

# INLEIDING

## *Bedelaars in de handen van mensenhandelaars*

Dit verslag *Mensenhandel en mensensmokkel* is al het negentiende in de rij. Zoals elk jaar maakt Myria een onafhankelijke evaluatie van het beleid. De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel bevorderen is een specifieke opdracht van Myria, naast de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en het informeren over de migratiestromen (zie ons verslag *Migratie in cijfers en in rechten 2016*). Myria is ook expliciet aangeduid als onafhankelijk Nationaal Rapporteur inzake mensenhandel voor België. Dat neemt vele vormen aan die vaak onder de radar blijven en waarvan dit rapport maar één facet is. Boven op de gebruikelijke rubrieken (dossieranalyse, juridische en politieke ontwikkelingen, best practices en ervaringen, rechtspraak, focus, cijferanalyses, aanbevelingen) omvat dit rapport voortaan ook een overzicht van de verschillende tussenkomsten, burgerlijke partijstellingen, opleidingen en missies die Myria elk jaar onderneemt. Daarmee houden we onze expertise op peil en bouwen we ook een belangrijk nationaal en internationaal netwerk verder uit. Myria stelde zich in 2015 burgerlijke partij in zes nieuwe dossiers (drie rond mensenhandel, drie rond smokkel). Het doel van die burgerlijke partijstellingen is drieledig: dossiers bestuderen, ons engageren in symptomatische dossiers en slachtoffers ondersteunen. De relatieve toename van het aantal smokkeldossiers hangt natuurlijk samen met de migratiecrisis die Europa in 2015 doormaakte.

Dit rapport belicht ook ruim een aantal cijfers. In dat verband herinneren we eraan dat onderlinge afstemming rond deze cijfers tussen de actoren ontbreekt. Dat maakt ze onvoldoende geschikt als basis om het beleid te evalueren en strategische analyses te ondersteunen. Die manco's vormen ook een niet te verwaarlozen beperking van de rapportagemogelijkheden ten aanzien van de Europese instellingen.

## *Belangrijke ontwikkelingen*

De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel kende het afgelopen jaar ingrijpende ontwikkelingen, zeker op Belgisch niveau. Zo werd een wet aangenomen om de omzetting van de Europese mensenhandelrichtlijn te finaliseren en de wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen rond seksueel misbruik en

uitbuiting van de prostitutie. Diezelfde wet verbeterde ook de bescherming van slachtoffers. Daarnaast keurde de regering ook een ambitieus actieplan tegen mensenhandel goed voor 2015-2019. Dat omvat verschillende verbeteringen zoals de verhoogde synergie met de gefedereerde entiteiten, de opleiding van de eerstelijnsactoren of andere maatregelen rond sensibilisering en informatie. Ook dat plan heeft ruim aandacht voor de bescherming van de slachtoffers. Myria herinnert er graag nogmaals aan dat de beste investering op dat gebied zou zijn om de structurele financiering van de drie gespecialiseerde opvangcentra, PAG-ASA, Payoke en Sürya, permanent en stabiel te maken. Hun expertise en efficiëntie staan immers buiten kijf. Daarbij moeten de centra afrekenen met de verdwijning van het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid, voorlopig zonder alternatief op lange termijn, ondanks de aanzienlijke inspanningen van staatssecretaris Elke Sleurs om een tijdelijke oplossing te vinden.

Ondanks die vooruitgang maakt Myria zich toch ook zorgen. In het kader van de hervorming van het strafrecht en de strafprocedure werd de procedure van schuldig pleiten ingevoerd. Die zou door zijn brede toepassing echter negatieve gevolgen kunnen hebben in mensenhandeldossiers, zoals blijkt uit onze analyse van de juridische evoluties verderop in dit verslag. Voor Myria was het beter geweest om de procedure expliciet uit te sluiten voor feiten van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en voor ernstigere vormen van mensenhandel. We vrezen bovendien dat de rechten van de slachtoffers minder goed gevrijwaard zijn dan bij een normale strafprocedure. Myria is ook zeer bezorgd, samen met de gespecialiseerde centra en O.R.C.A. (Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten), over de bestraffing van personen die zwartwerken zoals die in mei 2016 werd goedgekeurd via een wijziging van het Sociaal Strafwetboek. Voortaan begaat iedereen die zwartwerkt een inbreuk die bestraft kan worden met een administratieve boete. Maar die maatregel treft rechtstreeks potentiële slachtoffers van mensenhandel, die vaak clandestien werken. Myria vindt dat de maatregel ook ingaat tegen het niet-bestrafingsprincipe dat verankerd is in verschillende internationale teksten. Daarbij wordt aangenomen dat een slachtoffer, ook al heeft hij een inbreuk gepleegd, niet volledig autonoom heeft gehandeld en behoed moet worden tegen vervolging.

Een andere opvallende recente ontwikkeling is de goedkeuring van een actieplan voor de strijd tegen mensensmokkel voor 2015-2018. Met dat initiatief reageert de regering op de huidige migratiecrisis die vele migranten overlevert aan netwerken van smokkelaars, wat hen extra kwetsbaar maakt. Zoals ook blijkt uit de dossiers waarin

Myria zich burgerlijke partij stelde, blijft België een transitland voor mensensmokkel die vooral floreert langs de E40-autosnelweg. België is ook een van de weinige Europese landen met een netwerk van magistraten die gespecialiseerd zijn in de strijd tegen mensensmokkel. Natuurlijk is de aanname van het plan positief op zich. Toch beklemtoont Myria dat volgehouden aandacht voor de slachtoffers nodig blijft.

### *Uitbuiting van de bedelarij, weinig zichtbaar maar reëel*

De focus van dit jaarverslag richt zich op een moeilijk thema: mensenhandel met het oog op uitbuiting van de bedelarij. We buigen ons over dat netelige onderwerp vanuit verschillende invalshoeken. Bedelarij is uiteraard niet altijd een vorm van mensenhandel. Toch gaat het bij een deel van de mensenhandel wel degelijk om vormen van uitbuiting van de bedelarij. Hoewel het misdrijf bedelarij niet meer bestaat in België sinds 1993, proberen bepaalde gemeenten het via een omweg te 'rehabiliteren' met praktijken zoals de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-boetes). Dat neemt niet weg dat uitbuiting van de bedelarij en handelingen van mensenhandel die daartoe worden gesteld uiteraard altijd strafbaar zijn. Toch blijft het nodig om de bedelarij en de uitbuiting ervan beter te definiëren, bijvoorbeeld door middel van een richtlijn van het strafrechtelijk beleid.

In de focus gaan we dieper in op de Roma omdat er veel stereotypes bestaan rond bedelpraktijken van bepaalde groepen binnen die heterogene gemeenschap. Het leek ons nuttig om ons daarin te verdiepen en zo een reeks algemeenheden uit te klaren, onder meer aan de hand van een bijdrage over de bijzondere kwetsbaarheid van Roma van Judit Geller en Adam Weiss van het Europees Centrum voor de rechten van Roma. Roma vormen de grootste etnische minderheid van Europa. Toch omvat de term heel verschillende mensen die geen homogene groep vormen. Volgens de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa zou België ongeveer 25.000 Romamigranten tellen.

Bedelarij wordt binnen bepaalde Romagroepen gezien als een overlevingsstrategie, vooral voor vrouwen. Roma hebben vaak een sterk gevoel van interne loyaliteit. Dat heeft ook gevolgen voor de houding van slachtoffers tegenover hun uitbuiters die meestal uit dezelfde gemeenschap komen. In die verbondenheid wortelt de uitbuiting in de vorm van mensenhandel van slachtoffers door hun uitbuiters: ze worden gerekruteerd in hun herkomstland met de belofte op een job en een beter leven in België en zodra ze aankomen verzeilen ze in een

situatie van afhankelijkheid of worden ze slachtoffer van mensenhandel via bedelarij. De situatie van minderjarigen is in dat verband bijzonder zorgwekkend. Myria vindt een eenvormige aanpak van bedelarij cruciaal, met name bij de verbalisering van de feiten. Dat vraagt ook van de politiediensten en magistraten dat ze bedelaars waarvoor indicaties voor uitbuiting bestaan in de eerste plaats beschouwen als potentiële slachtoffers en niet als mensen die overlast veroorzaken. Die personen moeten ook doorverwezen worden naar de gespecialiseerde centra die over de nodige competenties beschikken om hun vertrouwen makkelijker te winnen. We vinden ook dat de magistraten zich meer zouden moeten vastbijten in mensenhandeldossiers rond uitbuiting van de bedelarij, bijvoorbeeld door voorrang te geven aan dossiers waarbij minderjarigen zijn betrokken. Bij hen is de bedelarij soms de enige zichtbare activiteit waarachter andere vormen van uitbuiting schuilen zoals het gedwongen plegen van misdrijven. Myria is dus verheugd over de toekomstige aanname van een richtlijn over het onderzoek en de vervolging inzake uitbuiting van de bedelarij en drukt op het belang, zowel voor de magistraten als voor de politieagenten, om meer vertrouwd te raken met de diversiteit die eigen is aan de Romagemeenschap.

### *Een permanente uitdaging*

België is al een goede leerling in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Onze wetgeving lijkt, op enkele elementen na, opgewassen om de fenomenen aan te pakken. Toch kan het op heel wat domeinen nog beter. Zo blijft het nodig om de eerstelijnsdiensten voor slachtoffers te sensibiliseren: er zijn dossiers waarin het doorverwijsmechanisme van slachtoffers niet is toegepast. Ook het opzetten van constructies van valse detacheringen zou meer aandacht moeten krijgen. En op het gebied van smokkel zou de bestrijding efficiënter kunnen door een meer humane benadering van de slachtoffers. Ook de internationale samenwerking, in het bijzonder in het kader van de financiële bestrijding, kan opgedreven worden. We herinneren er nogmaals aan dat het openen van meer legale en veilige migratieroutes de beste manier is om mensensmokkel te bestrijden. In vele opzichten lijkt de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel een bodemloos vat: een werk zonder einde dat vele vormen aanneemt en waarbij je je continu moet aanpassen aan de evoluties van de criminele wereld en aan slachtofferprofielen die erg verschillend zijn van het ene milieu tot het andere. De enige rode draad is de uitbuiting van de menselijke kwetsbaarheid of wanhoop. Vandaag zijn massa's mensen op de vlucht, wat ook tot een groeiend aantal potentiële slachtoffers van mensenhandel

en mensensmokkel leidt. Het is belangrijk om de ervaring en expertise die ons land al jarenlang heeft opgedaan te delen en nationaal en internationaal te valoriseren zodat we ook omgekeerd kunnen profiteren van de samenwerking met onze partners. Zoals zo vaak kan ook hier niemand ook maar de kleinste overwinning boeken op z'n eentje.

*François De Smet,*

Directeur