

Hoofdstuk 1

Recente ontwikkelingen van het juridische en politieke kader

De recente Belgische en Europese ontwikkelingen zijn hieronder kort samengevat.

1. Evoluties van het Europese juridische en politieke kader

1.1. | Mensenhandel

In 2019 hebben er zich in het Europese beleid ter bestrijding van mensenhandel geen bijzondere ontwikkelingen voorgedaan. Het mandaat van mevrouw Vassiliadou, EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, is eind februari 2020 afgelopen. Bij het afsluiten van dit verslag¹²² bekleedt de heer Olivier Onidi, dienstdoend adjunct-directeur-generaal van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken, deze functie.

COVID-19 en mensenhandel

Begin 2020 stond in het teken van de maatregelen op mondiaal, Europees en nationaal vlak ter bestrijding van de coronapandemie. Verschillende internationale en Europese agentschappen hebben de autoriteiten gewezen op de impact van die maatregelen op mensenhandel.

Het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) heeft de staten gewaarschuwd voor de nefaste gevolgen van de coronamaatregelen voor de slachtoffers

van mensenhandel en voor de strijd tegen dit fenomeen.¹²³ Op het eerste gezicht lijken de toepassing van deze maatregelen en de sterkere aanwezigheid van politie aan de grenzen en in de publieke ruimte de criminaliteit af te remmen maar tegelijk kunnen ze er ook voor zorgen dat die zich meer in de clandestiniteit gaat afspelen. Criminelen passen zich aan de "nieuwe realiteit" aan die door de pandemie is ontstaan, met name door nieuwe communicatietechnologieën aan te wenden bij hun criminele praktijken. Tegelijk beïnvloedt de pandemie de mate waarin overheden en niet-gouvernementele organisaties essentiële diensten kunnen verlenen aan slachtoffers van mensenhandel. Door de pandemie is daarenboven de systemische en diepgewortelde economische en maatschappelijke ongelijkheid nog duidelijker naar voren gekomen, een ongelijkheid die tot de onderliggende oorzaken van mensenhandel behoort.

Het UNODC vreest dan ook dat door de pandemie en de maatregelen ter bestrijding ervan de identificatie van slachtoffers van mensenhandel nog moeilijker wordt, dat ze meer risico lopen om met het virus besmet te raken en dat ze ook moeilijker toegang krijgen tot de gezondheidszorg voor de behandeling van de ziekte. De pandemie leidt zo tot een nog grotere kwetsbaarheid bij deze sowieso al kwetsbare mensen die een laag inkomen hebben of die in het informele circuit werkzaam zijn (migranten in illegaal verblijf, seizoenarbeiders, sekswerkers,...). Het risico op nog meer uitbuiting bestaat in sectoren waar mensenhandel vaak wordt vastgesteld, door de reductie van de productiekosten als gevolg van de economische problemen en doordat de overheden ook minder controles uitvoeren. En als gevolg van de coronamaatregelen kan ook de situatie van slachtoffers die door mensenhandelaars worden vastgehouden er verder op verslechteren, waardoor ze nog meer geïsoleerd raken

¹²² September 2020.

¹²³ UNODC, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trafficking in Persons: Preliminary findings and messaging based on rapid stocktaking*, mei 2020: https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf.

en de kansen om als slachtoffer te worden geïdentificeerd afnemen.

De mechanismen voor de identificatie en de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel en om hun rechten te garanderen lopen op die manier vertraging op of functioneren helemaal niet meer. De gespecialiseerde opvangcentra in België stellen hetzelfde vast. Tijdens de *lockdown* hebben ze een abnormale daling gemerkt van het aantal meldingen van potentiële slachtoffers van mensenhandel.

Andere obstakels zijn er wat de toegang tot diensten, bijstand en ondersteuning betreft, omwille van de regels inzake thuisquarantaine en de daarmee gepaard gaande sluitingen van ngo's en van overheidsdiensten. Geïdentificeerde slachtoffers die ondersteuning kregen van de overheid of van ngo's kunnen in de problemen komen, bijvoorbeeld bij het verlengen van hun verblijfstitel.

En ook de controle instanties zoals de diensten van de arbeidsinspectie of de politie worden soms getroffen. Zo moet de politie toezien op de naleving van de *lockdown* of de maatregelen rond *social distancing*, waardoor zij over minder capaciteit beschikt voor haar normale operationele taken. Het risico bestaat dus dat onderzoeken inzake mensenhandel minder prioritair zijn en dat verdachte sites en gevallen minder worden gecontroleerd. Deze vaststelling geldt ook voor België, zoals blijkt uit de externe bijdragen van verschillende actoren over de impact van de gezondheids crisis op mensenhandel.¹²⁴

Het UNODC formuleert daarom enkele aanbevelingen voor de lidstaten, zoals:

- de continue opvolging van COVID-19-maatregelen en de bijstellingen die nodig zijn als ze een negatieve impact hebben op kwetsbare groepen, zoals de slachtoffers van mensenhandel;
- eerstelijnsdiensten en magistraten moeten waakzaam zijn voor nieuwe, evoluerende manieren van criminaliteit;
- flexibiliteit van de diensten die bijstand verlenen;
- het systematisch verzamelen en analyseren van gegevens over de impact van COVID-19 op mensenhandel.

Europol heeft eveneens de impact van de pandemie op de georganiseerde misdaad geanalyseerd en daarbij de gevolgen op korte, middellange en lange termijn onderzocht. Wat mensenhandel betreft, gaat Europol ervan uit dat — als op de lange termijn een recessie volgt

na de epidemie — de kans groot is dat zowel de seksuele uitbuiting als de arbeidsuitbuiting zal toenemen, net als de mensenhandel binnen Europa.¹²⁵ Het is namelijk zo dat de sluiting van bedrijven met krappe winstmarges als gevolg van de economische crisis de markt kan openen voor bedrijven die een beroep doen op illegale of goedkope arbeidskrachten.

Bovendien kan ook de sluiting van zaken die op een legale manier seksuele diensten aanbieden tot een stijging van het aantal feiten van seksuele uitbuiting leiden. En door de reisbeperkingen die de seizoenarbeid in de landbouw bemoeilijken, zal vermoedelijk de vraag naar migranten uit derde landen die slachtoffer zijn van mensenhandel in dat domein evenzeer toenemen.¹²⁶

1.2. | Mensensmokkel

COVID-19 en mensensmokkel

De COVID-19-maatregelen hebben ook een impact op de migrantensmokkel.

Het **UNODC**¹²⁷ gaat ervan uit dat de reisbeperkingen en het inperken van de bewegingsvrijheid de migratie van personen die op de vlucht zijn voor conflicten of voor geweld niet verhindert. Vaak hebben zij weinig andere keuze dan smokkelaars in te schakelen. De sluiting van de grenzen dreigt er zo voor te zorgen dat migranten voor het oversteken van die grenzen nog meer aangewezen zijn op smokkelaars, waardoor migrantensmokkel verder dreigt toe te nemen. Door deze sluitingen en beperkingen bestaat eveneens het risico dat de routes en de omstandigheden er nog gevaarlijker op worden en dat de prijzen zullen stijgen.

Europol heeft vastgesteld dat smokkelaars hun *modi operandi* aanpassen aan de sluiting van de grenzen. Door de strengere controlemaatregelen aan de grenzen en door de reisbeperkingen binnen de EU stelt Europol

125 Europol, *Beyond the pandemic: how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*, 30 april 2020: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/beyond-pandemic-how-covid-19-will-shape-serious-and-organised-crime-landscape-in-eu>.

126 European Migrant Smuggling Centre, *4th Annual Report*, 2019: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-%E2%80%93-2019>.

127 UNODC, *How COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America*, research brief, mei 2020: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-related-impact-on-SoM-TiP-web3.pdf>.

124 Zie *infra*.

een shift van de smokkelactiviteiten¹²⁸ vast, met name meer migranten die kiezen voor de Centrale Middellandse Zeeroute¹²⁹ en een intensiever gebruik van kleinere boten om het Kanaal over te steken.

2. Evoluties van het Belgische juridische en politieke kader

2.1. | Mensenhandel en mensensmokkel

Aangezien de Belgische federale regering sinds de politieke crisis van december 2018 in lopende zaken was, konden er in 2019 (en ook begin 2020) geen belangrijke nieuwe politieke initiatieven worden genomen.

In het vorige verslag vermeldde Myria — naast andere maatregelen — al de verankering van het beginsel van niet-bestafting van slachtoffers in het Strafwetboek¹³⁰ en de actualisatie van het actieplan 2015-2018 inzake mensensmokkel voor 2019.¹³¹

In juni 2020 heeft de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel via een stilzwijgende procedure schriftelijk een actualisatie van het actieplan 2015-2019 ter bestrijding van mensensmokkel voor de jaren 2020 en 2021 goedgekeurd.

Doordat de federale regering in lopende zaken was, was de goedkeuring van een nieuw actieplan niet mogelijk. Het bureau van de Interdepartementale Cel had nochtans een uitgebreide draft van het actieplan klaar voor de periode 2020 tot 2025.

Om de continuïteit van de aangevatte werkzaamheden te verzekeren en de vooruitzichten in deze overgangsperiode te omschrijven, is een actualisatie van het vorige actieplan gebeurd. Het houdt rekening met de initiatieven die al met de deelstaten zijn opgestart. De nadruk ligt op het voortzetten van de opleidingen en de sensibiliseringsactiviteiten, met name voor de politie, de wisselkantoren en de “compliance”-diensten van de banken.

2.2. | Andere maatregelen

Zelfs indien ze niet rechtstreeks in verband staan met de strijd tegen mensenhandel, zijn er nieuwe maatregelen genomen inzake detachering en in de strijd tegen sociale dumping die wel een impact kunnen hebben op dat fenomeen.

De omzetting van de nieuwe detacheringsrichtlijn

De nieuwe detacheringsrichtlijn 2018/957¹³² moest uiterlijk tegen 31 juli 2020 door de lidstaten worden omgezet. De Belgische wet die de nieuwe detacheringsrichtlijn moet omzetten is in werking getreden op 30 juli 2020.¹³³

Het principe van de oude detacheringsrichtlijn was dat een gedetacheerde werknemer voor een bepaalde periode door zijn werkgever naar een andere lidstaat (het gastland) kon worden gestuurd om er te werken in het kader van het vrij verkeer van diensten, maar onder de voorwaarden en volgens de regels van het thuisland. Een reeks dwingende basisregels inzake minimale bescherming in het gastland moesten wel worden nageleefd. Voortaan moeten gedetacheerde werknemers die in hetzelfde bedrijf hetzelfde werk verrichten als hun plaatselijke collega's dezelfde arbeids- en loonvoorwaarden krijgen.

128 European Migrant Smuggling Centre, *4th Annual Report*, 2019: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-%E2%80%93-2019>.

129 Europol baseert zich daarbij op cijfers van de IOM, waaruit een aanzienlijke toename van de instroom van migranten via deze route blijkt (3.366 aankomsten op 25 april 2020, vergeleken met 667 aankomsten in dezelfde periode in 2019).

130 Wet van 22 mei 2019 betreffende de handel in menselijke organen en betreffende het niet-bestaftingbeginsel voor slachtoffers van mensenhandel, *BS*, 21 juni 2019. Cfr. Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019*, *Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 97-99.

131 https://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_MS_2019_NL.pdf Cfr. Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019*, *Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 99-100.

132 Richtlijn EU 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van richtlijn 96/71/EG over de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *PB*, L 173 van 9 juli 2018.

133 Wet van 12 juni 2020 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van werknemers. Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2020*, *Katern Economische migratie, vrij verkeer en studenten*, pp. 34-35.

De richtlijn voert enkele belangrijke wijzigingen door. Zo is de term 'minimumloon' vervangen door 'beloning'. Op die manier moet het loon van gedetacheerde werknemers niet alleen voldoen aan de voorwaarden van het minimumloon maar ook aan de andere bindende regels rond bezoldiging in de gastlidstaat.

De strijd tegen sociale dumping

De Belgische overheid heeft in 2019 verschillende maatregelen genomen ter bestrijding van sociale dumping en fraude.¹³⁴ Op 12 november 2019 sloten politie, justitie en de sociale inspectiediensten (van de RSZ, RSVZ, FOD WASO, RVA, RIZIV) een samenwerkingsakkoord om in het hele land samen onderzoeksteams tegen sociale fraude op te richten. Tot nu toe bestond zo iets alleen in Oost-Vlaanderen. Deze gemengde onderzoeksteams van politiediensten en sociale inspectiediensten, de zogenaamde MOTEMS, kunnen zich per arrondissement organiseren en samenwerken in individuele dossiers in de strijd tegen sociale dumping, zwartwerk, schijnzelfstandigheid en georganiseerde faillissementen.¹³⁵

Daarnaast werd het Federaal Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020 goedgekeurd door de ministerraad van 20 december 2019. Het plan kondigt aan om extra te focussen op sociale dumping met als doel zowel onwettig gedetacheerde werknemers en zelfstandigen als de naleving van de wettelijk verplichte arbeidsvoorwaarden door de buitenlandse werkgever te controleren en zo nodig sancties op te leggen.¹³⁶

3. Impact van de COVID-19-crisis op mensenhandel

De verschillende actoren die actief zijn in de strijd tegen mensenhandel of die slachtoffers bijstaan maken zich zorgen over de gevolgen van de COVID-19-crisis voor mensenhandel.

Myria laat hen graag aan het woord over deze kwestie. De externe bijdrages die volgen, komen van de inspectiedienst van de RSZ, een arbeidsauditeur, een politiedienst en een opvangcentrum voor slachtoffers.

134 Zie: Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2020*, Katern Economische migratie, pp. 34-35.

135 <https://www.siod.belgie.be/nl/ondertekening-kaderakkoord-rond-motems>

136 Federaal actieplan sociale fraudebestrijding 2020, p. 69, zie: <https://www.siod.belgie.be/nl/publicaties/actieplan-2020>.