

Hoofdstuk 1

Recente evoluties van het juridische en politieke kader

In dit hoofdstuk gaat Myria in op de laatste evoluties van het juridische en politieke kader inzake mensenhandel en mensensmokkel op Europees en Belgisch niveau.

1. EVOLUTIES VAN HET EUROPESE JURIDISCHE EN POLITIEKE KADER

1.1. | Mensenhandel

In 2012 heeft de Europese Commissie haar strategie bepaald inzake mensenhandel voor de periode 2012-2016²³². In oktober 2014 publiceerde de Commissie een tussentijds verslag over de toepassing ervan²³³. Myria heeft beide voorgesteld in vorige jaarverslagen²³⁴.

²³² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016*, 19 juni 2012, COM(2012)286 final.

²³³ Commission Staff working document, *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, Brussels, 17 October 2014, SWD(2014)318 final, COM(2014) 635 final.

²³⁴ Zie voor de strategie: Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2011, *Het geld dat telt*, pp. 71-72 en voor het tussentijds verslag: Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2015, *Schakels verbinden*, pp. 56-57.

De vijf prioriteiten uit deze strategie zijn:

- slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan;
- meer doen om mensenhandel te voorkomen;
- een actievere vervolging van de mensenhandelaars;
- de coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid;
- meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel in welke vorm dan ook.

Het tussentijds verslag gaf toelichting bij de inspanningen die zijn geleverd voor de eerste vier prioriteiten. De vijfde prioriteit komt daarbij aan bod in elk van de hoofdprioriteiten.

Sindsdien zijn verschillende studies gepubliceerd. Inzake opsporing, bescherming en bijstand aan slachtoffers, is in het kader van de preventie van mensenhandel met het oog op uitbuiting door arbeid, in april 2016 een vergelijkende studie uitgebracht over de regulering van arbeidsmarktbemiddelaars en de rol van de sociale partners bij het voorkomen van arbeidsuitbuiting²³⁵.

Daarnaast werd in oktober 2015 ook een studie over de impact van de preventiemaatregelen op vlak van mensenhandel gepubliceerd²³⁶. Nog in oktober 2015 heeft de Commissie een studie over de risicogroepen gepubliceerd²³⁷. In mei 2016 is dan de studie over de

²³⁵ Deze studie is uitgevoerd door Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) en beschikbaar via volgende link: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/regulation_of_labour_market_intermediaries_and_the_role_of_social_partners_in_preventing_trafficking_of_labour.pdf.

²³⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_prevention_initiatives_on_trafficking_in_human_beings_0.pdf

²³⁷ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf.

genderdimensie van mensenhandel verschenen²³⁸.

Wat het luik 'Opsporingen en vervolgingen van mensenhandelaars' van de strategie betreft, heeft de Commissie in oktober 2015 een studie over de rechtspraak en praktijken inzake mensenhandel met het oog op economische uitbuiting gepubliceerd²³⁹.

Vermeldenswaard is ook dat in januari 2016, onder het Nederlands EU-voorzitterschap, een handleiding voor experts is voorgesteld. Die is uitgebracht in het kader van het Europese project *TeamWork!* over multidisciplinaire samenwerking tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting²⁴⁰.

Via de Europese coördinator voor de bestrijding van de mensenhandel, mevrouw Myria Vassiliadou, heeft de Commissie ter voorbereiding, een brede schriftelijke raadpleging gehouden over de prioriteiten in het kader van een nieuwe strategie ter bestrijding van mensenhandel. Dat deed ze met de andere lidstaten en nationaal rapporteurs. Zo voorziet de in 2015 goedgekeurde EU-agenda inzake veiligheid en migratie²⁴¹ in een nieuwe Europese strategie, die in principe eind 2016 wordt goedgekeurd. Myria heeft in dit verband verschillende suggesties geformuleerd.

Op 19 mei 2016 tenslotte, de dag waarop de vergadering van Nationaal Rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen inzake mensenhandel werd gehouden, heeft de Commissie haar eerste verslag gepubliceerd over de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt in de bestrijding van mensenhandel²⁴². Dat verslag moet volgens artikel 20 van de Europese richtlijn inzake mensenhandel²⁴³ om de twee

jaar worden opgemaakt. Het belicht de tendensen inzake de strijd tegen mensenhandel, analyseert de geboekte vooruitgang en wijst op de sleuteluitdagingen die de EU en de lidstaten nog moeten aanpakken.

1.2. | Mensensmokkel

Na de dramatische gebeurtenissen op de Middellandse Zee stelde de Europese Commissie, als reactie op de huidige uitdagingen inzake migratie, in mei 2015 een reeks maatregelen voor²⁴⁴. Een daarvan is een actieplan 2015-2020 tegen migrantensmokkel²⁴⁵, dat in ons vorige jaarverslag aan bod is gekomen²⁴⁶. De Europese agenda is de laatste maanden sterk bepaald door het beheersen van de asielcrisis²⁴⁷, waarbij de strijd tegen de smokkelaars maar een van de vele aspecten is.

Het actieplan bepaalt concrete maatregelen inzake preventie van migrantensmokkel en bestrijding van het fenomeen op vier niveaus: een betere bestrijding door politie en justitie; het inzamelen en delen van informatie; de preventie van smokkel en bijstand aan kwetsbare migranten, en een betere samenwerking met derde landen. Verschillende maatregelen van het actieplan zijn reeds in werking getreden. Denken we bijvoorbeeld aan de oprichting van een Europees centrum tegen migrantensmokkel (European Migrant Smuggling Centre, EMSC) binnen Europol en van een themagroep binnen Eurojust. Ook in de lidstaten komen er in principe operationele contactpunten. Voor België werd het bureau van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel aangesteld.

Volgens Europol is mensensmokkel in Europa de criminele activiteit die in 2015 de sterkste groei heeft gekend. Migrant en vluchtelingen krijgen tegen torenhoge prijzen een heel aantal diensten aangeboden, zoals transport, huisvesting of valse documenten. Volgens

238 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_gender_dimension_of_trafficking_in_human_beings_final_report.pdf.

239 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_case-law_on_trafficking_for_the_purpose_of_labour_exploitation_2.pdf.

240 Het gaat om een gezamenlijk project van Nederland, Luxemburg, Slowakije en Malta. Deze handleiding is beschikbaar via volgende link: <http://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/01/18/manual-for-experts-on-multidisciplinary-cooperation-against-trafficking-in-human-beings-for-labour-exploitation>.

241 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een Europese migratieagenda*, 13 mei 2015, COM(2015)240 final.

242 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016), 19 mei 2016, COM(2016)267 final. Bij dit verslag zit ook een "staff working document".

243 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en van 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, *PB., L101 van 15 april 2011*.

244 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_fr.htm. Voor het standpunt van Myria daarover, zie Jaarverslag 2015: *Migratie in cijfers en in rechten*, hoofdstuk 3, *Toegang tot het grondgebied*, beschikbaar op www.myria.be.

245 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015-2020)*, Brussel, 27 mei 2015, COM(2015)285 final.

246 Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2015, *Schakels verbinden*, pp. 58.

247 Voor een gedetailleerde en kritische analyse van deze problematiek, zie het Jaarverslag 2016, *Migratie in cijfers en in rechten*, focus: Europa in (asiel)crisis, pp. 26-54.

De in 2015 goedgekeurde EU-agenda inzake veiligheid en migratie voorziet een nieuwe Europese strategie, die in principe eind 2016 wordt goedgekeurd.

schattingen van Europol hebben criminele netwerken in 2015 alleen al zo'n 3 à 6 miljard euro omzet gedraaid en zou dit cijfer in 2016 wel eens kunnen verdubbelen of verdriedubbelen²⁴⁸. Europol en Interpol verwachten zich de komende jaren trouwens aan een stijging van de seksuele of economische uitbuiting van die migranten, vooral dan in de bestemmingslanden, omdat ze hun schulden moeten terugbetalen aan hun smokkelaars²⁴⁹.

Tussen januari en april 2016 heeft de Commissie het publiek geraadpleegd om de huidige evaluatie en de analyse van de impact van de Europese wetgeving inzake migrantensmokkel te ondersteunen, en om de verschillende standpunten in te zamelen over mogelijke verbeteringen op wetgevend vlak²⁵⁰. Een van de punten uit het Europese actieplan bestaat immers in de verbetering van het Europese juridische kader ter bestrijding van migrantensmokkel.

2. EVOLUTIES VAN HET BELGISCHE JURIDISCHE EN POLITIEKE KADER

Het is evenwel op Belgisch niveau dat het jaar 2015 en begin 2016 de meest opvallende ontwikkelingen op juridisch en politiek vlak hebben gekend, en dit zowel inzake mensenhandel als mensensmokkel.

2.1. | Mensenhandel

De meest opvallende ontwikkelingen van 2015 en begin 2016 inzake mensenhandel zijn de goedkeuring van een wet om onder meer de omzetting van de Europese richtlijn inzake mensenhandel (punt 2.1.1.) en de goedkeuring van een nieuw actieplan 2015-2019 te voltooien (punt 2.1.2.).

248 Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, February 2016. Te raadplegen op: <https://www.europol.europa.eu/>

249 Joint Europol-Interpol Report, *Migrant smuggling networks*, Executive summary, May 2016, : <https://www.europol.europa.eu/content/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-migrant-smuggling-networks>.

250 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0031_en.htm.

Ook verschillende andere maatregelen die onlangs werden goedgekeurd, verdienen aandacht. Hoewel ze niet allemaal specifiek betrekking hebben op mensenhandel, heeft elke maatregel mogelijk een impact op dat domein. Enerzijds gaat het om een hervorming van justitie die momenteel door de minister van Justitie wordt doorgevoerd²⁵¹. Een van die maatregelen, de procedure van schuldig pleiten (voorafgaande erkenning van schuld), zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor de strijd tegen mensenhandel en met name dan voor de bescherming van de slachtoffers (punt 2.1.3.).

Anderzijds gaat het om een recente wijziging aan het Sociaal Strafwetboek, die de bestraffing van de zwartwerker beoogt (punt 2.1.4.).

2.1.1. | Voltooiing van de omzetting van de Europese richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel

Op 4 mei 2016 heeft het parlement in plenaire zitting een wetsontwerp goedgekeurd tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen o.a. op het vlak van mensenhandel²⁵². De wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 juni 2016²⁵³. Deze wet telt drie luiken. Het eerste luik van de wet beoogt het verder in overeenstemming brengen van de Belgische wetgeving met de richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel²⁵⁴. Daarnaast heeft het ook tot doel de wetgeving met betrekking tot mensenhandel te stroomlijnen in het licht van de bepalingen inzake seksueel misbruik en uitbuiting van de prostitutie. Het tweede luik - dat hier niet aan bod komt omdat het buiten het kader van dit verslag valt - beoogt de verdere omzetting van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie²⁵⁵. Zo past het de strafbaarstelling

251 Zie het justitieplan op de website van de minister van Justitie: <http://www.koengeens.be/>.

252 Wetsontwerp tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *Doc.parl.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1701/005.

253 Wet van 31 mei 2016 tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *B.S.*, 8 juni 2016.

254 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en van 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, *PB*, L101 van 15 april 2011.

255 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad, *PB*, L335 van 17 december 2011.

Ook al is de Belgische wetgeving grotendeels in overeenstemming met de Europese richtlijn, toch vertoont het strafrecht en de strafprocedure nog een aantal leemten die de nieuwe wet moet opvullen.

pornografie aan en kent het een faciliterende rol toe aan Child Focus. Het derde luik, dat de poging tot hulpverlening bij illegale binnenkomst betreft, behandelen we verderop in het punt 2.2.1, *Juridische en politieke ontwikkelingen inzake mensensmokkel*.

Ook al is de Belgische wetgeving grotendeels in overeenstemming met de Europese richtlijn, toch vertoont het strafrecht en de strafprocedure nog een aantal leemten die de nieuwe wet moet opvullen:

- Wat de verzwarende omstandigheden van de strafbaarstelling mensenhandel betreft: artikel 433septies van het Strafwetboek inzake *modi operandi* wordt aangevuld, om alle in de Europese richtlijn vermelde *modi operandi* erin op te nemen: ontvoering, het geven of ontvangen van geld of voordelen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander, bedrog en misbruik van gezag²⁵⁶.
- De extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische rechter inzake mensenhandel (artikel 10ter van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering) wordt uitgebreid naar de gewone vormen van mensenhandel en naar poging tot mensenhandel²⁵⁷.
- De verjaringstermijn van 15 jaar wordt verlengd vanaf de leeftijd van meerderjarigheid van het slachtoffer in geval van poging tot mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting (wijziging van artikel 21, eerste lid, 2°, tweede streepje, van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering)²⁵⁸.

De wet heeft ook voorzien in bijzondere beschermingsmaatregelen van de slachtoffers (met name omwille van de harmonisering met de bepalingen inzake prostitutie en seksueel misbruik):

- het verbod om over te gaan tot publicatie of uitzending van elementen waaruit de identiteit van een slachtoffer van uitbuiting van prostitutie blijkt²⁵⁹, tenzij met schriftelijke toestemming van die laatste of akkoord van de procureur des Konings of van de onderzoeksrechter ten behoeve van het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek (nieuw artikel 433novies/1 van het Strafwetboek)²⁶⁰;
- de mogelijkheid voor het slachtoffer van mensenhandel

met het oog op seksuele uitbuiting (of poging daartoe) om aan de rechtbank te vragen de zaak achter gesloten deuren te behandelen (wijziging van artikel 190 van het Wetboek van Strafvordering)²⁶¹.

Het spreekrecht dat is geregeld in artikel 458bis van het Strafwetboek voor bepaalde professionals die als hoofdtaak hebben met kinderen te werken, wordt uitgebreid met een verwijzing naar mensenhandel (en poging tot mensenhandel), en dit voor alle uitbuitingsvormen van mensenhandel²⁶². Het spreekrecht maakt het voor deze professionals mogelijk om de procureur des Konings te informeren over mensenhandel tegenover een minderjarige, hetzij wanneer er een ernstig en dreigend gevaar bestaat voor de fysieke of psychische integriteit van de minderjarige, hetzij wanneer er aanwijzingen zijn van een gewichtig en reëel gevaar dat andere minderjarigen of bedoelde kwetsbare personen het slachtoffer worden van mensenhandel en de professional deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen. Wat de uitbreiding van het spreekrecht betreft, heeft een parlamentslid er tijdens de debatten in het parlement op gewezen dat de hulpverleners niet altijd voorstander zijn om het spreekrecht uit te breiden, uit schrik dat de slachtoffers minder geneigd zullen zijn om hun verhaal te komen doen²⁶³.

De wet brengt tenslotte ook een aantal wijzigingen aan inzake bijkomende straffen, waarvan de toepassing is uitgebreid (artikel 433novies van het Strafwetboek). Zo wordt de ontzetting van de rechten uitgesproken in geval van veroordeling voor de gewone vorm van mensenhandel (en niet langer enkel voor die met verzwarende omstandigheden). Daarnaast worden voortaan op alle veroordelingen voor vormen van mensenhandel gepleegd op minderjarigen, het verbod om een gelegenheid te exploiteren en het verbod om een activiteit uit te oefenen toegepast²⁶⁴.

Vermeldenswaard is nog een technische wijziging aan artikel 11, §1, 1° van de wet 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de mensensmokkel. Dat artikel heeft betrekking op de opvolging en uitvoering van de wet, en met name de rapportering en de bekwaamheid om in rechte op te treden van verschillende instellingen. Dat artikel is gewijzigd

256 Zie artikel 8 van de wet, *Parl. St.*, Kamer, 54-1701/005, p. 5 en de toelichting bij de artikelen van het wetsontwerp, *Doc.parl.*, Kamer, 54-1701/001, p. 20.

257 Artikel 12 van de wet.

258 Artikel 13 van de wet.

259 Dit verbod geldt ook in geval van poging.

260 Artikel 10 van de wet.

261 Artikel 14 van de wet.

262 Artikel 11 van de wet.

263 Verslag namens de commissie voor de Justitie van 28 april 2016 over het wetsontwerp tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *Doc.parl.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1701/003, p. 7.

264 Zie artikel 9 van de wet en de commentaar bij de artikelen, *Doc.parl.*, Kamer, 54-1701/001, p. 20.

en beoogt voortaan enkel de artikels 433*quinquies* tot 433*octies* van het Strafwetboek. Sinds de wet van 10 augustus 2005²⁶⁵ en de invoering van het specifieke misdrijf mensenhandel, was er geen reden meer om ook te verwijzen naar de artikels 379 en 380 van hetzelfde wetboek, betreffende verschillende inbreuken inzake prostitutie²⁶⁶.

2.1.2. | Nieuw actieplan ter bestrijding van mensenhandel 2015-2019

Na de actieplannen 2008-2012 en 2012-2014 heeft België zijn derde actieplan goedgekeurd. Dat legt het werkkader vast voor de jaren 2015 tot 2019²⁶⁷. Het actieplan ligt hoofdzakelijk in het verlengde van de vorige actieplannen maar formuleert ook een aantal nieuwe voorstellen voor initiatieven in tot dan toe weinig ontgonnen domeinen.

Na de actieplannen 2008-2012 en 2012-2014 heeft België zijn derde actieplan goedgekeurd. Dat legt het werkkader vast voor de jaren 2015 tot 2019.

Net als de vorige actieplannen, komen in dit nieuwe plan verschillende aspecten aan bod zoals het wetgevend en reglementair arsenaal, opleidingen, bescherming van de slachtoffers, internationale aandacht voor het fenomeen, sensibilisering en informatie, en coördinatie. Een

nieuw - en des te belangrijker - aspect is dat ook van de deelstaten initiatieven worden verwacht. Het koninklijk besluit van 21 juli 2014²⁶⁸ heeft de samenstelling van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel immers uitgebreid naar de deelstaten. Het is dan ook logisch dat een van de punten uit het actieplan betrekking heeft op de deelstaten.

De belangrijkste punten uit het nieuwe actieplan zijn:

a) Wetgeving en reglementering: Aangezien de huidige wetgeving reeds bijzonder volledig was, waren grondige aanpassingen niet echt nodig, op enkele wijzigingen na dan, om een optimale overeenstemming met de Europese richtlijn van 2011 te garanderen. Dit punt is er gekomen na de goedkeuring van een nieuwe wet²⁶⁹ (zie in dit verband supra punt 2.1.1.).

We wijzen er nog op dat de vraag naar een regeling die de hoofdelijke aansprakelijkheid van de opdrachtgever bepaalt, die specifiek op mensenhandel is gericht, telkens op de agenda van de opeenvolgende actieplannen staat. Door het uitblijven van een politiek akkoord is daar echter nog steeds geen antwoord op gekomen²⁷⁰.

Heel binnenkort moet er ook een richtlijn komen inzake uitbuiting van de bedelarij²⁷¹.

Net zoals in de vorige actieplannen, wordt ook hier het belang onderstreept van financiële onderzoeken inzake mensenhandel. In dat verband wordt de belangrijke rol herbevestigd van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI)²⁷².

b) Opleidingen: het actieplan bevat behalve opleidingen voor eerstelijnsactoren op basis van cycli ook een handboek of IT-ondersteuning met opleidingen rond mensenhandel voor professionals.

c) Bescherming van slachtoffers: de opvangcentra voor slachtoffers beschikken niet altijd over de structurele financiering om hun opdrachten te kunnen uitvoeren. Ook hun subsidies zijn verminderd na het opdoeken van het Federaal Impulsfonds voor het Migrantenbeleid (FIM) in het kader van de zesde Staatshervorming. In het verlengde van het actieplan wenst Myria dat dit - hardnekkige - probleem eindelijk wordt aangepakt.

Het actieplan voorziet trouwens ook in een betere bescherming van de slachtoffers, enerzijds door het document dat tijdens de reflectieperiode wordt

265 Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *BS*, 2 september 2005. Zie in dit verband Jaarverslag Mensenhandel 2005, *Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, pp. 10-21. Voor een commentaar op deze wet, zie. M.A. BEERNAERT et P. LE COCQ, "La loi du 10 août modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil", *Rev. dr. pén.*, 2006, pp. 335 e.v.

266 Artikel 18 van de wet.

267 http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_MH_2015_2019-FRpr%2013072015.pdf.

268 Koninklijk besluit van 21 juli 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel, *BS*, 1 september 2014. Voor een analyse van deze uitbreiding, zie het Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2015, *Schakels verbinden*, pp. 58-62.

269 Wet van 31 mei 2016 tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *B.S.*, 8 juni 2016.

270 In de laatste tekst die ter behandeling werd voorgelegd zijn sancties opgenomen op het vlak van de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid wanneer de opdrachtgever wist of had moeten weten dat de tussenpersoon waarop hij beroep deed personen uitbuitte in werkomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.

271 Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag (in juni 2016) was die nieuwe COL nog niet aangenomen.

272 Over de rol van de CFI, zie het Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2011, *Schakels verbinden*, pp. 16-18.

overhandigd te vervangen (bevel om het grondgebied te verlaten binnen 45 dagen door een ander document) en anderzijds via een actualisering en aanpassing van de multidisciplinaire omzendbrief uit 2008²⁷³ om er ook de Belgische slachtoffers in op te nemen. Bij afsluiting van dit verslag waren de discussies over beide punten nog aan de gang.

- d) Internationale aandacht voor het fenomeen:** zo voorziet het actieplan in een actualisering van de flyer voor de Belgische diplomatieke posten en het opstellen van een synthesefiche met daarin basisinformatie over de bescherming van slachtoffers in de Benelux. Dat laatste punt is al gerealiseerd met de publicatie van een brochure²⁷⁴.
- e) Sensibilisering en informatie, zowel van professionele actoren als van actoren uit het middenveld en van burgers:** het actieplan bepaalt verder diverse maatregelen zoals het ontwikkelen van een didactisch instrument voor de basisopleidingen, het opstellen van een informatiefiche voor voogden om het opsporen van minderjarige slachtoffers te verbeteren²⁷⁵, het voortzetten van de sensibilisering in ziekenhuizen of het opstellen van een infobrochure over huishoudelijk werk.
- f) Coördinatie van de acties en ontwikkeling van de kennis over het fenomeen:** het actieplan voorziet onder meer in een verbetering van de statistieken, met name door een duidelijker onderscheid te maken tussen de uitbuitingsvormen in de veroordelingsgegevens, en via de indeling van de beschikbare informatie in functie van de genderdimensie.
- g) Projecten van de deelstaten:** een betere synergie met de deelstaten bepaalt naast de sensibilisering van de regionale arbeidsinspectiediensten, ook het ontwikkelen van de preventie en sensibilisering van het middenveld zoals de schoolsector en andere actoren zoals de Jeugdzorg²⁷⁶.

273 Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS, 31 oktober 2008.

274 <http://www.benelux.int/nl/publicaties/publicaties-overzicht/benelux-samenwerking-ter-bejegening-van-slachtoffers-van-mensenhandel>.

275 Dit punt is in 2015 geïmplementeerd.

276 De problematiek van de loverboys zou in dit kader aan bod kunnen komen, zie in dit verband dit verslag, deel 3, hoofdstuk 3 (best practices en ervaringen), en ook een van de focuspunten uit het vorige verslag: Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2015, *Schakels verbinden*, deel 1, hoofdstuk 2.

2.1.3. | De procedure van schuldig pleiten: slachtoffers van mensenhandel vergeten?

In het kader van de hervorming van het strafrecht en de strafprocedure, die door de minister van Justitie is opgestart, beter bekend als de tweede 'Potpourri-wet'²⁷⁷, werd een nieuwe, op het Angelsaksisch recht geïnspireerde procedure in het Wetboek van Strafvordering ingevoerd: de procedure van schuldig pleiten (voorafgaande erkenning van schuld, *guilty plea*)²⁷⁸. Daarmee wil men inspelen op de vraag naar een sneller en efficiënter strafrecht: de werklast van de correctionele rechtbank zou op die manier worden beperkt en de duur van de strafprocedure ingekort. Men hoopt er ook een efficiëntere uitvoering van de straffen mee te bereiken aangezien de verdachte zijn straf vooraf heeft aanvaard.

Het Openbaar Ministerie mag de toepassing van deze procedure voorstellen, hetzij van ambtswege, hetzij op verzoek van de verdachte, de beklagde of zijn advocaat. Verschillende voorwaarden moeten zijn vervuld:

- feiten die niet van die aard schijnen te zijn dat ze gestraft moeten worden met een hoofdstraf van meer dan vijf jaar correctionele gevangenisstraf: het gaat hier niet om de door de wetgever *in abstracto* bepaalde straf maar om die die het parket *in concreto* zou vorderen, indien de zaak voor de rechter zou worden gebracht;²⁷⁹
- de beklagde erkent de schuld aan de hem ten laste gelegde feiten;
- wanneer een onderzoeksrechter met een onderzoek is gelast, kan deze procedure enkel worden voorgesteld na de beschikking of het arrest van verwijzing naar de feitenrechter;
- wanneer de zaak reeds bij de feitenrechter aanhangig

277 Zie de wet van 5 februari 2016 houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *M.B.*, 19 februari 2016, p. 13130. Zo heeft deze wet o.a. de verzwarende omstandigheid van ongeschiktheid gewijzigd voor een aantal misdrijven. Dit is met name het geval voor mensenhandel (artikel 433septies, 5° van het Strafwetboek) en mensensmokkel (artikel 77quater, 5° van de vreemdelingenwet van 15 december 1980). De nieuwe wet breidt er de toepassing van uit door de termen "blijvende fysieke of psychische ongeschiktheid" te vervangen door: "arbeidsongeschiktheid van minstens vier maanden".

278 Nieuw artikel 216 van het Wetboek van Strafvordering, ingevoegd door artikel 97 van de wet van 5 februari 2016. De procedure "schuldig pleiten" is in werking getreden op maandag 29 februari 2016. Voor een gedetailleerde analyse van deze nieuwe procedure, zie. M. FERNANDEZ-BERTIER et M. GIACOMETTI, "La "reconnaissance préalable de culpabilité" ou "plaider coupable": une révolution dans notre arsenal procédural?", *Rev. dr. pén.*, 2016/4, pp. 268-301.

279 Rekening houdend met het eventueel aanvaarden van verzachtende omstandigheden, zie memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl. St.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1418/001, p. 90.

is gemaakt, voor zover er nog geen eindvonnis of arrest is gewezen op strafgebied;

- de verklaringen waarmee de verdachte of de beklaagde de schuld aan de hem tenlastegelegde feiten erkent, worden afgelegd in het bijzijn van een advocaat;
- de verdachte of de beklaagde kan een bedenktijd van maximaal tien dagen vragen alvorens aan de procureur des Konings mee te delen of hij al dan niet de schuld aan de tenlastegelegde feiten erkent en de weerhouden wettelijke kwalificaties en de voorgestelde straffen aanvaardt.

In vier gevallen is de procedure echter uitgesloten:

- feiten die strafbaar zouden zijn met een maximumstraf van meer dan twintig jaar opsluiting als ze niet in wanbedrijven werden omgezet; in de praktijk zijn daarmee de zwaarste misdrijven uitgesloten (bijvoorbeeld als de ontvoering of gevangenhouding van een minderjarige zijn of haar dood tot gevolg heeft gehad);
- feiten die bedoeld zijn in de artikelen 375 tot 377 van het Strafwetboek, met name verkrachting en de meest ernstige vormen van aanranding van de eerbaarheid (zoals foltering, opsluiting of incest);
- feiten die bedoeld zijn in de artikelen 379 tot 387, indien ze zijn gepleegd op of met behulp van minderjarigen; Het gaat hier om misdrijven zoals bederf van de jeugd, prostitutie en openbare schennis van de goede zeden (waaronder kinderpornografie);
- feiten die bedoeld zijn in de artikelen 393 tot 397 van het Strafwetboek (doodslag en moord).

De partijen leggen de procedure van schuldig pleiten vast in een overeenkomst die ze samen ondertekenen. Het is pas in dat stadium dat contact wordt opgenomen met het eventuele slachtoffer: de procureur des Konings bezorgt de gekende slachtoffers dan een kopie van de ondertekende overeenkomst. Op dat ogenblik krijgen slachtoffer en zijn advocaat toegang tot het dossier.

De rechtbank moet vervolgens de overeenkomst bekrachtigen. De rechtbank hoort de beklaagde en zijn advocaat over de afgesloten overeenkomst en de erkende feiten. De rechtbank kan ook het slachtoffer en zijn advocaat horen over de feiten en de vergoeding van de schade. Het slachtoffer kan zich op de zitting van de rechtbank, die de afgesloten overeenkomst dient te bekrachtigen, burgerlijke partij stellen en vergoeding van zijn schade vragen. Het is dus in het kader van de procedure voor de rechtbank dat de schadeloosstelling

wordt beoordeeld²⁸⁰.

In geval van erkenning van schuld kan het Openbaar Ministerie een strafvermindering voorstellen maar de definitieve beslissing wordt steeds genomen door het vonnisrecht dat het gesloten akkoord moet bekrachtigen²⁸¹.

Uit de debatten in het parlement is gebleken dat er heel wat vragen zijn over deze procedure en dat de meningen erover verdeeld zijn, zelfs al lijkt ze in overeenstemming te zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) (recht op een eerlijk proces)²⁸². Zo waren de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie logischerwijze voorstander van de nieuwe procedure²⁸³, had de balie heel wat kritiek²⁸⁴ en waren de feitenrechters eerder verdeeld. Ook bij de rol van de feitenrechter werden vragen gesteld. Een aantal actoren wees op het risico dat zijn rol zou worden herleid tot een louter formele controle²⁸⁵, ook al bevestigde de minister dat daar helemaal geen sprake van is²⁸⁶. Anderen daarentegen hadden vragen bij de bekrachtigingsbeslissing. Als die moet worden gemotiveerd, zou ze ook een onderzoek *in extenso* van de zaak vereisen, wat in de praktijk geen reële tijds winst zal opleveren²⁸⁷.

Myria heeft trouwens vragen bij de impact van de procedure van schuldig pleiten in zaken van mensenhandel. Ook al lijkt de nieuwe procedure, zoals de memorie van

280 Memorie van toelichting, *op. cit.*, doc 54-1418/001, p. 95. De tekst is aangepast na opmerkingen van de Raad van State die vond dat het ontworpen artikel 216 niet duidelijk was over de rol van de slachtoffers en het feit dat de afhandeling van de burgerlijke rechtsvordering in niets verschilde van de normale procedure (zie advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl. St.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1418/001, pp. 298-299, §§ 75, 79 en 80.)

281 Dit heeft voor kritiek gezorgd van o.m. de Liga voor Mensenrechten, die vond dat de strafverminderingen verplicht moesten worden, anders had de beklaagde er geen enkel belang bij; hij zou dan voor een rechtbank een lagere straf kunnen bekomen, of zelf voor een autonome straf in aanmerking kunnen komen. Zie het verslag van de eerste lezing van de commissie voor de Justitie, o.a. over het wetsontwerp houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl. St.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1418/005, p. 274.

282 Zie in dit verband het advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet, *op. cit.*, Doc 54-1418/001, pp. 280-281. Zie ook M.-A. BEERNAERT, "Transactions, accords de plaider coupable et autres procédures judiciaires simplifiées - Quelques considérations sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de justice pénale consensuelle ou négociée, en marge de l'arrêt Natsvlshvili et Togonidze c. Géorgie du 29 avril 2014", *Rev. Trim. D.H.*, 2015/101, pp. 207-218.

283 Verslag van de eerste lezing in naam van de commissie voor de Justitie, *op. cit.*, Doc 54-1418/005, p. 184.

284 Met name over het risico op druk tegenover de verdachte die ondanks zijn onschuld, een publiek proces zou willen vermijden. Zie het verslag van de eerste lezing in naam van de commissie voor de Justitie, *op. cit.*, Doc 54-1418/005, p. 265 en 269.

285 *Ibid.*, not. pp. 38 en 293.

286 *Ibid.*, p. 120.

287 *Ibid.*, not. pp. 56 en 220.

Myria heeft vragen bij de impact van de procedure van schuldig pleiten in zaken van mensenhandel.

toelichting verduidelijkt²⁸⁸, vooral bedoeld voor zaken waarin de feiten duidelijk zijn en de dader bekend heeft²⁸⁹, valt toch niet uit te sluiten dat het Openbaar Ministerie die ook op andere, meer complexe

zaken wil toepassen. Het toepassingsgebied is dan ook heel breed²⁹⁰.

Als deze procedure uitdrukkelijk is uitgesloten voor zwaardere feiten, onder meer met een seksuele connotatie, waarom is de wetgever dan niet op dezelfde manier te werk gegaan voor feiten van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en op de zwaardere vormen van mensenhandel? Gaat het hier om een vergetelheid? De vraag is terecht, vooral omdat de wet de procedure uitdrukkelijk uitsluit voor misdrijven inzake prostitutie wanneer er minderjarigen bij betrokken zijn.

Myria maakt zich ook zorgen over de vraag of het Openbaar Ministerie om efficiëntieredenen niet geneigd zal zijn de tenlastelegging mensenhandel te laten varen, in ruil voor andere tenlasteleggingen die de beklagden makkelijker zullen aanvaarden (zoals inbreuken op het sociaal strafrecht bijvoorbeeld). Dat zou gevolgen hebben voor het slachtoffer, dat dan niet langer in aanmerking zou komen voor het bijzondere slachtofferstatuut?²⁹¹ Of hoe zit het met dossiers met verschillende beklagden, zoals dat vaak het geval is in zaken van mensenhandel? Net zoals een parlementslid heeft ook Myria vragen bij een eventuele schending van het gelijkheidsbeginsel, al naargelang de dader schuldig pleit en in dat geval voor strafvermindering in aanmerking komt, en andere beklagden die hun onschuld staande houden en dan mogelijks strenger worden veroordeeld, of worden vrijgesproken: hoe zal de feitenrechter met dat soort situaties omgaan?²⁹² Komt daarmee niet de globale behandeling van de zaak in het gedrang?

288 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl. St.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1418/001, p. 89.

289 Het College van het Openbaar Ministerie en het College van Procureurs-generaal hebben gewezen op het belang van zo'n procedure voor relatief eenvoudige zaken, waarbij geen betwisting is over de schuld (Zie het verslag van de eerste lezing in naam van de commissie voor de Justitie, *op. cit.*, Doc 54-1418/005, p. 184).

290 Een spreker vraagt zich trouwens af of men zich niet eerst tot kleinere misdrijven had moeten beperken om die vervolgens te evalueren. Zie in dit verband het verslag van de eerste lezing in naam van de commissie voor de Justitie, *op. cit.*, Doc 54-1418/005, p. 258.

291 Dit statuut biedt o.a. de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden specifieke verblijfsvergunning te verkrijgen: het vermoedelijke slachtoffer moet daarvoor alle contacten met de uitbuiters verbreken, instemmen met begeleiding door een gespecialiseerd opvangcentrum en samenwerken met de gerechtelijke overheden. Zie in dit verband artikels 61/2 tot 61/5 van de vreemdelingenwet van 15 december 1980.

292 Zie de tussenkomst van dhr. Stefaan Van Hecke in het verslag van de eerste lezing in naam van de commissie voor de Justitie, *op. cit.*, Doc 54-1418/005, p. 292.

Men kan zich ook afvragen of de rechten van de slachtoffers in deze procedure wel echt worden gevrijwaard: die zijn immers veel minder gewaarborgd dan in het kader van een minnelijke schikking bijvoorbeeld²⁹³, waar de bekrachtiging van het akkoord afhankelijk is van een voorafgaande vergoeding van de schade, of toch minstens van het niet-betwiste gedeelte van de schade. De memorie van toelichting wijst er in dat verband wel op dat die procedure moet worden toegepast ongeacht het eigen vermogen van de beklagde. Het slachtoffer zou in geval van bekrachtiging van het akkoord wel voordeel uit de procedure halen, aangezien het zich zal kunnen beroepen op de erkenning van schuld, die in de overeenkomst bij het dossier is bijgevoegd²⁹⁴. Bij zijn uitspraak over de bekrachtiging van het akkoord houdt de rechter onder meer rekening met de wil van de beklagde om de schade te herstellen. Een spreker in het parlement heeft er evenwel op gewezen dat het, om het aantal procedures te beperken, beter was geweest de burgerlijke belangen te regelen op het ogenblik van de bekrachtiging. Zo zou de burgerlijke partij zekerheid krijgen omtrent het herstel van de schade²⁹⁵. Rekening houdend met de problemen die de slachtoffers van mensenhandel hebben om effectief herstel van hun schade te bekomen, kan Myria zich daar volledig in vinden.

2.1.4. | Bestrafen van de zwartwerker: principe van niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel op de helling

Sinds mei 2016 begaat elke persoon die in het zwart werkt een overtreding die met een administratieve boete wordt bestraft²⁹⁶, voor zover deze persoon wetens en willens deze arbeid uitoefent wetende dat deze niet aangegeven is en er tegen de werkgever eveneens een proces-verbaal werd opgesteld voor deze niet aangegeven tewerkstelling. Dat volgt op een recente wijziging van het Sociaal Strafwetboek²⁹⁷.

293 Artikel 216bis, §4 van het Wetboek van Strafvordering.

294 Memorie van toelichting, *op. cit.*, doc 54-1418/001, p. 95.

295 Verslag van de eerste lezing in naam van de commissie voor de Justitie, *op. cit.*, Doc 54-1418/005, p. 121.

296 Het gaat om een sanctie niveau 1. Een sanctie niveau 1 bestaat uit een administratieve boete van 10 tot 100 euro (art. 101 van het Sociaal Strafwetboek). Dit bedrag wordt met 6 vermenigvuldigd (huidige waarde van de "opcentiem"), voor meer informatie, zie: <http://www.werk.belgie.be/home.aspx?id=36145>.

297 Art. 32 van de wet van 29 februari 2016 tot aanvulling en wijziging van het Sociaal Strafwetboek en houdende diverse bepalingen van sociaal strafrecht, *BS*, 21 april 2016. Dit artikel voegt in het Sociaal Strafwetboek een nieuw artikel 183/1.

Samen met de gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel en met OR.C.A. (Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten) heeft Myria, nog voor de goedkeuring van de wet, laten weten zich ernstige zorgen te maken over de invoering van die bestraffing. Ze treft namelijk heel specifiek de (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en de illegale werknemers²⁹⁸, in die mate dat dit een extra belemmering dreigt te worden om hun rechten te laten gelden (met name op werk), indien die met de voeten worden getreden.

Wat de (potentiële) slachtoffers van mensenhandel betreft, druist deze maatregel in tegen het niet-bestraffingsbeginsel, waarvoor zij in aanmerking moeten komen. Het idee achter die niet-bestraffing is dat het slachtoffer, ook al heeft hij of zij een misdrijf gepleegd, niet autonoom heeft gehandeld, hetzij omwille van de mate waarin de mensenhandelaars controle over hem uitoefenen, hetzij omwille van de door hen gebruikte methodes²⁹⁹. Daarom is het niet-bestraffingsbeginsel in verschillende internationale en Europese instrumenten verankerd. Zo is in het verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel een uitdrukkelijke bepaling opgenomen³⁰⁰. De erkenning van een niet-bestraffingsverplichting is ook vastgelegd in artikel 8 van de EU-richtlijn mensenhandel 2011/36/EU³⁰¹. Met de uitdrukkelijke verplichting om niet te vervolgen lijkt de Europese richtlijn nog verder te gaan dan het verdrag van de Raad van Europa.

Niet-bestraffing maakt deel uit van de zogenaamde mensenrechtenaanpak van mensenhandel. Door slachtoffers te criminaliseren zien staten niet alleen de inbreuken over het hoofd die mensenhandelaars – tegen wie een onderzoek moet worden ingesteld – tegen hen hebben gepleegd, ze erkennen hen bovendien niet als slachtoffers van een ernstig misdrijf. Door hen een

onrechtvaardige sanctie op te leggen, lopen ze een nog groter trauma op, of voelen ze zich nog meer slachtoffer³⁰². Met het niet-bestraffingsbeginsel garanderen de staten dus dat de slachtoffers niet worden bestraft voor misdrijven die in het kader van of als gevolg van een proces van mensenhandel zijn gepleegd.

Ook al bepaalt het nieuwe artikel 183/1 van het Sociaal Strafwetboek dat de werknemer dat illegale werk wetens en willens moet verrichten – wat in het geval van slachtoffers van mensenhandel moeilijk te bewijzen is – toch kunnen weinig scrupuleuze werkgevers deze maatregel mogelijk als extra drukkingsmiddel gebruiken. Zij kunnen dat argument voortaan inroepen om hun werknemers te intimideren en zo de uitbuiting nog versterken waarvan die laatsten mogelijk het slachtoffer zijn.

2.2. | Mensensmokkel

Op Belgisch niveau zijn er twee grote nieuwigheden op vlak van mensensmokkel. Enerzijds werden een aantal bepalingen inzake mensensmokkel afgestemd op die van mensenhandel, in het kader van de voltooiing van de omzetting van de EU-richtlijn mensenhandel (zie supra, punt 2.2.1.). Anderzijds heeft de regering voor het eerst een specifiek actieplan mensensmokkel goedgekeurd.

2.2.1. | Harmoniseren van een aantal bepalingen inzake mensensmokkel

Naar analogie van bepaalde wijzigingen op vlak van mensenhandel heeft de wetgever de strafbaarstelling mensensmokkel willen harmoniseren³⁰³:

- De verzwarende omstandigheid die samenhangt met de *modi operandi*, bepaald in artikel 77^{quater} van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: vreemdelingenwet) wordt

298 Over dit aspect, zie jaarverslag 2016, *Migratie in cijfers en in rechten*, p. 191.

De werknemer zonder papieren zal immers veel meer schrik hebben voor de gevolgen van het eventueel ontdekken van zijn onwettige of preciaire situatie (mogelijks krijgt hij een bevel om het grondgebied te verlaten of een inreisverbod, of een hechtenis of verwijdering opgelegd). Het zal ook de begeleiding van dit publiek bemoeilijken.

299 Voor een analyse van deze uitbreiding, zie het Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2012, *Bouwen aan vertrouwen*, pp. 9-40.

300 Artikel 26 van het verdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005 inzake de bestrijding van mensenhandel. Dit artikel bepaalt dat "iedere partij, in overeenstemming met de grondbeginselen van haar rechtsstelsel, in de mogelijkheid voorziet slachtoffers niet te straffen voor hun betrokkenheid bij illegale activiteiten voor zover zij daartoe zijn gedwongen".

301 Artikel 8 van de richtlijn (titel: "Niet-vervolgning of niet-bestraffing van het slachtoffer") bepaalt met name dat "de lidstaten, in overeenstemming met de grondbeginselen van hun rechtsorde, de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de bevoegde nationale autoriteiten gerechtigd zijn slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen of te bestraffen wegens gedwongen betrokkenheid bij criminele activiteiten die een rechtstreeks gevolg is van een van de in artikel 2 bedoelde, jegens hen gepleegde handelingen" (d.w.z. slachtoffer te zijn geweest van het misdrijf mensenhandel).

302 OSCE, *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking*, 22 april 2013, p. 4.

303 Wet van 31 mei 2016 tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, B.S., 8 juni 2016.

- op dezelfde manier aangevuld als voor mensenhandel³⁰⁴.
- De ontzetting uit burgerlijke en politieke rechten wordt uitgebreid tot de gewone vorm van migrantensmokkel³⁰⁵;
- De extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische rechter wordt uitgebreid naar de gewone vormen van migrantensmokkel en naar poging tot smokkel³⁰⁶.

Ook wordt gewezen op een wijziging aan de strafbaarstelling hulp bij illegale immigratie. Die wijziging is er gekomen na een analyse in opdracht van de Europese Commissie waaruit blijkt dat de Belgische wetgeving niet overeenstemt met richtlijn 2002/90/EU van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en met het kaderbesluit van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf³⁰⁷. Deze niet-overeenstemming heeft betrekking op een bepaald punt: dat van de expliciete niet-strafbaarstelling van de poging in artikel 77 van de vreemdelingenwet. De memorie van toelichting van het wetsontwerp³⁰⁸ bepaalt evenwel dat het Belgische standpunt was dat artikel 77 van de vreemdelingenwet in overeenstemming was met de Europese instrumenten, gelet op de ruime interpretatie die aan dit artikel werd gegeven ("voorbereidende handelingen"). Rekening houdend met het standpunt van de Commissie en de rechtspraak in die zin, heeft de regering ervoor gekozen dit artikel te wijzigen met het oog op de rechtszekerheid. De poging tot hulp bij illegale immigratie is voortaan expliciet strafbaar gesteld in artikel 77 van de vreemdelingenwet.

De minister van Justitie heeft er echter uitdrukkelijk op gewezen dat de humanitaire clausule kan blijven worden toegepast zowel bij een voltooid misdrijf als bij de poging daartoe³⁰⁹.

304 Zo worden de ontvoering, het geven of ontvangen van geld of voordelen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander, bedrog en misbruik van gezag, toegevoegd. Zie artikel 16 van de wet.

305 Artikel 17 van de wet.

306 Artikel 12 van de wet.

307 Beide instrumenten zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad (PB) L101 van 5 december 2002.

308 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *Doc.parl.*, Kamer, zitting 2015-2016, Doc 54-1701/001, pp. 6-7.

309 Verslag namens de commissie voor de Justitie van 28 april 2016 over het wetsontwerp tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *Doc.parl.*, Kamer, zitting 2015-2016, 54-1701/003, p. 7.

2.2.2. | Nieuw actieplan ter bestrijding van mensensmokkel 2015-2018

Binnen de context van de huidige migratiecrisis, waarbij talrijke migranten beroep doen op mensensmokkelaars en daardoor in een zeer kwetsbare situatie terecht komen, heeft de regering een specifiek actieplan goedgekeurd om mensensmokkel te bestrijden. België is altijd al een transit- en soms ook wel een bestemmingsland geweest. Zo is de E40-autosnelweg voor smokkelaars een vaak gebruikte weg, waarbij de parkings langs de autosnelweg of de omgeving daarrond dienst doen als opstapplaatsen. Het actieplan ter bestrijding van mensensmokkel is in december 2015 goedgekeurd als een soort addendum bij het actieplan mensenhandel. Het is een plan op zich maar moet toch worden gelezen in combinatie met de maatregelen die reeds op vlak van mensenhandel bestaan en waarvan een aantal ook op mensensmokkel kunnen worden toegepast³¹⁰. In dat verband wijzen we erop dat België een van de weinige Europese landen is dat over gespecialiseerde magistraten beschikt. Die zijn al bijna twintig jaar betrokken bij onderzoeken inzake bestrijding van mensensmokkel. Het gaat hier dus om het eerste actieplan ter zake, ook al beschikt België over een ruime expertise in dat domein.

België is een van de weinige Europese landen dat over gespecialiseerde magistraten beschikt.

Het actieplan legt de nadruk op repressieve maatregelen, een betere kennis van het fenomeen, opleiding en preventie, en heeft aandacht voor migranten die slachtoffer zijn. Het plan is dus vooral gericht op de strijd tegen de smokkelaars, niet tegen de migranten die slachtoffer zijn.

Dit zijn enkele repressieve maatregelen uit het plan:

- wijziging van de wetgeving opdat bijzondere opsporingstechnieken zouden kunnen worden gebruikt voor de mensensmokkel onder niet-verzwarende omstandigheden. Myria heeft vragen bij de noodzaak van zo'n maatregel aangezien de grootschalige smokkeldossiers deze verzwarende omstandigheden vereisen. De prioriteit moet gaan naar deze smokkelnetwerken, de telefoontaps moeten dan ook beperkt blijven tot die gevallen.
- aanpassen van de omzendbrief betreffende de opsporing en vervolging van feiten van mensensmokkel;
- een betere identificatie van situaties van mensensmokkel

310 Actieplan ter bestrijding van mensensmokkel 2015-2018, p. 5, beschikbaar via volgende link: <http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/TEH%20Plan%20action%202015-18%20NL.pdf>.

op basis van geldstromen en witwaspraktijken, door informatietools inzake mensenhandel en mensensmokkel uit te werken voor de financiële milieus;

- De controleacties op de door de smokkelaars gebruikte routes voortzetten en nog opdrijven.

Het actieplan beoogt ook een betere kennis van het fenomeen, onder meer via een betere codering van de veroordelingsgegevens inzake mensensmokkel en door het verzamelen van meer rechtspraak³¹¹ ter zake.

Bij de opleiding van de verschillende actoren (politieagenten, magistraten, dienst vreemdelingenzaken, voogden...) zal rekening worden gehouden met meer aspecten rond mensensmokkel. We betreuren dat die opleidingsprojecten niet zijn uitgebreid naar de verschillende actoren die betrokken zijn bij de opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) en asielzoekers: het Rode Kruis, Caritas, privé-actoren, en naar het personeel van de sociale dienst van de gesloten centra, waar potentiële slachtoffers van smokkel (via de lucht, over land of via de havens) – in eerste instantie – kunnen worden ondergebracht.

De preventie zal zich richten naar de herkomstlanden, onder meer via de publicatie van een informatiebrochure over de risico's van mensensmokkel. Het actieplan onderzoekt ook hoe de betrokken gemeenschappen in België kunnen worden geïnformeerd.

Ten slotte is een correcte doorverwijzing nodig van volwassenen die werden onderworpen aan mensensmokkel met verzwarende omstandigheden en minderjarigen die het slachtoffer waren van mensensmokkel. Onder bepaalde strikte voorwaarden kunnen ze in aanmerking komen voor de bijstandsmatregelen die gelden voor de slachtoffers van mensenhandel. Zo zullen de verschillende actoren tal van informatie-instrumenten ontwikkelen zoals een derde evaluatielink van de multidisciplinaire omzendbrief uit 2008³¹², die specifiek is gericht op mensensmokkel met verzwarende omstandigheden. Daarnaast wordt ook de laatste hand gelegd aan een vademecum rond de doorverwijzing van NBMV's.

Volgens Myria was het ook nuttig geweest een specifiek aspect te voorzien rond sociale media en communicatienetwerken, om de netwerken van mensensmokkel beter op te sporen en te identificeren³¹³.

311 Hier wenst Myria wel te nuanceren dat er reeds veel rechtspraak over mensensmokkel bestaat; zie rechtspraak in dit deel, hfst. 4 punt 3. De beslissingen die worden voorgesteld in de verslagen van Myria worden ook gepubliceerd op de website: www.myria.be.

312 Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, BS, 31 oktober 2008.

313 Zie dit deel, hoofdstuk 3 (best practices en ervaringen). Zie ook in dit verband EMN, *Studie over mensensmokkel: eigenschappen, oplossingen en samenwerking met derde landen*, synthese, september 2015: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/study_on_smuggling_of_migrants_executive_summary_french_091115_pdf.pdf.