

HOOFDSTUK 5 : HET BELEID TEN GUNSTE VAN DE SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

In onze twee vorige jaarverslagen hebben wij de specifieke bepalingen voor de hulp aan de slachtoffers van de mensenhandel uitgebreid behandeld en de werking ervan geëvalueerd.

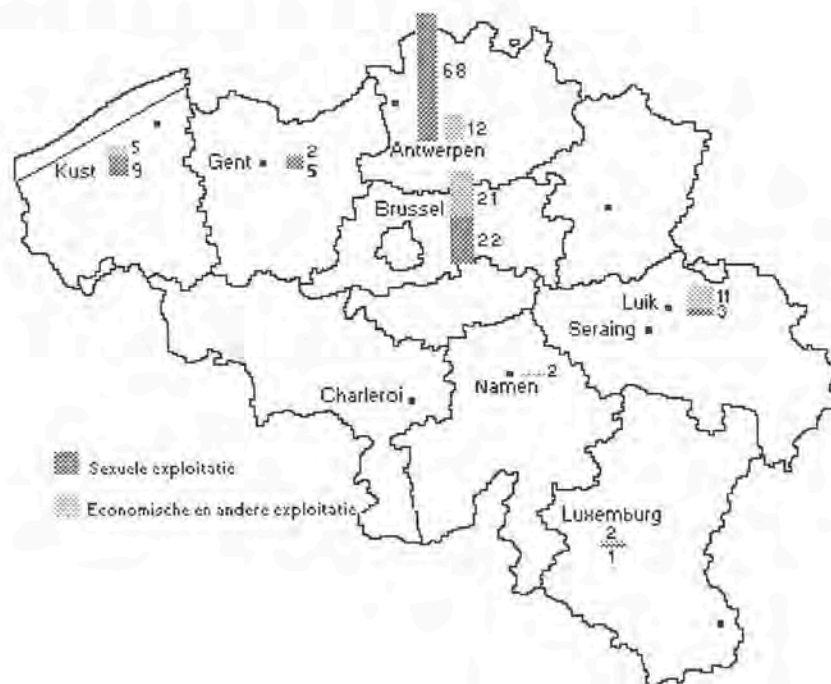
Wij willen u hier de aangepaste cijfers geven over het aantal slachtoffers dat werd dooverwezen naar/opgevangen door gespecialiseerde onthaalcentra en ook enkele problemen aanhalen rond de juridische begeleiding van die slachtoffers.

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

Wij hernemen dus de kwantitatieve benadering van de toepassing van het humanitaire luik van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel. Net zoals vorig jaar willen wij die cijfers voorstellen onder de vorm van een kaart en een tabel. De kaart geeft een geografische verdeling van de voornaamste plaatsen waar er feiten van mensenhandel werden vastgesteld en een aanwijzing over de aard van de exploitatie die de slachtoffers ondergingen. De tabel geeft weer hoeveel doorverwijzingen er waren naargelang van de plaats en de dienst die een beroep deed op de opvangcentra.

Net als vorig jaar willen wij ook hier wijzen op een zekere foutmarge. Wij menen dat het lezen van deze cijfers niet enkel interessant is in termen van 'verhoudingen'.

Kaart: aantal slachtoffers dat in 1997 naar een gespecialiseerd opvangcentrum werd doorverwezen, volgens de plaats en de aard van de uitbuiting.



Tabel: Aantal slachtoffers dat in 1997 naar een gespecialiseerd opvangcentrum werd doorverwezen, en door welke instantie.

	Gemeente-politie	BOB	Rijkswacht	Gerechtelijke politie	Parket	Andere*
Antwerpen	1	32	13			3
Brussel	1	10	3	6	2	11
Gent	5	1				4
Oostende			9			
Zaventem		8				4
Luik	1	23	1			10
Namen		1			1	
Provincie Luxemburg		2				
TOTAAL	8	77	26	6	3	32

* Andere = diensten die niet belast zijn met controles in de risicosectoren, vnl. sociale diensten zoals de lokale steunpunten mensenhandel en diensten voor vreemdelingen, particulieren waaronder o.m. advocaten, vereniging Sport en Vrijheid voor de slachtoffers uit het voetbalcircuit, ziekenhuizen,...

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de plaats van de dienst die heeft doorverwezen niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de plaats van exploitatie.

Zowel horizontaal als verticaal kunnen uit de tabel een aantal krachtlijnen worden afgeleid wat het humanitaire luik van de bestrijding van de mensenhandel betreft.

In onze besluiten (5.5.) hebben wij enkele beschouwingen opgenomen over die cijfers en verder verwijzen wij onze lezers naar de besluiten van de hoofdstukken over de analyse van de toestand in de verschillende gerechtelijke arrondissementen, en naar hoofdstuk 7, dat gewijd is aan de verslaggeving van de verschillende gespecialiseerde opvangcentra.

5.2 De gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel

5.2.1 Een humanitair beleid dat niet langer over voldoende middelen beschikt

De hier voorgestelde cijfers en de ontwikkelingen die tijdens het voorbije jaar werden vastgesteld, bevestigen de noodzaak aan dergelijke sociale structuren. Er stellen zich echter diverse problemen op het vlak van de middelen die door de overheden worden vrijgemaakt om blijvend een kwaliteitsopvang en een degelijke begeleiding te kunnen garanderen.

In onze twee vorige verslagen hebben wij reeds de problemen gemeld rond het telkens weer aanvragen van de subsidies, het gebrek aan overleg en akkoord tussen de verschillende subsidiërende overheden en het gebrek aan middelen waaraan de centra het hoofd moeten bieden. De Bijzondere Commissie Mensenhandel heeft eveneens de moeilijke financiële situatie van de onthaalcentra ten berde gebracht in haar verslag dat in februari laatstleden aan de Kamer werd voorgesteld.

Het Centrum voor gelijkheid van kansen heeft hierover een nota opgesteld die zal worden voorgelegd tijdens de volgende Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid, die gepland is in april 1998. Wij vragen dan ook aan de Interministeriële Conferentie om de nodige maatregelen te nemen zodat er vanaf 1999 een oplossing gevonden wordt voor de drie geciteerde problemen.

5.2.2 Overwegingen van het Centrum voor gelijkheid van kansen in het kader van de coördinatie en steun aan de gespecialiseerde opvangcentra

Het Koninklijk Besluit van 16 juni 1995, dat genomen werd nadat de wet ter bestrijding van de mensenhandel was gestemd, gaf aan het Centrum voor gelijke kansen de opdracht het werk van de gespecialiseerde opvangcentra te coördineren en te ondersteunen. In het kader van deze opdracht hadden wij veelvuldige contacten met de opvangcentra en volgden wij hun activiteiten van heel dichtbij.

Op die manier proberen wij ook onze kennis van de realiteit op het terrein te verbeteren, zodat wij aangepaste beleidsvoorstellen kunnen formuleren. Wij houden de opvangcentra op de hoogte van alle ontwikkelingen in het algemene beleid waarin hun werk kadert. En dankzij deze contacten kunnen wij ook enkele overwegingen naar voor brengen over hun werk. Zo wensen wij bijvoorbeeld een betere juridische opvolging van de dossiers binnen de vzw Sürya.

Het Centrum is van oordeel dat het nuttig is de toepassing van de wet op de mensenhandel, zoals voorgesteld door Payoke, na drie jaar te evalueren. Het Centrum is wel van mening dat, voor wat Antwerpen betreft, dit moet samengaan met een analyse van de oorzaken van de omvangrijke aanwezigheid van vrouwenhandel. In de bijdrage van Payoke wordt daar niet echt op ingegaan.

Met de bijkomende middelen die aan de Regering werden gevraagd in het kader van zijn opdracht tot stimulering, coördinatie en opvolging van het bestrijdingsbeleid tegen de mensenhandel, wil het Centrum voor gelijkheid van kansen nog meer steun verlenen aan het - reeds aanzienlijke - werk dat de onthaalcentra verrichten. Het Centrum wil een dynamiek van uitwisseling en samenwerking tussen die centra bevorderen en structureren, de banden verstevigen tussen de centra en de diverse openbare instanties en tenslotte, de centra nauwer betrekken bij de vraag tot het uitwisselen van ervaringen, die steeds vaker door ander landen wordt geformuleerd, zoals nu bijvoorbeeld door Luxemburg.

5.3 De juridische bijstand aan slachtoffers in het kader van de gerechtelijke procedures

Het probleem rond de juridische bijstand aan de slachtoffers hebben wij reeds uitgebreid besproken in onze vorige jaarverslagen. In dit rapport beperken wij ons tot het aanhalen van bepaalde moeilijkheden in het kader van de burgerlijke rechtsvordering en het eisen van schadevergoeding.

5.3.1 Burgerlijke rechtsvordering door de slachtoffers zelf

Maar weinig slachtoffers stellen zich persoonlijk burgerlijke partij in de processen tegen hun uitbuiters. Of beter gezegd, weinig slachtoffers durven dit te doen. De angst voor represailles, zowel in België als in hun land van herkomst, vormt een belangrijk en reëel obstakel, waarvan de verschillende concrete toestanden die de gespecialiseerde opvangcentra voor de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel meemaakten, reeds getuigden.

Het is een stap die heel wat moed vereist en het belang ervan kan moeilijk worden ingeschat. Afgezien van de morele schadevergoeding die het slachtoffer kan krijgen wanneer de exploitanten veroordeeld worden, blijft de materiële schadevergoeding onzeker. Naast het debat rond het onderkennen en het inschatten van de materiële schadevergoeding voor de morele en materiële schade die het slachtoffer heeft geleden, stelt zich het essentiële probleem van de daadwerkelijke recuperatie van de schadevergoeding die door de rechtbanken werd toegekend aan het slachtoffer dat zich burgerlijke partij heeft gesteld. Wij kennen geen enkel slachtoffer dat de door de rechtbank toegekende schadevergoeding ook werkelijk heeft ontvangen. Reden hiervoor is de - vaak goed georganiseerde - insolvabiliteit van de personen die veroordeeld worden tot het betalen van die schadevergoeding. Wij brengen dit probleem weer naar voor ter sensibilisering van de gerechtelijke instanties. Zij zouden de mogelijkheden tot het organiseren van de insolvabiliteit kunnen beperken door het stellen van bepaalde handelingen onmiddellijk na de interpellatie of de aanhouding van de vermeende daders (bv. onmiddellijke voorlopige inbeslagname van eigendommen, ...).

Het enige alternatief dat op dit ogenblik aan de slachtoffers geboden wordt om een materiële schadevergoeding te krijgen ingeval van insolvabiliteit van de veroordeelden, is de toevlucht tot het fonds van de Commissie voor de hulp aan slachtoffers van opzettelijke geweldpleging. De Regering heeft bovendien wijzigingen doorgevoerd, waardoor de toegang tot dit fonds voor de slachtoffers uitgebreid en vergemakkelijkt wordt.

Een slachtoffer van mensenhandel, waarvan de exploitanten in februari 1996 werden veroordeeld tot het betalen van 100.000 BEF morele schadevergoeding, die zij nooit heeft ontvangen omwille van de insolvabiliteit van de schuldigen, heeft een verzoek ingediend bij dit schadeloosstellingsfonds (zie 3.3. verslag 1997).

De Commissie moet nog uitspraak doen over de ontvankelijkheid van dat verzoek en ook hier kunnen er problemen rijzen. Het slachtoffer moet namelijk het opzettelijke karakter bewijzen van de geweldpleging die zij heeft ondergaan. Dit element maakt deel uit van de toekenningsvoorwaarden van financiële hulp door de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke geweldpleging.

Voor de slachtoffers van de mensenhandel zou deze voorwaarde van ontvankelijkheid telkens een obstakel kunnen vormen wanneer ze een beroep doen op dit fonds, zelfs wanneer de exploitanten werden veroordeeld op basis van de wet van 13 april 1995.

De 'instemming' van het slachtoffer vormt immers geen voorwaarde voor het vaststellen van een overtreding op de mensenhandel, als bepaald in de wet van 13 april 1995.

Gezien de complexiteit van het debat inzake de instemming van de slachtoffers van de mensenhandel, hopen wij dat de Raad van de Commissie rekening zal houden met andere argumenten buiten het feit dat de daders door de rechtbank werden veroordeeld, argumenten die uitgebreid werden naar voor gebracht in de diverse verslagen die over deze problematiek werden gepubliceerd (zie ondermeer de Parlementaire Onderzoekscommissie, de Senaatscommissie, het Centrum voor gelijkheid van kansen, de gespecialiseerde opvangcentra). De beslissing van de Commissie voor hulp aan de slachtoffers zal des te belangrijker zijn, gezien het insolventieprobleem van de daders steeds een hinderpaal zal blijven voor een minimale materiële schadevergoeding aan de slachtoffers van de mensenhandel - ondanks de inspanningen die de gerechtelijke instanties zullen ondernomen hebben.

5.3.2 Burgerlijke rechtsvordering vanwege het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding

In eigen naam

Artikel 11, §4 van de wet van 13 april 1995 verleent aan het Centrum voor gelijkheid van kansen een recht om in rechte op te treden ingeval van betwistingen waartoe de wet aanleiding zou kunnen geven. In 1997 heeft het Centrum dit recht 3 maal benut en dit werd steeds door de rechtbanken aanvaard. Het Centrum oefent het recht tot burgerlijke partijstelling meestal uit in overleg met en na een verzoek van de gespecialiseerde opvangcentra.

In naam van de slachtoffers: van de parlementaire wens tot de gerechtelijke werkelijkheid

Op 6 november 1997 heeft de Correctionele Rechtbank van Brussel 7 leden van een Bulgaarse organisatie tot 4 jaar gevangenisstraf veroordeeld wegens inbreuk op de wet van de mensenhandel. Zij lieten uit Bulgarije vrouwen overkomen om deze dan als prostituees te doen werken in de wijk rond het Noordstation te Brussel. Slechts één van de negen slachtoffers van dit netwerk werd opgevangen in het kader van de maatregelen die waren voorzien voor slachtoffers van de mensenhandel. Uit schrik voor represaillemaatregelen wenste dit slachtoffer zich tijdens het proces geen burgerlijke partij te stellen. In overleg met dit slachtoffer en met de vereniging die instond voor haar begeleiding, heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen zich in haar naam burgerlijke partij gesteld en voor haar de schadevergoeding gevorderd.

Indien het artikel 11, §4 van de wet van 13 april 1995 niet tekstueel preciseert dat het recht van het Centrum voor gelijkheid van kansen om een rechtszaak aan te spannen kan worden uitgeoefend in naam van de slachtoffers en zelfs zonder hun instemming, dan werd dat wel door de wetgever gepreciseerd tijdens de parlementaire debatten die voorafgingen aan het opnemen van deze bepaling in artikel 11 van de wet van 13 april 1995. De Commissie Justitie van de Senaat heeft wel degelijk gewezen op het klimaat van terreur en geweld dat in de prostitutienetwerken heerst en op het levensgevaar voor de slachtoffers die zouden instemmen met het feit dat er gerechtelijke stappen worden ondernomen tegen de pooier of exploitant van het netwerk. De Commissie heeft eraan toegevoegd dat deze 'techniek de slachtoffers moet beschermen tegen diverse vormen van intimidatie, die reeds de dood van enkele slachtoffers tot gevolg had'.

De Correctionele Rechtbank van Brussel heeft het verzoek van het Centrum onontvankelijk verklaard, omdat die meende dat het Centrum niet bevoegd was om te handelen zonder volmacht van het slachtoffer.

De Rechtbank heeft zijn oordeel gebaseerd op de bepalingen die voorzien zijn in artikel 185 van het Wetboek van strafvorderingen over de burgerlijke rechtsvordering voor de Correctionele Rechtbanken. De uitspraak preciseert bovendien dat geen enkele andere wettelijke bepaling voorziet dat het Centrum voor gelijkheid van kansen de bevoegdheid zou hebben, zelfs zonder de toelating en dus zonder volmacht (eventueel tegen haar/zijn wil) vanwege het slachtoffer van de mensenhandel om gerechtelijke stappen te ondernemen in haar/zijn naam. De Correctionele Rechtbank van Brussel heeft geconcludeerd dat de lectuur van parlementaire debatten zeker niet toelaat daaruit af te leiden dat de wetgever een dergelijke fundamentele en onuitvoerbare vernieuwing zou hebben willen invoeren in ons rechtssysteem.

Nadat het advies werd ingewonnen van verscheidene experts en parlementsleden, van wie bepaalde hadden deelgenomen aan de voorbereiding van de wet, heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen besloten om tegen deze beslissing in beroep te gaan. Het Centrum was namelijk uitgegaan van een andere lectuur van de wet en van de parlementaire debatten terzake.

Tenslotte heeft het Centrum zich sindsdien burgerlijke partij gesteld in naam van het slachtoffer in een ander dossier waarin het dit keer ging over de toepassing van het extra-territorialiteits-principe dat door de wet van 13 april 1995 was geïntroduceerd (zie hierover ook hoofdstuk 4.3). De Correctionele Rechtbank van Brugge zal op 6 april 1998 over die zaak uitspraak doen.

Op basis van die gerechtelijke beslissingen zal het Centrum voor gelijkheid van kansen de nodige stappen ondernemen, zodat in bepaalde gevallen het belang en de noodzaak van de bescherming van de slachtoffers tegen diverse vormen van intimidatie en represailles erkend kunnen worden. We hopen dat de bal niet weer naar het kamp van de parlementsleden zal worden teruggedrukt en dat in dit kader 'de wet van het milieu niet langer klaarder en duidelijker zal zijn dan de wet zelf'.

5.3.3 Burgerlijke rechtsvordering van de gespecialiseerde onthaalcentra voor de hulp en de begeleiding van slachtoffers van de mensenhandel.

In diezelfde geest van bescherming van de slachtoffers heeft de wetgever in artikel 11 § 5 van de wet van 13 april 1995 een erkenningsprocedure ingelast om de verenigingen die de slachtoffers van de mensenhandel verdedigen, de mogelijkheid te bieden om in rechte te treden in geval van eventuele inbreuken op de wet.

De drie gespecialiseerde opvangcentra die in België actief zijn, hebben die aanvraag tot erkenning ingediend, maar tot nog toe kan enkel de vzw "Payoke" dit recht uitoefenen. De vzw's "Pag-asa" en "Sürya" wachten respectievelijk sinds twee en een half en één jaar op een antwoord van het Ministerie van Justitie.

Wij willen ook nog benadrukken dat een degelijke juridische begeleiding, die in het kader van deze problematiek een zekere specialisatie vergt, vaak onontbeerlijk is en bepalend is in de behandeling van deze dossiers. Omwille van de kosten van deze juridische begeleiding en het gebrek aan middelen van de opvangcentra kan deze degelijke juridische begeleiding niet steeds worden gegarandeerd. In de Vlaamse Gemeenschap werd er een specifieke begroting voorzien om het werk van de onthaalcentra in dit aspect van de begeleiding te verbeteren. Wij hopen dus dat de Franstalige Gemeenschap binnenkort dezelfde verbintenissen zal aangaan.

5.4 Besluiten

In het algemeen werd er een vooruitgang geboekt in de toepassing van het beleid ten gunste van de slachtoffers van mensenhandel; de reeds vermelde cijfers getuigen daarvan. De aanvullende omzendbrief van 13 januari 1997 over het toekennen van een verblijfsvergunning aan de slachtoffers van mensenhandel werd algemeen verspreid. Talrijke politiediensten hebben de brochure aangevraagd die wij hebben uitgegeven. Er blijven echter belangrijke discrepanties bestaan en wij moeten grotendeels de vorig jaar gedane vaststellingen bevestigen inzake de geografische verschillen en de uiteenlopende houdingen van de diensten die actief meewerken aan het toepassen van het beleid ten gunste van de slachtoffers van de mensenhandel. Naar onze mening gaan deze verschillen gepaard met het al dan niet bestaan van een systematisch controlebeleid van de risicosectoren voor de mensenhandel. Bovendien blijft een correcte en grondige informatie over dit beleidsluik en over het 'slachtoffer van de mensenhandel' een absolute noodzaak.

Wegens het toenemend aantal aanvragen dat aan de onthaalcentra wordt gericht, willen wij erop aandringen dat de bevoegde openbare instanties al het nodige zouden doen om vanaf 1999 een aangepaste financiering te garanderen voor deze opvangcentra. Wij stellen ook vast dat de toename gepaard gaat met het verschijnen van nieuwe vormen van mensenhandel zoals: niet-begeleide minderjarigen, huispersoneel van diplomaten, buitenlandse beroepsvoetballers.

Wij hebben iets meer in detail sommige van de moeilijkheden verklaard waarmee wij te maken kregen in het kader van de juridische begeleiding van de slachtoffers. In dat respect vormt de hervorming Franchimont een belangrijke stap die - zo hopen wij althans - zal bijdragen tot het tot stand brengen van een meer menselijke justitie.

En tenslotte moesten wij bij onze analyse van de prostitutiesector en van het invoeren van een systematisch controlebeleid in deze risicosector in het bijzonder, bepaalde lacunes vaststellen op het gebied van het sociale beleid ten gunste van de personen die in deze sector werkzaam zijn. Wij hebben dit gemeld voor Charleroi en Gent. Over het algemeen stellen wij behalve een gebrek aan sociaal beleid ten gunste van deze groep op zekere plaatsen, ook een onevenwicht vast tussen enerzijds de toename van de middelen die worden vrijgemaakt voor het gezondheids- en preventiebeleid in die sector en anderzijds het sociale beleid ten gunste van deze groep. Wij hebben uiteindelijk de indruk, dat het beleid dat wordt ontwikkeld zich meer bekommert om de fysieke gezondheid van die personen en van hun cliënteel, dan om het verlenen van een afdoende steun en bescherming tegen de diverse vormen van uitbuiting die in die sector plaatsvinden. Wij hopen dat de openbare instanties de vrijgemaakte middelen zullen vermeerderen en herverdelen zodat het sociale werk ten gunste van deze groep naar behoren gesteund kan worden. Ook hier gaat het om een maatschappelijke keuze.