, 1993-1994, n°1381/1, p.18

20 Correctieve Rechtbank Luik, 13de kamer, 29.11.96, niet gepubliceerd

In zijn pleidooi heeft de advocaat van het Centrum hieraan toegevoegd dat de veroordeling één van de schakels treft van een uitbuitingssysteem van de ellende in de wereld, "de veroordeling van de uitbuiting van levende wezens die worden herleid tot dingen, tot kleine machines die andere machines doen werken".

Het parket en de rechtbank hebben begrepen wat er op het spel stond en hebben, bij wijze van voorbeeld, handelingen gestraft die jammer genoeg allesbehalve uitzonderlijk zijn in de grote steden van ons land en van Europa.

De medewerking van de Dienst Sociale Inspectie aan dit onderzoek heeft het mogelijk gemaakt om de uitbaters financieel zwaar te treffen : de R.S.Z. vorderde ongeveer 20 miljoen terug.

We vinden het fundamenteel om de mensenhandel te raken in zijn bestaansreden, namelijk het maken van belangrijke winsten. Ook hier willen we de doeltreffendheid van de medewerking van alle partijen onderstrepen : het Parket, het Auditoraat, de Dienst Sociale Inspectie en het opvangcentrum.

Enkel de rechtstreekse werkgevers werden vervolgd. De opdrachtgevers die van deze schandalige uitbuiting gebruik maken en hun medeplichtigen in België en in het buitenland werden niet aangepakt. Volgens onze informatie gaat het onderzoek echter nog verder.

We moeten toch het nut van onze wetgeving onderstrepen die ons toelaat het fenomeen mensenhandel te bestraffen in zijn verschillende fasen of onderdelen. Dit is belangrijk in de mate dat gewoonlijk verschillende personen betrokken zijn bij de mensenhandel, vanaf de recrutering van de slachtoffers in het land van herkomst tot hun uitbuiting in het land van hun uiteindelijke bestemming.

Deze personen vormen een georganiseerde bende of zijn onafhankelijke schakels in een min of meer georganiseerde bende. Het dossier "Borgworm" is hier een concreet voorbeeld van.

Wat de medeplichtigen in België betreft, denken wij onder meer aan het uitblijven van vervolgingen van de geneesheer, die de slachtoffers regelmatig verzorgde voor rekening van het ziekenfonds van de werkgevers. Wij betreuren dat die persoon niet werd gedagvaard voor de rechtbank.

De analyse en de evaluatie van het vonnis ten aanzien van de slachtoffers is complexer.

De schadevergoeding toegekend aan de slachtoffers lijkt inderdaad gering ten opzichte van de geleden uitbuiting en schade. We denken hier ook aan de schulden die terugbetaald moeten worden in het land van herkomst en die tot op heden voor sommigen 500.000 BEF bedragen. **We bevinden ons hier in de kern van het huidige debat over de rechten van de slachtoffers en de vergoeding voor de geleden schade.** De schadevergoeding die aan de slachtoffers werd toegekend, ligt jammer genoeg in de lijn van de courante Belgische rechtspraak die de partijen geringe vergoedingen toekent (zo zal bijvoorbeeld de broer van een vermoorde persoon ten hoogste 60.000 BEF krijgen en de ouders 100.000 tot 200.000 BEF).

Overigens is de effectieve invordering van de schadevergoeding die aan de slachtoffers werd toegekend niet altijd even eenvoudig. ²¹ De Staat en de kredietinstellingen ten aanzien van wie de exploitant nog schulden hebben, krijgen inderdaad voorrang.

De betrokkenheid van de Dienst Sociale Inspectie is ook voor dit aspect van de zaak heel belangrijk. Er is op dit ogenblik een procedure aan de gang om de slachtoffers te regulariseren op het vlak van de sociale zekerheid en dus om de Staat het vakantiegeld te laten betalen waarop ze recht zouden gehad hebben indien de werkgever ze had aangegeven.

Op initiatief van het Arbeidsauditoraat en de Dienst Sociale Inspectie werd een procedure ingesteld om de lonen in te vorderen. Op grond van de wettelijke barema's en een gemiddeld aantal werkuren van 14 uren per dag, 7 dagen per week voor de duur die de rechtbank heeft weerhouden in zijn vonnis, werd het bedrag van de lonen bepaald. De advocaten van het Centrum hebben stappen ondernomen om een beroep te doen op het Fonds voor de vergoeding van werknemers die het slachtoffer zijn van de sluiting van hun onderneming. Dit veronderstelt natuurlijk dat het faillissement wordt uitgesproken van de betrokken onderneming. In dit geval zal een aangifte van schuldvordering bij het Fonds worden neergelegd op grond van de berekening van de lonen die werd opgesteld door de Dienst Sociale Inspectie teneinde de slachtoffers te vergoeden.

Tenslotte heeft de Dienst Vreemdelingenzaken aan elk van de slachtoffers die bij "Sürya" werden onthaald, een regularisatie van hun verblijf toegekend op grond van de bepalingen van de omzendbrief van 7 juli 1994 met betrekking tot de dagvaarding van de exploitant voor de rechtbank.

Het is jammer dat dit niet gebeurde voor de zes slachtoffers die niet naar "Sürya" werden doorverwezen.

HOOFDSTUK 4 : DE SITUATIE OP HET TERREIN IN DE VIJF GROOTSTE STEDEN VAN HET LAND

4.1 Inleiding

In het eerste jaarrapport van het Centrum werd vastgesteld dat de omzendbrief over de opvang en de tijdelijke verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel onvoldoende bekend is bij de politie- en inspectiediensten die bij de uitvoering van controles kunnen geconfronteerd worden met slachtoffers van mensenhandel. In dat verband wordt in dit rapport dieper ingegaan op de zeer ongelijkmatige spreiding van de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel in ons land en bij de verschillende politie- en inspectiediensten. Uit de ervaringen van de drie opvang- en begeleidingscentra en eigen onderzoek bleek vorig jaar, en nog steeds, dat de relatieve onbekendheid van de omzendbrief niet de enige oorzaak is. Andere redenen voor de ongelijkmatige spreiding van de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel zijn ondermeer de verschillende interpretaties die gegeven worden aan de omzendbrief, de gevoeligheid voor de problematiek van de slachtoffers en traditionele denkbeelden over vrouwen die in de prostitutiesector aangetroffen worden.²²

Uit de gegevens die door de Dienst Strafrechtelijk beleid verschaft werden in het eerste rapport van het Centrum, en later met een zekere actualisering in het rapport van de regering, kan niet opgemaakt worden of er een duidelijk opsporings- en vervolgingsbeleid bestaat. In de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel werd vastgesteld dat men op nationaal niveau niet weet hoe en door wie er systematisch controle en toezicht georganiseerd wordt in de prostitutiesector.

Om specifiek voor deze risicosector meer duidelijkheid te verkrijgen werd door het Centrum een verkennend onderzoek gevoerd in de vijf grootste steden van het land. In de mate van het mogelijke werd ook nagegaan hoe de situatie is in het geheel van het gerechtelijk arrondissement van deze grootsteden.

Er werden contacten gelegd met de drie politiediensten en de parketmagistraten die doorgaans de zedenzaken behandelen.

Het Centrum heeft getracht door deze contacten meer duidelijkheid te verkrijgen over volgende elementen:

- Een beeld van de prostitutiesector in de betrokken stad, eventueel het gerechtelijk arrondissement.

Hierbij gaat het om de omvang van de prostitutie, in de brede betekenis van het woord, in het zichtbare circuit zoals vitrines, bars, cabaretten, peepshows, massagesalons enz., het privé-circuit en de straatprostitutie. Er werd ook gevraagd naar de meest voorkomende nationaliteiten van de personen die in de sector actief zijn.

Op de plaatsen waar prostitutie enigszins gecontroleerd is, werd geïnformeerd naar eventuele gegevens en/of analyses omtrent de personen en vennootschappen die betrokken zijn bij de exploitatie van de inrichtingen. Het gaat hierbij concreet om de exploitatie van de prostitutie als uitbater van inrichtingen als om de exploitatie als eigenaar van de panden.

- Welke politiedienst houdt regelmatig toezicht of controle in de prostitutiesector, hoe wordt dit uitgevoerd en wat zijn daarbij de aandachtspunten ? Worden de gegevens genoteerd op de formulieren I A tot en met E en worden deze overgemaakt aan de Algemene Politie-eindienst ? Zijn er hieromtrent, al dan niet schriftelijk,

afspraken over taakverdeling ? Welke politiedienst is belast met gerechtelijke onderzoeken in de sector ? Worden er vrouwelijke personeelsleden betrokken bij de controles en gerechtelijke acties ?

- Welk beleid wordt er gevoerd in het parket inzake de controle van de prostitutiesector ? Zijn er richtlijnen voor de taakverdeling tussen de politiediensten ? Worden er overlegvergaderingen rond deze problematiek gehouden ? Zijn er prioriteiten gesteld ? Is er aandacht voor het slachtofferbeleid ? Heeft men een inzicht in deze sector (ondermeer financiële en criminele analyses) ?
Wordt er occasioneel of systematisch beroep gedaan op andere diensten zoals de sociale inspectie en de bijzondere belastingsinspectie.

4.1.1 Multi-disciplinaire aanpak

Bij de controle op de prostitutiesector is ook de sociale inspectie betrokken partij. Doorgaans is de betrokkenheid van de sociale inspectie punctueel naar aanleiding van een concreet gerechtelijk onderzoek. In een aantal gevallen wordt de sociale inspectie ook betrokken bij routine-controles van een politiedienst ofwel wordt er bij routine-controles van de sociale inspectie bijstand verleend door een politiedienst.

De sociale inspectie heeft in de vergaderingen van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel meermaals gesteld dat zij haar inziens te weinig betrokken wordt bij de systematische controle op deze risicosector. Omwille van dit gegeven heeft het Centrum geen gesprekken gehad met de regionale diensten van de sociale inspectie van de vijf gerechtelijke arrondissementen waar het onderzoek werd gevoerd.

Het is evenwel belangrijk erop te wijzen dat de sociale inspectie bijkomend personeel aangeworven heeft ondermeer om in de toekomst een bijdrage te leveren aan de strijd tegen de mensenhandel. De Minister van Sociale Zaken heeft daar trouwens uitdrukkelijk een Colloquium aan gewijd op 23 oktober 1996. Wij komen op deze belangrijke bijkomende mogelijkheid terug in de besluiten van dit onderzoek.

De bijzondere belastingsinspectie wordt, voor zover ons bekend, alleen aanvullend betrokken bij specifieke gerechtelijke onderzoeken waarbij er vervolgingen zijn voor inbreuken op het gemeen recht zoals exploitatie van ontucht.

Op de vergaderingen van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de Mensenhandel heeft de bijzondere belastingsinspectie zich bereid verklaard haar medewerking te verlenen aan de bestrijding van de mensenhandel. Haar bijdrage kan bijzonder belangrijk zijn om de kern van de mensenhandel te treffen, namelijk het geldgewin.

Stand van zaken dossier Peepshows? Dossier Gent?

In een grootstad werd onlangs een project opgestart waarbij de bijzondere belastingsinspectie actief meewerkt en waarbij de financiële aanpak de vertrekbasis is voor een multidisciplinair optreden. In het volgend rapport zal het wellicht mogelijk zijn deze actie te evalueren.

4.1.2 Andere risicosectoren

Het onderzoek over de controle in de vijf grote arrondissementen slaat voornamelijk op de vrouwenhandel.

Controle en toezicht op risicosectoren voor mensenhandel beperkt zich uiteraard niet tot vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

In het eerste rapport van het Centrum en dat van de regering werd, ondermeer in de verschillende verslagen van de bevoegde departementen, ingegaan op de controle op de illegale migratie om mensensmokkel en mensenhandel te voorkomen en te sanctioneren. In dit rapport wordt hierop niet verder ingegaan.

Bij de controle op onregelmatige tewerkstelling of tewerkstelling van illegaal in het land verblijvende personen door de inspectiediensten van het federale niveau en van de gewesten worden ook risicosectoren van mensenhandel bestreken. In het voorbije jaar werden naar aanleiding van degelijke acties slachtoffers van mensenhandel uit de textiel-, de horeca- en de voedingssector doorverwezen naar de onthaalcentra. Het Centrum hoopt dat dit in de toekomst nog meer aandacht zal krijgen en rekent daarbij in eerste instantie op een grondige bekendmaking van de aanvullende omzendbrief omtrent verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel en een blijvende sensibilisering van de inspecteurs voor de problematiek van de mensenhandel. Het Centrum betreurt in dit verband sterk dat tot op heden in dit verband nog geen enkel signaal van enige belangstelling voor deze problematiek werd gegeven door de inspectie van de sociale wetten, ressorterend onder het ministerie van tewerkstelling en arbeid.

4.2 Antwerpen

4.2.1 Situatieschets

Een overzichtelijk beeld schetsen van de situatie in Antwerpen op basis van de gegevens van de politiediensten of het parket is in Antwerpen eigenlijk niet mogelijk.

De prostitutiesector in Antwerpen is bijzonder omvangrijk.

De politie (zie verder) is niet bij machte de sector voldoende regelmatig en volledig te controleren.

Voor de raamprostitutie zijn er twee belangrijke zones. Het Schipperskwartier telt ongeveer 2 keer zoveel vitrines, meer bepaald 186, als de Aarschotstraat in Brussel. De concentratie is er zo groot dat in bepaalde delen van dit kwartier eigenlijk zowel de meerderheid van de panden, 133 panden in een beperkt aantal straten, als het openbaar domein bezet worden door de prostitutiesector.

In de buurt van de Lange Winkelhaakstraat gaat het om 92 vitrines in 37 panden.

De prijzen voor het afhuren van de vitrines variëren van 1.000 BEF tot 2.500 BEF per shift van 8 uren.

De overgrote meerderheid zijn jonge buitenlandse vrouwen. De leeftijd varieert doorgaans tussen de achttien en de achtentwintig jaar. In 1996 werden 342 nieuwe vrouwen in de prostitutiesector geregistreerd.

In de Lange Winkelhaakstraat, voor wat betreft de nieuwe registraties van 1996, waren er op 92 vrouwen 3 die de nationaliteit hadden van een lidstaat van de Europese Unie. 54 vrouwen waren afkomstig van Afrika en 34 vrouwen waren afkomstig van Oost-Europa.

In het Schipperskwartier waren er op een totaal van 186 nieuwe registraties 40 Belgische vrouwen, 62 vrouwen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie, een 60-tal met een Afrikaanse nationaliteit en een tiental uit Oost-Europa en nog enkele diverse nationaliteiten.

Nagenoeg alle vrouwen die niet de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Unie verblijven in het land in het kader van de eerste fase van een asielprocedure. Dit houdt in dat zij niet beschikken over een positieve beslissing over de ontvankelijkheid van de aanvraag. In die omstandigheden laat de verblijfstitel niet toe te werken als werknemer of als zelfstandige.

Hun activiteiten in de prostitutiesector zijn dan ook volledig illegaal. Van de nieuw geregistreerde vrouwen in deze twee wijken zijn er dus ongeveer 160 illegaal aan het werk. In werkelijkheid ligt dit getal dus zeker hoger aangezien het alleen de nieuwe registraties van 1996 betreft. Het is gekend dat, niet in het minst met de hulp van gewiekste en bereidwillige advocaten, de asielprocedure nodeloos lang kan gerokken worden en er dus zeker nog een belangrijk aantal vrouwen werken die geen deel uitmaken van de groep van nieuw geregistreerden.

Het getal nieuw geregistreerde vrouwen kan (minstens) geschat worden op de helft van het aantal vrouwen dat in deze twee wijken werkt. Het werkelijk aantal illegaal werkzame buitenlandse niet E.U.-vrouwen kan geschat worden op 320.

In deze buurten zijn netwerken en pooiers actief van Afrikaanse filières (Nigeria) en Oost-Europese landen (Joegoslavië, Albanië, Rusland, Polen,....).

Een vitrine brengt bij benadering zowat 1 tot 2,5 miljoen B.Fr. per jaar op. Een aantal grote en kleine eigenaars van de panden spelen zelf een zeer actieve rol in de exploitatie van de prostitutie. Het woord exploitatie lijkt hier wel op zijn plaats te zijn als men het rendement van de inspanningen vergelijkt van een huiseigenaar met het rendement van het werk van de vrouwen. De vitrines worden verhuurd voor gemiddeld 1.750 B.Fr. per shift van acht uren. Een eigenaar die 13 vitrines heeft in een straat kan de 13 - betalingen van duizendzevenhonderdvijftig B.Fr. gemakkelijk in een uur ophalen. Dat maakt 22.750 B.Fr. per uur. Bij betaling per week, hetgeen nogal courant is, ligt het rendement van de "insparingen" van de huiseigenaar nog hoger. De vrouwen die gemiddeld 1.750 B.Fr. voor een vitrine voor een shift betalen en dikwijls aan 500 B.Fr. per klant moeten werken moeten dus minstens zeven klanten ontvangen om aan een "uurloon" van pakweg 200 B.Fr. te komen. Hierbij wordt dan nog geen rekening gehouden met het geld dat de vrouwen, dikwijls gedwongen, moeten afgeven aan pooiers of afpersers die zogenaamde bescherming bieden. Het contrast in de verdiensten spreekt voor zich. Het is zeker niet overdreven te stellen dat de objectieve waarde van vele panden, geschat als woonhuis, op een jaar kan verdiend worden.

De tol die in deze buurten betaald wordt inzake de kwaliteit van het buurtleven ligt zeer hoog. Ook vestigingen van belangrijke bedrijven worden gehinderd door de quasi ongebreidelde prostitutiesector.

Buiten deze twee wijken zijn er nog vierhonderd plaatsen bekend waar prostitutie plaats vindt. Het betreft hier bars, privé-prostitutie, peep-shows, massage-salons, sauna's enz.

Buiten de stad Antwerpen zijn er nog bars e.d. langs nationale steenwegen en in enkele gemeenten, maar cijfers hierover ontbreken.

4.2.2 Organisatie van de controles

4.2.2.1 Gemeentepolitie

De politie van de stad Antwerpen beschikt in feite over twee speurders om de controle te verrichten op de prostitutiesector. Het is overduidelijk als wij dit vergelijken met Gent dat dit totaal ontoereikend is om een minimaal toezicht te houden op de sector, laat staan repressief op te treden wanneer er occasioneel of systematisch inbreuken vastgesteld worden.

Niettegenstaande deze schrijnende onderbezetting bij de gemeentepolitie kunnen zij op basis van hun controles toch een aantal duidelijke vaststellingen formuleren. Deze vaststellingen werden in de hierboven opgenomen beschrijving van de situatie op het terrein verwerkt.

Door de controles, die gemiddeld wekelijks verricht worden, en door systematisch op te treden slaagt men erin de activiteiten in de sector door personen die enkel over een verblijfsvergunning als toerist beschikken tot een minimum te beperken.

Bij de problematiek van de personen die in het land verblijven als asielzoeker en illegaal in de prostitutie werken stoten zij op ernstige obstakels om effectief op te treden. Enerzijds kunnen personen die de asielprocedure doorlopen niet uitgewezen worden en anderzijds blijkt men er in Antwerpen bij bepaalde instanties bijzondere opvattingen op na te houden over het "werken" in de prostitutiesector waarbij kennelijk de toepassing van de sociale wetgeving als niet terzake beschouwd wordt.

In het eerste rapport van het Centrum (pg.51) hebben wij reeds duidelijk gewezen op het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure door mensenhandelaars en exploitanten van de prostitutie. Het Centrum kreeg hierop als enige reactie dat asielaanvragen van personen die in de prostitutiesector aangetroffen worden met spoed afgehandeld worden. Het moge voor het beleid, op basis van de benaderende cijfers omtrent 320 personen, toch wel duidelijk zijn dat dit beleid geenszins doeltreffend is.

Inzake de bijzondere opvattingen omtrent personen die in de prostitutiesector werken zou er vanuit de administratie van de belastingen een opvatting gehuldigd worden dat het niet om een beroepsactiviteit gaat en dat derhalve een onderwerping van de activiteit aan een stelsel van sociale zekerheid niet noodzakelijk is. Begrijpe wie kan. Dit heeft tot gevolg dat noch de persoon die de activiteit uitvoert in gebreke gesteld wordt omdat er geen zelfstandige activiteit beoefend wordt noch een werkgever geïdentificeerd wordt die in gebreke blijft met de sociale wetgeving inzake tewerkstelling van personeel. Zestig kilometer verder, meer bepaald in Gent, wordt op basis van een systematische benadering van de mensenhandel vanuit de sociale wetgeving effectief opgetreden. Voor zover bekend geldt dezelfde sociale wetgeving en dezelfde fiscale wetgeving in beide steden.

Momenteel wordt deze problematiek op initiatief van het Centrum en de Sociale Inspectie onderzocht om op zeer korte termijn tot duidelijkheid te komen en krachtlijnen voor een effectief optreden uit te tekenen.

De politie controleert ook in de andere sectoren van prostitutie. Er zijn nog een vierhonderdtal andere adressen bekend. Verder is er ook nog de straatprostitutie in de Atheneumbuurt. Bij de controles worden de formulieren I A-E ingevuld en overgemaakt aan de A.P.S.D.

Dossiers mensenhandel worden doorgegeven aan de rijkswacht. Het is dus eerder incidenteel dat zij in deze materie optreden en dus slachtoffers doorverwijzen voor opvang.

Over de gerechtelijke opvolging van de dossiers die zij overmaken aan het parket zijn zij niet geïnformeerd. Zowel de politie als de rijkswacht zijn misnoegd over de vrijspraak van een eigenaar/exploitant van verschillende prostitutiepanden die vervolgd werd voor exploitatie van prostitutie. De winst zou niet abnormaal hoog geweest zijn. Het Centrum meent dat het hier gaat om een duidelijk verkeerde interpretatie en toepassing van de wet ter bestrijding van de mensenhandel.

4.2.2.2 Rijkswacht

In overeenstemming met een protocol tussen de rijkswacht en de politie wordt de regelmatige controle verricht door de politie en worden de gerechtelijke dossiers mensenhandel en de netwerken van clandestiene migratie behandeld door de rijkswacht. De gerechtelijke politie staat in voor de financiële aspecten van de gerechtelijke dossiers. De rijkswacht heeft niet de middelen om nog tijd te investeren in regelmatige controles. Zij is reeds aan haar limiet met de gerechtelijke dossiers.

Bijgevolg wordt er nagenoeg niet gecontroleerd in de rest van het gerechtelijk arrondissement.

Bij grote acties wordt er wel samengewerkt met de verschillende politiediensten. De samenwerking verloopt vlot. De rijkswacht werkt aan enkele grote gerechtelijke dossiers en punctuele dossiers in de Lange Winkelhaakstraat en het Schipperskwartier.

Er worden dossiers samengesteld om de sector financieel te treffen, ondermeer de eigenaars en hoofdhuurders die zich actief als pooier opstellen, maar enkele recente vonnissen met vrijspraken hebben kennelijk ook een demotiverend effect op de speurders. Occasioneel worden controles verricht in de bars in Antwerpen. In de toekomst zal dit ook samen met de cel mensenhandel van de sociale inspectie gebeuren.

Sinds anderhalf jaar is de toename van vrouwen uit Oost-Europa aanzienlijk. In deze trafiek opereren vele kleine organisaties. Het Russische milieu zou meer gestructureerd zijn en polyvalenter qua actiedomeinen.

De netwerken van Afrikaanse vrouwen zouden goed in verbinding staan met mekaar. Als er pooiers aangehouden worden of vrouwen doorverwezen worden naar de opvangcentra (22 doorverwijzingen in 1996) of het land uitgewezen worden, worden de plaatsen onmiddellijk ingenomen door anderen. Het blijft in Antwerpen dweilen met de kraan open. In het bijzonder het systematisch oneigenlijk gebruik van de asielpcedure met alle problemen voor het uitwijzingsbeleid die eruit voortvloeien is een van de voornaamste oorzaken van de onbeheersbaarheid van de problematiek van de mensenhandel. De rijkswacht is wel de mening toegedaan dat nagenoeg alle Afrikaanse vrouwen slachtoffers zijn van mensenhandel. Een aantal onder hen hebben reeds een lang traject achter zich langs andere landen waar zij voor het eerst in de prostitutie gebracht werden.

De rijkswacht schuift ook het probleem naar voor van het verdwijnen van slachtoffers vanuit de opvangcentra. Dit is geen verwijt aan de opvangcentra aangezien daar uiteraard de nodige vrijheid gegeven wordt aan de slachtoffers. Vooral als het zeer jonge of zelfs minderjarige vrouwen betreft stelt zich de vraag of de opvang de beste keuze was als men met zekerheid weet dat zij gerecupereerd worden door het milieu. In andere gevallen betekent het soms een ernstige handicap voor het lopend gerechtelijk onderzoek. Deze problematiek werd ook aangekaart in Gent. Overleg dringt zich op om aan deze problemen een oplossing te bieden.

4.2.3 Het parket

Het parket bevestigt dat de politiediensten onderbemand zijn om controle uit te oefenen en het nodige onderzoekswerk te verrichten voor gerechtelijke dossiers. Vanuit de politiediensten wordt te kennen gegeven dat zij aan hun limiet zitten voor speurwerk. Ook het parket is eigenlijk niet opgewassen tegen het vele werk. Dit werd trouwens onlangs nog bevestigd door de Procureur-generaal van Antwerpen.

Sinds enkele weken werd een nieuwe substituuat belast met de materies mensenhandel, prostitutie en kinderporno. Vooreerst stelt dit als probleem dat er een inwerkingsperiode zal nodig zijn maar vooral dat het ons inziens onmogelijk is, gelet op de uit de hand gelopen situatie in Antwerpen waarin op korte termijn het tij moet gekeerd worden, dat een substituuat dat allemaal degelijk kan behandelen.

In verband met de door de politiediensten betreurde vonnissen, vrijspraken bij de financiële aanpak, is het parket van mening dat de wet wel voorziet in de mogelijke bestraffing van pooiers in de brede betekenis van het woord en desgevallend het verbeurd verklaren van opbrengsten. In dossiers die in voorbereiding zijn om doorverwezen te worden naar de rechtbank zal dit wellicht ook duidelijk worden in de nabije toekomst.

Het parket is van mening dat de financiële aanpak van de mensenhandel nog in zijn kinderschoenen staat en dat ook de mogelijkheden van voorlopig beslag op de goederen die dienst deden voor het plegen van het misdrijf onvoldoende benut worden.

Het is duidelijk dat de synergie die noodzakelijk is tussen politiediensten en parket vandaag niet is wat ze moet zijn en er dus een duidelijke opdracht weggelegd is voor de verbindingsmagistraat mensenhandel om een dynamische en kordate aanpak van de strijd tegen de mensenhandel en de exploitatie van prostitutie te verzekeren.

4.2.4 Besluiten

Het beperkt onderzoek naar de situatie in Antwerpen heeft vooral betrekking op de problematiek die door de betrokken diensten in de mate van het mogelijke opgevolgd wordt, met name de buurten Schipperskwartier en de Lange Winkelhaakstraat. De situatie is er uit de hand gelopen en er is tot op heden weinig of geen perspectief op verbetering merkbaar. Sinds enkele maanden is er een actie ontwikkeld rond de Lange Winkelhaakstraat. De consolidatie van de effecten van een regelmatig toezicht en de gerechtelijke onderzoeken die gestart werden is echter nog lang niet verworven.

De problematiek van het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure voor mensenhandel en exploitatie van prostitutie schreeuwt om een oplossing. Het is duidelijk dat het in het vorige rapport vermelde engagement om een prioritaire afhandeling te verzekeren van deze asielprocedures geen oplossing biedt. De Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatslozen moeten afdoende maatregelen voorstellen.

De versterking van de effectieven om de strijd tegen de mensenhandel op te nemen is onvermijdelijk. Zoals voor Charleroi verwijzen wij ook hier naar de aanpak zoals die in Gent ontwikkeld werd.

Het lijkt ons vanzelfsprekend dat ook voor Antwerpen de regering een extra inspanning moet doen om Antwerpen reële mogelijkheden te bieden om de bestrijding van de mensenhandel te versterken.

Op het niveau van het parket moet in nauw overleg met de politiediensten een operationele aanpak uitgetekend worden.

Het stadsbestuur zelf kan ook de nodige initiatieven nemen. Een politiereglement dat voorziet in de mogelijkheid prostitutiepanden te sluiten, in het belang van de openbare orde en veiligheid, bij herhaalde vaststellingen van inbreuken op de sociale wetgeving e.d. kan zeker juridisch voldoende onderbouwd worden.

In Amsterdam bijvoorbeeld werden de huiseigenaars geresponsabiliseerd voor vormen van illegale tewerkstelling van vreemdelingen.

Een bouwverordening kan voorzien in het vergunningsplichtig maken van de wijziging van de bestemming van een pand indien de eigenaar er een exploitatie van prostitutie wil laten plaatsvinden.

Hierdoor kan naar de toekomst toe een instrument gecreëerd worden om de uitbreidende exploitatie van mensenhandel af te blokken.

4.3 Gent

4.3.1 Situatie op het terrein

In de stad Gent is de prostitutiesector voornamelijk gesitueerd in de omgeving van Het Zuid. Daar bevinden zich een drietal cabarets, enkele bars en een paar tientallen vitrines in enkele dicht bij mekaar gelegen straten. In de cabarets bestaat het vrouwelijk personeel voor minder dan de helft uit Belgen of onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (Frankrijk, Portugal, Spanje). Het grootste gedeelte betreft vrouwen uit Zuid-Amerika (met een belangrijk aandeel voor de Dominicaanse Republiek), Azië (Filippijnen en Thailand) en Oost-Europa.

Ook langs de Kortrijkse Steenweg zijn er een aantal bars en vitrines op het grondgebied van Gent.

De privé-prostitutie wordt geschat, door de gerechtelijke politie die tot voor ongeveer een jaar de registratieformulieren verwerkte, op een 600-tal mensen. Ongeveer twee derde daarvan zou alléén werken. Een derde zou werken op privé-plaatsen waar meer dan een vrouw actief is.

Buiten de stad Gent zijn er bars langs de nationale steenwegen.

4.3.2 De organisatie van de controles

De gemeentepolitie van de stad Gent

In het vorig rapport hebben wij reeds omstandig toegelicht hoe de gemeentepolitie van Gent georganiseerd is om toezicht uit te oefenen op de prostitutiesector en enkele andere sectoren/domeinen waar mensenhandel kan voorkomen. De benadering van de gemeentepolitie heeft eigen kenmerken. De gemeentepolitie situeert zich, duidelijker dan de federaal georganiseerde politiediensten, in de opties van het gemeentelijk beleid. De burgemeester kan hierin vanuit zijn wettelijke bevoegdheden een belangrijke rol spelen. De gemeentepolitie wordt doorgaans eerst ingeschakeld om in te spelen op verzuchtingen die door de bevolking aan het gemeentebestuur worden overgemaakt. Problemen rond openbare orde, veiligheid, straatcriminaliteit en de kwaliteit van het wijkleven liggen hierbij voor de hand. De gemeente kan zich hierdoor niet beperken tot een "pandsgewijze" controle op de prostitutiesector.

Als een ongebreidelde expansie van de prostitutie zorgt voor verkeersoverlast, lawaaihinder, verstoring van de nachtrust enz. zullen zij daar vlugger dan de andere politiediensten over aangesproken worden. Er bestaat dus een bepaalde complementariteit in de opdrachten die door de verscheidene politiediensten kunnen en moeten uitgevoerd worden in de controle op de risicosectoren van de mensenhandel.

Een langdurig gesprek in voorbereiding van dit rapport met de heer R. Van Hyfte die deze cel leidt heeft een zeer goede indruk op ons gemaakt. De inzet en de bewogenheid waarmee de medewerkers van deze cel hun werk, dat lang niet altijd even dankbaar is, verrichten mag zeker onderstreept worden.

Vrouwelijke politieagenten

De cel telt inmiddels een tiental medewerkers, waaronder drie vrouwen.

Het is de enige cel in het land, voor zover ons bekend, waar vrouwen een actieve rol spelen in het toezicht op de prostitutiesector.

Het is onze overtuiging dat de medewerking van vrouwen in een dergelijke cel een belangrijke meerwaarde biedt. De vrouwelijke agenten ontvangen de buitenlandse vrouwen die in Gent tewerkgesteld worden voor een gesprek op het politiecómissariaat.

Dit gesprek dat plaats vindt bij elke nieuwe tewerkstelling is belangrijk omdat de vrouwen hierdoor op een positieve manier kennis kunnen maken met de politie en meteen weten bij wie zij terecht kunnen bij eventuele moeilijkheden. De vrouwelijke agenten werken ook mee aan de gerechtelijke onderzoeken en de contacten met Pag-asa en Payoke en eventuele andere begeleidingsdiensten. Om de goede contacten met de vrouwen te vrijwaren worden de vrouwelijke politieagenten niet ingezet bij de routine-controles op het terrein.

Uit een aantal voorbeelden blijkt dat de vrouwen voor tal van klachten of probleemsituaties er de voorkeur aan geven dit te kunnen bespreken met vrouwelijke politieagenten. Uiteraard is hierbij ook het profiel van de betrokken medewerkers een belangrijk element.

Wij wensen daar in de nabije toekomst dieper op in te gaan en na te gaan hoe op zo kort mogelijke termijn ook in andere arrondissementen concrete maatregelen kunnen genomen worden om vrouwen te betrekken in het systematisch toezicht op de prostitutiesector.

Sociale wetgeving

De cel mensenhandel van Gent, Unit Meprosch, controleert regelmatig alle bars, vitrines en cabaretten. De registratieformulieren worden regelmatig overgemaakt aan de A.P.S.D.

Bij de controles wordt bijzondere aandacht gegeven aan de verblijfsdocumenten en de sociale wetgeving. In dat verband werden op 21 januari 1997 afspraken gemaakt voor samenwerking met de nieuw opgerichte cel mensenhandel van de sociale inspectie van Oost-Vlaanderen. Het is de bedoeling dat in de toekomst meer en meer controles samen verricht worden door de cel Meprosch en de cel mensenhandel van de sociale inspectie. Dit kan de cel Meprosch ontlasten van het verbaliseren van overtredingen inzake sociale wetgeving zodat zij zich meer kunnen toeleggen op gedwongen prostitutie en aanverwante misdrijven. De cel mensenhandel van de sociale inspectie zal nagaan met het parket hoe deze samenwerking zo soepel mogelijk kan verlopen. Dit is van belang om bij overtredingen zo snel mogelijk de rekening te kunnen voorleggen aan de overtreder. Dit duurt tot op heden immers nog veel te lang. Termijnen van twee jaar zijn lang geen uitzonderingen. Gent is de eerste van de vijf grote steden waar een operationele afspraak werd gemaakt tussen de cel mensenhandel van de sociale inspectie en de politiedienst die belast is met de regelmatige controle op de prostitutiesector. Hierdoor wordt een belangrijke stap vooruit gezet om mensenhandel effectiever te bestrijden door te focussen op het financiële aspect en de sociaal-rechterlijke situatie van de vrouwen.

Effectiviteit van de regelmatige controle

In vergelijking met de beginperiode worden door de cel Meprosch merkelijk minder overtredingen vastgesteld. Het aantal verbaliseringene neemt af. De regelmatige en ernstige controles blijken ook voldoende gekend te zijn en malafide exploitanten te ontmoedigen om zich in Gent te komen vestigen. Aan de kant van de slachtoffers wordt een omgekeerde beweging vastgesteld. Vrouwen van buiten Gent komen bij Meprosch klacht neerleggen omdat zij vertrouwen hebben in de opvolging.

De regelmaat in de controle blijkt evenwel noodzakelijk te zijn. Als er omwille van werkoverlast minder intensief gecontroleerd wordt schijnen de exploitanten toch vlug geneigd te zijn het wat minder nauw te nemen.

De omvang van de prostitutiesector in Gent is vrij bescheiden als men deze relateert aan het aantal inwoners van de stad. In weerwil van het eenvoudig cliché als zou prostitutie een noodzakelijk kwaad zijn ter bescherming van de samenleving, zijn er ons geen aanduidingen bekend dat er tengevolge van de beheersing van het prostitutiefenomeen in Gent zich een verhoogd probleem van aanrandingen zou stellen.

Niettegenstaande het belangrijk preventief effect van de regelmatige controle en de bescheiden omvang van de prostitutiesector in Gent worden er verhoudingsgewijs het meest slachtoffers van mensenhandel gedetecteerd en doorverwezen naar de opvangcentra.

Enkele elementen kunnen deze belangrijke vaststelling verklaren.

De ervaring van de cel Meprosch laat toe de werkelijkheid achter een façade van een ogenschijnlijke probleemloze exploitatie van prostitutie beter in te schatten. Door de systematische contacten met vrouwen die nieuw in Gent komen werken wordt de drempel verlaagd om bij eventuele moeilijkheden contact op te nemen met de politie. De cel Meprosch fixeert zich niet in een enge definitie van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

De wetgever heeft immers uitdrukkelijk gesteld dat ook indien buitenlandse vrouwen vooraf weten dat zij hier in de prostitutiesector zullen terecht komen dit niet inhoudt dat er geen sprake meer zou kunnen zijn van een misdrijf van mensenhandel voor zover er andere constitutieve elementen van het misdrijf aanwezig zijn.

Door een sterk ontwikkelde benadering van de sociaalrechtelijke aspecten worden situaties van exploitatie, in de brede zin van het woord, opgespoord en gesanctioneerd.

Door de regelmatige controle en de overzichtelijkheid van het terrein in Gent kan men zich toeleggen op gerichte onderzoeken om misdrijven van mensenhandel op te sporen.

4.3.3 Grootschalige netwerken

In zijn korte bestaan heeft de cel Meprosch een belangrijke rol gespeeld in het ontdekken van grootschalige netwerken van mensenhandel.

Een eerste dossier betreft de exploitatie, ondermeer van minderjarigen, in de Turkse bakkerijen. Dit gerechtelijk onderzoek verloopt inmiddels in verschillende gerechtelijke arrondissementen. In het verloop van het onderzoek werd de cel Meprosch bij een grootschalige opsporingsactie van de Rijkswacht aan de kant gelaten. Dit lijkt minstens een spijtig incident te zijn dat niet van aard is om gemotiveerde politiemensen positieve stimulansen te geven.

Een tweede gerechtelijk onderzoek loopt rond de exploitatie van Bulgaarse en Poolse vrouwen, ondermeer voor prostitutie, in een aantal Turkse cafés. Dit onderzoek startte in Gent. De cel Meprosch wijst erop dat zij dit onderzoek hebben kunnen starten omdat zij door de organisatie van hun regelmatige controle en daarmee gepaard gaande contacten een concrete melding verkregen. Dit gerechtelijk onderzoek loopt in- middels in Gent, Brussel en Antwerpen. Er werden reeds acht aanhoudingen verricht en zes slachtoffers werden voor opvang en begeleiding doorverwezen naar Pag-asa.

Blijkbaar zijn de nationale magistraten niet betrokken bij dit onderzoek dat in verschillende gerechtelijke arrondissementen verloopt en waarbij er zich toch wel problemen inzake coördinatie stellen.

4.3.4 De opvang van slachtoffers in een moeilijke situatie.

In de loop van het onderzoek omtrent de exploitatie van Bulgaarse vrouwen in het Gentse werden een zestal slachtoffers voor opvang doorverwezen naar Pag-asa. Eind augustus 1996 werd een eerste slachtoffer opgevangen. Begin november 1996 verbleven er al een vijftal in Pag-asa. Sommigen onder hen onderhielden nog contacten met vrienden die ze hadden leren kennen in het Gentse, in de gelegenheden waar zij geëxploiteerd werden. Hoe groter de groep van Bulgaarse vrouwen in Pag-asa werd hoe meer problemen er zich stelden inzake het respecteren van de leefregels in het opvanghuis. Omwille van ernstige bedreigingen moest het opvanghuis twee keer ontruimd worden. Na verloop van tijd zag Pag-asa zich genoodzaakt om de opvang en begeleiding van de Bulgaarse vrouwen te stoppen omdat de situatie onhoudbaar werd en de werking in zijn geheel in het gedrang bracht.

Deze situatie werd negatief ervaren door de cel Meprosch en het parket te Gent. Zij wensten immers nog verder informatie van de vrouwen te bekomen om het onderzoek naar het netwerk verder te zetten. Om verder contacten te kunnen blijven houden met de slachtoffers/getuigen zocht men in Gent naar andere opvangmogelijkheden voor een paar vrouwen, doch na enige tijd doken nieuwe problemen op voor de begeleiding. Aangezien aan de Dienst Vreemdelingenzaken gemeld was door Pag-asa dat de vrouwen vermoedelijk nog het milieu in het Brusselse frequenteerden werden vragen gesteld bij de mogelijke verlenging van de verblijfsvergunningen voor de slachtoffers.

Twee vrouwen die Pag-asa op eigen initiatief verlaten hadden werden door de cel Meprosch gesignaleerd als onrustwekkende verdwijningen. Onrustwekkend omdat de betrokken vrouwen bezwarende verklaringen hebben afgelegd over een crimineel milieu dat er zeker niet voor terugdeinst om represailles te nemen. Als het zo is, want het gaat om vermoedens, dat de vrouwen of sommigen onder hen, nog actief bepaalde milieus opzochten dan heeft dit zeker ook te maken met een financiële noodzaak. Het zakgeld waarover zij kunnen beschikken is immers ontoereikend om hun (vrije) tijd door te brengen en hun verplichtingen tegenover hun familie in het land van herkomst (het opsturen van geld) na te komen.

Het is in deze situatie moeilijk uit te maken waarom de begeleiding van de vrouwen moeilijk verlopen is. Of er al dan niet door het vervolgde milieu bewust pogingen ondernomen werden om het goede verloop van de opvang te verstoren. Of er omtrent sommige van de vrouwen al dan niet terecht vragen gesteld werden over hun statuut als slachtoffer van mensenhandel. En mocht dit dan al terecht geweest zijn of er dan voor dergelijke situaties geen andere oplossingen moeten gezocht worden in het belang van de veiligheid en de opvang van de vrouwen en in het belang van het gerechtelijk onderzoek.

Om uit deze ervaring de nodige lessen te trekken en aangepaste oplossingen te zoeken werd door het Centrum voorgesteld in de tweede helft van april een overlegvergadering te houden met vertegenwoordigers van de cel Meprosch, de Bijzondere Opsporingsbrigade van de Rijkswacht, het parket, de Dienst Vreemdelingenzaken, Pag-asa en het Centrum.

4.3.5 Enkele knelpunten

The Crazy

Vorig jaar reeds werd ons door de cel Meprosch gemeld dat zij aan het parket midden 1995 een pv overgemaakt hebben over de exploitatie van het cabaret "The Crazy" door een persoon die wegens een veroordeling verbod opgelegd kreeg om op enige wijze ook deel te nemen aan de uitbating van een dranksluiterij. Op verzoek van het parket werd de overtreding ook vastgesteld door de inspecteurs van de douane en accijnzen in september 1995. Sindsdien is er blijkbaar niets meer gebeurd.

Het gerecht zou aan de overtreder een boete kunnen opleggen van tweehonderdduizend tot een miljoen B.Fr. of de inrichting laten sluiten. Net met dit cabaret heeft de cel Meprosch nogal wat problemen bij de controles maar de onwettige uitbating gaat rustig verder.

De Belgradostraat

In de Belgradostraat stelt zich een probleem van uitdeinende raamprostitutie in een woonstraat. Een gemeentelijk reglement voorziet in een verbod op openlijke raamprostitutie wanneer dit plaats vindt in een pand dat, er rechtstreeks aanpalend, op minder dan 8 meter van de rijweg ligt. Na een reeks verbalisering werd de wettelijkheid van het bewuste politiereglement aangevochten door exploitanten tot op het niveau van het Hof van Cassatie.

Het Hof bevestigde de wettelijkheid van het reglement. Nieuwe verbalisering werden opgesteld zodat een nieuwe procedure voor de rechtbank kan beginnen. De buurtbewoners sloven zich uit om, gesteund door een advocaat, het politiereglement te doen toepassen. De exploitanten verkondigen zonder omwegen dat zij niet zinnens zijn zich naar het reglement te schikken.

Het ware wellicht effectiever het politiereglement aan te passen en te voorzien dat bij herhaling van overtredingen de burgemeester de inrichting (gedurende een bepaalde periode) kan sluiten.

Controle op schijnhuwelijken

In de controle op de schijnhuwelijken laat de cel Meprosch zich in met de huwelijken die zullen afgesloten worden in Gent en de Rijkswacht met de huwelijken die werden afgesloten in het land van herkomst of elders. Deze controle is zeer arbeidsintensief en het rendement zou laag liggen. Het parket geeft er de voorkeur aan geen controle te verrichten op nog af te sluiten huwelijken hetgeen niet meteen in overeenstemming is met de omzendbrief van Binnenlandse Zaken van 7 juli 1994. Preventie van schijnhuwelijken blijft evenwel een delicate aangelegenheid zoals wij reeds stelden in ons eerste rapport. Voor wat betreft de controle op schijnhuwelijken na de huwelijksvoltrekking dienen zich ook een aantal moeilijkheden aan. Het Centrum zal samen met de betrokken diensten in Gent en zo mogelijk met de Dienst Vreemdelingenzaken nagaan hoe er effectief kan opgetreden worden tegen schijnhuwelijken in het kader van de mensenhandel.

Controle op de privé-prostitutie

De controle op de privé-prostitutie is ook arbeidsintensief. De situatie verandert vrij regelmatig. Meprosch controleert ook in deze sector de naleving van de sociale wetgeving.

In een aantal gevallen zijn er meerdere vrouwen tewerkgesteld. Er worden eerder minder problemen vastgesteld dan in de meer zichtbare sector.

Gezinshereniging

De cel Meprosch stelt zich vragen bij drie dossiers waarin reeds in het land gevestigde vrouwen van de Dominicaanse Republiek hun dochter laten overkomen in het kader van de gezinshereniging om hier in de prostitutiesector te werken. Het is niet uitgesloten dat dit gebeurt met documenten waarvan de inhoud vals is. Er zal nagegaan worden of met de Dienst Vreemdelingenzaken en onze diplomatieke post in kwestie deze dossiers kunnen onderzocht worden.

4.3.6 De Rijkswacht en de gerechtelijke politie

De gerechtelijke politie laat zich sinds iets meer dan een jaar niet meer in met controleacties in de prostitutiesector. Voor bepaalde gerechtelijke dossiers rond mensenhandel worden zij af en toe betrokken door het parket.

De gerechtelijke politie van het arrondissement Gent hecht weinig waarde aan het zogenaamde belang van informanten in het prostitutiemilieu.

Op basis van hun ervaring uit het verleden stellen zij dat er weinig buitenlandse vrouwen betrokken zijn in de privé-prostitutie en de escorte-bureaus.

Zij merkten op dat zij tot voor kort niet op de hoogte waren van de maatregelen ten gunste van de slachtoffers.

De Rijkswacht, Bijzondere Opsporingsbrigade, verricht in het gerechtelijk arrondissement controle in de prostitutiesector, behalve in de stad Gent en enkele gemeenten waar de controle door de politie gebeurt. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het strafrechterlijke en minder naar het sociaalrechtelijke. De rijkswacht wordt doorgaans wel geïnformeerd door de gemeenten die zelf controles uitvoeren over de vaststellingen die bij de controles gedaan worden. Zij beschikken echter niet over de nodige tijd en middelen om een volledige en regelmatige controle uit te voeren.

Het accent van hun activiteit ligt op onderzoekswerk in gerechtelijke dossiers. Zij verrichten onderzoek in het netwerk van mensenhandel, ondermeer met minderjarigen, in Turkse bakkerijen, het Bulgaars-Turks netwerk, het escortebureau "Caroline" in Deinze (waarbij een analist betrokken werd) en een dossier mensensmokkel van een veertigtal mensen uit Pakistan.

Zij hebben ook een financieel onderzoek verricht naar de exploitatie van prostitutie in het "Glazen Straatje" in Gent waarbij beslag gelegd werd op 75 miljoen B.Fr.

De samenwerking met de andere politiediensten verloopt goed. Er wordt trouwens maandelijks overleg gepleegd met de drie politiediensten en het parket voor alle onderzoekswerk dat te maken heeft met zeden.

4.3.7 Het parket

Het parket houdt maandelijks een overlegvergadering met de gerechtelijke politie, de rijkswacht en de cel Meprosch rond alles wat met zedendelicten te maken heeft. Alle betrokken politiediensten spreken zich positief uit over de resultaten van dit maandelijks overleg en de goede samenwerking tussen de politiediensten die eruit voortvloeit.

Het parket heeft geen overzicht over de controle op de prostitutiesector. Rekening houdend met de actieve politiek die in Gent gevoerd wordt, de controle die door enkele gemeenten gevoerd wordt en de occasionele controles die door de rijkswacht doorgevoerd worden mag waarschijnlijk gesteld worden dat het overgrote deel van de sector in het gerechtelijk arrondissement regelmatig gecontroleerd wordt. Het moet wellicht mogelijk zijn met een beperkte bijkomende inspanning tot volledigheid te komen, een duidelijker inzicht te krijgen in het fenomeen en hieruit eventueel conclusies te trekken voor het opsporings- en vervolgingsbeleid.

Het Centrum kreeg in Gent naar aanleiding van de voorbereiding van dit rapport de gelegenheid van gedachten te wisselen met een tiental magistraten die regelmatig of sporadisch betrokken zijn bij deze problematiek. Bij de toelichting van de nieuwe omzendbrief omtrent verblijfsvergunningen voor de slachtoffers van mensenhandel werd ingegaan op de moeilijkheden die zich gesteld hebben met de Bulgaarse vrouwen. Zoals reeds aangegeven zal hierover een overleg georganiseerd worden.

Bij de discussie bleek ook dat de notie slachtoffer van mensenhandel door verschillende mensen anders geïnterpreteerd wordt. Het is wenselijk ook hierover, vanuit de praktijkervaringen, wat meer klaarheid te brengen. Ook de begrippen dwang, misleiding en misbruik van de precaire situatie van een persoon vergen wat meer verduidelijking en toelichting bij een aantal varianten.

Het parket wees ook op de moeilijke werking van de permanentie van de Dienst Vreemdelingenzaken en de problemen die zich stellen om tolken in te schakelen, in het bijzonder als dit nodig is bij een onvoorzien gerechtelijk optreden. Hierbij werd ook verwezen naar de aanhouding van een transport van 40 Pakistanezen in een vrachtwagen. Het is geen evidentie om binnen de 24 uren alle betrokkenen te ondervragen met een tolk. Bovendien was er geen enkele mogelijkheid om de slachtoffers van deze trafiek tijdelijk op te vangen.

Zoals reeds vermeld werd in het dossier van het "Glazen Straatje" een doorgedreven financiële analyse gemaakt en werd door de rechtbank een beslag gelegd op 75 miljoen B.Fr. In het dossier van het Bulgaars-Turks netwerk werd bij de operatie van 4-11-1996 voorlopig beslag gelegd op een aantal goederen die zouden gediend hebben voor het plegen van de misdrijven.

4.3.8 Besluiten

In het eerste rapport van het Centrum, "Naar een beleid van gezamenlijke wil", hebben wij reeds de aandacht gevestigd op de inspanningen die geleverd worden in het gerechtelijk arrondissement Gent en in het bijzonder de stad Gent om mensenhandel op te sporen en te bestrijden. Deze inspanningen worden kennelijk verdergezet en zelfs versterkt. Het "Beleid van gezamenlijke wil" krijgt op het niveau van het gerechtelijk arrondissement meer en meer vorm.

Het samenwerkingsverband dat aangevat werd tussen de cel Meprosch en de cel mensenhandel van de sociale inspectie is een primeur voor de vijf grote steden en een belangrijke stap voorwaarts om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden in een financiële benadering in het domein van de sociale wetgeving.

In enkele grootschalige gerechtelijke onderzoeken inzake mensenhandel werden belangrijke resultaten geboekt. De humanitaire benadering, de zorg voor de slachtoffers, is goed uitgebouwd.

Het is onze overtuiging dat het gemeentelijk niveau, in de middelgrote en grote steden, een belangrijke rol kan en moet spelen inzake toezicht op de risicosectoren voor mensenhandel.

Het model van Gent hoeft niet zomaar gecopieerd te worden door andere steden maar op enkele punten wensen wij toch nog de aandacht te vestigen.

- Het engagement van de gemeentepolitie in de controle op de risicosectoren, de prostitutiesector in het bijzonder, draagt daadwerkelijk bij tot het vrijwaren van een aantal onontbeerlijke kwaliteiten van het wijk- en stadsleven.
- De controle wordt niet toevertrouwd aan één persoon maar aan een ploeg waarin een vorm van rotatie kan doorgevoerd worden met behoud van de nodige continuïteit en specialisatie.
- Een onthaalsysteem voor de personen die tewerkgesteld worden in de prostitutiesector maakt deel uit van een preventief beleid om mensenhandel en uitbuiting te voorkomen en verlaagt de drempel voor vrouwen in moeilijkheden om zich tot de politie te wenden.
- Het inschakelen van vrouwen in bepaalde functies in het controlesysteem heeft een duidelijke toegevoegde waarde.
- De controle van de prostitutiesector kan slechts doelmatig zijn als de naleving van de sociale wetgeving er een wezenlijk deel van uitmaakt.
- De vervolging van misdrijven inzake mensenhandel kan slechts succesvol verlopen als er een goede samenwerking is met het parket en de andere politiediensten.

Op het vlak van de financiële aanpak zijn een aantal dossiers lopend. Het lijkt ons haalbaar met een bijkomende inspanning op het niveau van het gerechtelijk arrondissement tot een volledig overzicht te komen van de controle op de prostitutiesector.

Dit lijkt ons de uitdaging voor het komende jaar

4.4 Brussel

4.4.1 Situatieschets

Voor het gerechtelijk arrondissement Brussel is de informatie over de situatie op het terrein, voor wat de gemeenten betreft, beperkt. Dit vloeit voort uit het gegeven dat het onmogelijk was om de 19 deelgemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest systematisch te bevragen en dat voor het gedeelte van het gerechtelijk arrondissement dat daarbuiten valt de beschikbare informatie bij de diensten die gecontacteerd werden beperkt is. Voor wat betreft de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben wij ons beperkt tot de gemeenten Brussel-stad en Schaarbeek. Twee van de gemeenten die betrokken waren bij het protocol omtrent straatprostitutie dat op initiatief van de Procureur des Konings werd afgesloten begin 1996.

Straatprostitutie

Brussel, Schaarbeek, St.-Joost-Ten-Node en Elsene waren betrokken bij het protocol. Dit protocol is er hoofdzakelijk gekomen omwille van de toenemende en uitdeinende problematiek van de straatprostitutie met de bedoeling dit fenomeen te controleren en in te dijken.

Het Centrum heeft vastgesteld dat er systematische controles plaatsvonden en illegaal in het land verblijvende vreemdelingen uitgewezen werden maar dat er nooit slachtoffers van mensenhandel doorverwezen werden naar Pag-asa.

Het gecoördineerd optreden van de gemeentelijke politiediensten heeft ertoe geleid dat het fenomeen straatprostitutie verminderd is zonder dat er zich een noemenswaardig probleem stelt van verplaatsing naar andere delen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het optreden van de gemeentelijke politiediensten dat vooral de openbare orde en veiligheid nastreeft werd in de loop van 1996 gecontesteerd door een aantal vrouwen en enkele organisaties. Er waren ondermeer klachten over het willekeurig oppakken en het onnodig langdurig aanhouden van vrouwen.

Raamprostitutie, bars, cabaretten, peep-shows e.d.

In Schaarbeek is er een aanzienlijke concentratie van vooral raamprostitutie en in beperkte mate bars in de omgeving van het Noordstation. In de Aarschotstraat zijn er een honderdtal vitrines. Volgens de informatie die hierover werd gegeven worden deze vitrines verhuurd voor 3 à 6.000 B.Fr. per shift van zes uren.

Een vitrine brengt dus wellicht gemakkelijk 4 à 6 miljoen B.Fr. per jaar op voor de verhuurder. Met enig rekenwerk, geen enkele politiedienst blijkt immers over analyses of schattingen te beschikken, kan redelijker wijze aangenomen worden dat er op jaarbasis minstens 1 miljard B.Fr. omgezet wordt in de Aarschotstraat.

In deze vitrines worden veel buitenlandse vrouwen aangetroffen waarvan een groot deel in België gevestigde vreemdelingen of vreemdelingen gehuwd met een onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie. Een deel van de vreemdelingen hebben het statuut van asielzoeker.

In Brussel stad is er een concentratie van cabaretten, bars, peep-shows en enkele vitrines in de omgeving van de Adolphe Maxlaan, d^e Cirkstraat enz.

De vrouwen die er tewerkgesteld zijn hebben veelal de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie. Een deel ervan hebben de nationaliteit eerder recent verkregen. Vrouwen uit Oost of Centraal Europa hebben in een aantal gevallen de Griekse of Italiaanse nationaliteit. Een reguliere tewerkstelling zonder arbeidskaart is in dat geval mogelijk.

Over andere delen van het gerechtelijk arrondissement kon men ons weinig gegevens verstrekken. Zoals rond alle grootsteden zijn er ook een aantal bars langsheen de secundaire wegen.

4.4.2 Organisatie van de controles

In het gerechtelijk arrondissement Brussel is er geen taakverdeling omtrent de controle op de prostitutiesector. Het reeds vernoemde protocol slaat immers, in de praktijk, voornamelijk op de straatprostitutie.

Schaarbeek

De politie van Schaarbeek controleert de straatprostitutie en de situatie in de bars en vitrines waarbij uiteraard veel aandacht gaat naar de Aarschotstraat. Voorheen werd deze controle hoofdzakelijk verricht door de gerechtelijke politie.

De actieve opstelling van de gemeentepolitie vloeit voort uit haar opdracht in het kader van het gemeentelijk beleid. Hierbij gaat het om de kwaliteit van het leven in de wijken en de openbare orde en de veiligheid. De politie van Schaarbeek stelt dat vroeger ongeveer de helft van de vrouwen in de Aarschotstraat illegaal in het land en/of aan het werk waren. Nu zou dit bijna niet meer voorkomen. Omwille van het veelvuldig voorkomen van valse documenten wordt er gebruik gemaakt van vingerafdrukken en het bestand van print-tract. Dit bestand is echter alleen tijdens de dag beschikbaar voor raadpleging wat de operationaliteit zeker niet ten goede komt. Er worden evenwel nog regelmatig vrouwen aangetroffen met (vervalste) verblijfsdocumenten van asielzoekers. De politie van Schaarbeek wordt voornamelijk geconfronteerd met prostitutie (van travestieten) van Zuid-Amerikaanse origine, vrouwen uit Afrika en vrouwen uit Centraal en Oost-Europa. Uit het onderhoud met de politie van Schaarbeek konden wij opmaken dat zij niet vertrouwd zijn met de mogelijkheden voor opvang van slachtoffers van mensenhandel. Zij stellen dat de buitenlandse vrouwen doorgaans geen verklaringen willen afleggen over pooiers of exploitanten en er de voorkeur aan geven verder te blijven werken. Bij een aantal acties worden er echter zoveel vrouwen aangehouden dat er onvoldoende tijd is om met hen een degelijk gesprek te voeren. De taalproblemen vormen een serieuze barrière en er zijn nagenoeg nooit vrouwen betrokken bij de controleacties. Er is evenwel de bereidheid om in de toekomst een positieve samenwerking te ontwikkelen met Pag-asa en hen in te schakelen op het moment dat er controles verricht worden. Er werd afgesproken met het Centrum om de aandacht voor slachtoffers in eerste instantie te richten op de Oost-Europese vrouwen. Volgens de politie worden zij geëxploiteerd door gevaarlijke criminelen, eveneens doorgaans van Oost-Europese afkomst.

Omtrent de opvolging van concrete dossiers door het gerecht blijven zij in het ongewisse. Dit is ondermeer het geval voor enkele dossiers die opgemaakt werden door de financiële cel van de gerechtelijke brigade en nadien aan het parket overgemaakt werden. In een dossier, dat werd overgemaakt aan het parket, werd zelfs vastgesteld dat voor buitenlandse vrouwen die ingeschreven waren in een personeelsregister van een bar het Klein Kasteeltje als adres vermeld werd. De inbreuk ligt voor de hand. Er is argwaan over de opvolging door het parket dat in dergelijke gevallen de dossiers voor verder onderzoek zou overdragen aan de gerechtelijke politie.

Brussel

De politie van Brussel controleert maandelijks het personeel dat tewerkgesteld wordt in de cabaretten, bars en peep-shows op hun grondgebied. Dit wordt uitgevoerd door een agent van de gerechtelijke brigade die de gegevens die dienen ingevuld te worden op de formulieren I A tot E overmaakt aan de A.P.S.D. Volgens de politie van Brussel worden er geen onregelmatigheden vastgesteld inzake tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Er zou altijd een verblijfsvergunning zijn en/of een arbeidsovereenkomst. Er zouden ondermeer arbeidskaarten B gebruikt worden hetgeen verwondering wekt aangezien er geen arbeidskaarten B meer afgeleverd worden voor cabaretartiesten. Er wordt eveneens melding gemaakt van verblijfsvergunningen van drie maanden, die soms met drie maanden zouden verlengd worden, zonder dat men kon preciseren op welke grond deze verblijfsvergunningen afgeleverd werden. De meerderheid zou de Belgische nationaliteit of de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie hebben. Er worden geen slachtoffers van mensenhandel aangetroffen.

Er werd overeengekomen om met de betrokken diensten na te gaan of er achter de tewerkstelling die regulier schijnt te zijn geen misbruiken schuilgaan. De politie deelt de mening dat de omzendbrief over verblijfsvergunningen en opvang van slachtoffers onvoldoende bekend is. Net zoals de gemeentepolitie van Schaarbeek beklagt de politie zich over de werking van de permanentiedienst van het Bureau C, de dienst die inlichtingen moet geven en eventueel beslissingen nemen over de verblijfssituatie van vreemdelingen, waar het dikwijls drie, vier of meer uren duurt vooraleer een antwoord gegeven wordt aan de betrokken politiedienst.

De gerechtelijke politie van Brussel controleert regelmatig, twee keer per week (behalve het laatste half jaar omwille van de vele bijkomende opdrachten door de zaak Dutroux) in het Brussels Gewest vitrines, bars, cabaretten enz. Deze politiedienst heeft tot op heden geen enkel slachtoffer van mensenhandel doorverwezen naar Pag-asa. Er bestaan geen taakafspraken met de andere politiediensten en men controleert nagenoeg niet buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat zou eerder de taak van de rijkswacht zijn.

De rijkswacht, B.O.B., van Brussel houdt regelmatig controles in de prostitutiesector in het Brussels Gewest. De B.O.B. beschikt over een zestal mensen voor regelmatige controles en gerichte onderzoeken naar grootschalige netwerken van mensenhandel en een drietal medewerkers (waaronder een vrouw) voor onderzoeken naar pedofiliënnetwerken.

Voor de controle op de straatprostitutie wordt ook beroep gedaan op de medewerking van de patrouilles. Er zijn wrevels ten aanzien van het versterkte optreden van sommige gemeentelijke politiediensten. Deze wrevels vloeien ons inziens vooral voort uit een gebrek aan overleg en onderlinge afstemming van de controles die door de drie politiekorpsen verricht worden.

Het systematisch betrekken van de sociale inspectie bij de controles zou de efficiëntie van het optreden verhogen en toelaten een aantal manifeste misbruiken te bestrijden.

De B.O.B. heeft de laatste tijd belangrijke successen geboekt in de strijd tegen grote Nigeriaanse netwerken. Tijdens de voorbije maanden werden ook een viertal slachtoffers van deze trafieken uit Afrika doorverwezen naar de opvangcentra. Zij wijzen erop dat het voor slachtoffers van deze trafieken niet eenvoudig is om de prostitutiesector te verlaten omwille van de (materiële) onzekerheid waarin zij nadien terecht komen en omwille van de wijdverbreide voodoo-praktijken bij de exploitanten.

In verband met de verblijfsdocumenten voor slachtoffers van mensenhandel wijst de rijkswacht op de problemen die zich stellen sinds er bij de Dienst Vreemdelingenzaken een interne reorganisatie doorgevoerd werd.

De opvolging van de dossiers gebeurt nu door verschillende diensten wat voor problemen zorgt voor het tijdig vernieuwen van de tijdelijke verblijfsdocumenten. Dit werkt negatief in op de motivatie van de slachtoffers om hun medewerking te verlenen aan het gerechtelijk onderzoek en bezorgt de politiediensten bijkomend (nodeloos) werk.

De B.O.B. stelt vast dat met de documenten van vreemdelingen die regelmatig ingeschreven zijn in een E.U.-lidstaat een aantal look-alikes op fraudeleuze wijze ingeschreven worden in een of andere E.U.-lidstaat. Deze frauduleuze praktijken zijn moeilijk vast te stellen en op te sporen. Het vrije verkeer binnen de Europese Unie laat gemakkelijk toe in een andere lidstaat dan deze waar de frauduleuze documenten bekomen worden, er feitelijk misbruik van te maken.

In de Matonge-wijk in Elsene zouden een aantal clandestiene prostitutiebars zijn. Maar de Zaïrese gemeenschap is vrij gesloten zodat een afdoend optreden niet eenvoudig is.

4.4.3* Het parket

Het parket heeft geen coördinerende of leidinggevende functie in de controle in het gerechtelijk arrondissement en bevestigt dat het theoretisch mogelijk is dat een inrichting in het Brusselse op een en dezelfde dag controle kan krijgen van drie verschillende politiediensten.

Anderzijds stelt het parket dat ongeveer 90% van de sector regelmatig gecontroleerd en in kaart gebracht wordt. Van het gedeelte van het gerechtelijk arrondissement buiten het Brussels Gewest is er geen informatie en er zouden ook geen pv's overgemaakt worden. Halle zou een geprivilegieerd controle-domein van de rijkswacht zijn. De sociale inspectie wordt niet vertrouwd als partner voor controles.

De controle die door gemeenten ingesteld wordt geniet kennelijk geen hoge waardering en men klaagt ook de hypocrisie aan van de gemeenten omtrent de taksen op dienststers.

De financiële aanpak wordt belangrijk geacht, doch dit wordt niet geïllustreerd met concrete voorbeelden, en de B.B.I. zou meer en meer betrokken worden bij gerechtelijke dossiers. De slechte tijden die ook de cabaretten, waar nochtans veel personeel in dienst is, en de bars zouden treffen duwen hen in de richting van ernstige vormen van oplichting met betaalkaarten (tot ongeveer 600.000 B.Fr op een avond bij een persoon) van de klanten. Er is echter geen tijd beschikbaar om pro-actieve financiële en/of criminele analyses te maken van de prostitutiesector. Tegen de exploitatie van prostitutie wordt eigenlijk alleen opgetreden als er andere misdrijven of inbreuken gepleegd worden, bijvoorbeeld op sociaalrechtelijk vlak, of als er klachten zijn.

Er zijn ons twee dossiers bekend van vrouwen die door Pag-asa begeleid werden en waarvoor het parket van Brussel een gerechtelijk onderzoek voerde. Beide dossiers werden geseponneerd. In het eerste waren nochtans duidelijke verklaringen aanwezig, van de beschuldigde zelf, omtrent inbreuken op de sociale wetgeving. In het tweede dossier, waarvoor stappen zullen ondernomen worden om het te heropenen, zijn de zelfbeschuldigingen van de verdachte nog duidelijker. Het misdrijf mensenhandel blijkt in dat dossier zelfs niet ernstig in overweging te zijn genomen.

Volgens het parket zijn er minder vreemde vrouwen dan vroeger maar men vermoedt wel dat er meer gebruik gemaakt wordt van schijnhuwelijken.

In tegenstelling tot vroeger zouden de vrouwen nagenoeg niet bereid gevonden worden om verklaringen af te leggen. Men is ervan overtuigd dat pooiers de vrouwen in de straatprostitutie exploiteren maar men kan dit zeer moeilijk bewijzen.

Het parket beklagt zich over het feit dat asielzoekers en vreemdelingen met een geldig toeristenvisum die opgepakt worden in de prostitutiesector niet uitgewezen kunnen worden.

Op het niveau van het parket zijn drie substituten betrokken bij de behandeling van de dossiers rond zeden. Zij wensen dat binnen de organisatie van het parket een zogenaamde gespecialiseerde cel C 37 (code voor zedenzaken) zou opgericht worden. Een dergelijke cel zou een meer continue en gespecialiseerde aanpak mogelijk maken. Het voorstel bleef tot op heden echter onbeantwoord. De betrokken substituten wezen ook op de werkoverlast waarmee zij geconfronteerd worden. Dit lijkt ons een reëel probleem.

De vraag kan gesteld worden of de berekening van het aantal magistraten op basis van het aantal inwoners van het gerechtelijk arrondissement nog aansluit bij de realiteiten van de criminaliteit in de grootsteden.

4.4.4 Besluiten

Vanuit de gegevens van Pag-asa weten wij dat er tot op heden slechts een 7-tal slachtoffers uit het Brusselse doorverwezen werden. In concreto gebeurden deze doorverwijzingen door de rijkswacht en in een geval door de politie van Schaarbeek. Het valt hierbij op dat geen enkele andere gemeentelijke politiedienst een slachtoffer doorverwees.

Voor de politie van Brussel stad vermeldden wij reeds dat wij ons vragen stellen bij de grondigheid van de controle. Voor wat betreft de gerechtelijke politie is dit voor ons totaal onverklaarbaar gelet op de veelvuldige controles die zij naar eigen zeggen ondernemen.

De redenen die zij hiervoor opgeven, de vrouwen zouden minder dan vroeger geneigd zijn om verklaringen af te leggen, worden in de feiten tegengesproken door de ervaringen van de rijkswacht.

Op geen enkel moment hebben wij iets vernomen over rotatie bij de controlerende agenten (voor de gemeentepolitie van Brussel gaat het om één vaste controleur) en bij geen enkele van de diensten die wij contacteerden zijn vrouwen ingeschakeld.

Een onthaal/aanmeldingssysteem voor vrouwen die in de prostitutiesector geëngageerd worden lijkt nergens te bestaan. Van een aanpak van overtredingen inzake sociale wetgeving werd nagenoeg niets vermeld. Een samenwerking met een cel mensenhandel van de sociale inspectie in Brussel lijkt niet voor de hand te liggen aangezien de gerechtelijke politie stelt deze inspectiedienst niet te vertrouwen. Misschien is dit wel haalbaar met de gemeenten die hun controlefunctie wensen te versterken.

De politiediensten van de twee gemeenten die wij contacteerden oefenen een controlefunctie uit maar een en ander wijst erop dat deze kwalitatief sterk moet verbeterd worden.

De financiële aanpak mag dan al belangrijk geacht worden, wij hebben niet de indruk dat er in concreto veel werk van gemaakt wordt. Het is in een economische logica niet evident dat het aantal cabareten (minstens) constant blijft en veel personeel tewerkstelt terwijl het zogenaamd slecht zou gaan in deze sector. **Het is eerder waarschijnlijk dat er systematisch gefraudeerd wordt en/of dat er sprake zou zijn van het witwassen van geld.**

Analyses over concentraties van eigendommen en exploitatie zijn blijkbaar niet voorhanden.

In het bijzonder bij de gerechtelijke politie houdt men staande dat in dit milieu interessante tips te rapen zijn. Vermoedelijk meer dan slachtoffers van mensenhandel.

Kortom: het miniem aantal doorverwijzingen van slachtoffers van mensenhandel is buiten proportie tot de omvang van de prostitutiesector in het Brusselse. Het Centrum heeft de indruk dat om het tij te keren wij in eerste instantie zullen moeten rekenen op de medewerking van de rijkswacht en gemeentelijke politiediensten.

4.5 Luik

4.5.1 Situatieschets

Zoals in de andere gerechtelijke arrondissementen hebben we in het kader van dit rapport ook in Luik verscheidene betrokkenen in de strijd tegen de mensenhandel ontmoet. Meer bepaald ging het daarbij om leden van het parket, van de gerechtelijke brigade van de Luikse gemeentepolitie, van de secties 'georganiseerde misdaad' en 'zedes' van de Luikse BOB en van de gerechtelijke politie. We herinneren er ook aan dat het hoofdkantoor van de v.z.w. Sürya, het Waalse opvangcentrum dat is gespecialiseerd in de hulp en begeleiding van slachtoffers van de mensenhandel, in Luik is gevestigd. Via die weg beschikt het Centrum dan ook over een reeks andere inlichtingen en elementen voor een analyse. Ook hier zullen we ons, net als voor de andere gerechtelijke arrondissementen, hoofdzakelijk concentreren op de huidige situatie van de mensenhandel in de sector van de seksindustrie.

Geografische situeert de sector van de seksindustrie in het arrondissement Luik zich hoofdzakelijk op het grondgebied van de stad Luik, in de gemeente Seraing en langs de route de Bruxelles in de gemeenten Awans, Crisnée en Oreya.

Volgens de gemeentepolitie zijn de prostitutie-activiteiten op het grondgebied van de stad Luik geografisch vrij goed af te bakenen. Het gaat om de buurt Souverain-Pont waar men bars aantreft, vitrines, een peepshow en straatprostitutie en de Rue Varin in de buurt van het station Guillemins waar een reeks bars zijn waarin de klanten door het personeel tot verbruik worden aangespoord. Daarnaast bevinden zich op het grondgebied van de gemeente nog zeven tot acht meer deftige clubs met hostesses en cabaretten (Opium, Number 1, Cashmire, Clip, Georges V, Pourquoi Pas, ...). De privéprostitutie wordt in kaart gebracht aan de hand van de krantenadvertenties. Zoals in de meeste andere arrondissementen zou ook hier deze vorm van prostitutie stijgen.

Volgens de gemeentepolitie werken op al deze plaatsen weinig buitenlandse vrouwen. De zedensectie van de BOB schat dat het voor 90 procent om Belgen of Europeanen gaat. De gemeentepolitie verklaart het beperkte aantal vreemdelingen met onzeker of illegaal statuut in deze sector vanuit haar uiterst strenge optreden tegen de uitbaters van de etablissementen. Dat optreden kadert in een doelbewust beleid van de stad, in de eerste plaats gericht op het verzekeren van de openbare rust en veiligheid. De gerechtelijke politie bestempelt deze politieagenten overigens als 'belastingambtenaren' die alles controleren.

In verband met de doorverwijzing van slachtoffers van de mensenhandel, neemt de gemeentepolitie zodra het mogelijk is contact op met de v.z.w. Sürya. Ze erkent dat dit zelden gebeurt "gezien het kleine aantal vreemdelingen in de sectoren die zij controleren". Wat het algemene probleem van de reïntegratie van gewezen prostituees betreft, wenst de gemeentepolitie dat met de betrokken partners het probleem wordt opgelost van de afgifte van een bewijs van goed gedrag en zeden aan personen die actief waren in de prostitutie en dus geregistreerd zijn.

De gemeentepolitie is zich ervan bewust dat de plaatsen die ze controleren slechts het topje van de ijsberg kunnen zijn. Als er al sprake is van netwerken, dan situeert dat probleem zich volgens hen vooral in bepaalde bars en clubs met hostesses "waarvan de uitbaters banden hebben met de onderwereld".

De zedensectie van de Luikse BOB wijst er dan weer op dat sedert 1994, na de wijzigingen in de reglementering m.b.t. de toekenning van een werkvergunning voor 'cabaretartiesten', het aantal meisjes uit het Oostblok sterk is gedaald. Volgens de cijfers waar zij met betrekking tot bepaalde etablissementen over beschikken, daalde dat aantal na de wijzigingen van het reglement van 104 naar 41. De vrouwen die er vandaag nog zijn (maar waarvan ze de nationaliteit niet preciseerden) hebben een werkvergunning A en zijn getrouwd met Belgen, Nederlanders of Duitsers. Volgens de sectie 'georganiseerde misdaad' van de Luikse BOB is de onderwereld van Oost-Europa bijzonder actief in zedenmisdrijven.

Volgens de gerechtelijke politie, die de controles en het onderzoek van de Georges V leidde, is er daarentegen geen sprake van een netwerk in deze Luikse etablissementen. De heer Désiron van de gerechtelijke politie bevestigt dat bij de huiszoekingen die in 1994 in de Georges V werden georganiseerd, niet één van de 7 illegale buitenlandse meisjes die ter plaatse werden aangetroffen een klacht wou indienen: "ze waren er heel gelukkig, net op vakantie". In de Georges V vond bovendien geen prostitutie plaats, want de lokalen lenen zich daar niet toe. Niettegenstaande dit sluit de heer Désiron echter niet uit dat sommige van deze jonge vrouwen via een netwerk of een gelijkaardig circuit in België zijn terechtgekomen. Na een klacht van de uitbater van de Georges V, de heer Laruelle, stelde de gerechtelijke politie overigens een onderzoek in naar een van zijn buitenlandse werkneemsters.

Deze vrouw zou buiten de overeenkomst met hem ook voor een klant van de Georges V gewerkt hebben, wat hem niet beviel. Het onderzoek dat te Eupen werd gevoerd na de arrestatie van een van de 'leveranciers' van de Georges V, was volgens de heer Désiron (we citeren) "niet meer dan een voorwendsel om de GP te naaien".

Omtrent de evoluties van de sector van de seksindustrie in Luik en meer bepaald die van het souteneurschap, stelt de gerechtelijke politie dat de 'kleine garnalen' zijn vervangen door jonge wolven, hoofdzakelijk van de lokale Italiaanse maffia, die de meisjes zeer sterk onder druk zetten. Men onderstreept overigens dat er in elk soort dossier, of het nu om drugs of diefstal gaat, "altijd wel een hoer opduikt".

De gerechtelijke politie vertelt ons dat uit de onderzoeken van enkele etablissementen in het Luikse blijkt dat bepaalde eigenaars 3 tot 4 etablissementen tegelijk uitbaten. Van de clubs met hostesses, die voortdurend van eigenaar veranderen, zijn er op het grondgebied van de stad zeven tot acht in handen van drie tot vier eigenaars.

De privéprostitutie wordt door de gerechtelijke politie systematisch gecontroleerd op basis van advertenties. De controles gebeuren ofwel onaangekondigd, ofwel nadat de baas of bazin op de hoogte werd gebracht van hun komst. Volgens de gerechtelijke politie zijn de privéhuizen "voor 95 procent clean".

In het centrum van Seraing en zijn 'cour des Miracles' is de prostitutie-activiteit aanzienlijk. In het kader van dit rapport hebben we ons niet verdiept in de exacte situatie van de sector van de seksindustrie in Seraing. Met een bezoek aan de twee buurten in kwestie blijkt niettemin duidelijk dat het hier gaat om plaatsen met een grote concentratie van voornamelijk vitrines. Volgens de zedensectie van de Luikse BOB werkt in Seraing een zeer groot aantal buitenlandse vrouwen in deze sector.

Dat wordt bevestigd door de Luikse gemeentepolitie die verklaart dat "de situatie in Seraing heel wat gevaarlijker is dan in Luik doordat het er werkelijk stikt van de buitenlanders". Toen we de zedensectie van de Luikse BOB naar de nationaliteit vroegen van de vrouwen die in Luik in de prostitutie werken, verzekerden ze ons dat de situatie in Seraing heel anders ligt dan in Luik, waar het in 90 procent van de gevallen om Belgische of Europese vrouwen gaat. De gerechtelijke politie wees ons er overigens op dat het milieu van Marseille erg actief was in Seraing en dat ze in dat verband, in nauwe samenwerking met de Franse politie, een onderzoek hadden ingesteld.

De gerechtelijke politie wees er ons op dat de BOB van Seraing, die samen met de gemeentepolitie instaat voor de controles, een onderzoek had ingesteld om de eigenaars van de verschillende prostitutiehuizen te identificeren. Uit het onderzoek bleek dat ze in handen zijn van één of twee personen.

Langs de Route de Bruxelles te Awans, Crisnée en Oreye bevinden zich enkele clubs met hostesses. Het is de BOB van Seraing die verantwoordelijk is voor de controle van deze etablissementen. Met uitzondering van de Refuge, die we hebben besproken in het vorige rapport en in hoofdstuk 1, punt 1.4.1 van het huidige rapport, weten we helemaal niets over wat er zich in deze etablissementen afspeelt. Voor alle duidelijkheid: voor dit rapport namen we geen contact op met de BOB van Seraing of met de politiekorpsen van de betrokken gemeenten. De enige informatie waarover we beschikken komt van de gerechtelijke politie. Die vermoedt dat "misdadgeld vooral in de clubs buiten de stad moet circuleren, daar waar de eigenaars aanzienlijke bedragen in de gebouwen en de inrichting ervan investeren".

4.5.2 Organisatie van de controles

De controles van de verschillende sectoren van de seksindustrie in Luik en omgeving werden in april 1994, na een door het parket van Luik georganiseerd overleg verdeeld.

De gerechtelijke brigade van de Luikse gemeentepolitie kreeg de opdracht om salons, bars, de openbare weg, de clubs met hostesses en de privéprostitutie te controleren. De vijf leden van de gerechtelijke brigade van de gemeentepolitie zijn bevoegd voor de dossiers in verband met "verkrachtingen en pedofilie", "souteneurschap" en "vreemdelingen".

De gerechtelijke politie controleert de privéprostitutie en drie cabarets (Carlton, Georges V, Pourquoi Pas). Af en toe controleren ze ook de clubs met hostesses op het grondgebied van de stad Luik. De sectie zeden is samengesteld uit vier personen.

De sectie 'zeden' van de Luikse BOB, bestaat uit twee personen en staat in voor de controles van bars en clubs buiten de stad Luik.

De sectie 'georganiseerde misdaad' van de Luikse BOB, met zes leden, houdt zich vrijwel uitsluitend bezig met de sector 'tewerkstelling' en dus ook met de dossiers mensenhandel daar waar het gaat om economische exploitatie. De BOB werkt hoofdzakelijk samen met het Arbeidsauditoriaat van Luik.

4.5.3 Het parket

Bij het Luikse parket worden de zedendossiers behandeld door drie substituten. Sedert kort worden de dossiers over mensenhandel onder de noemer 'nr. 37' geklasseerd. Volgens de gegevens van het parket omtrent het luik 'mensenhandel', zouden er in 1996 slechts twee dossiers mensenhandel behandeld zijn.

Het parket bevestigt dat de sector van de seksindustrie systematisch wordt gecontroleerd. Het onderstreept het hoofdprobleem van de toename van de privéprostitutie: zonder huiszoekingsbevel is controle uitgesloten, waardoor er heel wat verborgen prostitutie is. Daarentegen wordt meer onderzoekswerk verricht rond het financiële luik van de bestrijding van de mensenhandel en word er regelmatig samengewerkt met de sectie fiscaliteit. De sociale inspectie wordt via het Arbeidsauditoriaat betrokken.

Met betrekking tot het doorverwijzen van slachtoffers van de mensenhandel naar gespecialiseerde opvangcentra, zoals de VZW Sürya, verwijst het parket ons naar de politiediensten op het terrein. In het kader van het advies dat het parket moet verlenen met het oog op de verlenging van de voorlopige verblijfsvergunning van de slachtoffers, benadrukt het overigens dat ze wil meewerken aan de realisatie van het sociale luik van het tegen de mensenhandel gevoerde beleid. Maar het parket schuift ook naar voor dat het wordt geconfronteerd met het probleem dat het wettelijk advies moet verlenen, waarbij de aard van de overtreding reeds moet bepaald worden.

Het parket onderstreept het probleem van de middelen. Die volstaan niet om een efficiënt repressief beleid te voeren. De zedensectie van de Luikse BOB bevestigt dat ze nauwelijks kan voldoen aan de vragen van het parket en de onderzoeksrechters. Ook zij kan geen pro-actieve onderzoeken meer doen. De gerechtelijke politie is van mening dat de sector van de seksindustrie nog steeds een verwaarloosde sector is. Ze vindt het optreden van parketten en rechtbanken op dit vlak onvoldoende repressief. Volgens de gerechtelijke politie situeert dit probleem zich in Luik hoofdzakelijk op het niveau van de Kamer van Inbeschuldigingstelling en het parket.

4.5.4 De mensenhandel met het oog op economische exploitatie en de samenwerking met het Arbeidsauditoriaat te Luik

Zoals we in punt 4.5.4.2. stelden, is het vooral de sectie 'georganiseerde misdaad' van de Luikse BOB die zich inlaat met de dossiers en controles inzake de handel met het oog op economische exploitatie, sector 'tewerkstelling'. Ze werkt hoofdzakelijk samen met het Arbeidsauditoriaat. In dat kader, en op basis van onze ervaring, zou het Arbeidsauditoriaat enkel in deze zaken tussenbeide komen. Zodra er een dossier economische exploitatie in het kader van een zedenaffaire is, wordt dat dossier naar het parket doorverwezen. We beschikken over geen enkel concreet gegeven dat dit principe tegenspreekt.

De werkzaamheden van de arbeidsinspectie en de Luikse BOB in verband met dit aspect van de mensenhandel, concentreren zich in eerste instantie op twee grote sectoren. Voor de horeca gaat het hoofdzakelijk om het Chinese milieu, terwijl de Thaise en Laotiaanse onderwereld vooral actief is in de textielsector. Naast dit 'Aziatische' milieu, kent de maffia die in Luik actief is volgens de Luikse BOB ook nog twee andere belangrijke origines: de 'Italianen' en de 'landen uit het Oosten', vooral actief in zedenzaken.

In hoofdstuk 3, punt 3.3, gingen we uitgebreid in op de ervaring die werd opgedaan bij de ontmanteling van een clandestien textielatelier te Wareme waarin Thai waren tewerkgesteld. We komen er hier dan ook niet op terug, maar wensen andermaal de efficiëntie te onderstrepen van de samenwerking tussen alle partners in dit dossier.

Op basis van deze ervaring, deelde de sectie 'georganiseerde misdaad' van de BOB ons mee dat ze vandaag de noodzaak inziet van een complementaire aanpak van het humanitaire en repressieve luik van de strijd tegen de mensenhandel. Er is nu sprake van een 'modus vivendi' met betrekking tot de samenwerking met de VZW Sürya. Het gespecialiseerde opvangcentrum bevestigt de goede samenwerking.

Eén van de moeilijkheden die de sectie criminaliteit van de BOB ervaart, is het gebrek aan middelen. Ze bevindt zich, beweren ze, "op de uiterste grens in termen van de capaciteit om onderzoeken in te stellen". De BOB onderstreept ook de beperkingen van de wettelijke termijn van 24 uur om alle judiciale plichten met het oog op een arrestatiebevel te vervullen: "We hebben te weinig tijd om zorgvuldig te werken. We moeten, bijvoorbeeld, betrouwbare tolken vinden, wat in deze milieus niet altijd evident is. Tijdens die 24 uur moeten we heel wat administratief werk verzetten en de betrokkenen verhoren."

Ze erkennen ook dat het probleem niet enkel in termen van bijkomende middelen mag worden gesteld, maar ook in termen van organisatie en taakverdeling. Alleen door een georganiseerde samenwerking kan men de milieus onder controle krijgen. Volgens de BOB is het noodzakelijk om de sensibilisering van de eerstelijns politiediensten m.b.t. het probleem van de mensenhandel op te voeren. Niet alleen op het niveau van de controles en het doorverwijzen van slachtoffers, maar ook op het niveau van de lopende onderzoeken.

4.5.5 Besluiten

Er zijn ons momenteel slechts weinig dossiers bekend inzake mensenhandel in het arrondissement Luik. Volgens het parket zouden er in 1996 slechts een tweetal geopend zijn. Sedert de opening van het gespecialiseerde opvangcentrum voor Wallonië, de VZW Sürya, werden 4 slachtoffers van seksuele exploitatie naar dit centrum doorverwezen en zowat 16 slachtoffers van economische exploitatie (waarvan twee naar het gespecialiseerde opvangcentrum van Brussel, de VZW Pag-asa).

Deze cijfers geven volgens ons een vertekend beeld van de mensenhandel op het grondgebied van het arrondissement Luik. Ze geven wel aan, zoals blijkt uit de kaarten in hoofdstuk 3, welke politiediensten slachtoffers naar de opvangcentra doorverwijzen. We denken dat dit enerzijds verband houdt met het ontbreken van een duidelijk en kordaat beleid inzake de controle van risicosectoren en anderzijds, met het verwaarlozen van het humanitaire luik van de strijd tegen de mensenhandel door bepaalde politiediensten die instaan voor de controles op het terrein. Er moet dringend werk worden gemaakt van een efficiënt beheer van de beschikbare middelen en van een geëngageerd beleid in deze materie. Daarin zou het Luikse parket een rol moeten spelen en de anderen betrekken, zoals de sociale inspectie, de speciale belastingsinspectie en de inspectie van de sociale wetten. Er moet een eind worden gemaakt aan wat momenteel volgens ons een vorm van laksheid is die de uitbouw en de acties van criminele netwerken vereenvoudigt en bevordert.

Op het grondgebied van de stad Luik zou de rol van de gemeentepolitie in samenhang met die van de Rijkswacht moeten worden versterkt. De rol van de Rijkswacht zou moeten worden uitgediept en er moeten meer middelen komen. Volgens ons zou het ook verstandiger zijn om bepaalde etablissementen die zich nu op het grondgebied van de stad bevinden niet langer uit te sluiten van controle door de gemeentepolitie. In onze conclusies komen we nog terug op de belangrijke rol die de gemeentepolitie kan spelen in het kader van de strijd tegen de mensenhandel.

We stellen vast dat de gerechtelijke politie nooit een slachtoffer van de mensenhandel naar een gespecialiseerd centrum heeft doorverwezen. We hebben bovendien nogal wat moeite om de eigenlijke rol van de gerechtelijke politie in de controles van deze sector te begrijpen. Samenvattend lijken de uitspraken van de gerechtelijke politie erop te wijzen dat de mensenhandel en in het bijzonder de vrouwenhandel slechts een marginaal of tijdelijk verschijnsel in het gerechtelijk arrondissement Luik is. Maar we noteerden ook verklaringen die op het tegendeel wijzen, meer bepaald met betrekking tot de evolutie van het souteneurschap, waarover de heer Désiron zelf verklaart dat "het gaat om jonge wolven die de meisjes vreselijk onder druk zetten".

Voor wat de gerechtelijke politie betreft, willen we ook met nadruk wijzen op het gebrek aan 'belangstelling' voor het humanitaire luik van de bestrijding van de mensenhandel. Toen we aan de muur van het kantoor van een commissaris van de gerechtelijke politie een kalender met een 'genereus ontblote' jongedame zagen hangen, vroegen we ons overigens af hoe een slachtoffer van seksuele exploitatie zich moet voelen als hij haar uitnodigt om hem in vertrouwen te nemen. We willen ons helemaal niet als puriteinen of moraalridders opstellen, maar menen toch dat er duidelijke grenzen zijn die men binnen onze instellingen dient te respecteren. Ze werden gecreëerd om onze maatschappij te vertegenwoordigen en de wetten te verdedigen die de vertegenwoordigers van het volk hebben gestemd.

Zoals we in de inleiding stelden, hebben we voor dit rapport de situatie te Seraing niet grondig geanalyseerd. Maar uit de realiteit in die gemeente en het feit dat slechts twee slachtoffers van de mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie door de BOB van Seraing naar Sürya werden doorverwezen, leiden we af dat Seraing bijzondere aandacht verdient in het kader van de uitwerking van een ondubbelzinnig controlebeleid t.o.v. voor mensenhandel gevoelige sectoren in het arrondissement Luik. **Er doen te veel geruchten de ronde, te veel ellendige blikken van jonge buitenlandse vrouwen staren ons van achter de vitrines aan om de huidige toestand niet aan te klagen.**

Diezelfde aandacht zou ten slotte ook moeten gaan naar de etablissementen langs de Route de Bruxelles, plaatsen die meer afgelegen zijn en waar de controle dan ook nog scherper moet zijn.

4.6 Charleroi

4.6.1 Situatieschets

Volgens de gemeentepolitie, de BOB en de organisaties op het terrein (de VZW's Mouvement du Nid en Espace-P) kan men in Charleroi en omgeving vier soorten activiteiten in de sector van de seksindustrie onderscheiden: straatprostitutie, bars en cabarets, vitrines en privéprostitutie. In de Ville Basse bevinden zich ook twee peepshows. Deze prostitutie-activiteiten zijn, voor zover men ze kan lokaliseren, geografisch verdeeld over vijf belangrijke gebieden.

Eerst en vooral is er de 'triangle' in de Ville Basse. Dit is zowat de enige plaats in Charleroi waar men straatprostitutie aantreft. Het gaat hoofdzakelijk om verslaafde jonge vrouwen van Belgische of Europese origine. In deze wijk bevinden zich ook een tiental etablissementen met shows en prostitutie. In deze etablissementen zouden zowel Belgische als buitenlandse meisjes werken. Niemand kan ons inlichtingen verschaffen over het verblijfsstatuut van de buitenlandse vrouwen. In de Ville Haute zijn enkele bars langs eenzelfde boulevard geconcentreerd. Af en toe treft men hier ook straatprostitutie aan.

Verder zijn er nog enkele bars langs de Route de Philippeville in het zuidoosten van Charleroi enerzijds, en langs de N5 naar Brussel in het noorden van Charleroi anderzijds (meer bepaald ter hoogte van Bons-Villers). Niemand kan ons informatie geven over de herkomst van de mensen die in deze etablissementen werken.

Ten slotte is er het 'onzichtbare' deel van de prostitutie in de privéclubs. De BOB spoort ze op via krantenadvertenties, maar ze kan ons niet vertellen of er op deze plaatsen ook netwerken actief zijn. Volgens de gemeentepolitie neemt de privéprostitutie overigens toe. Ze maakt zich zorgen over het grote aantal alleenstaande jonge moeders die deze vorm van prostitutie thuis beoefenen om de eindjes aan elkaar te knopen.

4.6.2 Organisatie van de controles

Het bestaan van een formele overeenkomst over de verdeling van de controles in de sector van de seksindustrie tussen de verschillende politiediensten in Charleroi wordt door het parket van Charleroi niet bevestigd. De gemeentepolitie liet ons echter weten dat het parket in dit verband een werkvergadering organiseerde waarop alle politiediensten aanwezig waren. Die vergadering veranderde echter niets aan de traditionele verdeling van de controles tussen de politiediensten. De straatprostitutie wordt nog steeds gecontroleerd door de gemeentepolitie, die zich uitsluitend met dit deel van de sector van de seksindustrie inlaat. De BOB staat in voor de controle van de rest van de sector. De gerechtelijke politie is op het terrein dus niet aanwezig. Volgens de gemeentepolitie is dit operationeel gezien een logische verdeling. Maar voor ons blijft het onduidelijk of de keuze om de opdracht van de gemeentepolitie te beperken tot de straatprostitutie voortvloeit uit een keuze van de stad Charleroi zelf.

De gemeentepolitie laat ook weten dat ze in de praktijk, bij gebrek aan manschappen, de straatprostitutie in de Ville Basse enkel nog gericht controleert. Het is overigens hoofdzakelijk met het oog op het handhaven van de openbare orde en de rust in de wijk dat de gemeentepolitie die controles uitvoert. Ze beweert dat ze in dit kader meer informatie wil verstrekken over de hulpverleningsmogelijkheden voor de vrouwen die op straat worden aangehouden. Met betrekking tot de mensenhandel kent de gemeentepolitie geen enkel dossier. Wel werd de VZW Sürya uitgenodigd om haar activiteiten op een informatiebijeenkomst toe te lichten.

De BOB laat ons weten dat de zedensectie momenteel geen enkel medewerker meer telt. Dat zou onder meer te wijten zijn aan het onderzoek van Neufchâteau. Ze voert dan ook geen controles meer uit in de sectoren van de seksindustrie waarvoor ze verantwoordelijk is (bars, cabarets, privéprostitutie). Ze beweert dat ook de stadssectie, die deze opdracht momenteel van de onbemande zedensectie overneemt, niet in staat is om een echte controle van de sector te verzekeren. De sectie beschikt inderdaad over te weinig manschappen om echt speurwerk en pro-actief onderzoek te verrichten naar eventuele overtredingen in bars, cabarets en privéprostitutie. Ze vertelt dat ze nauwelijks 80 procent kan verwerken van de belangrijke informatie met betrekking tot de drugshandel die 'spontaan' aan de brigade wordt verstrekt. De BOB onderstreept dus het schreeuwend tekort aan manschappen om een efficiënt optreden in deze sector te verzekeren. In het kader van de dossiers mensenhandel en zeden vindt ze het bovendien wenselijk om vrouwelijke agenten te rekruteren, wat nog steeds niet is gebeurd.

Vóór deze toestand, d.w.z. vóór augustus 1996, lanceerde de BOB een pilootproject i.v.m. de controle van de privéprostitutie. Ze is ook nog altijd betrokken bij een reeks nationale onderzoeken, met name in de Chinese horeca.

Ten slotte signaleert de BOB dat er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een handel in Poolse vrouwen met het oog op prostitutie via een Turks netwerk dat momenteel zou worden uitgebouwd. Tegelijk zou één en ander er ook op wijzen dat de Marseillaanse onderwereld zou hebben geprobeerd om invloed te verwerven in de sector van de bars in Charleroi.

Van eind 1995 tot vandaag werden vanuit Charleroi slechts twee slachtoffers van mensenhandel doorverwezen naar een gespecialiseerd opvangcentrum, meer bepaald naar de v.z.w. Sürya. In beide gevallen gebeurde dat door de BOB.

Eén van de twee dossiers betreft een geval van mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie in een bar in de Ville Basse waar shows worden opgevoerd. Het onderzoek werd in augustus 1995 geopend en is nog steeds lopende. Het etablissement in kwestie zou opnieuw opduiken in het dossier dat te Eupen werd geopend in het kader van de arrestatie van een 'leverancier' van meisjes uit het oosten voor de Georges V te Luik.

Het andere dossier betreft een jong meisje dat economisch werd geëxploiteerd in het kader van een au pair contract.

4.6.3 Het parket

In oktober 1996 werd het parket van Charleroi volledig gereorganiseerd. Van belang wat ons betreft, is de oprichting van een sectie stadscriminaliteit, een sectie georganiseerde misdaad (drugs en autozwendel) en een sectie misdaadgeld. Gevallen van mensenhandel kunnen immers door één of meerdere van deze secties worden behandeld.

Het parket erkent overigens dat er tot op vandaag weinig aandacht was voor de problematiek van de mensenhandel. Het kan ons dan ook geen enkele informatie verstrekken over het bestaan van netwerken of internationale organisaties. Desalniettemin wees een substituut ons op dezelfde aanwijzingen die we ook van de BOB ontvingen. Volgens die aanwijzingen zouden, in het kader van de drugshandel in het Turks milieu, jonge Poolse vrouwen worden gedrogeerd en in de prostitutie gedwongen. Volgens dezelfde substituut zou er "weinig of niets" kunnen worden gedaan om deze jonge vrouwen uit het milieu te halen, gezien hun verslaving.

De procureur des Konings van Charleroi vertelt ons dat hij zou willen meewerken aan een systeem van systematische controle van sectoren die gevoelig zijn voor mensenhandel. In dit perspectief, acht hij een samenwerking met de sociale inspectie heel goed mogelijk. Om een dergelijk systeem operationeel te maken, is het volgens hem absoluut noodzakelijk dat alle partijen meer manschappen krijgen.

De procureur des Konings erkent ten slotte ook de noodzaak van een meer slachtoffergerichte aanpak van het parket. Het Centrum heeft ook voorgesteld om een informatiebijeenkomst te organiseren over de rechten van vreemdelingen en de wetgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

4.6.4 Besluiten

Er is een duidelijke aanwezigheid van prostitutieactiviteiten in twee wijken van Charleroi en langsheen twee nationale banen. De omvang ervan is enigszins te vergelijken met die te Gent.

Sinds het bestaan van Sürya werd één slachtoffer van mensenhandel in de prostitutiesector uit Charleroi doorverwezen.

Er is enige onduidelijkheid over het al dan niet formele karakter van de taakverdeling tussen de politiediensten inzake de controle van de prostitutiesector.

De controle op de sector is totaal ontoereikend voor wat het zichtbare, commercieel geëxploiteerde deel van de sector betreft. De politie van Charleroi beperkt zich tot de straatprostitutie. Het wekt wel enige verwondering dat de gemeentepolitie, ook al is de controle op alle andere vormen van (exploitatie van) prostitutie theoretisch toevertrouwd aan de rijkswacht, kennelijk niet weet wat er zich in de stad in deze sector afspeelt. Men zou redelijkerwijze kunnen verwachten dat de gemeentepolitie zich toch af en toe zou informeren bij de rijkswacht om de krachtlijnen van hun bevindingen te kennen.

De controle zoals die in Charleroi wordt opgenomen, zonder evenwel een intentieproces te maken, moet zowat een droom zijn voor het gevestigde milieu dat de prostitutie exploiteert.

De sectoren die enige concurrentie kunnen vormen, straatprostitutie en privé-prostitutie, worden in mindere of meerdere mate gecontroleerd, het commercieel geëxploiteerde circuit wordt nagenoeg niet gecontroleerd en als nieuwe milieus een plaats trachten te veroveren wordt daar de nodige aandacht aan geschonken.

- De strijd tegen de mensenhandel en de aandacht voor de slachtoffers is er nagenoeg onbestaand. Momenteel worden hiervoor onvoldoende tijd en middelen vrijgemaakt. Het lijkt nogal voor de hand te liggen dat de doorverwijzing van een slachtoffer op een jaar tijd niet in overeenstemming is met de reële problematiek van mensenhandel in deze regio. De gemeentepolitie, de rijkswacht en het parket zijn in mindere of meerdere mate bereid meer aandacht te schenken aan deze problematiek. Misschien kan er dan iets concreets gebeuren voor de Poolse vrouwen die met toediening van drugs in de prostitutie geëxploiteerd worden.

In nagenoeg elk contact werd ons bevestigd dat de georganiseerde criminaliteit in de regio van Charleroi sterk uitgebouwd is. Als dit zo is dan dringt zich voor deze regio een aanpak op die vertrekt vanuit een reëel beeld omtrent de georganiseerde misdaad met de daaraan inherent verbonden vertakkingen van het milieu in diverse instellingen. Er kan vastgesteld worden dat een aantal gerechtelijke onderzoeken succesvol aangepakt worden maar de indruk beklijft dat dit teveel beperkt blijft tot een aanpak van dossier per dossier en vooral dat teveel dossiers ononderzocht blijven. Men kan eerder aannemen dat het crimineel milieu zijn positie in deze omstandigheden nog kan verstevigen dan dat er sprake zou zijn van de georganiseerde misdaad terug te dringen.

Het Centrum meent dat de regering spoedig maatregelen moet nemen om de effectieven van de politiediensten te versterken om de criminaliteit op te sporen en dat het parket, eventueel versterkt, zodanig moet georganiseerd worden dat een efficiënt vervolgingsbeleid kan gevoerd worden. Het Centrum meent dat het gemeentebestuur van Charleroi een ruimere opdracht en de nodige middelen moet geven aan de politie om een sterkere rol te spelen in de controle op de prostitutiesector. Hieromtrent refereren wij naar de stad Gent.

4.7 Algemene besluiten

Het beeld van de prostitutiesector

De gegevens die beschikbaar zijn verschillen sterk van stad tot stad en arrondissement tot arrondissement.

Gent heeft een nagenoeg volledig overzicht op de sector.

In Charleroi daarentegen is er geen relevante informatie beschikbaar. In Brussel, Luik en Antwerpen beschikt de gemeentepolitie over informatie maar deze is niet volledig en laat dus slechts een gedeeltelijke analyse toe met betrekking tot de problematiek van de mensenhandel.

Analyses over de exploitatie van de sector zijn er nagenoeg niet voorhanden. Doorgaans beperkt zich dit tot enkele gegevens die kunnen afgeleid worden uit informatie van het kadaster en enkele invloedsdomeinen van bepaalde pooiers. Hier en daar beschikt men over aanwijzingen over machtsstructuren en invloedsferen van mekaar al dan niet beconcurrerende milieus. Financiële analyses omtrent bepaalde pooiers, milieus of buurten zijn zo goed als onbestaand. In Antwerpen worden in een heel aantal panden waar nochtans veel geld circuleert geen exploitanten geïdentificeerd. In deze stad is de aanwezigheid van asielzoekers in de prostitutiesector fenomenaal. Brussel kent dit probleem ook, maar in mindere mate.

De informatie over de prostitutiesector wordt door een aantal politiediensten regelmatig overgemaakt aan de A.P.S.D.

Dit besloten gecentraliseerd gegevensbestand wordt regelmatig geraadpleegd (165 keer in 1996 en bij extrapolatie wordt dit wellicht 250 keer in 1997) door diverse politiediensten. Het zijn trouwens alleen politiediensten die toegang hebben tot dit bestand. De opgeslagen gegevens zouden kunnen gebruikt worden om analyses te maken omtrent mensenhandel doch hiervoor zou het computerprogramma verder moeten uitgewerkt worden en zouden de inlichtingsformulieren moeten aangepast worden om meer specifieke gegevens te verzamelen. Het is met het huidige programma niet mogelijk een beeldopname te maken van de reële activiteiten in de prostitutiesector in België. Het Centrum dringt erop aan dat spoedig de nodige maatregelen genomen worden om de gebruiksmogelijkheden van de gegevensbestanden te verhogen en de volledigheid en tijdige actualisering van de input te waarborgen.

De organisatie van de controle

De organisatie van de controle varieert van heel goed (bijna volledig) in Gent tot ondermaats in Charleroi. De concrete gegevens hebt u kunnen lezen in de deelverslagen.

Het ligt voor de hand dat er een nauwe relatie bestaat tussen de systematische controle op de prostitutiesector en de resultaten inzake opsporing van mensenhandel. De resultaten in Gent zijn in dat verband veelbetekenend. Men heeft er de situatie het best onder controle en bovendien detecteert men er in verhouding met de omvang van de sector het meest aantal gevallen van mensenhandel. In de andere steden zijn de dossiers van mensenhandel die in deze sector opgespoord worden ofwel incidentele vaststellingen ofwel het resultaat van controles of gerichte opsporingen die slechts een deel van de sector bestrijken.

Het aantal opsporingen van dossiers van mensenhandel en het daarmee gepaard gaan van doorverwijzingen van slachtoffers van mensenhandel is evenwel niet recht evenredig met het aantal controleactiviteiten. De gerechtelijke politie van Brussel doet veel controles maar heeft nog nooit een slachtoffer van mensenhandel doorverwezen en over het aantal dossiers mensenhandel dat zij uit eigen onderzoek geopend heeft zijn ons geen gegevens bekend. Ook de politiediensten van Charleroi en Luik presteren op dat vlak zwak.

De effectiviteit van het opsporingswerk rond mensenhandel is afhankelijk van de kwaliteit van de eerstelijnscontrole.

De belangrijkste kwaliteiten van een eerstelijnscontrole zijn:

- de regelmaat en de volledigheid;
- een systematische aanmelding, met een informatief gesprek, voor de (buitenlandse) vrouwen die nieuw in de sector komen werken;
- het inschakelen van vrouwelijk personeel met een aangepast profiel;
- het verzekeren van een systeem van rotatie en interne controle;
- een strikte controle op het respect voor de sociale wetgeving;
- een benadering vanuit een duidelijk concept over het misdrijf mensenhandel;
- het aanleggen en bijhouden van een degelijk gegevensbestand en het overmaken van de gegevens aan de A.P.S.D.;
- het in kaart brengen en analyseren van de sector.

Uit de evaluatie van de situatie op het terrein leiden wij af dat er een goed functionerende complementariteit moet zijn tussen de taken die door de gemeentepolitie uitgeoefend worden en deze die door de rijkswacht en de gerechtelijke politie uitgeoefend worden.

De eerstelijnscontrole, zonder evenwel een exclusiviteit te worden, moet door de gemeentepolitie uitgevoerd worden. De gerechtelijke onderzoeken en de gerichte acties inzake mensenhandel gebeuren hoofdzakelijk door de rijkswacht. De gerechtelijke politie wordt ingeschakeld voor omvangrijke dossiers en voor de financiële benadering. Het is niet aan het Centrum om zich uit te spreken over de taakverdeling tussen de federale politiediensten maar wij kunnen wel vaststellen dat de opties inzake specialisaties die in dat verband genomen werden door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken in de praktijk werkbaar kunnen zijn. Om de goede samenwerking tussen de politiediensten in deze materie te waarborgen moet het parket de stuwende kracht zijn om met alle partners regelmatig overleg te organiseren en een duidelijk vervolgingsbeleid uit te tekenen.

Om het optreden van de gemeentepolitie te ondersteunen moeten de gemeenten in een degelijk politiereglement voorzien omtrent onder meer de bestemming van panden voor prostitutie, het personeel in prostitutiepanden en bars, enz. Een duidelijke clause die bevoegdheden voorziet voor een daadwerkelijk optreden moet de effectiviteit van het reglement waarborgen. De gemeenten zouden er beter aan doen om de zeer hoge taksen op de prostitutieactiviteiten af te schaffen. Blijkbaar wordt dit in sommige vonnissen tegen hen gebruikt om exploitatie van prostitutie niet te vervolgen. Het komt in eerste instantie toe aan het federale niveau om op sociaalrechtelijk vlak en inzake de fiscaliteit de correcte bijdragen te innen op de reële prestaties die verricht worden en de inkomsten die gerealiseerd worden.

Overall moeten wij vaststellen dat het aantal effectieven te laag ligt. Een belangrijke versterking en een verhoging van de doelmatigheid van het optreden kan verkregen worden door het systematisch inschakelen van de cellen mensenhandel van de sociale inspectie bij de eerstelijnscontrole en naar gelang de aard van de dossiers bij gerichte acties en concrete gerechtelijke onderzoeken. In Gent en Antwerpen wordt deze samenwerking uitgebouwd.

In Brussel, Antwerpen, Luik en Charleroi moeten de inspanningen van de gemeentepolitie duidelijk verhoogd worden.

Voor Antwerpen en Charleroi meent het Centrum dat een versterking van de effectieven en de effectiviteit van de federale politiediensten en het gerecht noodzakelijk is. Dit zowel ter bestrijding van de mensenhandel als voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

De cijfers over de aanwezigheid van vrouwen in de politiediensten die doorgaans verstrekt worden werken

eerder verhullend. Op het terrein moeten wij vaststellen dat zowel in de eerstelijnscontrole als in de opsporingsteams zo goed als geen vrouwen aanwezig zijn. In Gent blijkt nochtans uit ons onderzoek dat het inschakelen van vrouwen in deze taken een toegevoegde waarde geeft. Het is noodzakelijk dat de Minister van Binnenlandse Zaken sterke impulsen geeft aan de gemeentepolitie en de rijkswacht om hierin op korte termijn vooruitgang te boeken. Dit zou onder meer kunnen voorzien worden in het kader van de samenlevingscontracten.

De financiële aanpak van de exploitatie van de mensenhandel is nog zeer ondermaats. Er is bijna geen samenhangend optreden tussen het gerecht, de sociale inspectie en de fiscale administratie. Zo zijn er bijvoorbeeld prostitutiepanden die bij de politiediensten bekend staan maar waarvoor de eigenaar ongehinderd een aangifte doet als wordt het pand verhuurd voor gewone bewoning. Hij betaalt hiervoor dus geen belastingen. De gemeentelijke politiediensten zouden nochtans hun gegevens systematisch kunnen overmaken aan de administratie van de belastingen.

Het artikel 6 van de wet op de mensenhandel, bijzondere verbeurdverklaring, wordt niet systematisch toegepast.

Voorlopig beslag bij de vaststelling van een misdrijf duurt in vele gevallen slechts enkele weken. Voordat de zaak voorkomt verstrijken er nogal eens enkele jaren en kunnen de goederen verdwenen zijn.

De betrokkenheid van de sociale inspectie neemt toe maar men mag aannemen dat voor een groot deel van de reële prestaties in deze sector geen bijdragen betaald worden.

De evaluatie van de situatie toont aan dat het voorstel van het Centrum om in de schoot van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel een werkgroep op te richten rond de problematiek van de systematische controle in de prostitutiesector meer dan noodzakelijk was. Wij hopen dat de betrokken departementen de geschetste problematiek ernstig zullen nemen en dit vertalen in operationele maatregelen.

HOOFDSTUK 5 : AKTIVITEITEN EN EVALUATIES VAN DE NGO'S

5.1 Payoke - Asmodee in Antwerpen

5.1.1 Inleiding

Payoke is nu ongeveer 7 jaar met de problematiek rond mensenhandel bezig. En nog steeds stelt Payoke vast dat zijn werk vaak niet meer is dan een druppel op een hete plaat.

Dat er veel aandacht is voor het verschijnsel vrouwenhandel in de pers is positief. Maar nog al te vaak worden er verkeerde linken gelegd. Slachtoffers van vrouwenhandel noemt men prostituees, dit is een stigmatisering. Slachtoffers van vrouwenhandel zijn geen prostituees. Sommige vrouwen zijn in een situatie verzeild geraakt waarin ze niet anders konden dan seksuele diensten te verlenen. Daarentegen zien we een groeiende groep van slachtoffers van mensenhandel die in andere sectoren terechtkomen : als dienstmeisje, als au-pair, in een schijnhuwelijk,...

Sinds de belangrijke testcase, op het vlak van vrouwenhandel in 1991 bij Payoke terechtkwam (het Marokkaanse meisje Sarah) is het aantal dossiers inzake vrouwenhandel almaar toegenomen.

Onze dagelijkse ervaring met de realiteit, leert dat het crimineel milieu steeds sneller en met nieuwe methodieken te werk gaat en steeds weer opnieuw achterpoortjes vindt in het huidig wettelijk kader.

Payoke heeft in 1996 98 dossiers behandeld. Het betrof 6 mannen en 92 vrouwen. 47 onder hen zijn Nigerianen, 23 afkomstig uit de landen van Oost-Europa en 13 uit Latijns-Amerika.

5.1.2 Systemen van mensenhandel

Na de explosie van 1995 waarin we een enorme stijging ervaarden van het aantal slachtoffers uit Nigeria, moeten we constateren dat deze trend zich ook in 1996 heeft verdergezet : vrouwen, almaar jongere meisjes, worden in Nigeria gecontacteerd met de belofte van werk. Ze worden o.m. aangesproken in discotheken, of bij de uitgang van scholen. Er zijn contactpersonen die geld voor tickets e.d. voorschieten. Vervolgens komen deze meisjes via Londen, Parijs of Frankfurt in België terecht. Hier worden ze verkocht en meestal gedwongen om in de raamprostitutie te werken. Enkele dagen na hun aankomst worden zij door de mensenhandelaars zelf naar "het klein kasteeltje" gestuurd om een aanvraag tot politiek asiel in te dienen. Die aanvragen tot politiek asiel worden nooit ontvankelijk verklaard, het systeem geeft echter wel kansen om hiertegen in beroep te gaan ; zolang het beroep loopt, is de vrouw in kwestie legaal in België. Daarnaast kennen we ook nog steeds andere systemen waar vrouwen op de huwelijksmarkt aangeboden worden.

5.1.3 De wet op mensenhandel

1996 was op juridisch vlak een belangrijk jaar. In de zomer van 1996 stelde een slachtoffer van mensenhandel zich voor het eerst burgerlijke partij in de zaak tegen haar pooiers (waaronder haar eigen echtgenoot). In de rechtbank van eerste aanleg werd de zaak in haar voordeel bepleit. Er werd een schadevergoeding toegekend van 50.000 BEF. Dit mag slechts een start zijn van een hele reeks gelijkaardige dossiers, waarin de slachtoffers eindelijk erkenning krijgen van het leed dat hen werd aangedaan. Toch zijn er nog heel wat gaten in de wet.

Het gaat vaak om moeilijk bewijsbare misdaden. Bovendien zijn er, zo blijkt, te veel mogelijkheden voor de daders om tussen de mazen van het net te glijpen. Recentelijk werd aan Payoke het recht op burgerlijke partijstelling toegekend. In de toekomst zal bekeken worden hoe we deze erkenning praktisch zullen toepassen. Het juridisch aspect zal wellicht nog belangrijker worden. Meer en meer processen zullen immers leiden tot uitspraken naar de slachtoffers toe. Een goede samenwerking met de rijkswacht, BOB sectie zeden, is eveneens onontbeerlijk. Zij werden immers na de beslissingen in het vijfhoeksoverleg officieel bevoegd inzake mensenhandel. Dat betekent dat er binnen deze dienst voldoende know-how moet aanwezig zijn om slachtoffers van mensenhandel op de juiste manier te benaderen.

5.1.4 Knelpunten in de hulpverlening

Verblijfsdocumenten

In 1996 zijn de contacten met de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in Brussel zeer frequent en vruchtbaar geweest. Toch blijken er nog enkele obstakels te zijn bij het overgaan naar de fase van het toekennen van de inschrijving in het vreemdelingenregister, d.i. een stap die afhangt van het advies van het Parket dat de klacht onderzoekt. Dat proces verloopt zeer traag en heeft als consequentie dat vele vrouwen meerdere malen hun aankomstverklaring voor slechts twee maanden verlengd krijgen. Hun toekomst kunnen ze dus enkel op korte termijn plannen. Dit brengt aldus veel onzekerheid mee voor het slachtoffer in kwestie en vormt een zeer belangrijk obstakel in de sociaal-psychologische begeleiding van de vrouw in kwestie.

Tewerkstellingsattest

Reeds in vorige jaarverslagen schreven we dat we in de praktijk met heel wat problemen te kampen hebben, wat betreft het afleveren van een tewerkstellingsattest : een aantal van de vrouwen die bij Payoke in begeleiding is, heeft slechts een geldige aankomstverklaring voor twee maanden. Bij vernieuwing van een aankomstverklaring van die duur, duurt het ongeveer vier weken vooraleer alle administratieve verrichtingen gebeurd zijn en deze vrouw dus mag gaan werken. Daarna dient de aankomstverklaring weer te worden vernieuwd en dient de werkgever dus weer vier weken te wachten tot de betrokken werknemer de tewerkstelling kan hervatten.

Om dit probleem te verhelpen zijn we in 1996 gaan praten met het Ministerie van Tewerkstelling. Na dat gesprek kwamen we tot de afspraak dat we vanuit Payoke alle aanvragen vier weken eerder zouden indienen. Aangezien de administratieve molen een viertal weken in beslag neemt, zou dat betekenen dat alles nu continu zonder problemen zou kunnen verlopen. De praktijk blijft echter uitwijzen dat ook dit (nog) niet werkt.

Alle administratieve verplichtingen worden nagekomen, maar toch ontvangen we zelden of nooit de bevestiging betreffende de toelating tot tewerkstelling vanuit het Ministerie van Tewerkstelling. Ook daar kan men ons niet zeggen waar een bepaald dossier telkens vastzit. Bovendien blijven de tewerkstellingsmogelijkheden beperkt.

Om hun kansen hier te verbeteren zoeken we samen met de vrouwen naar opleidingen die hen interesseren en die bovendien bruikbaar zijn of bij een integratie in ons land, of na een eventuele repatriëring naar het thuisland, een alternatief aanbieden naar tewerkstelling. Dit draagt bij tot een beter zelfbeeld en tot een meer gestructureerd en dus stabiel leven voor het slachtoffer.

Financiële middelen

Het blijft voor Payoke erg moeilijk om met de beschikbare financiële middelen een adequaat opvangs- en begeleidingssysteem uit te bouwen naar de slachtoffers toe.

We beschikken over te weinig personeel om de begeleiding van de slachtoffers op een verantwoorde manier uit te bouwen. Dit brengt vaak spanningen teweeg en dwingt ons ook tot het maken van keuzes ; we kunnen nu eenmaal niet alles tegelijk in het oog houden, zodat "het milieu" vaak meer greep heeft op de slachtoffers dan wij zelf.

Onze regering spreekt over meer middelen voor de opvang van slachtoffers. Elk jaar moet Payoke echter maanden wachten op de OCMW-uitkeringen voor de slachtoffers doordat de overheidsadministratie niet vlot genoeg werkt.

5.2 Pag-asa in Brussel

5.2.1 Activiteitenverslag

Het opvang- en begeleidingswerk van Pag-Asa geraakte in 1996 op kruissnelheid. In totaal werd 75 maal beroep gedaan op onze diensten, waarbij in 63 gevallen een effectieve begeleiding werd opgezet. 37 mensen werden opgevangen in het onthaalhuis ; daarnaast werden 26 slachtoffers van mensenhandel ambulante begeleid. Het gaat hier om 19 mannen en 44 vrouwen, waarvan 18 minderjarigen. Ze zijn afkomstig uit 22 verschillende landen. Het merendeel van de begeleide slachtoffers is van Oosteuropese herkomst (33). Daarnaast werden 13 Aziaten begeleid, 11 Afrikanen, 5 mensen uit Latijns-Amerika en 1 vrouw met de Franse nationaliteit. De gemiddelde duur van een begeleiding bedraagt 55 dagen.

Het aantal begeleidingen kende een gestage groei. Waar er bij het begin van het jaar 4 ambulante begeleidingen werden verzorgd, liepen er op 31 december 1996 in totaal 39 begeleidingen, waarvan 21 ambulante en 18 residentieel.

Behalve de begeleiding op de diverse vlakken, medisch, psychisch, sociaal, administratief en juridisch, werden voor de bewoners diverse activiteiten opgezet, vaak in samenwerking met andere organisaties. Daarbij was er een sterke aandacht voor vormingsactiviteiten. De meeste bewoners volgden zo een taalcursus en daarnaast soms ook andere opleidingen. Maar ook op het vlak van de ontspanning werden verschillende initiatieven genomen, onder meer met een vakantieverblijf in de Vlaamse Ardennen.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat het totale takenpakket niet kan behartigd worden door het beperkte begeleidingsteam, zodat voor heel wat werk beroep wordt gedaan op vrijwilligers.

Ondertussen blijft het ons wel verbazen dat, ondanks de talrijke verklaringen die worden afgelegd, er nauwelijks veroordelingen zijn uitgesproken tegen de exploitanten. We wachten nog op het eerste dossier, waarbij in de rechtbank aan de slachtoffers recht wordt gedaan.

5.2.2 Evaluatie

Samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken

Met de Dienst Vreemdelingenzaken verloopt de samenwerking momenteel goed. De nodige inlichtingen worden vlug en correct doorgegeven. Ook de administratieve aangelegenheden worden vlot afgehandeld. We willen hierbij benadrukken dat deze samenwerking sterk wordt bevorderd door de coördinerende functie die binnen de Dienst is voorzien. We hopen dan ook dat de nieuwe werkwijze binnen de Dienst Vreemdelingenzaken, waarbij een ruimere bevoegdheid bij de afhandeling van de dossiers wordt toevertrouwd aan de diverse bureaus, deze samenwerking niet in gedrang brengt.

Positief bij deze werkwijze lijkt alvast dat meer ambtenaren geïnformeerd geraken over en betrokken bij de toepassing van de omzendbrief van 7/7/1994. Een nadeel, waarover moet worden gewaakt, is echter dat de communicatie met andere instanties (opvangcentra, gemeenten,...) niet wordt bemoeilijkt. Ook zou het verschillend hanteren van dezelfde feiten in de verschillende bureaus de samenwerking kunnen bemoeilijken.

Samenwerking met de Parketten

Geleidelijk blijkt de problematiek van de mensenhandel bij de gerechtelijke instanties meer gekend en erkend te worden. Toch blijft de samenwerking zeer ongelijkmatig en sterk afhankelijk van het engagement van individuele magistraten. Het blijft ons verrassen dat bij het Brusselse Parket een zeer goede samenwerking tot stand kwam met Substituut Mevr. De Vroede, terwijl andere diensten absoluut niet in beweging komen omtrent de problematiek. Zo blijft de vaststelling geldig, die ook reeds op het einde van het eerste werkjaar 1995 werd gemaakt : het aantal meldingen via het Brusselse Parket blijft opvallend laag.

Waar er reeds een samenwerking tot stand kwam, is deze zeker nog voor verbetering vatbaar. Zo zou de begeleiding van de slachtoffers aanzienlijk worden vergemakkelijkt, wanneer de parketten vroegtijdig hun advies omtrent een ingediende klacht medelen aan de sociale organisaties als Pag-Asa en aan de Dienst Vreemdelingenzaken.

Samenwerking met de Politiediensten

De rechten waarop slachtoffers van mensenhandel aanspraak kunnen maken, worden hen nog al te vaak niet toegekend. De verschillende politiediensten blijken er zeer verschillend mee om te springen. Is het een kwestie van onvoldoende bekendheid van de omzendbrief, een kwestie van gebrek aan wil of is de oorzaak nog elders te zoeken ?

Het resultaat blijft in ieder geval gelijk : slachtoffers van praktijken die onder de noemer van mensenhandel vallen, worden niet als zodanig behandeld.

In 1996 werden bij Pag-Asa in totaal 75 meldingen van slachtoffers gedaan, onder meer door verschillende politie- en rijkswachtdiensten. Toch blijft het aantal meldingen van politie en rijkswacht uit de Brusselse gemeenten opvallend laag, en meestal slechts na de tussenkomst van andere instanties (Parket, Vreemdelingenzaken, sociale diensten,...). Van de Gerechtelijke Politie kwam er zelfs geen enkele verwijzing.

Al te vaak lijkt het er nog op dat Rijkswacht en Politie onvoldoende vertrouwd zijn met de mogelijkheden, die in de Omzendbrief van 7 juli 1994 worden geboden. Nu worden de slachtoffers vaak onmiddellijk na een politieoptreden verhoord. De verklaringen die daarbij worden afgelegd zijn vaak onvolledig of zelfs onjuist. Een betrouwbare tolk staat dikwijls ook niet onmiddellijk ter beschikking. Het is dan ook niet verwonderlijk dat verklaringen achteraf moeten worden aangevuld en gecorrigeerd ; soms worden ze achteraf volledig ingetrokken. Het lijkt ons dan ook dat het onderzoek er vaak mee gebaat zou zijn wanneer aan mogelijke slachtoffers meer systematisch de kans wordt geboden om zich te laten begeleiden in een gespecialiseerd opvangcentrum als Pag-Asa. Zo kunnen ze immers aanspraak maken op de uitreiking van een 'Bevel om het grondgebied te verlaten binnen de 45 dagen'. Op die manier wordt de bedoeling van de omzendbrief waargemaakt, en kunnen de slachtoffers bewust kiezen om aan een onderzoek mee te werken en klacht neer te leggen.

Tenslotte stelden we vast dat aan de slachtoffers soms onrealistische vooruitzichten werden voorgehouden, wellicht om hen tot medewerking te motiveren.

De begeleiding van de mensen in kwestie werd daardoor echter achteraf meer dan eens bemoeilijkt.

Samenwerking met Gemeentelijke administraties

Bij verschillende Brusselse gemeenten moet een onwil worden vastgesteld om constructief mee te werken aan de begeleiding van slachtoffers mensenhandel. In Elsene en Etterbeek kost het telkens opnieuw heel wat inspanningen om de instructies van de Dienst Vreemdelingenzaken omtrent het toekennen van verblijfsdocumenten correct te doen toepassen. Ook is het onbegrijpelijk dat het afleveren van een "BIVR - Tijdelijk Verblijf" in Brussel 6 weken vertraging oploopt, dit met heel wat negatieve gevolgen voor de betrokkene. De vrees bestaat dat de nieuwe werkwijze binnen de Dienst Vreemdelingenzaken, waarbij de verschillende bureaus de dossiers behandelen, de samenwerking nog kan bemoeilijken.

Ook de communicatie met de O.C.M.W.'s verloopt op vele plaatsen stroef.

Problemen in de begeleiding

Het beperkte perspectief dat aan de slachtoffers in begeleiding kan worden geboden, bemoeilijkt de relatie. "Hoe lang zal het juridische onderzoek duren?" "Komt het tot een proces en wanneer?" "Hoe lang krijgt het slachtoffer nog verblijfsrecht?" Evenveel vragen waarop het antwoord uitblijft en die het vertrouwen in de hulpverlening bemoeilijken.

Een vijftal vrouwen die in het opvanghuis verbleven hadden één of meerdere kinderen in het thuisland. Hun verantwoordelijkheid tegenover hen, soms ook financieel, betekende meestal een psychologische belasting en hypothekeerde de medewerking in het begeleidingsproces.

Voor de meeste slachtoffers maakte hun slechte economische situatie hen kwetsbaar voor het milieu van mensenhandel. Schulden of verplichtingen deden hen keuzes maken die hen tot slachtoffer maakten. Die situatie blijft echter tijdens de begeleiding even slecht.

Slechts een reële kans op arbeid kan hen perspectieven geven. Maar precies dit is een louter theoretisch recht waarover de slachtoffers beschikken. In de praktijk is tewerkstelling nagenoeg uitgesloten, mede omwille van de te volgen procedures.

Het volgen van cursussen en opleidingen is voor de slachtoffers een zinnige en haalbare tijdsbesteding. Vaak gaat hun belangstelling uit naar taallessen. Op dit vlak kon heel wat gerealiseerd worden. Toch blijven een aantal opleidingen, vooral in Franstalige instituten, ontoegankelijk voor mensen die over een bevel om het grondgebied te verlaten of een aankomstverklaring beschikken.

Subsidies

De werking kampt permanent met een financieringsprobleem. Om de werkingskosten te betalen zijn, gezien de uitbetalingstermijnen van de toegezegde subsidies, dure leningen noodzakelijk. Bovendien volgt het bedrag van die subsidies niet de evolutie van de werkingskosten, die aanzienlijk stijgen door de toename van het aantal ambulante en residentiële begeleidingen.

Varia

De beslissing dat instellingen als Pag-Asa zich burgerlijke partij kunnen stellen wanneer dat nuttig lijkt, kunnen we tot op heden nog niet hard maken. Daartoe ontbreken nog de nodige ministeriële schikkingen. Zelfs wanneer dat in orde wordt gebracht, blijft het nog de vraag of ons ook de financiële ruimte wordt gegeven om dit middel effectief te gebruiken.

Soms staan kleine hindernissen een betere hulpverlening in de weg. Zo wordt de uitbetaling van de O.C.M.W.-steun frequent geweigerd wanneer enkel een "Bevel om het grondgebied te verlaten" kan worden voorgelegd. Het argument : dat document bevat geen foto, zodat een identificatie niet mogelijk is.

5.2.3. Besluiten

Er zijn onmiskenbaar her en der stappen gezet naar een betere aanpak van het probleem van de mensenhandel. Maar evenzeer moeten we erkennen dat nog veel werk te leveren valt. Nog te veel slachtoffers, zelfs als ze als zodanig worden erkend en behandeld, wordt niet echt recht gedaan. En allicht nog meer geraken niet uit het circuit van misbruik en uitbuiting, omdat hun situatie niet juist wordt ingeschat.

5.3 Sürya in Luik

5.3.1 Sociale doelstellingen van de v.z.w.

Sürya is voor het Waalse Gewest de gespecialiseerde sociale instelling voor het onthaal, de begeleiding en de huisvesting van slachtoffers van internationale mensenhandel.

Onder onthaal verstaan we het eerste contact met de v.z.w. Hierbij kunnen diverse vragen en antwoorden aan bod komen. Als het gaat om een eenvoudige inlichting zal de persoon die tussenkomt informatie verschaffen over het sociale aspect van de v.z.w., de werking ervan, de diensten die worden aangeboden op het gebied van de begeleiding, het soort huisvesting dat wordt verschaft, enz...

Als de vraag kan uitmonden op een begeleiding en/of huisvesting vragen we een ontmoeting met de betrokkene.

De doelstelling van zo een onthaal is om te luisteren naar de betrokken persoon en hierbij is het eender waar de betrokkene aan toe is in de aanvraag voor hulp, eender wat het verhaal is, eender wat het probleem is en tenslotte eender wat de vraag is. Het is natuurlijk belangrijk het lijden te erkennen, de emoties die tijdens het eerste contact geuit worden te bevestigen en de persoon te erkennen binnen haar/zijn hele menselijke dimensie.

Daarna is het weer aan de tussenkomende persoon om klaarheid te verkrijgen in de expliciete of impliciete vraag van de betrokkene en om de situatie van de persoon te verduidelijken om een dienst of hulp aan te bieden die overeenstemt met de vastgestelde noden. Het komt erop neer om een evaluatie te maken van de probleemsituatie om te bepalen of die met het sociale doel van onze v.z.w. overeenstemt, of ze onder de bevoegdheid van een andere sociale organisatie valt. Na deze eerste diagnose zijn we in staat de betrokkene concrete hulp aan te bieden : een doorverwijzing naar een andere dienst of een begeleiding door onze organisatie.

De begeleiding beoogt een hulp op sociaal, psychologisch of juridisch vlak. De begeleiding past in het perspectief van de maatschappelijke integratie of de reïntegratie van het slachtoffer in ofwel de Belgische samenleving ofwel de samenleving in het land van herkomst. Van dan af is het belangrijk om tussen te komen in de crisissituaties en om het slachtoffer toe te laten opnieuw structuur te ontdekken, opnieuw aanknopingspunten te vinden, bekwaamheden te ontwikkelen en die aan te houden opdat de betrokkene een grotere autonomie kan overwegen, voor zichzelf kan instaan en uiteindelijk de menselijke waardigheid kan terugvinden die zo vaak werd geschonden. Via de begeleiding trachten we eveneens om het slachtoffer te helpen zich te situeren, zowel tegenover zichzelf als tegenover de directe en indirecte omgeving. Het slachtoffer ontwikkelt een negatief beeld van zichzelf, van de eigen situatie, van eigen mogelijkheden en dat beeld wordt inderdaad beïnvloed door het levensverhaal en de uiterst vernederende en ongelukkige toestand van de uitbuiting. Er wordt dus getracht om het slachtoffer te begeleiden naar een herontdekking van een positief eigenbeeld.

De huisvesting heeft als doel een veilige plaats aan te bieden en het slachtoffer in staat te stellen de eigen ervaringen van op een afstand te bekijken. Het slachtoffer krijgt het gevoel van veiligheid en rust. Nadat het slachtoffer het milieu de rug gekeerd heeft, kan het op een serene manier de toekomst tegemoet zien. Er wordt in het team een evaluatie opgemaakt betreffende de verschillende mogelijkheden die er zijn om de slachtoffers weer hun autonomie te geven en er wordt rekening gehouden met het ritme, de keuzen en de bekwaamheid waarover het slachtoffer beschikt met betrekking tot deze grotere autonomie. De huisvesting geeft het slachtoffer de mogelijkheid zich te beschermen tegen alle mogelijke druk en bedreigingen.

5.3.2 Concreet

In de loop van 1996 hebben we 45 personen opgevangen. In 87% van de gevallen ging het om vreemdelingen. We stellen vast dat steeds meer personen afkomstig zijn uit Oost-Europa : ze vertegenwoordigen 29% van de totale groep. De personen die we opvangen zijn relatief jong : 21/45 zijn tussen 18 en 24 jaar oud. En we kunnen eveneens stellen dat het in 78 % van de gevallen gaat om vrouwen.

Als we de hele opgevangen groep bekijken, kunnen we vaststellen dat 78% onder hen slachtoffers zijn van mensenhandel. Dit betekent dat binnen de groep van 45 personen 10 personen geen slachtoffers zijn van mensenhandel.

De reden waarom we die mensen toch hebben ontmoet, is dat het soms enorm moeilijk is van bij het begin de vaak complexe en verwarrende situatie waarin mensen zijn terecht gekomen helemaal te vatten. Hierbij komt eveneens dat bij aanhoudingen de ordediensten niet altijd beschikken over alle elementen om vast te stellen of de betrokkene zich in een slachtofferpositie bevindt. Het is net om het verhaal te verhelderen dat ze beroep doen op onze diensten en dat ze ons de opvang of doorverwijzing van de betrokkene toevertrouwen. Sociale organisaties worden eveneens met dit probleem geconfronteerd.

Het zijn vooral de politiediensten die beroep doen op onze vereniging gezien ze 56% van de oproepen vertegenwoordigen. Binnen de politiediensten is het vooral de BOB - sectie georganiseerde misdaad - die het meest op ons beroep doet. Van de gerechtelijke politie hebben we slechts één oproep gekregen. De gemeentelijke politie stuurde ons 6 dossiers door. Anderzijds stellen we vast dat één op de vijf aanvragen binnenkomt via sociale organisaties. Een belangrijke vaststelling is dat 6 van de 45 personen door ons werden opgevangen dankzij de tussenkomst van een particulier en eenzelfde aantal dankzij de tussenkomst van een andere gespecialiseerde sociale organisatie voor de hulp aan slachtoffers van de internationale mensenhandel.

Wat betreft de begeleiding hebben we 37 mensen opgevolgd. Hiervan zijn er 35 slachtoffers van mensenhandel en 2 kinderen die hun moeder vergezellen. De opgevolgde groep bestaat uit 32% mensen van Aziatische afkomst en 30% mensen uit Oost-Europa. Van de 37 werden er 28 intra-muros begeleid, wat overeenkomt met 76% van de opgevolgde personen. Diegenen met voldoende bestaansmiddelen werden extra-muros begeleid. Twee onder hen woonden zelfstandig, twee in een opvanggezin en de vijf anderen bij hun partner.

In het kader van de begeleiding stellen we vast dat 34% van de groep slachtoffers zijn van seksuele uitbuiting en 23% van uitbuiting in de textielsector. Dit laatste percentage is nauw verbonden aan de ontdekking van twee clandestiene ateliers. Buitenlandse arbeidskrachten worden ook vaak gebruikt in de horeca. Van de totale groep werd 14% uitgebuit binnen een duidelijk afgebakende economische sector.

Twee slachtoffers waren ten laste genomen door personen van Belgische origine die hun oorspronkelijke engagementen niet nakwamen. Twee andere slachtoffers werden naar België gehaald door personen met heel weinig scrupules die onder het mom van een au-pair statuut heel jonge vrouwen herleid hadden tot slavinnen. Een andere interessante vaststelling is dat van de 11 begeleide personen van Aziatische origine er 8 werden uitgebuit in de textielsector en 3 in de horeca sector.

Daarentegen stellen we vast dat van de 11 begeleide personen van Oost-Europese origine er acht seksueel uitgebuit werden. De 3 anderen kwamen terecht in de horeca sector of in zogenaamde opvanggezinnen. Van de 35 slachtoffers van de internationale mensenhandel hebben er 30 meegewerkt met de ordediensten om het netwerk te ontmantelen en om op te komen voor hun rechten en belangen. Dit aantal ligt hoog als er rekening wordt gehouden met de vrees en het angstklimaat waarin de uitbuiters de slachtoffers onderdompelen.

Van de 37 begeleide personen werden er 28 gehuisvest : 26 volwassenen en 2 kinderen. Wat betreft de nationaliteit is de Aziatische bevolkingsgroep het grootst : ze vertegenwoordigen 43% van de huisvestingen. Ondanks het feit dat er eveneens veel mannen in de groep voorkomen, is er toch een lichte meerderheid aan vrouwen.

Het grootste aantal slachtoffers nl. 31% werd uitgebuit in de textielsector. De tweede sector van uitbuiting is de seksindustrie die 23% vertegenwoordigt.

5.3.3 Vaststellingen / Opmerkingen

Op het eind van 1996 kunnen we een positieve balans opmaken. We hebben de doelstelling, opgemaakt op het eind van 1995, in grote mate overtroffen. Er werd een samenwerking gecreëerd met de ordediensten, de gerechtelijke wereld, de sociale en administratieve organisaties en het aantal begeleide personen toont het belang aan van het bestaan van onze vereniging. Het fenomeen van de mensenhandel bestaat bij ons bij het aanbreken van de 21ste eeuw. Bovendien is in ons huis de huisvestingscapaciteit van 15 naar 25 bedden gegaan. De ploeg van Sürya is globaal gezien wel tevreden over het gepresteerde werk.

Ons activiteitenrapport legt de nadruk op het feit dat het profiel van een slachtoffer van mensenhandel de seksuele uitbuiting overschrijdt. We stellen overigens vast dat de diensten die zich tot ons wenden om ons bepaalde toestanden te signaleren, ons doel kennen en van bij het begin in staat zijn om een uitstekende diagnose op te maken. Die stelt ons in staat te zeggen dat wij als jonge vereniging niet overspoeld worden met vragen die niet aan onze doelstellingen beantwoorden. Ondanks dit alles wensen wij het probleem te stellen van de verwijzing naar onze v.z.w. van slachtoffers in de seksindustrie. Zoals we reeds vermeldden, bestaat er een uitstekende samenwerking met de ordediensten die gespecialiseerd zijn in de georganiseerde misdaad (in het bijzonder de BOB in Luik en in Brussel), maar het contact met de ordediensten die belast zijn met dossiers inzake zedendelicten blijft precair en soms zelfs onbestaand (met uitzondering van de gemeentepolitie van Luik). Wij kunnen echter niet geloven dat in de arrondissementen Luik, Charleroi en Aarlen het fenomeen van de mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting niet bestaat. Hoe kunnen we verklaren waarom er een tekort is aan doorverwijzing naar onze vereniging van dit type slachtoffers ?

Vandaag durven we geloven dat in 1997 belangrijke voortuitgang zal gebracht worden in het ontmantelen van netwerken die verbonden zijn aan de seksindustrie.

De ordediensten moeten onze vereniging, haar doelstelling en haar middelen kennen. De slachtoffers komen inderdaad niet spontaan bij ons aankloppen maar worden via een derde doorverwezen.

Per definitie vormen de ordediensten de grootste groep om in contact te komen met personen die mogelijks uitgebuit worden binnen het kader van de internationale mensenhandel. We hopen eveneens dat de samenwerkingsverbanden zich zullen verspreiden buiten de regio Luik en dat de ontmoetingen met de politiediensten van andere regio's hun weerslag zullen hebben in 1997.

Wat betreft de samenwerking met de gerechtelijke instanties (Rechtbank van Eerste Aanleg en Arbeidsauditoraat) stellen we vast dat de ministeriële omzendbrief inzake de toekenning van een verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel nog steeds op een persoonlijke en subjectieve manier geïnterpreteerd wordt. De Parketten sensibiliseren om een coherente en homogene interpretatie te ontwikkelen van die omzendbrief is één van de prioriteiten van 1997. Het gebeurt namelijk dat de slachtoffers geen verlenging krijgen van hun verblijf omdat de autoriteiten beweren dat verklaringen van het slachtoffer niets toevoegen aan het dossier mensenhandel dat reeds werd opgesteld. Hierbij komt nog het ontbreken van een waar, transparant en humaan discours van Justitie. Vaak hebben wij het gevoel dat de slachtoffers niet als zodanig beschouwd worden. Het zijn dossiers, nummers die af en toe weer boven komen. Het slachtoffer voelt de strakheid van de juridische instanties en vervalt opnieuw in angst. De druk die wordt gevoeld door het slachtoffer wordt geïnterpreteerd als chantage. Binnen dit denkpatroon zijn volgens bepaalde substituten de anonieme verklaringen problematisch. De realiteit van een slachtoffer van mensenhandel er één is van kwellende angst, vrees voor represailles en druk die wordt uitgeoefend opdat de verklaringen worden ondertekend.

Dit alles wordt trouwens door het slachtoffer ervaren als een nieuwe vorm van misbruik van de precaire situatie.

De contacten met de Dienst Vreemdelingenzaken zijn positief en opbouwend. Gezien de complexiteit in de situaties is een doeltreffende samenwerking noodzakelijk. Er is geleidelijk een band van vertrouwen ontstaan tussen onze vereniging en die administratie. Het is nochtans verrassend te zien dat een slachtoffer meerdere malen een verlenging krijgt van de aankomstverklaring vooraleer de vergunning van 6 maanden wordt afgeleverd met een inschrijving in het vreemdelingenregister. En dit terwijl het slachtoffer volledig voldoet aan de voorwaarden om een verblijfsvergunning te krijgen voor 6 maanden. Hierbij wordt nogmaals het belang geïllustreerd van de informatie die de Parketten naar de Dienst versturen. De Dienst Vreemdelingenzaken doet kennelijk een uitspraak in functie van wat de Parketten antwoorden. Wij twijfelen er niet aan dat dit probleem een oplossing zal vinden en dat een strikte toepassing snel doorgevoerd zal worden voor transparante situaties.

Gezien het gepresteerde werk gedurende 1996, gezien de realiteit op het terrein, gezien het aantal vragen moeten we tenslotte vaststellen dat onze v.z.w. niet kan verder werken met de huidige structuur, nl. 4 personen die 24u/24 beschikbaar zijn. Wij verwachten van de overheden dat ze een coherentie ontwikkelen tussen het belang dat ze hechten aan de bestrijding van de mensenhandel en de financiering van de v.z.w. We hebben een schreeuwend tekort in onze budgettaire enveloppe en we zouden willen vermijden om elk jaar opnieuw onze energie te gebruiken om de overheden te herinneren aan hun engagement ten opzichte van het project.

De onderhandelingen voor het bekomen van een subsidie zijn heel zwaar en altijd moeilijk. Een kwaliteitsvol werk voor de slachtoffers kan niet waargemaakt worden indien de financiële toestand van de v.z.w. precair blijft.

Op het eind van 1996 hebben we als project voor 1997 geopteerd voor de consequente voortzetting van de sociale, psychologische en juridische begeleiding van de slachtoffers. We zullen eveneens verder werken aan het creëren van verschillende vormen van samenwerking. We koesteren de wens om een project te ontwikkelen van begeleid wonen.

Sommige slachtoffers wensen inderdaad om op een relatief autonome manier te leven maar hebben problemen met het verlaten van het opvanghuis ofwel omdat ze op middellange termijn naar hun land van herkomst willen ofwel omdat ze geen enkele zekerheid hebben met betrekking tot hun verblijf. We hopen dat we in 1997 dit project zullen waarmaken.

Tenslotte vragen wij dat alle medewerkers die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met het probleem van de mensenhandel het slachtoffer op een globale manier zouden benaderen. Er moet een oprechte en duidelijke dialoog gecreëerd worden met het oog op doeltreffende samenwerking en respect voor het slachtoffer. We hopen dat 1997 gerechtigheid zal brengen voor de slachtoffers in de vorm van een menselijke en begrijpende justitie.

5.4 Basisnetwerk voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel

5.4.1 Achtergrond

Bij het van start gaan van het project 'Basisnetwerk' in juni 1995 werd de oprichting van een aantal lokale steunpunten mensenhandel binnen de eerstelijnsdiensten in Vlaanderen vooropgesteld. Doelstelling hierbij was (en is) een ondersteunend netwerk rond de gespecialiseerde onthaalcentra Payoke en Pag-asa op te bouwen.

De taken van deze lokale steunpunten berusten op twee pijlers. Enerzijds kan op de steunpunten een beroep worden gedaan voor het eerste onthaal van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, waarna deze worden doorverwezen naar de gespecialiseerde onthaalcentra. De lokale steunpunten kunnen ook worden ingeschakeld in de eventuele nabegeleiding van slachtoffers die een onthaalcentrum verlaten en nog in België verblijven. Anderzijds staan de lokale steunpunten in voor de sensibilisering van en contacten met betrokken diensten inzake de problematiek van mensenhandel, zo o.m. met het politionele en justitiële apparaat in de betreffende regio's én met de regionale hulpverlening (eerste en tweedelijns) diensten.

5.4.2 Werking

In februari '96 werden de eerste drie lokale steunpunten opgestart, met name in Kortrijk, Brugge en Hasselt. Deze drie steunpunten kunnen inmiddels terugkijken op een éénjarig bestaan. In juli '96 volgde de start van vier andere steunpunten: in Leuven, Gent, Dendermonde en Herentals.

Zeven lokale steunpunten mensenhandel zijn inmiddels in Vlaanderen operationeel. Hiermede werd het Basisnetwerk geïnstalleerd. Bewust werd ervoor geopteerd om noch in Antwerpen, omwille van de aanwezigheid van Payoke, noch in Brussel, omwille van de aanwezigheid van Pag-asa een lokaal steunpunt op te richten. De lokale steunpunten situeren zich alle binnen een Centrum voor Hulp aan Slachtoffers. Deze keuze werd gemaakt omwille van verschillende redenen.

Voor de hand liggend is de professionaliteit van deze centra inzake slachtofferhulp. Ten tweede is er het gegeven dat binnen het geheel van de welzijnssector de Centra voor Hulp aan Slachtoffers, gezien hun functie, op vrij regelmatige basis overleg aangaan met politionele en justitiële diensten en dit in de tot hun bevoegdheid horende regio. Dit betekent dat de CHS een zekere bekendheid binnen deze instellingen hebben verworven, van belang in het kader van hun sensibiliserende rol m.b.t. het dossier mensenhandel.

Ten derde is er de inbedding van de CHS binnen diverse Polyvalente Centra, belangrijk in functie van de mogelijkheid tot adequate doorverwijzing in een eventuele nabegeleiding van slachtoffers.

5.4.3 Activiteiten

De lokale steunpunten worden op regelmatige basis samengebracht in functie van interne vorming, intervisie en methodieontwikkeling. Deze bijeenkomsten worden steeds bijgewoond door teamleden van Payoke en Pag-asa in het kader van het tot stand komen van een optimaal samenwerkingsverband. Na de introductiefase waarin de klemtoon lag op het algemene beleid m.b.t. mensenhandel en de aandachtspunten in de hulpverlening aan slachtoffers, ging de aandacht vnl. naar de sensibiliseringsmogelijkheden.

Vanuit de steunpunten lag het accent op de externe bekendmaking van het Basisnetwerk. In eerste instantie gebeurde dit door een mailing van de folder waarin het Basisnetwerk uiteen werd gezet. Deze folder werd in de diverse regio's verspreid binnen de welzijnssector en OCMW's én op het niveau van parketten, politie, rijkswacht. Diverse steunpunten organiseerden (een) overlegvergadering(en) met politie en rijkswacht of brachten het Basisnetwerk in binnen bestaande overlegorganen met politie, rijkswacht en parket. Aanvang werd gemaakt met de eerste contacten met de verbindingsmagistraat mensenhandel van de diverse parketten.

De contacten met de lokale steunpunten m.b.t. concrete dossiers inzake mensenhandel waren beperkt. Bij het steunpunt in Brugge waren er een aantal meldingen van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel en dit via diverse kanalen: politie Oostende, Payoke, anoniem, privé. In al deze situaties werd doorverwezen naar andere sociale diensten. Vanuit het lokale steunpunt in Kortrijk werden van in de beginfase één vrouw en twee kinderen, allen slachtoffers van mensenhandel, begeleid. Dit gezin werd niet doorverwezen naar één van de onthaalcentra omwille van hun reeds enige maanden verblijf in een centrum van het Rode Kruis. Het dossier wordt, in samenspraak met Pag-asa, verder opgevolgd.

5.4.4 Evaluatie

Uitgaande van de dossiers die zich bij de steunpunten aandienden is duidelijk is dat het voorbije jaar de investeringen in de opbouwfase, de interne vorming en de externe bekendmaking, de eigenlijke hulpverlening overtroffen.

Dit verloop is uiteraard eigen aan een project in beginfase. De interne vorming, alsook de externe bekendmaking, twee noodzakelijke voorwaarden voor de uitbouw van het project, zullen nog verderblijvende inspanningen vergen. Bij een verder tijdsverloop verwachten wij dat het Basisnetwerk een grotere rol zal kunnen vervullen als ondersteunend netwerk voor de gespecialiseerde onthaalcentra.

Een verdere verfijning en ontwikkeling van het theoretisch organisatiemodel van de lokale steunpunten blijft ongetwijfeld noodzakelijk. Ook bij de onthaalcentra blijkt nog niet het automatisme te bestaan om de steunpunten aan te spreken voor de eventuele nabegeleiding van slachtoffers.

Een belangrijk knelpunt situeert zich op het vlak van het 'statuut van de lokale steunpunten'. Problemen stellen zich hier op de zeer moeizame integratie van initiatieven op niveau van de Vlaamse Gemeenschap binnen het algemene beleid rond mensenhandel, vnl. een federale materie. (Vreemdelingenbeleid, justitie, sociale zaken en tewerkstelling en arbeid)

Illustreerend hiervoor is bv. de aanvullende circulaire van 13/01/97 betreffende de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. In deze circulaire, van cruciaal belang t.a.v. diensten die regelmatig met vermoedelijke slachtoffers kunnen worden geconfronteerd, worden de lokale steunpunten slechts in de kantlijn vermeld.

De mogelijke functie van de steunpunten wordt echter niet nader omschreven, wat niet alleen een zeer verwarrende indruk maakt, maar ook een gemiste kans is in de bekendmaking van de steunpunten gezien het officiële karakter én de bestemmingen van deze omzendbrief.

Vervolgens is er omwille van communautaire redenen - binnen de franstalige gemeenschap is een gelijkaardig initiatief onbestaand - weerstand op te merken om het Basisnetwerk te vermelden in publikaties die op het niveau van de federale overheid worden uitgebracht.

In functie van een 'officiële erkenning' van de steunpunten in de materie mensenhandel dringt een overleg tussen de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap zich op.

5.5 Problematiek van de prostitutie van minderjarigen

5.5.1 Adzon in Brussel

5.5.1.1 Een aantal significante kenmerken van kinder- en jongerenprostitutie in Brussel

Sinds 5 jaar werkt Adzon in het milieu van de jongeren-straatprostitutie te Brussel. De meerderheid van deze jongeren zijn jongens. Veelal zijn zij thuisloos, vaak komen ze uit kansarme milieus en hebben ze een instellingsverleden.

De leeftijd van de jongeren situeert zich vooral tussen 15 en 25 jaar, met uitschieters naar de boven- en naar de benedengrens. Het afgelopen werkjaar werd Adzon ook geconfronteerd met 12-15jarigen, vnl. jongeren van ex-Joegoslavische origine. Dit was opmerkelijk gezien het het eerste jaar was dat zij zo uitgesproken met jonge kinderen in aanraking kwamen. Uit onderzoek van de KU Leuven van een aantal jaren terug blijkt nochtans dat de gemiddelde leeftijd waarop jongeren de stap in de prostitutie zetten 13 jaar is. De contacten met klanten spelen zich dan doorgaans wel op andere plaatsen af dan op de gekende prostitutieplaatsen, meer in de familiale context en in gesloten circuits.

Van 1 jan. tot 31 okt. '96 zag Adzon 331 verschillende jongeren. 40% daarvan was van Belgische origine, 27% waren afkomstig uit de Oostbloklanden, 21% van Magrebijnse afkomst en de andere 12% waren Afrikanen, Aziaten en jongeren uit de andere Europese lidstaten. Het fenomeen van de Oostblokjongeren is al een drietal jaren een zeer reëel én een Europees gegeven. Ook in andere landen van West-Europa zijn veel Roemeense en Bulgaarse jongeren actief in de prostitutie. De mobiliteit onder deze populatie blijkt erg groot te zijn.

We kunnen stellen dat er een kerngroep is van jongeren die bijna dagelijks in de prostitutie actief zijn ; anderen zien de prostitutie als een tijdelijke doorschuif fase (bv. een aantal Oostblokkers) en een derde groep komt sporadisch, om één of andere reden, vb. als ze in financiële moeilijkheden komen of tijdens de schoolvakantie iets willen 'bijverdienen'.

De stap naar de straatprostitutie wordt meestal gezet omdat jongeren geen andere overlevingsmogelijkheden meer zien, bv. na wegloupedrag. Sommigen 'verkiezen' prostitutie boven het bedelen of het terechtkomen in criminele circuits of het dealen van drugs. Prostitutie lijkt hen veiliger en niet afhankelijk van andere instanties of individuen. In de jongeren -straatprostitutie is er trouwens haast nooit sprake van pooiers.

De verslavingsproblematiek, vooral de alcohol- en gokverslaving, is bij de jongeren vrij groot.

De harddrugverslaving is in Brussel niet zo frappant, wel constateren we een toenemend gebruik van cocktails (alcohol, medicijnen, xrt en cocaïne). Vaak gaat men ervan uit dat een jongere zich prostitueert omdat hij verslaafd is; bij een aantal jongeren werkt deze redenering duidelijk omgekeerd. Zij moeten zich drogeren om zich te kunnen prostitueren.

In de loop van de laatste vijf jaar is er heel wat veranderd in de contactname met cliënten. Meer en meer speelt dit zich af in cafés en dit in tegenstelling met vroeger waar contacten bijna altijd op straat werden gelegd. De voortdurende politiecontrole is daar niet vreemd aan.

Met deze verschuiving wordt de machtspositie van de klant t.a.v. de jongere versterkt; de klant krijgt immers meer tijd en ruimte om iemand uit te kiezen want de klant komt onmiddellijk in contact met verschillende jongeren. De concurrentie onder de jongeren vergroot wat op zich weer een negatieve invloed heeft op de onderhandelingsmarge van de jongere. Hoe kleiner de marge, hoe groter de kans op onveilig vrijgedrag.

Seroposiviteit en Aids zijn dan ook in het milieu van de jongeren-straatprostitutie geen onbekenden. Het werk van Adzon bestaat voor een groot deel uit de begeleiding van deze mensen. Momenteel werkt Adzon aan de uitbouw van een zorgwoonproject waarbij aan terminale aidspatiënten een aangepaste woning wordt aangeboden en een op maat gesneden zorgverstrekking zodat de jongeren op een waardige wijze kunnen sterven. Adzon neemt hierbij de functie van de familie over.

Als organisatie is Adzon zich ook meer en meer gaan toeleggen op de preventie van Aids naar de jongeren toe. Dit is een moeilijk probleem gezien het veel meer vereist dan het correct leren gebruiken van het condoom. Vanuit de culturele eigenheid van de verschillende deelgroepen vraagt dit voortdurend studiewerk en aanpassing.

5.5.1.2 Signalen en denkpijlers

Een van de meest frappante vragen waarmee de hulpverlening, ook in het kader van deze problematiek, wordt geconfronteerd is de vraag naar werk. Hoe kan in Brussel worden gewerkt aan een tewerkstellingsbeleid waarbij ook de zwakke doelgroepen aan hun trekken komen? Kan aan jongeren door werk of een zinvolle dagbezigheid uitzicht worden gegeven op een toekomstig, normaal geïntegreerd leven of verplichten we hen verder in de marge te leven?

Een voortdurend optreden van de politie in het milieu lijkt weinig voordelen op te leveren. Jongeren die zich prostitueren worden opgeschrikt, verplaatsen zich naar andere buurten of naar de illegaliteit. Een zichtbare en overduidelijke scène is zowel voor politiemensen als voor de hulpverleners beter beheersbaar dan een uitdeinende olievlek.

Jaarlijks worden aan Adzon beperkte projectsubsidies toegekend. Straathoekwerk is echter een werk van lange adem. Een lange termijnwerking zou moeten worden beoogd én gegarandeerd.

Een reglementering, zoals die voor vele andere werkvormen in de welzijnswereld bestaat, lijkt ons ook voor de (jongeren)prostitutiewerkingen aangewezen.

De huidige subsidie volstaat zelfs niet om de personeelslast van Adzon te dragen. Het budget voor de basiswerking is al drie jaar hetzelfde terwijl de medewerkers recht hebben op een anciënniteitsvergoeding. Voor de werkingskosten moet de organisatie zelf zorgen. Reeds twee jaar vraagt Adzon een extra medewerker om de basiswerking te versterken, tot hier toe werd daar geen gehoor aan gegeven.

Adzon zet vraagtekens bij de procedure waarbij de raad van een OCMW toestemming moet geven voor het aankopen van de (dure) medicijnen voor bestaansminimumtrekkers met Aids.

Voor de zieke jongeren gaat hierdoor veel kostbare tijd en energie verloren.

Eenzelfde opmerking geldt voor de begrafenisregeling van de OCMW's. Adzon heeft in zijn jaarlijkse begroting een budget ingeschreven voor begrafenis kosten.

Wanneer krijgen kansarme mensen eens recht op een waardige begrafenis? Een eenduidige regeling vanuit de OCMW's dringt zich op.

Het zorgwoonproject voor terminale Aidspatiënten wil een alternatief zijn voor mensen die ongeneeslijk ziek en kansarm zijn, vaak zonder enig resterende familieband. De personeelskosten van zorgverstrekkers buiten het ziekenhuis liggen beduidend lager dan die in een hospitaal. Een duidelijke samenwerking met de thuiszorg is hierbij van cruciaal belang.

Kunnen dergelijke initiatieven niet beter worden ondersteund en gepropageerd? Kan er niet meer in worden geïnvesteerd?

Binnen het geheel van onze werking mogen we de klanten niet uit het oog verliezen. Een duidelijke preventieboodschap naar deze doelgroep is noodzakelijk; het zijn meestal de klanten die onveilig willen vrijen en het onderling besmettingsgevaar dus verhogen. We constateren echter dat dit geen prioriteit meer is bij de bevoegde Brusselse instanties. Alleen preventieactiviteiten met jongeren is maar half werk, ook de klant moet worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid.

5.5.2 Het project Icar in Luik

5.5.2.1 Werking

Icar is een project van 'le Mouvement du Nid' en werd opgestart in 1991. De doelstelling van het project is in contact te treden met jongeren in de straatprostitutie en dit met het oog op ondersteuning en begeleiding van deze jongeren. 'Icar' bestaat op deze moment uit zes personen waarvan één voltijds wordt betaald, de anderen werken als vrijwilliger of als stagiair.

In 1996 kwam Icar in contact met 96 verschillende jongeren waarvan 1/3de minderjarigen.

Deze jongeren zaten reeds in de prostitutie of dreigden in de prostitutie verzeild te raken. In Luik bestaat er een duidelijk verband tussen de prostitutie van minderjarigen en minderjarigen die zijn weggelopen uit instellingen en/of uit gebroken gezinnen komen.

5.5.2.2 Een aantal prioriteiten

Een aantal jongeren die zelfstandig wonen krijgen een bedrag uitgekeerd dat nog lager ligt dan het bestaansminimum, zij moeten overleven met een bedrag van 16.000 Bfr. per maand. Dit gegeven op zich is al een open deur naar diefstal en prostitutie.

Niet zelden worden minderjarige slachtoffers van seksueel geweld binnen de familie in het kader van hun bescherming in instellingen geplaatst. Gevoelens van onrechtvaardigheid, protest en de indruk dat men niet als slachtoffer maar als schuldige wordt behandeld, worden hierdoor ontwikkeld of versterkt. Het zijn vaak deze minderjarigen die Icar in de straat terugvindt.

Minderjarigen die drugs nemen worden vaak door de politie ondervraagd.

Ze brengen een nacht in de cel door , de onderzoeksrechter. wordt gewaarschuwd en de jongere wordt verplicht een ontweningskuur te volgen. In geval van recidivisme wordt de persoon in kwestie in de richting van de Bijzondere Jeugdzorg(IPPJ) gestuurd. Het gebrek aan soepelheid vanuit de betrokken instanties doet een vicieuze cirkel ontstaan van plaatsing, weglopen, opgepakt worden, plaatsing, enz.

Het werk van straathoekwerkers is niet gereguleerd. Het is van belang dat een specifiek statuut én een specifieke deontologische code voor straathoekwerkers wordt opgesteld. Financiële middelen moeten onmiddellijk worden vrijwaard. Straathoekwerk is immers vrijwel de enige mogelijkheid om in contact te treden met dit type van doelgroep.

Problemen stellen zich ook bij de opname van jonge moeders prostituees. Reeds van bij de zwangerschap zijn zij het voorwerp van een bijzondere waakzaamheid vanuit de socio-medische diensten. Algemeen gezien aanvaarden en accepteren zij de voorzorgen die moeten worden genomen in functie van de gezondheid van hun kind. Jammer genoeg wordt de omkadering verzekerd door diensten zoals O.N.E. en SAJ die principieel gezien preventief optreden, door de ouders erg vaak als erg repressief ervaren. Hierdoor wordt het uitbouwen van een vertrouwensband met deze doelgroep verhinderd. Overigens vormt beperkte toegankelijkheid tot SAJ, de deuren worden om 17.00u gesloten, een hinderpaal in de ondersteuning van jongeren , in het bijzonder in crisissituaties.

Minderjarigen in de prostitutie zijn moeilijk bereikbaar. Zij leven in een zekere clandestiniteit en hun vertrouwen in volwassenen is zeer klein. Vanuit het verhaal van volwassen prostituees blijkt vaak dat de meerderheid onder hen reeds als minderjarige stappen in de prostitutie zette. In het kader van preventie, zowel eerste- als tweedelijns, nemen straathoekwerkers een geprivilegieerde plaats in.

Zonder enige twijfel kan worden gesteld dat de kwaliteit van de vertrouwensrelatie van straathoekwerkers met het terrein erger voorkomt.

ALGEMENE BESLUITEN

Het Centrum wenst, bij deze kritische evaluatie van de strijd tegen de mensenhandel, er toch aan te herinneren dat België nog steeds en onverminderd een pioniersrol vervult binnen de Europese Unie. Wij stellen ook vast dat er dagdagelijks zeer gemotiveerde en geëngageerde mensen een grote inzet aan de dag leggen. Zowel bij de NGO's als bij de politiediensten als bij de parketten. Hun inzet verdient waardering.

Het is echter ook onze opdracht erop te wijzen dat, zoals de titel van het rapport het uitdrukt, er ook nog heel wat tekortkomingen zijn. Te veel zelfs. Deze vaststellingen moeten ons aansporen om het beleid en de uitvoering ervan nog aanzienlijk te verbeteren.

De aanvullende omzendbrief, in opvolging van de vorige evaluatie, is sinds kort een concreet en bijkomend instrument om de humanitaire en repressieve aanpak van de strijd tegen de mensenhandel te versterken. Het Centrum en de bevoegde departementen hebben zich geëngageerd om deze omzendbrief een ruime bekendheid te verzekeren. Dat dit nodig is blijkt uit de evaluatie van de toepassing van de huidige omzendbrief. De doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel naar de opvangcentra is nog zeer ongelijkmatig als wij dit bekijken over het geheel van het grondgebied. De geringe doorverwijzing in sommige grootsteden roept ernstige vragen op. De spreiding van de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel is tevens zeer ongelijkmatig bij de politiediensten.

De nieuwe omzendbrief heeft door de wet omtrent de institutionalisering van het College van Procureurs-generaal een dwingend karakter gekregen. Het Centrum krijgt sinds kort heel wat vragen van politiediensten om informatie over de nieuwe omzendbrief. Dit is een positief teken. Een verantwoorde verruiming van de toepassing van de omzendbrief is echter geen verworvenheid, integendeel. Een doorgedreven inspanning zal noodzakelijk zijn om in het komende jaar daadwerkelijk vooruitgang te boeken.

Voor de financiële aanpak van de exploitanten van de mensenhandel dienen er zich positieve stimulansen aan. **Er is het engagement van de Minister van Justitie om de aandacht van het openbaar ministerie te vestigen op het belang van de bijzondere verbeurdverklaring zoals voorzien in artikel 6 van de wet ter bestrijding van de mensenhandel. Er is de versterking van de effectieven van de sociale inspectie. Dit "aanbod" is evenwel nog maar matig ingeschakeld in de prostitutiesector die tot op heden hoofdzakelijk, in een sfeer van een zekere exclusiviteit, gecontroleerd wordt door de zedensecties van de politiediensten.**

Er is een, nog te bescheiden, aanvang gemaakt in het betrekken van de Bijzondere Belastinginspectie bij een gecoördineerde operationele aanpak van de mensenhandel.

De controle op een van de belangrijkste risicosectoren voor mensenhandel, de prostitutiesector, vertoont heel wat gebreken. In dit rapport wordt in dit verband de situatie in de vijf grootste steden van het land toegelicht en geëvalueerd.

Gent scoort op dat vlak zeer goed. In Antwerpen en Charleroi is de situatie echter zorgwekkend. Voor beide steden dringt een bijzondere inspanning van de regering zich op. Te Luik en meer speciaal te Seraing moet het tot een transparant beleid komen in de sector van de prostitutie. Te Brussel is, in een eerste fase, vooral het opstarten van een sociaalrechtelijke benadering dringend geweest. Gent uitgezonderd, is vooral geweest dat de benadering minder oppervlakkig zou zijn.

De werkgroep van de Interdepartementale Coördinatiecel staat voor de uitdaging concrete voorstellen te formuleren om de manklopende controle grondig bij te sturen. Met de medewerking van de Algemene Politie-eenheden, met aangepaste eenvormige formulieren, moet het mogelijk zijn tot een duidelijk overzicht te komen van de effectiviteit van de controles.

De gemeenten moeten een belangrijkere rol vervullen in de controle op de risicosectoren voor mensenhandel. In de controle op de prostitutiesector dient daarbij bijzondere aandacht geschonken te worden aan de kwaliteit van het wijkleven en de openbare orde en veiligheid.

In de cellen die belast worden met de regelmatige controles moeten meer vrouwen betrokken worden en dient permanent aandacht geschonken te worden aan het rotatieprincipe.

De problematiek van het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure vraagt dringend om een oplossing. De sociaalrechtelijke aspecten van het uitoefenen van prostitutieactiviteiten moeten verder uitgeklaard worden en de verantwoordelijkheid van huiseigenaars en exploitanten voor illegale praktijken moet duidelijker vastgelegd worden.

Om de exploitatie van minderjarigen in de prostitutie te bestrijden moet, wanneer er twijfel bestaat over de leeftijd van bepaalde personen, systematisch een medisch onderzoek uitgevoerd worden om uitsluitel te verkrijgen. Wanneer het effectief om minderjarigen gaat moet er onmiddellijk opgetreden worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken benadert de strijd tegen de mensenhandel hoofdzakelijk in de context van de illegale migratie. De Dienst Vreemdelingenzaken en de Rijkswacht bestrijden de mensenhandel op basis van een operationele planning waarbij veel aandacht geschonken wordt aan het ontmantelen en droogleggen van de internationaal vertakte netwerken. Bij het Ministerie van Justitie is de strijd tegen de mensenhandel onvoldoende ingebed in een visie op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en circuits van crimineel geld. Een duidelijker management van de strijd tegen de mensenhandel vanuit deze optiek dringt zich op.

De gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel presteren met een beperkte personeelsbezetting bijzonder veel werk. De juridische begeleiding van de slachtoffers moet verder uitgebouwd worden. In deze optiek moeten de kansen die geboden worden door de aanstelling van de verbindingsmagistraten tenvolle benut worden. Een versterking van de financiering van de centra door de Gemeenschappen en/of Gewesten zou de centra in de gelegenheid moeten stellen hun humanitaire opdracht neg beter te realiseren.

Het Centrum stelt vast dat, voornamelijk op de plaatsen en bij de diensten waar men reeds geruime tijd werkt aan de strijd tegen de mensenhandel, de aanpak verder uitgediept en verbeterd wordt.

Er zijn echter nog te veel hyaten.

De vaststellingen die in dit rapport geformuleerd worden zullen door het Centrum voorgelegd worden aan de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid en aan de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel. Dit moet leiden tot concrete maatregelen waarvan de uitvoering op het terrein zorgvuldig opgevolgd wordt.

Dan kan er in 1997 vooruitgang geboekt worden in de strijd tegen de exploitatie van mensen uit minder welvarende landen.

verantwoordelijke uitgever : J. LEMAN, Wetstraat 155, B 1040 Brussel

