

HOOFDSTUK IV: DE OPVANGCENTRA

4.1. Pag-Asa

4.1.1. 1998 in cijfers

Aanmeldingen

In totaal mochten we 191 meldingen noteren, wat een opmerkelijke stijging inhoudt ten opzichte van de vorige jaren. Als verklaring daarvan kan vooral worden aangehaald dat de procedure voor slachtoffers mensenhandel in het algemeen en de werking van Pag-Asa meer bekendheid heeft gekregen bij de diensten die met mogelijke slachtoffers in aanraking komen.

Opmerkelijk is dat voor het eerst het overgrote deel van de slachtoffers gemeld werden vanuit de Brusselse regio, en dan nog voornamelijk door diensten van politie en rijkswacht of door het Parket. Het is duidelijk dat de aanpak van het probleem mensenhandel op kruissnelheid geraakt. Dit wordt ook aangetoond door het gegeven dat een relatief groot aantal aanvragen ook effectief resulteerde in het opstarten van een begeleiding door Pag-Asa.

Dat laatste kan niet gezegd worden over het geheel van de meldingen. Voornamelijk bij aanvragen door privé-personen, betrokkenen of derden, door sociale diensten en advocaten waren er verhoudingsgewijs veel aanvragen die niet tot een begeleiding leidden. Nogal wat van dergelijke aanvragen bleken na een intakegesprek ongegrond te zijn. Soms ging het over foutieve informatie die aan de betrokkenen was overgemaakt; soms ook leek het erop dat men gebruik wilde maken van de verblijfsmogelijkheden die gekoppeld zijn aan de procedure voor slachtoffers mensenhandel, zonder dat er echt sprake kon zijn van mensenhandel. In die situaties stelt Pag-Asa zich in principe terughoudend op om de procedure te vrijwaren voor werkelijke slachtoffers.

In enkele gevallen ook bleken derden melding te hebben gemaakt van de probleemsituatie waarin iemand verkeerde. De problemen bleken in die gevallen vaak wel reëel; de bereidheid van de slachtoffers zelf om in de procedure te stappen was echter niet steeds aanwezig.

Tenslotte leidden enkele aanvragen van Jeugdrechtbanken niet tot een effectieve begeleiding. Het ging daarbij telkens om een vraag naar residentiële opvang van allochtone minderjarigen, zonder dat er reden was om een situatie van mensenhandel te vermoeden. Veeleer bleek plaatsgebrek of een afwijzing door instellingen bijzondere jeugdzorg de aanleiding tot de aanvraag.

Begeleidingen

Opnieuw werden in 1998 door Pag-Asa meer dossiers opgevolgd en behandeld dan het vorige jaar. In totaal werden 139 slachtoffers begeleid, waar het er in 1997 nog 104 waren. 75 van deze begeleidingen werden in 1998 opgestart; 1 slachtoffer werd na een onderbreking opnieuw in begeleiding genomen. Het gaat hier om een minderjarig Albanees meisje dat in 1997 verdwenen was en in de loop van 1998 opnieuw werd aangemeld vanuit een instelling Bijzondere Jeugdzorg, waar ze inmiddels door een jeugdrechter was geplaatst.

Op het vlak van het milieu van exploitatie, waaraan de begeleide slachtoffers ontkwamen, is er slechts één opmerkelijke verschuiving. Het aantal mensen die vanuit een situatie van mensensmokkel werden opgevangen, is meer dan verdubbeld. Dit heeft enerzijds te maken met de vaststelling dat inderdaad het fenomeen op zich gedurende het jaar 1998 sterk is toegenomen; anderzijds met het feit dat het enkele maanden heeft geduurd vooraleer dit recente fenomeen wat juister kon worden ingeschat. Geleidelijk is duidelijker gaan blijken dat deze mensen zich meestal niet als slachtoffer beschouwen, en dan ook geen verwachtingen hebben ten opzichte van een begeleiding zoals Pag-Asa die kan aanbieden. Een groot aantal mensen die vanuit deze situatie van smokkel werden aangemeld en begeleid, verdwenen dan ook na relatief korte tijd. Tegelijk moet echter aangestipt worden dat enkele andere slachtoffers van smokkel, wiens situatie op het eerste zicht niet wezenlijk anders was dan die van lotgenoten, uiteindelijk wel degelijk slachtoffers mensenhandel in de meest strikte betekenis bleken te zijn, die bestemd waren voor exploitatie in de prostitutie.

Wat betreft de nationaliteit van de begeleide slachtoffers weerspiegelen de verschuivingen hetzelfde fenomeen. De slachtoffers van smokkelpraktijken zijn voornamelijk Kosovaren en Sri Lankanen, en in mindere mate Chinezen, zodat deze nationaliteiten opmerkelijk meer voorkomen in de nationaliteitenlijst van de aanmeldingen en de begeleidingen. Daarnaast is er een sterke toename van het aantal Albanese slachtoffers, waarbij de evolutie die reeds in 1997 begon, zich verder doorzet.

Residentiële opvang

Het aantal slachtoffers dat in het opvanghuis van Pag-Asa werd opgenomen, is licht afgenomen. Waar er in 1997 in totaal 56 mensen in het huis verbleven, waren er dat 54 in 1998. Zo werden er ook een 150-tal verblijfsdagen minder genoteerd dan in 1997. Dit wijst echter geenszins op een verminderde nood aan residentiële opvang voor slachtoffers mensenhandel. De bezettingsgraad van het opvanghuis bedroeg trouwens 95%.

Wel is het zo dat we ons verplicht zagen in tal van situaties beroep te doen op andere opvanghuizen, omdat het eigen opvanghuis volzet en soms meer dan volzet was. Om die reden werd samenwerking gezocht met andere opvangcentra, voornamelijk voor die slachtoffers waarvoor slechts zeer beperkte veiligheidsrisico's bestonden of waarvoor een ander soort opvanghuis meer geschikt leek. Die situatie deed zich voornamelijk voor wanneer de opvang van minderjarigen werd gevraagd, waarbij een samenwerking met instellingen Bijzondere Jeugdzorg meer aangewezen leek.

Daarnaast kon ook de doorstroming vanuit het opvanghuis naar een autonome leef- en woonsituatie geleidelijk verbeterd worden, zodat de verblijfsperiode in het opvanghuis minder dan voorheen moest verlengd worden omwille van praktische moeilijkheden bij het zoeken van autonome woonmogelijkheden.

In november 1998 kreeg Pag-Asa de bevestiging dat het opvanghuis met ingang van 1 januari 1998 vanwege de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een erkenning als opvanghuis kreeg. Dit feit en de daaraan gekoppelde subsidietoezeggingen stellen ons in staat naar de toekomst toe een verbeterde dienstverlening uit te bouwen.

4.1.2. Samenwerking

Verblijfsdocumenten

De uitreiking van verblijfsdocumenten verloopt globaal gesproken correct en vlot, zeker vanuit de kant van de bevoegde ambtenaren bij de Dienst Vreemdelingenzaken. In een aantal randsituaties en in gevallen van twijfel kon een zeer constructieve dialoog worden opgezet met deze diensten.

Een ontmoeting tussen de bevoegde dienst en het team van Pag-Asa stelde ons bovendien in de mogelijkheid de wederzijdse mogelijkheden en verwachtingen beter op elkaar af te stemmen.

Wel blijft de moeilijkheid steeds opduiken dat de permanentie bij de DVZ regelmatig onduidelijke en onverantwoorde beslissingen neemt. Ook doken problemen op in dossiers die ook door andere diensten binnen DVZ werden behandeld; de inwendige communicatie en organisatie van de diensten lijkt een efficiënte werking niet te bevorderen.

Er deden zich wel moeilijkheden voor bij de effectieve uitreiking van documenten door gemeentelijke diensten. Dit was onder meer het geval in Koekelberg, St.-Joost, Schaarbeek en Gent. In die situaties vroeg Pag-Asa een tussenkomst van de Dienst Vreemdelingenzaken om de zaak te regelen en toekomstige moeilijkheden te voorkomen.

Juridische afhandeling

De samenwerking met het parket in Brussel, in het bijzonder met de verbindingsmagistraat mensenhandel, verloopt zeer vlot. De grondigheid waarmee een aantal dossiers onder zijn leiding werd aangepakt, ook door de betrokken politie- en rijkswachtdiensten, leidde tot enkele opmerkelijke veroordelingen.

Ook op dit vlak verheugen we ons over het feit dat er een oprechte interesse voor een open samenwerking bestaat. Dit kreeg ondermeer gestalte in het betrekken van Pag-Asa bij overlegvergaderingen omtrent de aanpak van bijvoorbeeld de problematiek van minderjarige Albanese meisjes in de prostitutie. Omgekeerd kwamen enkele parketmagistraten bij Pag-Asa kennis maken met de mogelijkheden en beperktheden van ons hulpverleningsaanbod.

De efficiënte en zakelijke manier waarop de communicatie naar de Dienst Vreemdelingenzaken door het Brusselse parket wordt aangepakt, leidt tot een vlotte afhandeling van de verblijfsdossiers.

Deze vaststelling beperkt zich echter jammer genoeg tot Brussel. We moeten gelijktijdig immers vaststellen dat verblijfsdossiers van slachtoffers waarvan andere parketten het dossier behandelen in het slop geraken, precies omwille van een moeilijke communicatie.

Omtrent de situatie van dienstpersoneel bij diplomaten kon een vruchtbaar overleg met de dienst Protocol en met het Kabinet Buitenlandse Zaken worden opgezet. Deze gesprekken blijken te kunnen leiden tot een aanvaardbare oplossing in de dossiers die in behandeling zijn én tot een preventieve toekomstige aanpak.

4.1.3. Knelpunten

Sommige oude knelpunten blijven ondertussen wel op tafel liggen.

Zo is er nog steeds geen evolutie in de mogelijkheden die Pag-Asa zou krijgen om zich in zaken van mensenhandel Burgerlijke Partij te kunnen stellen. Het dossier zit strop; juiste informatie omtrent het hoe en waarom blijft uit.

Financieel blijft de werking een waagstuk. Zoals de voorgaande jaren lukte het wel om de eindjes aan elkaar te knopen, zij het ondermeer met dure kredieten omwille van laattijdige uitbetalingen en met een zeer ruime eigen inbreng van middelen, wat ieder jaar opnieuw zeer veel inzet opsloopt. In de begeleiding blijft het creëren van nieuwe toekomstkansen voor slachtoffers het zwakste punt.

Er zijn op de eerste plaats een aantal financiële barrières. Zo is het voor de mensen, die het opvanghuis verlaten en op een appartement gaan wonen, niet mogelijk een huurwaarborg te betalen. De bijzondere regeling voor de uitbetaling van bestaansminima aan slachtoffers mag dan al een goede zaak zijn voor degenen die in een opvanghuis verblijven; de doorstroming wordt erdoor belemmerd omdat er geen O.C.M.W. is waarop daarvoor een beroep kan worden gedaan.

Aangepaste cursussen vinden waartoe mensen in een bijzondere verblijfssituatie toegang hebben is nooit evident. Er blijken telkens weer drempels te bestaan, die alles te maken hebben met onwetendheid of met hardnekkige vooroordelen. Ook geld en subsidies blijken dikwijls een hinderpaal.

Een voorbeeld. Om in aanmerking te komen voor verminderde inschrijvingskosten voor bepaalde vormingen moet een O.C.M.W.-attest voorgelegd worden. Bepaalde scholen durven een attest van Pag-Asa niet als zodanig beschouwen, omdat ze menen dat de administratie dat niet zal accepteren en subsidiëring zal weigeren. Dus namen we contact op met de administratie 'Ministère de l'Education, Promotion Sociale, Service exhortations', die daarvoor bevoegd is. We vragen ofwel een attest van hunnentwege, dat we aan de vormingscentra kunnen voorleggen zodat onze mensen een lagere inschrijvingsbijdrage kunnen betalen, ofwel dat onze procedure in de circulaires zou worden opgenomen. Die brief vertrekt op 17 september 1998. Enkele herinneringsbrieven en diverse telefoontjes later wachten op 15 maart 1999 nog altijd op een antwoord.

Het recht op tewerkstelling blijft nog al te vaak theoretisch. Er zijn natuurlijk de objectief aanwezige problemen. Het eerste is zeker de beperkte taalkennis van de slachtoffers, die hen lang blijft hinderen. Deze handicap verplicht hen soms hun ambities naar beneden te halen, en te zoeken naar een soort werk dat feitelijk onder hun capaciteiten ligt.

Daarnaast blijft ook de administratieve weg een moeilijk te nemen hindernis. De eerste toegang tot tewerkstelling noodzaakt hen tot de aanvraag van een arbeidskaart B, wat van de kandidaat-werkgever een ernstige inspanning vraagt, die bovendien regelmatig moet worden overgedaan telkens de verblijfsdocumenten worden verlengd. Daarenboven noodzaakt deze procedure ertoe dat de slachtoffers telkens weer uitleggen in welke verblijfsprocedure ze zitten, wat hen regelmatig opnieuw confronteert met hun slachtofferpositie.

4.2. Payoke vzw

Payoke vierde in 1998 haar tienjarig bestaan en kan onderwijl terugblikken op heel wat jaren ervaring in de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Afgelopen jaar was onze vraag daarom ook al prangend. Voor ons dringt de vraag naar een degelijke evaluatie van het Belgische mensenhandelbeleid zich op. De wet van april 95 lijkt ons niet meer adequaat te kunnen beantwoorden aan de nieuwe tendensen op het terrein. Sinds de wet op mensenhandel van april 1995 neemt de stroom van slachtoffers alsmat toe.

Gekoppeld aan deze toename zien we verschuivingen in de richting van migratiestromen en mensensmokkel waarbij ook het aspect mensenhandel regelmatig de kop opsteekt.

1998 werd getekend door de toename van de georganiseerde misdaad in de Antwerpse regio. Meer en meer werd de mensenhandel één van de vormen waarin de georganiseerde misdaad zich profileerde, vooral in de seksindustrie.

4.2.1. Activiteitenverslag

Payoke volgde zo'n kleine 400 dossiers inzake mensenhandel op vanaf het eerste dossier van Sarah (1991) tot heden. In 1998 werden er 127 dossiers behandeld waarvan er op 31/12/98 nog 87 in behandeling waren.

Jaar	Aantal dossiers
1995	43
1996	97
1997	117
1998	127

Niettegenstaande de Oost-Europese netwerken (circa 30%) van mensenhandel toenemen, zien we in Antwerpen nog steeds een grote aanwezigheid van Afrikaanse slachtoffers, meer bepaald uit Nigeria (circa 50%)

De grootste groep van slachtoffers van mensenhandel die bij Payoke terechtkomen, komen uit prostitutie. De seksindustrie is nog altijd één van de belangrijkste risicosectoren waarin slachtoffers van mensenhandel terecht blijken te komen.

De andere circuits nemen nochtans toe. Dit blijkt uit informeel contact met de andere organisaties die slachtoffers van mensenhandel opvangen.

De vele dossiers worden intens opgevolgd en begeleid door 4 personeelsleden. Dit blijft een groot tekort aan mogelijkheden bieden naar de noden die de slachtoffers aangeven.

In deze begeleiding gaat een belangrijk deel naar de financiële (budget) begeleiding door de bijzondere erkenning van Payoke die ons de mogelijkheid biedt zelf het levensminimum uit te keren aan slachtoffers van mensenhandel.

Daarnaast vraagt ook de juridische begeleiding door de mogelijkheid tot het stellen van een burgerlijke partij (KB. 29 januari 1997) door de vzw veel tijd en energie.

Het optreden als burgerlijke partij

Krachtens art 11, § 5 van de Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie kan Payoke in rechte optreden in alle geschillen waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven.

Ten onrechte werd in sommige krantenartikelen geopperd dat de toekenning van deze bevoegdheid het optreden van Payoke als "privé-parket" zou impliceren.

Wij zijn daarentegen van oordeel dat het op gang brengen van de strafvordering principieel toekomt aan het openbaar ministerie.

Immers, een verdere privatisering van de strafvordering door het ingrijpend bijsturen van een falend openbaar ministerie kan een degelijk vervolgingsbeleid in het gedrang brengen.

Payoke beschouwt het dan ook als zijn voornaamste opdracht aan slachtoffers van mensenhandel advies te verlenen, hen op te vangen en te begeleiden met een daarbij duidelijke informatieve rol naar de overheid en media.

Onlosmakelijk verbonden met de burgerlijke-partijstelling is de formulering van een burgerlijke vordering. In de elf dossiers waarin v.z.w. Payoke zich burgerlijke partij stelde werd telkens een symbolische schadevergoeding geëist.

In twee gevallen speelden de feiten zich af voor de wet van 13 april 1995 en werd de burgerlijke-partijstelling ontvankelijk verklaard omdat Payoke kon aantonen dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard was.

Verder kiezen wij ervoor om niet op te treden in de plaats en met volmacht van het slachtoffer en dus de belangen te verdedigen die eigen zijn aan het slachtoffer. Deze rol zou immers een te grote betutteling vormen voor het slachtoffer. Enkel indien het slachtoffer de wens uit een burgerlijke vordering te stellen maar zich te zeer bedreigd voelt of voor represailles vreest, kan voor deze weg worden gekozen.

De aangeboden hulpverlening

De aangeboden hulpverlening is een geïntegreerd pakket waarbij een waaier van methodieken wordt aangewend, aangepast aan de cliënt en haar situatie ten einde de hulpverlening zo optimaal mogelijk te laten verlopen. De aangewende methodieken verschillen bij elke hulpverlening vermits men met een zeer heterogene en multiculturele doelgroep werkt.

Geen twee slachtoffers van mensenhandel hebben dezelfde problemen gekend. Ook de beleving van het slachtoffer zijn, kan voor velen zeer verschillend zijn.

Anderzijds is er sprake van een multiculturele doelgroep. Een andere cultuur betekent een andere denkwereld, een verschillend referentiekader, geloofsovertuiging en andere gewoontes. Voor vele vrouwen is professionele hulpverlening een grote onbekende. Ze zijn vanuit hun cultuur niet vertrouwd met deze vorm van georganiseerde en geïnstitutionaliseerde hulp.

Daarnaast heeft een verschil in cultuur ook tot gevolg dat bepaalde denkbeelden die in methodieken worden gehanteerd voor de cliënt onbegrijpelijk zijn.

De hulpverlening zal daarom bij elke individuele vrouw anders verlopen, er worden andere accenten gelegd, er worden andere methodieken gebruikt.

Globaal gaan we in drie grote fasen te werk: eerste opvang, oriënteringsfase en het individuele begeleidingsplan.

4.2.2. Evaluatie van het Belgische Mensenhandelbeleid

Samenwerking met de parketten

Het Antwerpse parket blijft ook in 1998 achter op de nieuwe ontwikkelingen in het justitiële apparaat. Vele klachten inzake mensenhandel worden geseponeerd. Het onderzoek in de dossiers loopt traag. De informatie uit het onderzoek vooral van de Parketten stroomt slecht of zelfs niet door naar de opvangcentra en het slachtoffer zelf. De uitspraken blijven eerder onbevredigend.

In die zin pleiten wij dan ook voor het prioritair stellen binnen het gerechtelijk apparaat van de beteugeling van de mensenhandel en het verbeteren van de kwaliteit en efficiëntie van zowel opsporingsonderzoek als gerechtelijk onderzoek door een verhoogde motivatie en verdere specialisatie van zowel onderzoeksrechter als de verantwoordelijke parketmagistraat.

Tot slot zijn wij van oordeel dat een verruiming van de middelen voor de onderzoekscel mensenhandel binnen het politioneel apparaat meer dan aangewezen is.

Samenwerking met Gemeentelijke politie

Met de verschillende politionele diensten verloopt de samenwerking niet altijd optimaal.

De gemeentepolitie heeft niet altijd voldoende weet van de inhoud van de omzendbrief. Sommige politiekorpsen voeren enkel een anti-illegalen en prostitutiebeleid waardoor vaak zaken in verband met mensenhandel dreigen verloren te gaan.

De nieuwe lichte wijkteams bij de Antwerpse politie brengt een klein lichtje in de duisternis.

Het laatste half jaar komt daar verandering in. Hier en daar komen we op het terrein jonge, goed opgeleide, gemotiveerde agenten tegen.

Samenwerking met Rijkswacht

De samenwerking met de rijkswacht, BOB cel mensenhandel, verloopt eerder goed. De problematiek van mensenhandel is hen goed bekend. Nochtans worden de slachtoffers verondersteld te vaak aan een koordje te hangen om het onderzoek maximaal te kunnen uitvoeren. Er wordt te weinig rekening gehouden met hun incasservermogen.

Soms hebben we kunnen vaststellen dat de slachtoffers onrealistische vooruitzichten worden voorgehouden, om hen zo te overtuigen mee te werken aan het onderzoek.

4. Samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken

De samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken verliep ook in 1998 goed. Er is regelmatig overleg over de verschillende dossiers. Maar ook daar verwacht men zeer stevige dossiers vol bruikbare informatie. Men blijft uiteraard een streng beleid voeren naar illegalen.

Hierin krijgt de Dienst Vreemdelingenzaken strikt te volgen richtlijnen over de toepassing van de wet op de mensenhandel. Er dient vanuit het beleid een verruiming te komen voor het begrip mensenhandel. Nu blijft de vraag vaak open wat er moet gebeuren met andere parallelle circuits (vb. mensensmokkel).

Verblijfsdocumenten

De overgang van een aankomstverklaring naar een inschrijving in het vreemdelingenregister blijft een moeilijke stap. Deze stap hangt hoofdzakelijk af van het advies van het Parket dat de klacht onderzoekt. Dat proces verloopt nog steeds zeer traag en heeft tot gevolg dat vele slachtoffers meerdere malen hun aankomstverklaring slechts voor 3 maanden verlengd krijgen.

De mogelijkheid blijft zo zeer reëel dat zij na 1, 2 zelfs 3 jaar plots toch nog uit het land worden gezet omdat het onderzoek niets opleverde en haar verhaal 'te zwak' bleek. Hun toekomst kunnen zij dus enkel op zeer korte termijn plannen. Deze onzekerheid betekent een zeer belangrijk obstakel in de sociaal-psychologische begeleiding van de vrouw in kwestie.

Begeleiding

Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak mensen die een ernstig trauma hebben meegemaakt.

Het trauma nestelt zich immers als een blijvend litteken in de herinneringen. Dit is een heel normale reactie die vaak voorkomt bij slachtoffers van misdrijven. De eigenlijke traumaverwerking treedt vaak pas maanden na de feiten op. We proberen vooral samen met de cliënte op zoek te gaan naar positieve ervaringen en levenselementen die de cliënte een houvast kunnen bieden. Recent proberen we steeds meer de cliënten er toe te motiveren om zich te laten bijstaan door een psycholoog of een psychotherapeut.

Dit is echter niet zo vanzelfsprekend. In vele herkomstlanden rust er immers een zwaar taboe op alles wat met geestelijke gezondheid te maken heeft. Een psycholoog raadplegen wordt zo gelijkgesteld met geestesziek zijn. In sommige culturen wordt dit op de koop toe gezien als een straf van de goden, als een teken dat je iets verkeerd hebt gedaan.

Er zijn daarnaast te weinig middelen om te investeren in intensieve begeleidingen en de alternatieven aan te reiken naar de toekomst toe.

In de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel moet het beleid een duidelijk standpunt innemen. Als je als land een keuze maakt om een goed beleid inzake mensenhandel te voeren dan neem je ook de verantwoordelijkheid naar de slachtoffers op en biedt je de slachtoffers voldoende mogelijkheden en toekomstperspectieven aan.

De wet van 13 april 1995

Bij het nader bestuderen van de wet op mensenhandel is het duidelijk dat de evolutie van de problematiek op het terrein niet kan opgevangen worden door de huidige wet. Deze wet vertoont grote tekorten door enkel het luik prostitutie te behandelen in het kader van mensenhandel. Wat met de vele andere sectoren die ondertussen bekend staan als mogelijke broeihaarden voor mensenhandel? Er is dringend nood aan het herbekijken en herformuleren van de wet op de mensenhandel. Zolang de wet enkel het prostitutieluik opneemt en er daarnaast geen pogingen ondernomen worden om de strafwet inzake prostitutie opnieuw bespreekbaar te stellen, blijft de wet op de mensenhandel slechts een deelverzameling van een uitgebreide wetgeving die nog geschreven moet worden. Het gevolg van deze beperking is vooral voelbaar bij de slachtoffers, waarvan er een deel in de kou blijft staan.

Subsidies

In 1998 werd Payoke lid van het Centrum voor Algemeen Welzijn De Terp, waarbij Payoke belast werd met de bijzondere opdracht inzake mensenhandel. Dit betekent natuurlijk een structurele erkenning voor onze organisatie. Toch blijven we kampen met een schrijnend personeelstekort.

Het extra aan werk door de uitgebreide juridische mogelijkheden van Payoke (om zich burgerlijke partij te stellen) nam ook in 1998 enorme proporties aan. Dit extra werk heeft geen extra subsidie of personeel opgeleverd.

Tot slot

Jaar na jaar blijven wij een aantal knelpunten aanhalen, die zo constateren we steeds terugkomen. Op de vele internationale bijeenkomsten horen wij wel eens vaker dat België 'het paradijs voor slachtoffers van mensenhandel' wordt genoemd. Collega organisaties uit het buitenland geven ons heel wat minder positieve beschrijvingen van de situatie in onze buurlanden.

Met enige trots kunnen wij op deze internationale ontmoetingsmomenten ons beleid inzake mensenhandel toelichten. Maar dit mag niet betekenen dat wij op onze beide oren kunnen slapen. Wetten dienen de evolutie van de maatschappelijke realiteit te volgen. Het wordt hoog tijd dat we tegen 2000, 5 jaar na de wet op de mensenhandel een evaluatie maken van de situatie op het terrein en van de gevolgen die de wet met zich meebracht.

Laten we niet weer 100 jaar wachten eer we een totaal verouderde wetgeving nog een keer toetsen aan de realiteit.

4.3. Sürya

SÜRYA, dat in 1995 werd opgericht, is een sociale instelling die voor het Waalse Gewest gespecialiseerd is in het *Onthaal, de Begeleiding en de Huisvesting* van de slachtoffers van de internationale mensenhandel.

Als we de balans opmaken van de drie voorbije werkingsjaren, menen we te mogen stellen dat de geleverde inspanningen resultaten hebben opgeleverd. Dit blijkt overduidelijk uit het grote aantal slachtoffers dat tijdens die periode werd opgevangen. In het jaar 1998 werden 81 personen in contact gebracht met onze vereniging en 51 van hen werden door onze diensten beschouwd als slachtoffers van de mensenhandel.

De hulpaanvragen nemen voortdurend toe, terwijl onze financiële middelen maar weinig aangroeien en ook niet automatisch hernieuwd worden. De subsidies zijn niet afgestemd op het aantal opdrachten dat ons wordt toevertrouwd. Door deze stand van zaken kunnen wij moeilijk aan een lange-termijnplanning gaan doen, wat natuurlijk ten koste van de slachtoffers uitvalt. De politieke overheid moet ons dus hoogstnodig voldoende middelen toekennen, zodat wij bij machte zijn om de slachtoffers een globaal en coherent hulppakket aan te bieden en zodat onze rol niet wordt teruggebracht tot het louter administratieve beheer van individuele dossiers.

Wij willen ook nog even aanstippen dat onze vereniging niet resulteert uit een grootmoedig privé-initiatief, dat zich vervolgens tot de overheid heeft gewend om de nodige subsidies te krijgen. Ons centrum was wel degelijk gewild door het Parlement en de Regering als een beleidsinstrument tegen de mensenhandel. De slachtofferopvang is namelijk een onontbeerlijke fase in het ontmantelen van de import- en uitbuitingsnetwerken. Indien er geen slachtoffers – of mogelijke getuigen – gekend zijn, wordt de beschuldiging ontkracht. Dit is maar één van de bestaansredenen van de gespecialiseerde centra.

Wij stellen eveneens vast dat wij maar zelden rechtstreeks contact hebben met de - vermeende - slachtoffers en daar wij actief zijn in de tweedelijnszorg, blijven wij afhankelijk van het werk dat door de eerste-lijns-werkers (de politie en de rijkswacht) geleverd wordt. Het zijn voornamelijk die mensen, die de slachtoffers naar onze instelling doorverwijzen.

Uit ervaring durven wij stellen dat wij nauw samenwerken met bepaalde ordediensten, waar goed ingelichte en gemotiveerde mensen werken, die gesensibiliseerd werden voor het probleem van de mensenhandel. Al te vaak echter komen wij in contact met vertegenwoordigers van de ordediensten die de omzendbrief over het toekennen van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van de internationale mensenhandel miskennen en die weigerachtig staan tegenover een samenwerking met onze instelling.

Op gerechtelijk vlak hangt de evolutie van de dossiers en de gunstige gevolgen die eraan worden gegeven onder meer af van de individuele bereidwilligheid van de magistraten, hun kennis van de wet over de menshandel en de bestaande rechtsopvattingen ter zake.

Om enerzijds de samenwerking met de ordediensten te verstevigen en anderzijds het contact met de magistratuur te verbeteren, zijn wij van plan om in 1999 een licentiate criminologie aan te werven. Zij zal onder meer worden gelast met de gerechtelijke opvolging. Wij menen dat het de hoogste tijd is voor een transversale lezing van de dossiers.

Wij maken ons eveneens zorgen over de wijze waarop in het prostitutiemilieu bepaalde controles worden uitgevoerd. Al te vaak controleren de politiekorpsen enkel de wettelijkheid van het verblijf, zonder zich vragen te stellen rond de wettelijkheid van het werk. Zelfs indien dit aspect eerder onder de bevoegdheid van de sociale inspectie valt, lijkt het ons van primordiaal belang dat de globale situatie van de gecontroleerde personen wordt nagetrokken. Net als het ons al even opportuun lijkt om te worden gecontacteerd en ingelicht indien in het kader van deze routinecontroles, de politie op personen stoot die weliswaar in orde zijn met hun verblijfsvergunning, maar die hier volledig illegaal zijn tewerkgesteld, van vreemde herkomst zijn en een profiel vertonen dat kan duiden op dat van een slachtoffer van de internationale mensenhandel. Wij hebben dit vorig jaar reeds benadrukt: het is niet omdat mensen hier wettelijk verblijven, dat zij geen slachtoffers kunnen zijn van de internationale mensenhandel!

Ook volgend jaar willen wij ons werk voortzetten in een opbouwende, kritische, actieve en realistische optiek, met respect voor de verschillende benaderingen, maar steeds in het belang van het slachtoffer, dat onze eerste zorg blijft. Verder zullen wij er alles aan doen om de bestaande gebreken en tekorten zo goed mogelijk te ondervangen.

4.4. Basisnetwerk opvang slachtoffers mensenhandel

4.4.1. Situering

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 hiervan was en is een ondersteunend netwerk rond de gespecialiseerde onthaalcentra Payoke en Pag-Asa op te bouwen.

Zeven Centra voor Hulp aan Slachtoffers, verspreid over Vlaanderen, sloten een akkoord met de VZW Gezin en Samenleving om in hun regio als lokaal steunpunt mensenhandel op te treden.

De oorspronkelijke opdracht van deze steunpunten berustte op drie pijlers:

- sensibilisering in de regio inzake de problematiek mensenhandel,

- optreden als meldpunt mensenhandel en instaan voor het eerste onthaal van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel,
- het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel.

Na een werkingstermijn van twee jaar werd de sensibiliseringsopdracht van de lokale steunpunten tot een minimum herleid.

Redenen hiervoor waren: de complexiteit van de problematiek gekoppeld aan het taboe rond het thema en bijgevolg de ontoegankelijkheid tot de verantwoordelijke diensten op het terrein m.b.t. het thema én het arbeidsintensieve element van deze opdracht. De sensibiliseringsopdracht werd volledig doorgeschoven naar de coördinator van het project, waardoor dit het zwaartepunt werd in haar takenpakket.

4.4.2. Meldingen bij en begeleidingen door de lokale steunpunten

Meldingen

Zowel politieele, justitiële, en inspectiediensten alsook welzijnsorganisaties én privé-personen kunnen met een melding inzake mensenhandel bij de steunpunten terecht. In vergelijking met de voorbije jaren vertoont het aantal rechtstreekse meldingen bij de lokale steunpunten een duidelijke opwaartse trend. Toch blijft het totale aantal relatief klein.

Heel wat politieele diensten verbinden zich, wanneer zij met een vermoedelijk slachtoffer worden geconfronteerd, rechtstreeks met Payoke en/ of Pag-Asa. Op zich een positief gegeven, beide opvanghuizen beschikken immers over de mogelijkheid om vervolgens de steunpunten in te schakelen. Steunpunten worden aangesproken om, indien het slachtoffer in kwestie verder ook in de betreffende regio blijft, de begeleiding op zich te nemen.

Geconstateerd wordt echter ook dat vanuit verschillende regio's geen slachtoffers worden gemeld. Dit zou kunnen betekenen dat de problematiek er niet aanwezig is, toch rijzen er geregeld vragen betreffende de intensiteit van de controleacties op het terrein, de kennis of het gebrek daaraan inzake de bestaande procedures voor slachtoffers én vragen betreffende de bereidheid om slachtoffers ook als dusdanig te erkennen.

Vastgesteld wordt dat daar waar de lokale steunpunten zich situeren binnen een Polyvalent Centrum met een lage drempel t.a.v. vreemdelingen en asielzoekers, het aantal meldingen hoger ligt. Hulpverleners binnen deze steunpunten worden vlugger aangesproken wanneer er bij andere diensten problemen rijzen en/of vragen worden gesteld bij verblijfspapieren, het verhaal of de situatie van een vreemdeling.

Afgelopen jaar werden de steunpunten regelmatig door politieele diensten gecontacteerd met de vraag naar opvang van mensen die op een niet-legale manier op weg zijn naar o.m. Groot-Brittannië.

Ondanks die bereidheid zijn ook de lokale steunpunten niet bij machte om een adequaat antwoord te bieden op deze, meestal zeer acute, oproepen. De capaciteit van de residentiële opvangcentra is ontoereikend om deze, veelal grotere groepen onderdak te verlenen. Bovendien situeert deze problematiek zich ten dele buiten het kader van de mensenhandel.

De wens van deze groep is veelal zo vlug mogelijk te kunnen doorreizen naar hun land van bestemming. Er is geen hulpvraag en de klachten die worden neergelegd inzake exploitatie zijn in deze situaties vrijwel onbestaand. Dit betekent dat zij ook geen beroep (kunnen) doen op de procedures die in het kader van de mensenhandel zijn voorzien.

Een ander niet te verwaarlozen knelpunt situeert zich op het vlak van het gebrek aan een financiële tussenkomst bij de residentiële opvang van mensen zonder papieren. De opvang van personen waarvan het vermoeden bestaat dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel, maar die nog niet over het statuut beschikken, stelt de residentiële sector voor problemen. Dit probleem situeert zich duidelijk in een breder kader. Wij hopen dan ook dat het initiatief waarbij een aantal residentiële centra in de stad Brussel een beroep kunnen doen op een speciaal fonds zodat deze opvang toch mogelijk wordt gemaakt, ingebed kan worden binnen de reguliere subsidiëring en navolging zal krijgen in heel Vlaanderen.

Begeleidingen

Het aantal personen dat door de steunpunten wordt begeleid in het kader van de mensenhandel neemt toe. Toch stellen we ook hier vast dat op het totale aantal dossiers dat door de opvangcentra wordt begeleid deze groep verhoudingsgewijs klein is. De verklaring ligt in het feit dat de meerderheid van de slachtoffers de keuze maken om na een residentiële opvang in één van de gespecialiseerde opvangcentra hun verblijf in één van de grootsteden verder te zetten. In een aantal gevallen kan dit omwille van het veiligheidsaspect in vraag worden gesteld, doch dwang is uitgesloten.

De begeleiding van slachtoffers mensenhandel is een arbeidsintensieve opdracht die enige kennis veronderstelt inzake vreemdelingenwetgeving, de problematiek van asielzoekers en nieuwkomers en begeleide terugkeer. Steunpunten die aanvankelijk in deze materie geen ervaring hadden, bouwden deze geleidelijk en gaandeweg ook uit.

Het feit dat deze begeleidingen een semi-verplicht karakter inhouden en binnen een strikt wettelijk kader ressorteren, zoals o.m. de verplichte terugkeer na de afsluiting van het gerechtelijk dossier, wordt door de steunpunten als moeilijk ervaren.

Opvolging steunpunten

Driemaandelijkse intervisie- en vormingsmomenten zijn voor de steunpunten voorzien. Dit zijn belangrijke scharniermomenten die bijdragen tot de onderlinge uitwisseling van ervaringen, het vergaren van informatie m.b.t. de beleidsevoluties en de evoluties op het terrein. Het zijn tevens de momenten waar bepaalde thema's ten gronde worden uitgediept en knelpunten op tafel worden gelegd op basis waarvan een bijsturing van het project mogelijk wordt gemaakt.

4.4.3. Sensibilisering

In het voorbije jaar werden in verschillende gerechtelijke arrondissementen studiedagen georganiseerd onder de noemer 'Mensenhandel. Beleid, Praktijk'. Achtereenvolgens waren de gerechtelijke arrondissementen Leuven, Brussel, Aalst, Dendermonde Turnhout en Mechelen aan de beurt.

Voorafgaandelijk werd in de verschillende regio's een apart overleg georganiseerd met de BOB van elk rijkswachtdistrict, met de cel mensenhandel van de provinciale sociale inspectiedienst, met de verbindingsmagistraat mensenhandel van het plaatselijk parket en met de arbeidsauditeur, verantwoordelijk voor het sociaalrechterlijk luik in de concrete dossiers. Op termijn blijken deze persoonlijk hun nut te bewijzen.

Doelpubliek van de studiedagen waren de politionele-, de justitiële- en de inspectiediensten. Ook de welzijnorganisaties en de migranten- en vluchtelingensector werden uitgenodigd. Doelstelling was in de eerste plaats het verstrekken van informatie inzake het huidige beleid, de wet rond mensenhandel en de bestaande procedures voor slachtoffers. Tot op de dag van vandaag blijkt deze informatieverstrekking allerminst overbodig. Ten tweede werd met deze studiedagen ook een betere samenwerking tussen de bevoegde diensten op het terrein beoogd. In een aantal gevallen blijken deze momenten ook te leiden tot initiatieven op het terrein die een betere synergie tussen de betrokken diensten beogen.

De studiedagen werden als positief geëvalueerd. Het is wenselijk én noodzakelijk dat deze aanpak wordt verdergezet.

Gerichte sensibilisering ten aanzien van de sector van vreemdelingen, asielzoekers en nieuwkomers moet verder worden uitgebouwd. Hulpverleners die met deze groepen werken, dienen verder op de hoogte te worden gebracht van de verschillende aspecten van de problematiek, de wet en de voorhanden zijnde procedures en opvangmogelijkheden voor de slachtoffers.

4.4.4. Vooruitzichten

De VZW Gezin en Samenleving, de VZW waar het project aanvankelijk werd ondergebracht, wordt om administratieve redenen opgeheven. Een oplossing wordt gezocht in de richting van het onderbrengen van het project binnen de administratie van de Vlaamse Gemeenschap.

Gezien de huidige trend wijst op een toenemende stroom van mensen die ons land binnenkomen om te ontsnappen aan (extreem) gewelddadige situaties in hun land van herkomst, wordt ook een toename verwacht van de groep van mensen die zich in een preciaire situatie bevinden en bijgevolg extra kwetsbaar zijn t.a.v. exploitatie.

Met de evolutie naar een inclusief beleid zoals die door de Vlaamse Gemeenschap wordt vooropgesteld, kan de vraag worden gesteld of de opdracht rond mensenhandel niet door alle Centra Algemeen Welzijnswerk dient te worden opgenomen. Gezien de raakvlakken met 'het vreemdelingenwerk' is een koppeling van beide opdrachten niet uitgesloten. En gezien de specificiteit en de complexiteit van deze problematiek moeten hier uiteraard ook middelen en mensen voor worden voorzien.