

BESLUIT

Doorheen heel dit vierde jaarverslag inzake mensenhandel staat het slachtoffer in het middelpunt van de belangstelling.

De analyse van het slachtofferprofiel voor de periode 1996-'98 op grond van de gegevens van de drie opvangcentra Payoke, Pag-Asa en Sürya toont aan dat **het merendeel van de slachtoffers jong, zelfs heel jong is**. Ongeveer de helft is jonger dan 25 jaar, en drie vierde jonger dan 30. Het is angstwekkend om vast te stellen dat één op tien slachtoffers op het ogenblik van de feiten minderjarig is.

Voor wat de uitbuitingssectoren betreft scoort de prostitutie het hoogst, met 62 % van de slachtoffers. Nochtans lijkt het erop dat het aantal slachtoffers in de andere sectoren toeneemt en meer zichtbaar wordt. Eén vijfde van de slachtoffers werd economisch uitgebuit, voornamelijk in de sectoren van de textiel en de horeca. Iets minder dan twee derden van de slachtoffers bevinden zich op het ogenblik dat ze worden aangetroffen in een illegale administratieve situatie. Zeventien procent heeft een verblijfsonzekere situatie met een voorlopig of tijdelijk verblijfsstatuut.

In het tweede hoofdstuk beschrijven we **veertien dossiers die een gerechtelijk vonnis kregen op grond van de wet van 13 april 1995**. Het betreft dossiers waarbij hetzij een slachtoffer en/of een erkende vereniging, een instelling van openbaar nut of nog het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zich burgerlijke partij hebben gesteld.

De vonnissen en arresten voor de desbetreffende periode (mei '95 tot december '98) hebben betrekking op de volgende uitbuitingssectoren: prostitutie (12), economische uitbuiting (1), mensenhandel (1), sekstoerisme/extra-territorialiteit (1).

Bij nader onderzoek van deze vonnissen blijkt nogmaals hoe **doorslaggevend de getuigenissen van de slachtoffers** zijn in het vervolgen van inbreuken op de wet op de mensenhandel. In dit opzicht is het prijzenswaardig om vast te stellen dat de rechters vaak weigeren om over te gaan tot verhoor van deze slachtoffers op verzoek van de verdediging wanneer ze menen dat de getuigenissen oprecht en geloofwaardig zijn. Zij menen dan terecht dat dit een overbodige confrontatie vormt met de daders die in een machtspositie ten overstaan van hun slachtoffers staan en die hen vaak (rechtstreeks of onrechtstreeks) blijven bedreigen. De opgelegde gevangenisstraffen variëren van 2 tot 6 jaar, al naargelang eenieders rol en de ernst van de feiten.

De geldboetes bedragen doorgaans 100.000, 200.000 tot 400.000 BEF (met een minimum van 20.000 en een maximum van 2.000.000 BEF voor de hoofdpersoon). Vier vonnissen hebben geldboetes boven het miljoen opgelegd, wat ons in de goede richting lijkt te gaan vermits de wetgever voornamelijk de daders van de mensenhandel in hun bestaansreden wilde treffen, met name hun winstbejag. Er blijkt ook in sommige arrondissementen dat de gerechtelijke instanties er de bestrijding van de mensenhandel bijzonder ter harte nemen door het nauwgezet aanwenden van het gerechtelijk arsenaal dat de wet van 13 april 1995 biedt.

Ondanks de aandacht die de wetgever aan de slachtoffers van de mensenhandel schenkt, **blijft de effectieve schadeloosstelling problematisch**. Enerzijds zijn de toegekende bedragen, op een uitzondering voor een minderjarige na, vrij gering in het licht van de schade die de slachtoffers hebben opgelopen. Ze variëren voor de meeste gevallen tussen 50.000 en 200.000 BEF.

Dit stemt spijtig genoeg al te zeer overeen met de gevestigde rechtspraak in België die de burgerlijke partijen proportioneel doorgaans vrij lage schadeloosstellingen toekent.

Anderzijds is het effectief innen van de toegekende bedragen vaak moeilijk, laat staan onmogelijk. In de aangehaalde dossiers hebben tot op heden slechts enkele slachtoffers een klein deel van de hun toegekende schadeloosstelling en interesten kunnen innen: de vijf slachtoffers van een clandestien atelier te Wareme konden een bedrag van 166.347 BEF delen dat bekomen werd na een bevel tot inbeslagneming. Van de slachtoffers van de prostitutiesector is er slechts één slachtoffer dat geleidelijk aan haar schadeloosstelling en interesten ontvangt via maandelijks storting van 2.000 BEF.

Deze vaststellingen nopen ons tot **enkele voorstellen en denkpistes**.

Het Centrum hoopt dat de Hoven en Rechtbanken tot een betere schadeloosstelling van de slachtoffers zullen komen door **hogere bedragen van schadeloosstellingen en interesten toe te kennen**. Deze bedragen zouden een equivalent moeten bevatten van de reëel opgelopen materiële schade, berekend op basis van de prestaties waarop de dader zijn inkomsten heeft genomen. Vermits prostitutie op zich geen misdrijf is lijkt het ons dat de inkomsten uit deze activiteit noodzakelijkerwijze moeten toekomen aan de persoon die zich prostitueert en niet aan diegene die haar uitbuit. Bovendien zou hier ook een innovatie moeten worden aangebracht door een bedrag te voorzien dat de honoraria van de advocaten dekt: de slachtoffers moeten immers in staat zijn om zich op de diensten van advocaten te beroepen die gespecialiseerd zijn in de materie.

Met het oog op het verhogen van de mogelijkheid tot het effectief innen van de schadeloosstelling en interesten bij de daders lijkt het ons belangrijk om **het financiële luik in de loop van het onderzoek niet uit het oog te verliezen** bij zaken met betrekking tot mensenhandel. In sommige dossiers kunnen financiële en/of onroerende vermogens achterhaald worden mits diepgaand onderzoek.

Op vlak van economische uitbuiting stelt zich de vraag naar de straffeloosheid van de opdrachtgevers. In het geval van de clandestiene ateliers bijvoorbeeld kunnen de opdrachtgevers die bestellingen aan abnormale lage prijzen plaatsen niet stellen dat ze niet weten dat dergelijke prijzen voortvloeien uit de flagrante uitbuiting van de arbeidskrachten. Een interessante piste op dit vlak lijkt ons een wetsontwerp dat zich inspireert op het Franse systeem dat **de medeverantwoordelijkheid inroept van de opdrachtgevers**.

Tot slot zouden de slachtoffers, in geval ze geen uitbetaling bekomen van de schadeloosstelling en interesten, een verzoek moeten kunnen richten tot de **Commissie voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden**. Wij wensen hier twee aanbevelingen te doen met het oog op het wegwerken van obstakels op dit vlak.

Wij hebben reeds gezien dat de *voorwaarde van wettig verblijf* op het ogenblik van de geweldpleging slechts erg zelden vervuld is door de slachtoffers van mensenhandel. Het illegaal of onzeker verblijf is immers een van de basiselementen van de mensenhandel en vormt bovendien één van de middelen die de uitbuiters aangrijpen om de slachtoffers onder druk te zetten. Wij menen dat de Commissie voor Hulp aan Slachtoffers hier de overmacht zou moeten inroepen, zoals reeds enkele malen gebeurde. Een wetswijziging in die zin lijkt ons aangewezen om te verzekeren dat deze uitzondering met betrekking tot de mensenhandel niet meer in opspraak wordt gebracht. Bovendien lijkt het begrip *opzettelijke gewelddaden met ernstige aantasting van het lichaam of de gezondheid* op een restrictieve wijze te worden geïnterpreteerd door de Minister van Justitie. Enkel de gevallen met vrijwillige slagen en verwondingen lijken ontvankelijk te worden verklaard. Slachtoffers van mensenhandel worden echter aan verschillende vormen van geweld onderworpen die, volgens de gespecialiseerde psychologen terzake, meer in de buurt liggen van sommige praktijken van psychologische marteling.

Het zou dan ook paradoxaal zijn om enkel de uitwendige sporen van geweld in aanmerking te nemen en het "onzichtbare" maar daarom niet minder brutale geweld te ontkennen dat ook zware letsels aan het slachtoffer toebrengt.

De mogelijkheid om in rechte op te treden van de erkende verenigingen en openbare instellingen werd in de meeste gevallen van burgerlijke partijstelling erkend. Nochtans blijft er een administratieve leemte op dit vlak: de vzw's Pag-Asa en Sürya hebben nog steeds de toestemming niet ontvangen die is voorzien in het KB van 16 juni 1995 terwijl ze inmiddels alle voorwaarden vervullen.

De vzw Payoke heeft in twee dossiers een symbolische frank toegewezen gekregen waarbij de rechtbanken oordeelden dat de vzw geen bijkomende kosten had opgelopen die de subsidies zouden overstijgen die verleend worden voor de opvang van de slachtoffers. De deur naar een effectieve schadeloosstelling lijkt in vier dossiers op een kier te staan waarbij aan Payoke een provisionele frank ten titel van materiële schadeloosstelling werd toegekend. Deze schade zou dan wel op een andere wijze dan via een forfaitaire vergoeding moeten worden vastgesteld. De vindingrijkheid van de advocaten krijgt hier enige ruimte...

Het Centrum heeft zich in zeven van de onderzochte dossiers burgerlijke partij gesteld in eigen naam. Met uitzondering van het dossier inzake sekstoerisme, waarvan straks sprake, heeft het Centrum telkens een symbolische frank bekomen. De rechtbanken leggen hetzelfde voorbehoud aan de dag als voor Payoke wanneer het over de toewijzing van een hogere schadeloosstelling handelt. Hier lijkt zich een piste af te tekenen die nader moet worden onderzocht met het oog op het **verplicht doen bijdragen van de daders in de kosten van de opvang van de slachtoffers**. Men zou bijvoorbeeld kunnen overwegen om een Fonds in het leven te roepen voor de opvang van slachtoffers van de mensenhandel, dat gespijsd zou worden door de bijdragen van de daders en dat mee in de financiering van de drie opvangcentra zou kunnen voorzien.

Het Centrum heeft zich in vier dossiers burgerlijke partij gesteld in naam van de slachtoffers. In het dossier van een Albanese minderjarige (dossier nr. 11) bekwam het Centrum een bedrag van 635.000 BEF ten titel van schadeloosstelling en interesten voor het jonge slachtoffer, terwijl het Centrum zelfs geen machtiging had van de wettige vertegenwoordigers van de minderjarige. Op 16 maart 1999 werd een tweede vonnis in die zin uitgesproken, eveneens door de correctionele rechtbank van Brussel.

In twee gevallen daarentegen (dossier nr. 6 en 13) werd het verzoek van het Centrum om in naam van de slachtoffers op te treden onontvankelijk verklaard. De rechtbanken oordeelden dat het Centrum, om in naam van de slachtoffers op te treden, over een machtiging van deze laatsten moest beschikken, wat niet het geval was. Wij hebben dit standpunt in onze commentaren toegelicht. Het Centrum sloot zich aan bij de teleologische interpretatie die de meeste experts aankleven. De betrachting van de wet is een aantal instellingen en verenigingen die de slachtoffers verdedigen in de mogelijkheid te stellen om in naam van de slachtoffers in rechte op te treden tegen bepaalde prostitutienetwerken of verantwoordelijken van de mensenhandel. De idee bestaat erin de slachtoffers te beschermen tegen bedreigingen van represailles die sommige slachtoffers reeds het leven hebben gekost. Het merendeel van de specialisten en van de leden van de parlementaire commissie waren het indertijd eens dat dit de enige manier was om de doeltreffendheid van deze bepaling niet in het gedrang te brengen.

Gezien de uiteenlopende interpretaties lijkt het ons aangewezen **dat de wetgever intervenueert over de kwestie van de instemming van het slachtoffer**. Enkel een duidelijke en nauwkeurige wettelijke bepaling kan immers deze ambiguïteit uit de weg ruimen.

Bij die gelegenheid zou men bovendien de speciale bescherming van de getuigen en van de slachtoffers van de mensenhandel moeten ter sprake brengen. Op gerechtelijk vlak werden de namen van de getuigen en van de burgerlijke partijen voluit in de vonnissen vermeld.

Het is onontbeerlijk om een stap verder te gaan en een middel te zoeken om **de anonimiteit te garanderen** zo men de veiligheid van de slachtoffers wil verzekeren en men ze écht over de angst voor represailles heen wil krijgen. Het Belgisch recht beschikt nog niet over zulke mogelijkheid, doch dit is in een aantal andere staten wel het geval, zoals bijvoorbeeld in Italië en in de Verenigde Staten (ten gunste van de spijtoptanten).

Tot slot heeft het Centrum zich, op verzoek van de Belgische afdeling van ECPAT International, in eigen naam en in naam van een jong Thaïes slachtoffer burgerlijke partij gesteld in de zaak van een pedofiel Belgisch sekstoerist die in Thailand werd gearresteerd (dossier nr. 9). De Correctionele rechtbank van Brugge oordeelt dat de bevoegdheid van het Centrum om in rechte op te treden zich beperkt tot de misdrijven die in strikte zin gedefinieerd worden als inbreuken op de mensenhandel (art. 11, §1, 2° van de wet van 13 april 1995). Het enige misdrijf dat hier werd weerhouden was aanslag op de eerbaarheid, wat niet weerhouden is in de definitie van mensenhandel.

De rechtbank besloot dat het verzoek van het Centrum onontvankelijk was. Het Centrum is hiertegen in beroep gegaan. Als argument voert het Centrum niet enkel de formulering van de wetgever aan, die het Centrum de bevoegdheid verleent om in rechte op te treden *in alle gevallen waartoe de toepassing van de wet van 13 april 1995 aanleiding kan geven*, doch het Centrum haalt ook zijn zwaarste argument uit de doelstelling van de wet.

Het extraterritorialiteitsprincipe levert immers een bijdrage aan de bestrijding van de mensenhandel als algemeen fenomeen in zijn geheel. Sekstoerisme, net zoals kinderpornografie vormen vaak de eerste stappen van sommige individuen naar een meer “doorgedreven” consumptie om hun neigingen te bevredigen. Deze gedragingen dragen bij tot de ontwikkeling van een vraag naar verschillende specifieke, zonet perverse, seksuele diensten die de georganiseerde criminaliteit met graagte beantwoordt via het organiseren van de seksuele uitbuiting en/of via mensenhandel. In dit perspectief meent het Centrum te moeten optreden in dergelijke zaken, binnen het kader van zijn algemene opdracht om de strijd tegen de mensenhandel te stimuleren.

Voor wat de slachtoffers betreft, was een van de bekommernissen van de wetgever om ze in de gelegenheid te stellen om schadeloosstelling te bekomen voor het aangedane leed. In gevallen van sekstoerisme wonen de slachtoffers vaak in verre landen, zijn ze overwegend erg jong en hebben doorgaans een zwak opleidingsniveau. Hun families beschikken niet over de financiële middelen om een advocaat te betalen. Het is derhalve essentieel dat het Centrum in hun naam kan optreden; zonet zouden ze geen enkele kans hebben op het bekomen van enige schadeloosstelling.

Op het ogenblik dat dit jaarverslag van de persen rolt vernemen we zonet dat het Hof van Beroep van Gent deze redenering niet heeft gevolgd en het eerste vonnis heeft bekrachtigd. Wij interpreteren dit als een signaal dat de wet inzake deze kwestie onvoldoende klaarheid biedt. Samen met ECPAT-België menen we dat het absoluut noodzakelijk is om de betrokken instanties te mobiliseren voor een herziening van de wet in deze zin.

In het derde hoofdstuk omtrent de specifieke domeinen kunnen wij ons verheugen over de initiatieven die genomen werden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een sociaalrechterlijk statuut uit te werken voor het dienstbodepersoneel bij personen met diplomatiek statuut. Wij hopen dat dit spoedig kan gerealiseerd worden en dat er tevens uitwerking gegeven wordt aan de voorstellen omtrent een meldpunt en een informatieve brochure.

De gevoeligheid voor de problematiek van de exploitatie van buitenlandse voetballers is verhoogd en leidde tot enkele concrete voorstellen en een nieuwe wet. De overheid moet de bestaande voorstellen zo vlug mogelijk een wettelijke basis geven en bovendien een coherent plan ontwikkelen om via steekproefcontroles misbruiken op te sporen en te voorkomen. Ook voor de problematiek van de opvang van de buitenlandse niet begeleide minderjarige is de gevoeligheid vergroot.

De Vlaamse Gemeenschap heeft duidelijk stelling genomen door een specifiek project in Aalst te betoelagen. Dit kan de aanzet zijn voor meerdere initiatieven, ook in het Brusselse en bij de Franse Gemeenschap.

In het vierde hoofdstuk lichten de verschillende departementen hun eigen initiatieven toe. Wij kunnen er uit afleiden dat de problematiek van de mensenhandel in de verschillende departementen opgevolgd wordt en dat er rekening gehouden wordt met de suggesties die door het Centrum geformuleerd worden. Deze opvolging situeert zich in een aantal gevallen echter voornamelijk op het niveau van de ministeriële kabinetten en te weinig op het niveau van de administraties. De uitvoering van het humanitaire luik, inzonderheid de toepassing van de omzendbrief omtrent de tijdelijke verblijfsvergunningen loopt vlot. Het aanpakken van de problematiek van het oneigenlijk gebruik situeert zich voornamelijk bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Inzake de meer structurele voorstellen die vorig jaar door het Centrum geformuleerd werden, werd echter weinig vooruitgang geboekt.

De initiatieven die in diverse steden genomen worden in het kader van de veiligheidscontracten zijn een stap in de goede richting voor wat betreft de verhoogde aandacht voor een aantal menselijke aspecten in risicosectoren voor mensenhandel, inzonderheid de prostitutiesector. De link met de systematische controle moet verder ontwikkeld worden. Omtrent deze systematische controle formuleert de sociale inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken een aantal kritische bedenkingen. Vooral het gebrek aan eenvormigheid en sturing in de coördinerende rol die zou moeten uitgaan van de parketten wordt als een belangrijk tekort ervaren. Bij gebrek aan een geactualiseerde bijdrage van het Ministerie van Justitie is het ons niet bekend wanneer het officieel goedkeuren van de richtlijnen omtrent het opsporing- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel hierin verandering zou kunnen brengen.

In het vijfde hoofdstuk geven de drie gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel en het basisnetwerk van de Vlaamse Gemeenschap hun eigen evaluatie over de strijd tegen de mensenhandel. De opvang van de slachtoffers is één van de cruciale punten van het beleid inzake mensenhandel. Aan deze slachtoffers moet immers een degelijke opvang worden gewaarborgd. Voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel moeten aan de drie gespecialiseerde opvangcentra meer middelen worden gegeven. De knelpunten inzake opvang en begeleiding van slachtoffers die reeds in voorgaande jaarrapporten werden aangehaald blijven actueel. Zo blijft de werking van de centra een financieel vraagstuk. Wij hopen dat de komende regering het engagement dat tot nu toe via de Nationale Loterij c.q. het Impulsfonds voor het migrantenbeleid liep, verder zal zetten, zoals voorzien.

In het laatste hoofdstuk formuleren de opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel hoe zij met een beperkt budget en beperkte personeelsbezetting hun humanitaire opdracht realiseren. Het Centrum hoopt dat de Vlaamse Gemeenschap het nodige doet om de continuering van wat reeds gerealiseerd werd met het basisnetwerk te garanderen.