



Kamer van Volksvertegenwoordigers Commissie Justitie 28 juni 2022

Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat het toekennen van kosteloze juridische bijstand aan slachtoffers van mensenhandel of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel betreft (DOC 55 2568/001).

Myria bedankt de commissie Justitie van de Kamer voor de vraag om advies over het bovengenoemde wetsvoorstel. Als onafhankelijk nationaal rapporteur inzake mensenhandel¹ belast met het bevorderen van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel² heeft Myria al eerder gewezen op het probleem van de toegang tot justitie voor slachtoffers van mensenhandel. Myria is het dan ook volledig eens met de indiener van het voorstel om de toegang tot justitie te vergemakkelijken, in ieder geval voor slachtoffers van mensenhandel. Myria formuleerde overigens al in zijn jaarverslag van 2019 de aanbeveling dat slachtoffers van mensenhandel gebruik moeten kunnen maken van juridische tweedelijnsbijstand totdat de strafprocedure tegen de daders is afgerond³.

A) Kosteloze juridische bijstand voor slachtoffers van mensenhandel: een aanbeveling op internationaal en Europees niveau

1. Aan mensenhandel wordt er zowel op internationaal als op Europees niveau bijzondere aandacht besteed. Naast maatregelen om de daders te straffen, is er speciale aandacht voor de slachtoffers. Zo verplicht het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel⁴ de staten om wetgevende of andere maatregelen te nemen om de slachtoffers bij te staan bij hun fysiek, psychisch en sociaal herstel. Deze maatregelen omvatten met name de verplichting om bijstand te verlenen “om mogelijk te maken dat hun rechten naar voren worden gebracht en hun belangen worden behartigd en dat daarmee rekening wordt gehouden in de desbetreffende fasen van de strafrechtelijke procedure tegen de daders⁵”.
2. De lidstaten zijn ook verplicht om in hun nationale recht en onder de door dat recht gestelde voorwaarden te voorzien in het recht op rechtsbijstand en op kosteloze bijstand voor de slachtoffers⁶, zodat ze schadeloos kunnen worden gesteld voor de geleden schade.

¹ Art. 21, 2° van het KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

² Art. 1 van het KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

³ Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019: Slagkracht voor slachtoffers*, p. 175.

⁴ Artikel 12, §1 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005.

⁵ Artikel 12, §1, e) van voornoemd Verdrag.

⁶ Artikel 15, §§2 en 3 van voornoemd Verdrag.

3. De richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel⁷ bepaalt ook dat in het kader van strafrechtelijke onderzoeken en procedures “de lidstaten ervoor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel onverwijld toegang hebben tot juridisch advies en, overeenkomstig de rol die hun rechtsstelsel aan het slachtoffer toebedeelt, tot vertegenwoordiging in rechte, ook voor het instellen van een schadevordering. Juridisch advies en vertegenwoordiging in rechte moeten kosteloos zijn als het slachtoffer over onvoldoende financiële middelen beschikt.”⁸
4. Voor slachtoffers van mensensmokkel bestaan er geen echt vergelijkbare maatregelen. Richtlijn 2004/81/EG betreffende de afgifte van verblijfstitels aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie en die met de autoriteiten samenwerken bepaalt dat de lidstaten gratis bijstand kunnen verlenen aan de betrokken onderdanen van derde landen, onder de in het nationale recht vastgestelde voorwaarden⁹.

B) Context en belang van snelle toegang tot juridische bijstand voor slachtoffers van mensenhandel

5. Myria benadrukte in zijn jaarverslag 2019¹⁰ de moeilijkheden die slachtoffers van mensenhandel ondervinden om een schadeloosstelling te verkrijgen en het belang van een vroegtijdige aanstelling van een advocaat. De indiener van het wetsvoorstel verwijst ook meermaals naar het verslag van Myria.
6. Het aanstellen van een advocaat (in het kader van gratis juridische bijstand) is van belang vanaf de eerste stadia van een onderzoek als er in het dossier problemen ontstaan om redenen die helemaal niets met het slachtoffer te maken hebben. De beginfase van een onderzoek is immers cruciaal voor het verzamelen van bewijzen, maar ook voor de ondersteuning en de verdediging van de belangen van het slachtoffer.
7. In België kan iemand die als slachtoffer van mensenhandel is gedetecteerd en naar een opvangcentrum doorverwezen wordt waarvan die de steun en de voorwaarden aanvaardt juridische begeleiding krijgen. Binnen elk van de drie centra leggen maatschappelijk werkers of criminologen het slachtoffer uit wat zijn rechten zijn en welke voorwaarden er verbonden zijn aan de specifieke procedure voor slachtoffers van mensenhandel. Zij zullen het slachtoffer helpen de feiten aan het licht te brengen en hem zijn rechten in het kader van de strafprocedure uitleggen. Ze volgen het onderzoek ook op, informeren het slachtoffer over de voortgang van het dossier en begeleiden hem tijdens de hoorzittingen. Ook zullen zij juridische bijstand door een advocaat aanbieden voor een vordering tot schadevergoeding. Zoals bepaald in de multidisciplinaire omzendbrief van 23 december 2016 maakt deze bijstand deel uit van de samenwerking en het overleg met de bevoegde politie- en sociale inspectiediensten en met de bevoegde magistraten¹¹. Het doel van het “statuut van slachtoffer” is immers om bescherming te bieden aan de slachtoffers en de vervolging van de daders te vergemakkelijken.

⁷ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *OJ*, L101 van 15 april 2011.

⁸ Artikel 12, §2 van Richtlijn 2011/36/EU.

⁹ Artikel 7, §4 van Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *OJ*, L261 van 6 augustus 2004.

¹⁰ Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019: Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 37-53.

¹¹ Omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, *BS*, 10 maart 2017.

8. In het verleden trokken twee van de drie opvangcentra¹² een specifiek budget uit voor de bezoldiging van advocaten die waren aangesteld om slachtoffers te vertegenwoordigen, maar helaas is dat door een gebrek aan middelen niet langer het geval. De drie opvangcentra doen daarom een beroep op advocaten die optreden in het kader van de juridische bijstand, mits het slachtoffer voldoet aan de voorwaarden om deze bijstand te genieten.
9. Gewoonlijk bieden de centra het slachtoffer de bijstand van een advocaat aan wanneer de zaak zich in de slotfase bevindt, hetzij omdat het onderzoek ten einde loopt en er een zitting voor de raadkamer is gepland hetzij voor de regeling van de rechtspleging, hetzij wanneer de zaak voor de rechtbank wordt vastgelegd. Dat laatste scenario doet zich vooral voor wanneer de zaak niet voor de onderzoeksrechter is gebracht of wanneer het slachtoffer niet op de hoogte is gesteld van de regeling van de rechtspleging.
10. Sinds 2016 is de toegang tot juridische bijstand qua voorwaarden en procedure aangescherpt¹³. De afschaffing van het onweerlegbare vermoeden van behoeftigheid, behalve voor minderjarigen, houdt in dat aanvragers een aantal documenten moeten voorleggen om deze behoeftigheid aan te tonen. Terwijl vroeger een bewijs van inkomen volstond, wordt er nu gevraagd naar het bewijs van alle bestaansmiddelen en inkomsten die zij genieten. Concreet betekent dit dat de aanvrager een dossier moet samenstellen waarin hij zijn inkomen en vermogen (huis, auto, bankrekening) moet aangeven, alsook het inkomen van de persoon die hem helpt of onderdak biedt.
11. Als het slachtoffer aan de voorwaarden voor juridische bijstand voldoet, wordt hem de bijstand van een pro-Deadvocaat aangeboden. In het algemeen staat het centrum in voor het verzamelen van de documenten die nodig zijn om het gebrek aan voldoende bestaansmiddelen aan te tonen (met name een attest van het OCMW indien het slachtoffer nog sociale bijstand ontvangt). Dat kan omslachtig zijn vanwege de verschillende eisen van de bureaus voor juridische bijstand. Tegelijk is de kans groot dat het slachtoffer, als het onderzoek en de procedure verschillende jaren hebben aangesleept, intussen werk heeft gevonden en vaak niet meer in aanmerking komt voor een kosteloze juridische bijstand (geheel of gedeeltelijk). Het feit een advocaat te moeten betalen kan slachtoffers ervan weerhouden op te treden in het proces en een vordering tot schadevergoeding in te dienen. Slachtoffers kunnen op dat moment ook andere budgettaire prioriteiten hebben.
12. Hierin verschilt het Belgische systeem van het Nederlandse, waarbij vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel in het kader van de kosteloze juridische bijstand rechtstreeks de bijstand van een advocaat kunnen genieten als zij dat wensen. Deze advocaat zal tussenkomen in de verschillende aspecten die verband houden met mensenhandel (strafrechtelijke procedure, verblijfsrecht, enzovoort)¹⁴.
13. Het vroegtijdige aanstellen van een advocaat biedt verschillende voordelen: een snelle toegang tot het dossier, met name in het geval van seponering¹⁵, en de mogelijkheid om de onderzoeksrechter om aanvullende onderzoekstaken te verzoeken. Het voorkomt ook dat de

¹² Het derde opvangcentrum heeft altijd een beroep gedaan op het systeem van pro-Deadvocaten, die tussenkomen in het kader van de juridische bijstand.

¹³ Zie voor meer details Myria, *MyriaDoc 6, Vreemdeling zijn in België in 2017*, december 2017, pp. 39-42 en *MyriaDoc 2, Vreemdeling zijn in België in 2016*, december 2016, pp. 23-27.

¹⁴ www.wegwijzermensenhandel.nl/organisatieprofielen/RaadvoorRechtsbijstand.aspx. Het Nederlandse systeem combineert elementen van het Belgische systeem van burgerlijke partijen en een op behoeften gebaseerde benadering. Het slachtoffer wordt er gezien als een getuige met een bevoorrechte positie vanwege de geleden schade en de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid en behoeften. Zie FRA, *Victims' rights as standards of criminal justice, Justice for victims of violent crime, Part I*, pp. 41-42: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/justice-victim-crime-standards>.

¹⁵ Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019: Slagkracht voor slachtoffers*, p. 43.

advocaat tijdens de zitting in de raadkamer moet vaststellen dat hij met een monumentaal dossier te maken heeft met meerdere gedetineerden, en dat hij niet de tijd heeft om zich er in te verdiepen en de belangen van het slachtoffer optimaal te behartigen. Meer in het algemeen stelt dat het slachtoffer in staat om in alle stadia van de procedure naar behoren te worden vertegenwoordigd en stelling te nemen, bijvoorbeeld wanneer de dader om een confrontatie verzoekt. Als de verdachte tijdens een confrontatie wordt bijgestaan door een advocaat, moet het slachtoffer ook door een advocaat worden bijgestaan en niet alleen door een medewerker van een gespecialiseerd centrum. Zo niet kan er sprake zijn van secundaire victimisatie¹⁶. Door de snelle aanwijzing van een advocaat kan het slachtoffer eveneens worden bijgestaan in het geval dat het opvangcentrum de begeleiding beëindigt.

De rol van de advocaat en het moment waarop hij ingeschakeld moet worden zijn cruciaal.

Voorbeeld 1: In een zaak van seksuele uitbuiting vertelt een jong Albanees slachtoffer haar advocaat dat de dader met de inkomsten van haar prostitutie een hotel in Albanië heeft gekocht. Dankzij de vroegtijdige aanstelling van een advocaat kan er worden nagegaan of dat aspect van de zaak werd onderzocht¹⁷.

Voorbeeld 2: In een zaak van seksuele uitbuiting¹⁸ waarbij de slachtoffers via internet werden gerekruteerd was een Palestijns slachtoffer bereid tot een confrontatie met haar uitbuiters nadat de advocaat van de dader dat formeel aan de rechter had gevraagd. Het gespecialiseerde centrum dat het slachtoffer begeleidde had haar gezegd dat zij een confrontatie op elk moment kon weigeren. Het centrum had dat evenwel uitdrukkelijk moeten afraden. Er vonden twee confrontaties plaats op dezelfde dag, maar ze verliepen niet zoals het slachtoffer had verwacht. De daders ontkenden alles, het slachtoffer stond machteloos. Tijdens de tweede confrontatie begon zij te roepen omdat ze het niet meer aankon. De politie moest de confrontatie voortijdig beëindigen omdat het slachtoffer niet meer in staat was om te reageren. Nadien gaf ze aan geschrokken te zijn van haar eigen reactie. Deze situatie had voorkomen kunnen worden als er al een advocaat voor het slachtoffer was aangesteld.

c) Beperkt aantal slachtoffers komt in aanmerking: enkele cijfers

Om van de kosteloze juridische bijstand te genieten, moeten slachtoffers volgens het wetsvoorstel worden begeleid door een opvangcentrum. Dat zorgt wellicht voor lagere kosten dan wanneer de kosteloze juridische bijstand zou worden uitgebreid tot alle slachtoffers van mensenhandel en zwaardere vormen van mensensmokkel. Het aantal nieuwe slachtoffers dat jaarlijks de hulp en de begeleiding van een opvangcentrum geniet is immers vrij beperkt: voor slachtoffers van mensenhandel gaat het om ongeveer 130 personen¹⁹, voor slachtoffers van mensensmokkel om een tiental personen²⁰.

¹⁶ Over dit onderwerp, zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019: Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 47-49.

¹⁷ Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019: Slagkracht voor slachtoffers*, p. 44.

¹⁸ Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2015: Schakels verbinden*, pp. 110-111.

¹⁹ 158 in 2014, 135 in 2015, 133 in 2016, 120 in 2017, 122 in 2018, 145 in 2019 en 88 in 2020 (zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2021: Zichtbaar onzichtbaar*, p. 100).

²⁰ 16 in 2014, 18 in 2015, 12 in 2016, 17 in 2017 en 2018, 8 in 2019 en 5 in 2020 (zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2021: Zichtbaar onzichtbaar*, p. 108).

Maar enkelen van hen zullen zich burgerlijke partij willen stellen wanneer de strafprocedure begint.

d) **Conclusie: Een noodzakelijke uitbreiding van de kosteloze juridische bijstand en een suggestie voor een alternatieve formulering**

Myria steunt het wetsvoorstel. Om de verschillende bovengenoemde redenen, en zoals het ook terecht onderstreept is in de toelichting bij het wetsvoorstel, zou een kosteloze juridische bijstand voor de slachtoffers van mensenhandel en zwaardere vormen van mensensmokkel die door een opvangcentrum worden ondersteund hen in staat stellen om hun rechten beter te doen gelden in de rechtsprocedure. Dat zou de opvangcentra ook aanmoedigen om sneller een advocaat aan te stellen. Het voorleggen van een attest van het opvangcentrum lijkt een waarborg te zijn tegen mogelijke misbruiken.

Om de bijstand van een advocaat vanaf de eerste stadia van het onderzoek te garanderen, stelt Myria niettemin voor het einde van het nieuwe lid 5 van artikel 508/13/1 van het Gerechtelijk Wetboek dat bij artikel 2 van het wetsvoorstel wordt ingevoerd als volgt te herformuleren:

“§ 5. Slachtoffers van mensenhandel bedoeld in artikel 433*quinqies* van het Strafwetboek en slachtoffers van mensensmokkel bedoeld in artikel 77*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in de omstandigheden bedoeld in artikel 77*quater*, 1° tot 5° van dezelfde wet, genieten volledig kosteloze juridische bijstand **om hen bij te staan in het kader van strafrechtelijke procedures, met name om zich burgerlijke partij te stellen.**”