

JOLYNN DEBACKER^a
KIM LOYENS^b

Diversiteit in de opsporing en vervolgving van economische uitbuiting

*De interpretatieruimte
onderzocht in twee kwalitatieve
onderzoeksprojecten*



Panopticon, 35 (1), 8-26

© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | JANUARI 2014

- a Praktijkassistente, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven (corresp.: Jolynn.Debacker@law.ku.leuven.be).
- b Universitair docent, Universiteit Utrecht, Nederland; Plaatsvervangend docent, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven (corresp.: Kim.Loyens@law.kuleuven.be).

ABSTRACT

Since 2005, the Belgian human exploitation law explicitly includes the exploitation of labour force. In the revised law, an act is considered exploitative when a person is employed in conditions which are against human dignity. What this means in practice, is however unclear. Neither the law, nor the explanatory memorandum provide sufficient clarification. The law thus allows scope for discretion, which implies certain risks. This was studied in two qualitative research projects. The findings show that police officers' and public prosecutors' interpretations of the law depend on the relationship between actors in the criminal justice chain, personal motivation, case load and the division of tasks between public prosecutors. These aspects lead to different investigation and prosecution practices in different judicial districts, which implies the risk of inequality of justice and the relocation of crime. Possible solutions are the provision of legal clarity and binding guidelines imposed by the College of Public Prosecutors-General.

Keywords: labour exploitation, qualitative research, federal police, public prosecutor, inequality of justice

Sleutelwoorden: economische uitbuiting, kwalitatief onderzoek, federale politie, parket, rechtsongelijkheid

1. INLEIDING

De Belgische federale regering diende op 14 januari 2005 een wetsontwerp in dat de toenmalige bepalingen omtrent mensenhandel en -smokkel aanzienlijk zou wijzigen. Met de Wet van 10 augustus 2005 werd mensenhandel met het oog op arbeids- of

dienstenexploitatie voor het eerst expliciet strafbaar gesteld in het Strafwetboek.¹ Volgens het nieuwe artikel 433 quinquies, § 1, 3° Sw. spreekt men van economische uitbuiting als men “een persoon aan het werk zet of laat zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”. Wat precies bedoeld wordt met arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid, wordt in artikel 433 quinquies, § 1, 3° Sw. echter niet nader toegelicht. De memorie van toelichting² bij de nieuwe Wet op mensenhandel moest hier meer klaarheid in scheppen. Hierin wordt bepaald dat voor de invulling van het begrip ‘mensonwaardige omstandigheden’ een aantal elementen mee in rekening dienen worden gebracht. Deze zijn het loon, de werkomgeving en de werkomstandigheden. Het loon moet in verhouding staan met het aantal verrichte werken en de verstrekte diensten moeten op regelmatige tijdstippen worden uitbetaald. De memorie van toelichting stelt bovendien expliciet: “Zo het loon lager ligt dan het gemiddeld maandelijks minimuminkomen zoals bedoeld in een in de Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst, zal zulks voor de feitenrechter een onbetwistbare aanwijzing voor economische uitbuiting zijn.”³ Het loon mag dus niet lager liggen dan het in CAO’s bepaalde minimumloon. Zo niet kan er sprake zijn van arbeid in mensenwaardige omstandigheden (WEYN, 2006). Tenslotte vermeldt de memorie van toelichting dat er ook sprake kan zijn van arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid “wanneer één of meer werknemers werken in een arbeidsklimaat dat kennelijk niet in overeenstemming is met de normen opgelegd in de Wet van 4 augustus 1996⁴ betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”.⁵ Ondanks deze toelichting, blijft de definitie van mensenhandel met het oog op arbeids- of dienstenexploitatie bijzonder ruim. De Belgische wetgeving maakt in haar definitie zelfs geen vermelding van de notie dwang. De enige vereiste is dat er sprake is van mensenwaardige omstandigheden. Dit maakt dat de definitie van mensenhandel zeer ruim geïnterpreteerd kan worden met bepaalde risico’s tot gevolg. “Als een werkgever één euro te weinig betaalt, dan zou je in principe kunnen stellen dat er sprake is van mensenhandel. Dit is volgens de internationale standaarden niet correct aangezien daarin geëist wordt dat er sprake moet zijn van dwingende omstandigheden”, aldus Professor VERMEULEN, hoogleraar strafrecht aan de UGent.⁶

Het is inderdaad zo dat er volgens de Belgische wetgeving in theoretische termen zeer snel sprake is van economische uitbuiting. De capaciteit van de politie en de parketten laat echter niet toe om alles wat onder deze noemer valt te vervolgen. Door het gebrek aan een goede juridische definitie wordt aan de politie, het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur bovendien een ruime appreciatiemarge gelaten. Hierdoor is het niet ondenkbeeldig dat de notie ‘menselijke waardigheid’ op uiteenlopende wijze

¹ 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, *B.S.* 2 september 2005.

² Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *PARL. ST., KAMER, 2004-2005, 51-1560/1*.

³ Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *PARL. ST., KAMER, 2004-2005, 51-1560/1, p. 19*.

⁴ Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, *B.S.* 18 september 1996.

⁵ Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *PARL. ST., KAMER, 2004-2005, 51-1560/1, p. 19*.

⁶ VERMEULEN, G., Conferentie mensenhandel en economische uitbuiting in het kader van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Commissie: mensenhandel en economische uitbuiting, Brussel, 22 oktober 2010.

geïnterpreteerd wordt in verschillende arrondissementen, wat aanleiding kan geven tot ongelijke behandeling inzake dossiers mensenhandel economische uitbuiting of een geografische verschuiving van dit soort misdrijven (CORNISH & CLARKE, 1987). Deze aspecten werden onderzocht in twee kwalitatieve onderzoeksprojecten. Deze studies hadden als doel om meer klaarheid te brengen in wat in de praktijk wel of niet beschouwd wordt als economische uitbuiting en om na te gaan of in verschillende arrondissementen een andere invulling wordt gegeven aan dit begrip. Diverse studies hebben reeds risico's in kaart gebracht van een gebrek aan uniformiteit in de toepassing of invulling van gerechtelijke procedures tussen diverse arrondissementen, waaronder rechtsonzekerheid en -ongelijkheid (FIJNAUT, VAN DAELE & PARMENTIER, 2000; VANDEVOORDE, ENHUS & PONSAERS, 2004). De studies waarover gerapporteerd wordt in dit artikel waren er vooral op gericht om na te gaan tot welke risico's interpretatieverschillen bij dossiers economische uitbuiting kunnen leiden en of bepaalde maatregelen zich opdringen om de implementatie van de wetgeving ter zake te stroomlijnen, zoals verduidelijking van de wetgeving, eenduidige richtlijnen vanuit het Parket-Generaal of een meer prominente rol van het Federaal Parket.

Deze bijdrage vat aan met een overzicht van de methodologische keuzes in beide onderzoeken. Dan lichten we toe in welke mate politiediensten en parketten beschikken over een (wettelijke of feitelijke) discretionaire ruimte bij de aanpak van dossiers mensenhandel economische uitbuiting, en hoe dit kan leiden tot ongelijke behandeling. Daarna volgen enkele dilemma's die opsporing en vervolging van dergelijke dossiers bemoeilijken. Deze bijdrage sluit af met een conclusie met enkele aanbevelingen voor beleid die kunnen bijdragen tot meer gelijkvormigheid in de opsporing en vervolging van mensenhandel economische uitbuiting.

2. METHODOLOGIE

In het eerste onderzoek werd gebruik gemaakt van een comparatieve casestudy (YIN, 2003). Vier afdelingen mensenhandel van de federale gerechtelijke politie (FGP) en zes parketten werden met elkaar vergeleken (DEBACKER, 2011). De keuze om slechts vier afdelingen mensenhandel op te nemen in het onderzoek is ingegeven door pragmatische en inhoudelijke overwegingen. Wegens beperkte tijd en middelen was het niet mogelijk om alle afdelingen mensenhandel op te nemen in het onderzoek. Bovendien werd er meer belang gehecht aan de inhoudelijke diepgang van de resultaten dan aan de breedte. Er diende dus een selectie gemaakt te worden van de afdelingen mensenhandel. Voor deze selectie heeft de onderzoeker zich laten leiden door de bevindingen uit het onderzoek dat ze eerder voerde naar de rol van de afdelingen mensenhandel van de federale politie en de arbeidsinspectiedienst Toezicht op de Sociale Wetten inzake mensenhandel (DEBACKER, 2010). Hieruit bleek dat in bepaalde arrondissementen het fenomeen mensenhandel economische uitbuiting niet vaak voorkwam. De onderzoeker heeft er dan ook voor gekozen om enkel die arrondissementen in het onderzoek op te nemen waar mensenhandel een vaak voorkomend verschijnsel is. De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt: "Op welke manier worden bepaalde beleidsbepalingen omtrent mensenhandel en mensensmokkel in de praktijk geïmplementeerd?" Meer relevant voor dit artikel is volgende deelvraag: "Wanneer is er volgens de rechercheurs van de diensten mensenhandel van de federale politie en de referentiemagistraten mensenhandel sprake van mensenhandel economische uitbuiting?"

In elk van de afdelingen mensenhandel werd getracht het diensthoofd en één medewerker te bevragen. Dit opzet is niet helemaal geslaagd. Eén diensthoofd besloot

alleen deel te nemen aan het onderzoek en geen medewerker ter beschikking te stellen voor een interview. Dit had als gevolg dat in totaal zeven personen van de afdelingen mensenhandel deelnamen aan het onderzoek. In één afdeling verkoos het diensthoofd ervoor om samen met zijn medewerker te worden bevroegd. Als reden hiervoor gaf hij de grote werkdruk van zijn afdeling. Hierdoor vergroot uiteraard het risico op sociaal wenselijke antwoorden. De medewerker zou namelijk de neiging kunnen hebben om alles te beamen wat zijn diensthoofd zegt. Dit bleek echter niet het geval te zijn, integendeel zelfs. Door het gezamenlijk gesprek was er net meer ruimte voor nuance die misschien niet aan bod was gekomen wanneer de respondenten individueel zouden zijn bevroegd. Sociale wenselijkheid speelt volgens de onderzoeker in dit onderzoek slechts een beperkte rol. Het doel van het onderzoek is namelijk nagaan hoe iemand zijn discretionaire ruimte invult. Er zijn met andere woorden geen juiste of foute antwoorden. Dit heeft de onderzoeker ook sterk benadrukt bij de introductie van de interviews. Er werd bewust gekozen om enkel rechercheurs van de federale politie (en dus niet van de lokale politie) te bevroegen omdat mensenhandel economische uitbuiting volgens het principe van specialiteit doorgaans beschouwd wordt als een bevoegdheid van de federale politie. Daarbovenop werd er in elk van de vier gerechtelijke arrondissementen een interview afgenomen bij de referentiemagistraat mensenhandel. Naast deze vier magistraten werd er bijkomend nog een interview afgenomen bij de referentiemagistraten van twee andere gerechtelijke arrondissementen. De interviews waren semigestructureerd (DECORTE & ZAITCH, 2009). Enerzijds werd in algemene zin gepeild naar de manier waarop de respondenten invulling gaven aan het misdrijf mensenhandel economische uitbuiting. Er werden hen met name enkele relevante wetsartikelen voorgelegd, waarna hun mening hierover gevraagd werd. Anderzijds werden de respondenten geconfronteerd met een aantal vignetten die hypothetische casussen beschreven van slachtoffers van economische uitbuiting. Bij elke situatie werd aan de respondenten gevraagd welke afhandelingsmodaliteit zij geschikt vonden en welke reden(en) zij hiervoor hadden. Voor het opstellen van deze vignetten werd inspiratie gezocht in de media en de rechtspraak. De onderzoeker heeft ook geprobeerd om verschillende componenten van economische uitbuiting, zoals bepaald in de wet, te verwerken in deze vignetten, zodat kon worden afgetoetst welke elementen in de praktijk daadwerkelijk een rol spelen en aan welke elementen minder belang wordt gehecht. Zo werd onder meer nagegaan of er al dan niet rekening werd gehouden met de situatie in het land van herkomst en of de dwangcomponent al dan niet als essentieel werd beschouwd. Deze methode, die vooral wordt toegepast in sociaalpsychologisch onderzoek (ALEXANDER & BECKER, 2001), laat toe om een vergelijking te maken in de afhandelingswijze van dossiers mensenhandel economische uitbuiting, zowel tussen gerechtelijke arrondissementen onderling als binnen gerechtelijke arrondissementen. Een belangrijke beperking is uiteraard dat vignet-onderzoek gericht is op besluitvormingsprocessen in hypothetische situaties. Het moet bijgevolg aangevuld worden met empirisch onderzoek naar reëel gedrag.

De tweede studie was een vergelijkend, kwalitatief onderzoek in twee afdelingen mensenhandel van de federale gerechtelijke politie (FGP) (LOYENS, 2012). Het onderzoek vond plaats in één middelgroot en één groot gerechtelijk arrondissement, respectievelijk arrondissement A en B genoemd in dit artikel. De centrale onderzoeksvraag van deze studie was hoe politieambtenaren omgaan met morele dilemma's en hoe organisationele factoren hierop een invloed uitoefenen.⁷ In deze bijdrage wordt enkel

⁷ De studie in beide FGP's maakte deel uit van een ruimer doctoraatsonderzoek naar ethische besluitvorming in de federale gerechtelijke politie en de inspectiedienst Toezicht op de Sociale

toegesplitst op de dilemma's die rechercheurs ervaren wanneer ze vaststellen dat zij gevallen van economische uitbuiting anders interpreteren dan de referentiemagistraat of een onderzoeksrechter in hun arrondissement. In deze studie werden etnografische onderzoeksmethoden gebruikt, zoals (1) observatie⁸, (2) informele gesprekken en diepte-interviews⁹ met 14 rechercheurs en 6 leidinggevend en (3) documenten-analyse, wat de onderzoeker toeliet om diepgaand inzicht te verwerven in de besluitvormingsprocessen van politieambtenaren (GEERTZ, 1973; HAMMERSLEY & ATKINSON, 1995). Ook werden de referentiemagistraten in beide arrondissementen en een magistraat van het arbeidsauditoraat in arrondissement A bevraagd via een semigestructureerd interview om hun visie inzake de aanpak van dossiers economische uitbuiting in kaart te brengen. Data-analyse gebeurde aan de hand van het softwareprogramma Nvivo 10. De data werden eerst gereduceerd en gecategoriseerd via topic codering en analytische codering (RICHARDS, 2005). De data werden vervolgens geanalyseerd aan de hand van een 'matrix coding query'.

Om de anonimiteit van de respondenten in beide studies zoveel mogelijk te vrijwaren zal bij het bespreken van de resultaten geen melding worden gemaakt van persoonskenmerken. Er wordt daarom ook steeds gebruik gemaakt van het mannelijke persoonlijk voornaamwoord 'hij', ook al betreft het een vrouwelijke respondent.

3. DISCRETIONAIRE RUIMTE OP VERSCHILLENDE NIVEAUS

Alvorens in te gaan op de empirische bevindingen, lichten we eerst de wettelijke en feitelijke discretionaire ruimte van de politie en de magistratuur toe. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop die discretionaire ruimte ingevuld werd in de onderzochte gerechtelijke arrondissementen. Dit wordt enerzijds toegelicht aan de hand van de resultaten van het vignet-onderzoek in de eerste studie. Anderzijds bespreken we de verschillende bronnen van ongelijkheid tussen de diverse arrondissementen die geïdentificeerd werden in beide kwalitatieve studies. Deze wekken de indruk dat beslissingen om over te gaan tot vervolging voor een stuk berusten op individuele voorkeuren en toeval.

3.1. De mythe van volledige rechtshandhaving

Politieambtenaren zijn in België wettelijk verplicht om alle strafbare feiten ter kennis te brengen van het Openbaar Ministerie.¹⁰ De (substituut-)Procureurs des Konings kunnen op hun beurt beslissen over te gaan tot vervolging, seponering of een alternatieve afhandeling.¹¹ In de praktijk is de situatie echter niet zo rechtlijnig. In de literatuur wordt gesproken over de mythe van volledige rechtshandhaving, of 'the myth of full enforcement' verwijzend naar "the theory that every violation of the criminal law should be discovered by the police and prosecuted in the courts" (ZIMRING, 1989: 557). Empirisch onderzoek wijst echter uit dat volledige rechtshandhaving in de praktijk niet

Wetten dat in mei 2012 publiek verdedigd werd. In deze bijdrage wordt echter enkel toegespitst op de besluitvorming van federale rechercheurs inzake mensenhandel economische uitbuiting in de onderzochte FGP's.

⁸ Gedurende ca. 270 uur; de observaties werden neergeschreven in gedetailleerde veldrapporten.

⁹ Gedurende ca. 50 uur; de interviews met rechercheurs werden opgenomen op band en letterlijk uitgetypt, de interviews met leidinggevend en werden niet opgenomen maar samengevat in een gedetailleerd rapport.

¹⁰ Art. 40 WPA en art. 53 Sv.

¹¹ Art. 28 quater eerste lid Sv.

haalbaar is. Politieambtenaren opteren er in de praktijk soms voor om bij de vaststelling van een inbreuk enkel een mondelinge waarschuwing te geven of zelfs helemaal niets te ondernemen, waardoor ze optreden buiten hun wettelijke bevoegdheden (GOLDSTEIN, 1964; SMITH & VISHAR, 1981; LAMBERT, 1996; LOYENS, 2012). Er is dus sprake van een discrepantie tussen de wettelijke discretionaire ruimte van politieambtenaren en de praktische invulling ervan.

Parketmagistraten hebben wettelijk gezien wel een brede discretionaire ruimte, maar deze wordt in de praktijk ingeperkt door een aantal factoren. Enerzijds is het door de hoge “case load” van de parketten niet haalbaar om elke strafrechtelijke inbreuk te vervolgen of alternatief af te handelen, waardoor parketmagistraten (soms noodgedwongen) overgaan tot seponering. Anderzijds worden de bevoegdheden van parketmagistraten ook gereduceerd ten gevolge van de hiërarchische structuur van het Openbaar Ministerie. Parketmagistraten treden op onder gezag van de Procureur des Konings van het arrondissement en de Procureur-Generaal van het rechtsgebied. Bovendien vaardigt het College van Procureurs-Generaal richtlijnen en omzendbrieven uit betreffende het vervolgingsbeleid, met het oog op de vrijwaring van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie.¹² Daarnaast beschikt de Minister van Justitie over een positief injunctierecht, waardoor zij het recht heeft om bepaalde vervolgingen te bevelen¹³, en kan zij bindende richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid opstellen na raadpleging van het College van Procureurs-Generaal (BALCAEN & VANDER BEKEN, 2009).

3.2. De interpretatieruimte onderzocht in twee empirische studies

Uit het voorgaande blijkt dat politieambtenaren in de praktijk hun wettelijke discretionaire ruimte soms te buiten gaan en dat parketmagistraten in hun wettelijke bevoegdheid gestuurd worden door richtlijnen op verschillende niveaus. Verschillen in de interpretatie van wetgeving en de uitvoering van onderzoeken zijn in de praktijk dus niet ondenkbaar. Hieronder wordt dieper ingegaan op interpretatieverschillen die in het vignet-onderzoek (eerste studie) naar voor kwamen, enerzijds tussen politieambtenaren en referentiemagistraten mensenhandel onderling, en anderzijds tussen beide groepen afzonderlijk. Daarna wordt nagegaan of deze verschillen in interpretatie leiden tot ongelijkheden bij de afhandeling van dossiers mensenhandel economische uitbuiting (eerste en tweede studie).

3.2.1. Het verschil in interpretatie geïllustreerd aan de hand van vignetten

Uit het vignet-onderzoek in de eerste studie blijkt dat magistraten en politieambtenaren niet altijd op dezelfde lijn zitten als zij geconfronteerd worden met concrete voorbeelden van mensenhandel economische uitbuiting. Ook binnen beide groepen worden verschillende interpretaties gegeven aan de voorgelegde feiten.

Vignet 1

Tijdens een controle van de lokale politie worden twee illegale Chinezen aangetroffen in een Chinees restaurant. Ze werken er in werkomstandigheden die niet beantwoorden aan de Europese minimumnormen, zoals werkdagen van 11 tot 13 uur per dag, slechts vijf vrije dagen per maand, en een loon tussen de

¹² Art. 143 bis § 1-2 Ger. W.

¹³ Art. 364 Sv.

450 en 800 euro per maand, weliswaar inclusief verblijfplaats op een kleine kamer met vijf andere personen die slapen op een matras op de grond. De twee illegale personen zeggen in het verhoor dat ze volledig vrij kunnen beschikken over het loon dat ze krijgen en dat ze na het werk of tijdens vrije dagen mogen doen wat ze willen. Ze verklaren ook dat ze niet naar hier zijn gebracht door mensensmokkelaars, maar dat ze op vraag van de uitbaters hier zijn komen werken uit vrije wil.

Wat deze situatie betreft, zitten alle leden van de FGP op dezelfde lijn. Ze zijn allen van oordeel dat dit een typisch voorbeeld is van mensenhandel economische uitbuiting. Redenen die zij hiervoor aanhalen zijn de lange werkdagen, het lage loon, de illegale situatie, de slechte woonomstandigheden, de druk die er heerst op de Chinese cultuur, enz. Hier wordt nog aan toegevoegd dat, wanneer het slachtoffer tevreden is met zijn situatie, dit nog niet betekent dat er geen sprake is van een misdrijf. Eén respondent merkt op dat hij denkt dat het parket niet zal overgaan tot vervolging, omdat de betrokkenen het werk op vrijwillige basis doen en er bijgevolg geen dwangcomponent kan worden aangetoond. Als er overgegaan zal worden tot vervolging, zal dat volgens hem louter op sociaalrechtelijk vlak zijn en niet op strafrechtelijk vlak. Verder in deze tekst wordt dieper ingegaan op dit onderscheid (cf. paragraaf 4.1).

Wanneer de resultaten van de magistraten bekeken worden, zien we dat deze laatste opmerking grotendeels bevestigd wordt. Slechts in één van de zes onderzochte gerechtelijke arrondissementen zal men zulke feiten vervolgen onder de kwalificatie mensenhandel economische uitbuiting. In de overige gevallen zal er enkel vervolgd worden voor de sociaalrechtelijke inbreuken, wegens het ontbreken van de dwangcomponent. Daarenboven heeft men de ervaring dat de rechtbank in zulke gevallen niet zal veroordelen voor mensenhandel. Ook het feitw dat de personen met meerderen op één kamer verblijven, maakt volgens deze magistraten geen verschil. De inbreuken op het woondecreet vormen in de meeste arrondissementen overigens een lage prioriteit bij de parketten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in twee arrondissementen deze zaken afgehandeld worden door het arbeidsauditoraat. De betreffende referentiemagistraten mensenhandel konden hier dus geen eenduidig antwoord op geven. Zij gaven wel aan dat het auditoraat de kwalificatie mensenhandel zeer snel achterwege laat en zich vaak louter zal focussen op de sociaalrechtelijke inbreuken.

Vignet 2

Een werknemer op een landbouwbedrijf werkt gemiddeld 45 uren per week. Hij krijgt voor dit werk het wettelijk voorgeschreven minimumloon uitbetaald. Wanneer dit loon vergeleken wordt met het loon dat hij normaal zou verdienen in zijn geboorteland, ligt dit loon bijna driemaal zo hoog. Men mag ervan uitgaan dat de werknemer zijn loon op geregelde tijdstippen uitbetaald krijgt. Een deel van dit loon moet hij echter afgeven voor zijn slaappleats (een klein kamertje in één van de stallen van het landbouwbedrijf dat niet voorziet in de nodige hygiënische benodigdheden). De prijs die de man moet betalen voor deze verblijfplaats is buiten proportie hoog. Bovendien zijn de leefomstandigheden voor de man allesbehalve menswaardig.

De leden van de FGP gaven allen aan dat er volgens hen sprake is van huisjesmelkerij. De kwalificatie mensenhandel zal volgens hen niet gegeven worden, omwille van het

normale loon, de normale werkuren¹⁴ en het loon dat op geregelde tijdstippen wordt uitbetaald. De nuances die hieraan worden toegevoegd zijn van uiteenlopende aard. Zo merkt één respondent op dat de keuzevrijheid van de persoon een grote rol speelt. Een andere respondent geeft aan dat het sterk afhankelijk is van hoe men omgaat met de werknemers. Is dat menselijk en humaan, dan zal men zich louter focussen op het aspect huisjesmelkerij. Gaat de omgang echter gepaard met vormen van geweld, dan zal het aspect mensenhandel overwogen worden. Nog een andere respondent merkt op dat hij denkt dat het parket in zo een situatie niets zal doen, tenzij de persoon slechts evenveel zou verdienen als in het land van herkomst. Deze visie over het parket wordt echter niet door iedereen gedeeld. Andere respondenten geven namelijk aan dat het parket de Belgische normen als leidraad zou hanteren en niet die van het thuisland, zoals ook vermeld wordt in de memorie van toelichting van de Wet op mensenhandel (zie hoger).

De meningen van de referentiemagistraten zijn verdeeld. In één arrondissement sluit men zich bij de mening van de rechercheurs aan en zal men vervolgen voor huisjesmelkerij. Een andere magistraat geeft aan dat er enkel gefocust zal worden op de inbreuken op het woondecreet. In nog een ander arrondissement is de magistraat van oordeel dat er wel eens sprake zou kunnen zijn van mensenhandel, aangezien hij niet begrijpt waarom een man die een minimumloon verdient vrijwillig zou verblijven in zulke slechte omstandigheden. Volgens hem is er meer aan de hand en is de persoon op de één of andere manier verbonden met de werkgever, door bijvoorbeeld een openstaande schuld van de smokkel. Een volgende magistraat merkt op dat, indien hij met zulke feiten geconfronteerd wordt, hij geen verdere stappen zou ondernemen. De overige twee magistraten geven aan niet in de materie te werken en bijgevolg geen uitspraken te kunnen formuleren over dergelijke zaken. Wanneer de resultaten van de magistraten en rechercheurs vergeleken worden, kan er geconcludeerd worden dat beide groepen het grotendeels met elkaar eens zijn dat er dient te worden overgegaan tot vervolging. Waar echter minder eensgezindheid over bestaat, is de kwalificatie die aan de feiten moet worden gegeven.

Er kunnen dus aanzienlijke verschillen vastgesteld worden inzake de beoordeling van hypothetische gevallen die kenmerken vertonen van economische uitbuiting. Zo houden rechercheurs uit verschillende arrondissementen er niet zelden een verschillende mening op na of een bepaalde situatie onder de noemer economische uitbuiting valt. Ook de magistraten zijn het hierover niet steeds met elkaar eens. Daar waar in bepaalde arrondissementen resoluut zal worden overgegaan tot vervolging, beslist men elders geen verdere stappen te ondernemen. Wanneer de antwoorden van de rechercheurs en de magistraten van eenzelfde arrondissement vergeleken worden, is vaak sprake van een zekere overeenstemming, hoewel er toch soms meningsverschillen merkbaar zijn. Deze meningsverschillen hebben dan niet zozeer betrekking op het al dan niet overgaan tot vervolging, maar wel op de kwalificatie die aan bepaalde inbreuken zal gegeven worden. Wat opvalt is dat de rechercheurs van een bepaalde dienst mensenhandel in dit onderzoek doorgaans wel op dezelfde golflengte zitten.

3.2.2. Een ingebouwde ongelijkheid tussen arrondissementen?

Waar de vorige paragraaf inging op reacties van politieambtenaren en referentiemagistraten op hypothetische situaties, focussen we nu op hun ervaringen in de praktijk.

¹⁴ Een 45-uren week wordt door hen als normaal beschouwd, omdat er anders in veel sectoren sprake zou zijn van economische uitbuiting.

Uit beide onderzoeken blijkt dat er om verschillende redenen een ongelijkheid bestaat tussen gerechtelijke arrondissementen in de wijze waarop men gevallen van economische uitbuiting kwalificeert en hoe men dergelijke dossiers afhandelt. Hieronder bespreken we de bronnen van deze ingebouwde ongelijkheid.

Verhouding tussen diverse actoren in de strafrechtelijke keten

Als eerste actor in de strafrechtelijke keten heeft de politie de verantwoordelijkheid om de daaropvolgende actoren in de keten te 'voeden'. Dit gebeurt door het opmaken van processen-verbaal betreffende inbreuken die zij vaststellen. Zoals reeds aangehaald, zijn politieambtenaren wettelijk verplicht om alle inbreuken die zij vaststellen ter kennis te brengen van het Openbaar Ministerie. Deze inbreuken worden echter niet allemaal vervolgd en de vervolgte inbreuken leiden niet allemaal tot een veroordeling door de rechter ten gronde. Er is dus sprake van een wettelijk voorzien selectieproces door actoren boven in de keten van de input gegeven door actoren onder in de keten. In de praktijk is er echter ook sprake van een omgekeerd proces, dat ingaat tegen de hierboven vermelde mythe van volledige rechtshandhaving. Politieambtenaren gaan immers vaak al op voorhand inspelen op beslissingen die zij verwachten van referentiemagistraten. Wanneer politieambtenaren de indruk krijgen dat bepaalde inbreuken systematisch leiden tot seponering door het Openbaar Ministerie of vrijpraak door de rechter ten gronde, kunnen zij bijvoorbeeld in de verleiding komen om dergelijke inbreuken in de toekomst niet meer ter kennis te stellen van het Openbaar Ministerie of zelfs geen onderzoek meer te doen naar dergelijke inbreuken. Hoewel dit omgekeerde selectieproces niet wettelijk voorzien is, kan het in de praktijk de efficiëntie van de strafrechtelijke keten verhogen. Indien de inbreuken die de politie aanreikt zodanig passen binnen het strafrechtelijk beleid van het Openbaar Ministerie, zal het opportuniteitssepot afnemen, en kunnen de middelen van de politie op een efficiëntere manier aangewend worden. Deze praktijk houdt echter ook belangrijke risico's in. In extremis zouden politieambtenaren immers de rol van magistraten over kunnen nemen door bepaalde inbreuken te negeren onder het mom van "het Openbaar Ministerie zal toch niet vervolgen". Dit gaat niet enkel in tegen de wettelijke discretionaire ruimte van de politie, maar stemt mogelijk ook niet overeen met de realiteit want sepot in het ene dossier betekent niet automatisch sepot in een ander, gelijkaardig dossier.

In het tweede onderzoek dreigde de politie de rol van het Openbaar Ministerie deels over te nemen in arrondissement A bij de beoordeling van informatierapporten (RIR's). RIR's bevatten doorgaans zachte informatie op basis waarvan een onderzoek kan gestart worden indien hiervoor voldoende elementen voorhanden zijn. Vanuit wettelijk oogpunt zijn rechercheurs verplicht informatie in RIR's betreffende inbreuken ter kennis te stellen van het Openbaar Ministerie die vervolgens de beslissing neemt om op basis van die informatie al dan niet een opsporingsonderzoek te starten. In de praktijk worden RIR's met informatie over bepaalde inbreuken echter systematisch zonder gevolg geklasseerd door rechercheurs in arrondissement A. Daarmee anticiperen ze op een niet-vervolg van dergelijke inbreuken door de referentiemagistraat op het parket. In arrondissement B daarentegen worden de RIR's betreffende mensenhandel maandelijks besproken in onderling overleg met de leidinggevende politieambtenaar en de referentiemagistraat, waardoor het risico op het 'buitenspel zetten' van het parket vermeden wordt. Het nadeel van deze aanpak is echter dat de bespreking van deze talloze informatierapporten veel tijd in beslag neemt die volgens de referentiemagistraat

nuttiger besteed kan worden. Hij pleit daarom voor een voorselectie door de politie, zoals in het andere arrondissement, met de nodige risico's tot gevolg.

Uit beide onderzoeken bleek daarnaast dat de inschatting van de referentiemagistraat betreffende de beoordeling van de rechter ten gronde in dossiers mensenhandel economische uitbuiting in veel gevallen het gedrag van de referentiemagistraten beïnvloedt. Zelfs als referentiemagistraten er persoonlijk van overtuigd zijn dat bepaalde inbreuken voldoen aan de wettelijke criteria van economische uitbuiting gaan zij doorgaans niet over tot vervolging als zij vermoeden dat de rechter ten gronde de vrijspraak zal geven. Ook aan dit soort van anticiperend gedrag zijn risico's verbonden. Beslissingen van rechters worden immers bepaald door talloze factoren, zoals bewijsvoering, contextuele elementen en hun persoonlijke overtuigingen, waardoor het quasi onmogelijk is om hun beslissing in een concreet dossier in te schatten. Bepaalde gevallen van economische uitbuiting zouden dus onbestraft kunnen blijven zonder dat een rechter ten gronde zich erover heeft kunnen uitspreken.

De persoonlijke voorkeur en motivatie van politieambtenaren en magistraten

De tweede mogelijke bron van ongelijkheid betreft de persoonlijke voorkeur en motivatie van verschillende personen in de strafrechtelijke keten, waaronder referentiemagistraten en onderzoeksrechters. In het tweede onderzoek bleek dat rechters in arrondissement A de indruk hebben dat hun referentiemagistraat onvoldoende interesse vertoont voor dossiers economische uitbuiting. De referentiemagistraat is in hun ogen weinig gemotiveerd om grondige onderzoeken hierrond aan te sturen, omdat economische uitbuiting moeilijk te detecteren en te bewijzen is en er slechts lage straffen voorzien zijn in de wetgeving. Bovendien is de maatschappelijke belangstelling voor economische uitbuiting sterk wisselend en afhankelijk van de wijze waarop de media erover rapporteren. Een politieambtenaar zegt hierover:

[I]k voorspel dat ook, binnen twee of drie jaar wordt dat ineens prioritair. Dan is dat ineens 'hot' [...] dan zijn er hier en daar wat slachtoffers gevallen, liggen er wat doden in een huis of op één of andere werkplaats en dan is het ineens alle hens aan dek. En op dat moment hebben we natuurlijk hopeloos onze expertise kwijtgespeeld omdat we achterop hinken. Ja en dan moeten we opnieuw beginnen opbouwen wat ik nu eigenlijk van in 2004 heb kunnen opbouwen.

Een andere respondent in arrondissement A geeft aan dat zij als rechters al heel stevige kaarten nodig hebben om de referentiemagistraat te kunnen overtuigen en dat ze vaak geen gehoor vinden betreffende valabele onderzoeken omwille van een gebrek aan motivatie en interesse bij de referentiemagistraat. Dit wordt echter tegengesproken door een andere rechner in hetzelfde arrondissement. Volgens deze respondent zijn de dossiers economische uitbuiting die vanuit de afdeling worden aangereikt vaak te licht om door het parket vervolgd te worden, wat blijkt uit volgend citaat:

Die lachen een beetje met ons, met de afdeling mensenhandel [...]. Die zeggen: [...] van mij moogt ge dat doen als ge u daarmee bezig houdt en ge hebt het gevoel dat gij nuttig werk verricht doet gij dat maar', maar in hun ogen zijn dat pruldossiers.

Persoonlijke motivatie en voorkeur spelen ook een rol wanneer dossiers economische uitbuiting overgaan van een opsporingsonderzoek – dat aangestuurd wordt door

het Openbaar Ministerie – naar een gerechtelijk onderzoek – dat aangestuurd wordt door een onderzoeksrechter. Aangezien een onderzoeksrechter, in tegenstelling tot de referentiemagistraat, geen deel uitmaakt van de hiërarchische structuur van het Openbaar Ministerie, is deze niet gehouden om rekening te houden met richtlijnen of omzendbrieven van het College van Procureurs-Generaal betreffende het vervolgingsbeleid of het parketbeleidsplan van de Procureur des Konings. De onderzoeksrechter kan dus eigen accenten leggen door in zijn ogen minder prioritaire fenomenen minder grondig te laten onderzoeken. Hierdoor worden dossiers mensenhandel economische uitbuiting soms stopgezet terwijl het wel gaat over schrijnende situaties. In de tweede studie geeft een onderzoeker uit arrondissement B het voorbeeld van een dossier over Zuid-Amerikaanse verkopers van stoffen en juwelen die slachtoffer waren van economische uitbuiting. De verkopers moesten zeven dagen op zeven werken, en van de 12 maanden loon per jaar mochten ze slechts twee maanden loon voor zichzelf houden. De rest werd achtergehouden door de werkgever. Toen dit dossier overging van een opsporingsonderzoek naar een gerechtelijk onderzoek, minimaliseerde de onderzoeksrechter de feiten door te zeggen: “Is dat ook al iets?”, waarop het onderzoek werd stopgezet wegens niet prioritair. Het argument was dat er misschien wel sprake was van uitbuiting als je de werkomstandigheden vergelijkt met de Europese minimumnormen, maar niet met de normen in het thuisland van de verkopers. Dit illustreert andermaal dat de wettelijke bepaling ‘in strijd met de menselijke waardigheid’ door de magistratuur op diverse wijze ingevuld wordt. Waar de referentiemagistraat en de politieambtenaren in dit dossier de vergelijking maakten met de Europese minimumnormen, was de onderzoeksrechter van oordeel dat de normen in het thuisland van de slachtoffers in rekening moeten worden gebracht. Deze onduidelijkheid in de wetgeving geeft ook in arrondissement A reden voor interpretatieverschillen, maar dan tussen de politie en het parket, wat blijkt uit volgend citaat van een onderzoeker:

Als zij [op het parket] daarmee kunnen leven dat [de verdachten] gedurende twee of drie maanden mannekes in een kelder steken die honger hebben, die niet genoeg te eten krijgen [...], dat is voor hen. Ik heb daar niet aan meegewerkt.

In dit concrete voorbeeld achtte de referentiemagistraat de inbreuk niet ernstig genoeg om het dossier verder te zetten omdat de slachtoffers het beter hadden dan in hun thuisland. Dit soort beslissingen leidt er volgens onderzoekers in beide arrondissementen soms toe dat schrijnende toestanden niet worden geredieerd.

De grootte van het arrondissement

Een andere mogelijke oorzaak van ongelijkheid is de zogenaamde ‘case-load’ van de parketten. Uit het eerste onderzoek blijkt dat de hoeveelheid dossiers een grote invloed uitoefent op het verdere gevolg dat aan de feiten zal gegeven worden. Verschillende respondenten geven aan dat de hoeveelheid dossiers voornamelijk samenhangt met de grootte van het arrondissement. In grote arrondissementen zijn doorgaans meer dossiers economische uitbuiting, mede door de hogere verstedelijkingsgraad. Omdat er onvoldoende capaciteit is bij de politie en het parket om al deze dossiers grondig te onderzoeken, worden de lichtere inbreuken inzake economische uitbuiting in een groot arrondissement sneller geseponeerd door het parket dan in een klein of middelgroot gerechtelijk arrondissement. Hier dient aan toegevoegd te worden dat in rustigere periodes men ook in de grootsteden wel eens lichtere inbreuken zal vervolgen. Of

men vervolgd wordt voor inbreuken inzake mensenhandel economische uitbuiting hangt dus voor een deel samen met de plaats waar het delict gepleegd is en de periode waarin dit plaatsvindt. Dit is uiteraard geen wenselijke praktijk.

Een opvallende vaststelling in het tweede onderzoek is dat in het grotere en meer verstedelijkte arrondissement B wel systematisch kleinere dossiers mensenhandel economische uitbuiting onderzocht en vervolgd worden. Het betreft soms zelfs inbreuken waarvan de rechercheurs aangeven dat ze het te licht vinden voor de federale politie, die volgens de principes van subsidiariteit en specialiteit voornamelijk complexe en grootschalige onderzoeken moet doen in het kader van georganiseerde criminaliteit.¹⁵ Een rechercheur geeft een concreet voorbeeld van een typisch dossier inzake economische uitbuiting in zijn arrondissement. Het betreft twee personen die in een kleine winkel gewerkt hebben in ruil voor verblijfsdocumenten. De rechercheur zegt hierover het volgende:

Spectaculair dossier hè? [] Dat valt onder mensenhandel dus volgens de onder-richtingen van het parket komt dat naar de federale politie, dus we moeten dat wel doen hè. [...] Soms denk ik wel eens “Waar zijn we hier mee bezig? Met zo’n winkeltje en zo terwijl er andere criminaliteit gebeurt.” (zucht). Maar ja, we doen het. We maken er geen problemen van.

De taakverdeling tussen het arbeidsauditoraat en het parket

Een mogelijke verklaring waarom relatief lichte dossiers mensenhandel economische uitbuiting toch behandeld worden in het grote en verstedelijkte arrondissement B kan gevonden worden in de taakverdeling tussen het parket en het arbeidsauditoraat. Mensenhandel economische uitbuiting wordt in dit arrondissement namelijk bijna uitsluitend opgevolgd door het arbeidsauditoraat. Er is zelfs een specifieke auditeur aangesteld voor dergelijke dossiers, zodat capaciteitsproblemen op het niveau van het Openbaar Ministerie vermeden worden. Uit beide onderzoeken blijkt dat de taakverdeling tussen het arbeidsauditoraat en het parket verschilt in de onderzochte arrondissementen. In het eerste onderzoek doen er zich drie verschillende situaties voor. In twee van de zes parketten is er een doorgedreven taakverdeling, in die zin dat economische uitbuiting in al zijn facetten behandeld wordt door het arbeidsauditoraat. In twee andere arrondissementen handelt het parket al de zaken af, tenzij er enkel sprake is van illegale tewerkstelling. In dat geval wordt het dossier overgemaakt naar het auditoraat. In de laatste twee arrondissementen is er een sterke samenwerking tussen het auditoraat en het parket. In de gevallen waarin er sprake is van mensenhandel economische uitbuiting, zal men samen de vordering doen. De referentiemagistraat doet de vordering voor mensenhandel met het oog op de economische exploitatie en de auditeur vordert mee met hem, maar dan voor de sociaalrechtelijke inbreuken. Wanneer er louter sprake is van zwartwerk, wordt het dossier wel volledig overgemaakt aan de auditeur. In de arrondissementen waar er sprake is van een doorgedreven taakverdeling luidt vanuit de politie de kritiek dat het auditoraat de kwalificatie mensenhandel nogal snel naar de achtergrond verschuift. Men geeft aan dat de magistraten op het auditoraat minder geneigd zijn met een onderzoeksrechter samen te werken en dat er bijgevolg minder Bijzondere Opsporingsmethodes (BOM) of technische middelen, zoals telefoontap worden ingezet. Dit brengt volgens de bevraagde rechercheurs met zich

¹⁵ Art. 3, Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.

mee dat mensenhandel minder snel zal kunnen bewezen worden. De respondenten zijn namelijk van oordeel dat het toepassen van BOM cruciaal is voor het opbouwen van zaken mensenhandel. Zonder deze methodes is het volgens hen nagenoeg onmogelijk voldoende bewijsmateriaal te vergaren en zal er voornamelijk gefocust worden op sociaalrechtelijke inbreuken. Dit zorgt vooral bij de rechercheurs wel eens voor frustratie. Hier wordt later in deze bijdrage nog dieper op ingegaan (cf. paragraaf 4.1). In het tweede onderzoek is er in arrondissement B een strikte scheiding tussen enerzijds dossiers mensenhandel seksuele exploitatie en mensensmokkel die opgevolgd worden door het parket en anderzijds dossiers mensenhandel economische uitbuiting die opgevolgd worden door het arbeidsauditoraat. In arrondissement A worden alle facetten van mensenhandel en mensensmokkel opgevolgd door het parket. Het arbeidsauditoraat focust daar grotendeels op sociaalrechtelijke inbreuken, zoals illegale tewerkstelling en zwartwerk, op basis van controles door de arbeidsinspectiediensten (i.e. Sociale Inspectie, Toezicht op de Sociale Wetten, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Een rechercheur in dit arrondissement geeft aan dat het parket erop aandringt dat de arbeidsinspectiediensten ook oog zouden hebben voor signalen van economische uitbuiting en dit rapporteren aan de arbeidsauditeur. De arbeidsauditeur zou dan het dossier kunnen overmaken aan het parket, die de federale politie via een kantschrift kan inschakelen om verder onderzoek te doen naar mensenhandel. In de praktijk hebben arbeidsinspecteurs, volgens verschillende rechercheurs, echter onvoldoende oog voor signalen van mensenhandel. Het gevolg is dat inbreuken inzake economische uitbuiting in dit middelgrote gerechtelijk arrondissement zeer snel verengd worden tot sociaalrechtelijke inbreuken met bepaalde risico's tot gevolg (zie hieronder).

4. DILEMMA'S BIJ DE AANPAK VAN ECONOMISCHE UITBUITING

4.1. Economische uitbuiting versus illegale tewerkstelling: 'What's in a name?'

Verschillen in aanpak tussen diverse arrondissementen kunnen ook veroorzaakt worden door een andere manier van omgaan met bepaalde dilemma's die opsporing en vervolging van dossiers mensenhandel economische uitbuiting met zich meebrengen. Het eerste dilemma is de focus op economische uitbuiting of op sociaalrechtelijke inbreuken. In beide onderzoeken bleek dat politieambtenaren en referentiemagistraten mensenhandel van mening zijn dat rechters ten gronde vaak de vrijspraak geven voor inbreuken mensenhandel economische uitbuiting. De respondenten geven echter aan dat er wel vaak veroordeeld wordt voor sociaalrechtelijke inbreuken, zoals illegale tewerkstelling en zwartwerk. De nadruk die bij de veroordeling gelegd wordt op dergelijke inbreuken – en niet op mensenhandel economische uitbuiting – zorgt voor teleurstelling bij de rechercheurs, omdat hun inspanningen in het dossier niet worden beloond. Bovendien worden slachtoffers van uitbuiting dan ook niet officieel erkend als slachtoffer mensenhandel.¹⁶ De nadruk op het sociaalrechtelijke is, zoals reeds vermeld, vooral merkbaar als zaken afgehandeld worden door het arbeidsauditoraat dat volgens de respondenten slechts zelden een onderzoeksrechter vordert. De rechercheurs vinden dit een gemiste kans, wat geïllustreerd kan worden in volgend citaat van een rechercheur uit een verstedelijkt arrondissement in de eerste studie:

¹⁶ 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, B.S. 31 oktober 2008.

Dan ziet ge die veroordelingen en dan denkt ge van spijtig, want ge denkt dat er inderdaad economische uitbuiting achter zit, maar er is in feite nooit gekeken van hoe ze die mensenhandel kunnen bewijzen. Ik weet dat die mensen daar gewoon zijn om te werken met mensen van de sociale inspectie. De sociale inspectie kijkt naar de sociale wetgeving en wij gaan dan als FGP meer voor de mensenhandel economische uitbuiting en als ge dan kijkt naar de definitie wat dat is mensenhandel: werving, vervoer enz. dan is dat niet gewoon die persoon die daar staat te werken in slechte werkomstandigheden. Ik moet kunnen aantonen dat ze hem gebracht hebben en dat ze misbruik van hem hebben gemaakt. Een tekort dat ik dan vaststel is dat die dossiers niet in onderzoek worden gesteld bij de onderzoeksrechter die ons toelaat om die andere aspecten te bewijzen.

De bevroegde referentiemagistraten hebben het er vooral moeilijk mee dat de wetgeving zo strikt geïnterpreteerd wordt door de rechters ten gronde. Men geeft aan dat het zeer moeilijk is om inbreuken mensenhandel economische uitbuiting bewezen te krijgen. Zo gebeurt het vaak dat er zelfs in voldoende gestoffeerde dossiers een vrijspraak wordt gegeven voor mensenhandel, en enkel een veroordeling wordt uitgesproken voor sociaalrechtelijke inbreuken. De magistraten tonen echter wel begrip voor de nadruk die rechters leggen op dergelijke inbreuken. Een veroordeling wegens sociaalrechtelijke inbreuken leidt immers vaak tot zeer hoge boetes, die enerzijds inkomsten opleveren voor de staat en anderzijds een afschrikkend effect kunnen hebben op daders. De grootste motivatie om aan mensenhandel en -smokkel te doen is namelijk het bekomen van financiële voordelen. Men is dan ook van oordeel dat het aanpakken van de dader via financiële weg zeer effectief kan zijn. Dit is een mening die niet steeds gedeeld wordt door de leden van de FGP. Zij achten de correctionele sanctie (met inbegrip van de gevangenisstraf) doorgaans de beste en vinden het een gemiste kans dat het aspect uitbuiting onvoldoende benadrukt wordt. Een onderzoek mensenhandel vergt namelijk veel tijd en capaciteit. Wanneer dit slechts leidt tot uitspraken op financieel vlak, heerst er nogal eens het gevoel dat men de tijd en capaciteit beter in andere zaken had gestoken. Uit voorgaande blijkt duidelijk dat de rechercheurs het nog niet helemaal gewoon zijn om in de administratieve keten te werken en nog sterk geloven in de effectiviteit en het punitieve karakter van de gevangenisstraf. Bij de effectiviteit van de gevangenisstraf dienen echter grote vraagtekens geplaatst te worden (MAES, 2009). Dit blijkt onder meer uit de recidivecijfers. Daders recidiveren bijvoorbeeld significant meer na een gevangenisstraf dan na een werkstraf (WERMINK, BLOKLAND, NIEUWBEERTA & TOLLENAAR, 2009). Gevangenisstraffen zijn met andere woorden niet zo effectief als aanvankelijk werd gedacht. Ook het punitieve karakter van de gevangenisstraf dient in vraag gesteld te worden. De gevangenisstraf werd oorspronkelijk gehanteerd ter afschrikking en vergelding van het individu. Deze doelstelling staat echter al vanaf het einde van de 19^{de} eeuw onder grote druk en andere doelstellingen zoals resocialisatie en herstel zijn op de voorgrond getreden. Veel inspanning werden dan ook geleverd om de gevangenisstraf zo humaan mogelijk te maken (NEYS & PETERS, 1994).

4.2. Een gebalanceerde afweging van kosten en baten

Het tweede dilemma houdt enigszins verband met het vorige. De beslissing om voornamelijk te focussen op sociaalrechtelijke inbreuken en niet op mensenhandel economische uitbuiting is vaak het gevolg van een kostenbatenanalyse. Het vergt meer tijd en meer middelen (o.a. door de noodzaak om bijzondere technieken te gebruiken) om

economische uitbuiting te bewijzen dan het geval is bij sociaalrechtelijke inbreuken (zie ook: BOELS & PONSAAERS, 2011). Ook bij de afbakening van een dossier economische uitbuiting wordt een kostenbatenanalyse gemaakt, bijvoorbeeld om te bepalen hoeveel slachtoffers men zal verhoren, hoeveel verdachten men zal opnemen in het onderzoek en wat de geografische spreiding van het onderzoek zal zijn.¹⁷ Bij elk van deze keuzes wordt een afweging gemaakt tussen de verhoogde kosten die een minder strikte afbakening met zich meebrengt enerzijds en de kans op een toename van de baten anderzijds.

Dossiers economische uitbuiting worden doorgaans opgestart naar aanleiding van een klacht door een slachtoffer. Een eerste keuze in dergelijke dossiers is dan ook het aantal slachtoffers dat men hoort. In de onderzochte arrondissementen in de tweede studie wordt er door parketmagistraten niet vanuit gegaan dat alle of zoveel mogelijk slachtoffers gehoord moeten worden, maar maakt men een afweging tussen enerzijds de extra kosten die een bijkomend verhoor met zich meebrengt en anderzijds de mogelijke baten hiervan. Het verhoor van bijkomende slachtoffers vergt namelijk extra middelen, zeker als deze zich bevinden in een ander arrondissement of als deze ondertussen verhuisd zijn naar het buitenland, terwijl het voor de strafmaat vaak weinig verschil maakt hoeveel slachtoffers de verdachten precies uitgebuit hebben. Hoewel een dergelijke kostenbatenanalyse op het eerst zicht weinig problematisch lijkt, kan het dit wel worden indien bepaalde (illegale) slachtoffers hierdoor niet de kans krijgen om het officiële statuut van slachtoffer mensenhandel aan te vragen. Met dit statuut kunnen slachtoffers, in ruil voor hun medewerking aan een opsporings- of gerechtelijk onderzoek dat leidt tot een veroordeling, een verblijfsvergunning krijgen.¹⁸ Illegale slachtoffers die dit statuut niet kunnen aanvragen, omdat ze over het hoofd worden gezien omwille van financiële overwegingen, worden doorgaans gerepatriëerd naar hun thuisland waardoor ze mogelijk opnieuw gevictimiseerd worden. Bovendien kan het gebrek aan erkenning als slachtoffer negatieve psychologische effecten hebben voor deze personen. Deze nadelen worden aangehaald door een groot aantal bevestigde onderzoekers, en zijn voor hen een motivatie om bij het parket wel aan te dringen om zoveel mogelijk slachtoffers op te nemen in dossiers economische uitbuiting.

De tweede keuze betreft het aantal verdachten dat men opneemt in het onderzoek. Een belangrijk criterium in deze keuze is beheersbaarheid. Een groot onderzoek met veel verdachten wordt namelijk al snel erg complex en onbeheersbaar, niet enkel voor de politie maar ook voor parketmagistraten die de eindvordering instellen bij de rechtbank. Mensenhandel economische uitbuiting gebeurt vaak op georganiseerde wijze door bendes met een hiërarchische structuur waardoor het belangrijk is om niet enkel de uitvoerders op het lagere niveau aan te pakken maar ook de opdrachtgevers. In de onderzochte arrondissementen in de tweede studie wordt door parketmagistraten en onderzoeksrechters echter vaak beslist om een dossier niet open te trekken naar opdrachtgevers, omdat hun rol in de uitbuiting moeilijker aan te tonen is. De motivatie hiervoor is het resultaat van een kostenbatenanalyse: voor dergelijke dossiers zijn doorgaans BOM of langdurige telefoontaps nodig die zeer veel bijkomende kosten met zich meebrengen zonder dat deze onderzoeksdaaden de garantie inhouden dat ze daadwerkelijk zullen leiden tot het ontmantelen van een bende. Bovendien bevinden

¹⁷ Bv. enkel in het eigen arrondissement, enkel in België of ook in het land van oorsprong waar de smokkel van arbeidskrachten plaatsvindt.

¹⁸ 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, B.S. 31 oktober 2008.

deze personen zich vaak in een ander arrondissement of zelfs in het buitenland, waardoor het specifieke arrondissementeel belang wegvalt. Deze focus op het intra-arrondissementeel belang bij parketmagistraten en onderzoeksrechters kan er echter toe leiden dat mensenhandel economische uitbuiting kan verdergezet worden door de bende, omdat personen onderaan de bende relatief eenvoudig vervangen kunnen worden door andere individuen. Hier ligt duidelijk een taak voor het Federaal Parket dat de strafvordering kan uitoefenen bij misdrijven die in verschillende rechtsgebieden plaatsvinden, wat vaak het geval is bij misdrijven mensenhandel economische uitbuiting.¹⁹

Dit laatste aspect is gelinkt aan de derde keuze, namelijk de geografische spreiding van een dossier. Inbreuken inzake economische uitbuiting hebben doorgaans een internationaal karakter waarbij arbeidskrachten worden geronseld in landen met een minder gunstig economisch klimaat om vervolgens gesmokkeld te worden naar rijkere landen waar ze in slechte arbeidsomstandigheden tewerkgesteld worden. In België zien we dus vaak enkel de gevolgen van een lang voortraject van smokkel en uitbuiting. Volgens rechters in beide arrondissementen van de tweede studie is het soms nodig om via een rogatoire opdracht onderzoeksdaden te stellen in het land van oorsprong wil men deze cyclus van mensensmokkel en -handel stoppen. Hoewel buitenlandse politiediensten deze onderzoeksdaden uiteraard ook kunnen stellen, blijkt daar vaak een (gepercipieerd?) gebrek aan motivatie en efficiëntie. Een rogatoire opdracht kan ook leiden tot een betere uitwisseling van informatie waardoor de dossiers sneller kunnen worden afgehandeld. Een rechner in arrondissement A zegt echter dat dergelijke verzoeken vaak afgewezen worden, want “mensenhandel is wel internationaal, maar als wij dan even buiten [arrondissement A] moeten gaan, dat kan dus niet.” Andere rechters in dit arrondissement bevestigen dit: “[...] ge zoudt denken mensenhandel is internationale materie euh pff hier krijgt ge meer het gevoel dat ge dat hier rond de kerktoren moet doen” en “[...] als ge mensenhandel wilt blootleggen [...] en ge kunt dan niet grensoverschrijdend werken, ja dan zijt ge eigenlijk gebonden aan handen en voeten.” Volgens deze respondenten is de situatie in andere arrondissementen anders. Dit laatste kan mede verklaard worden door ongelukkige voorvallen in het verleden waarin bepaalde rechters tijdens een rogatoire opdracht de indruk gaven dat het een snoepreisje was en geen politionele opdracht. Ook in arrondissement B blijkt dat persoonlijke conflicten er soms toe leiden dat een rogatoire opdracht niet wordt uitgevoerd ook al zouden daardoor kernfiguren in de top van criminele bendes vervolgd kunnen worden. Een rechner geeft een voorbeeld van een dossier waarvan hij dossierbeheerder was en waarin een rogatoire opdracht voorzien was. Deze werd echter afgelast omwille van persoonlijke conflicten tussen de onderzoeksrechter en enkele andere leden van het rechnereteam, toen hijzelf gedurende lange tijd met ziekteverlof was.

Hoewel een kostenbatenanalyse natuurlijk noodzakelijk is bij keuzes die gemaakt worden in politionele onderzoeken, kan dit in de praktijk nefaste gevolgen hebben voor slachtoffers die verder uitgebuit worden omdat de top van de criminele organisatie niet aangepakt wordt. Bovendien getuigt een kostenbatenanalyse soms van een enge korte termijn visie. Het is soms namelijk efficiënter om op korte termijn meer te investeren in een dossier zodat op lange termijn bijkomende kosten vermeden worden. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een concrete casus in de tweede studie. Het betreft een dossier mensenhandel economische uitbuiting dat achtereenvolgens door vier FGP's (inclusief arrondissement A en B) behandeld werd gedurende een periode van ongeveer

¹⁹ Art. 144 bis § 2 Ger. W. en art. 144 ter § 1 derde lid Ger. W.

twee jaar omdat de verdachte telkens verhuisde van het ene arrondissement naar het andere. In de drie eerste FGP's werd telkens geweigerd door de referentiemagistraat om een tapmaatregel te vragen bij de onderzoeksrechter. Deze werd wel gevraagd en toegekend in het laatste arrondissement met een zeer snelle aanhouding tot gevolg. De rechercheurs (van arrondissement A en B) die betrokken waren in dit dossier geven aan dat mocht er in het eerste arrondissement een tapmaatregel toegepast zijn, het dossier enerzijds wellicht veel sneller was afgehandeld en anderzijds veel minder middelen had gekost omdat er dan slechts één afdeling mensenhandel zich had moeten inwerken in het dossier waar het er nu vier waren. Een rechercheur in arrondissement B geeft een gelijkaardig voorbeeld:

[] op een bepaald moment vertrekt er een target en die gaat in Brussel wonen en dan zeggen ze hier "Niet meer voor ons". Maar voor die mensen, die gaan naar Brussel [] dat is gewoon die gaan bij de burens wonen hè, want voor hen is afstand een totaal ander begrip dan bij ons. En dan zeggen ze "Ah nee da's goed. Alles naar Brussel" [] Anderhalve maand later komt die target toch terug naar [arrondissement B] en komt het terug naar hier, dus. [] wij werken toch allemaal voor dezelfde firma.

De respondent geeft aan dat dit soort (volgens hem onlogische) beslissingen geen uitzondering zijn, maar eerder een spijtig gevolg van de kortzichtige visie om vooral te kijken naar intra-arrondissementeel belang. Hierdoor bestaat immers het risico dat het grotere geheel over het hoofd gezien wordt. Hier lijkt dus eveneens een belangrijke rol weggelegd voor het Federaal Parket.

5. CONCLUSIE

Dit artikel ging in op de belangrijke vraag hoe het fenomeen economische uitbuiting in diverse arrondissementen wordt ingevuld en aangepakt. Het is gebaseerd op twee kwalitatieve onderzoeken waarin werd nagegaan hoe politieambtenaren en magistraten economische uitbuiting definiëren en wat hiervan de gevolgen zijn voor de opsporing en vervolging van concrete dossiers. Uit beide onderzoeken blijkt dat zowel politieambtenaren als referentiemagistraten een vrij grote interpretatieruimte hebben in deze materie, die verband houdt met een aantal factoren, zoals de verhouding tussen de verschillende actoren in de strafrechtelijke keten, persoonlijke voorkeur en interesse, de grootte van het arrondissement en de taakverdeling tussen het parket en het arbeidsauditoraat. Dit leidt tot een verschil in de concrete aanpak en afhandeling van dossiers economische uitbuiting in verscheidene gerechtelijke arrondissementen waardoor het risico op rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid ontstaat. Gelijkaardige feiten worden in bepaalde arrondissementen namelijk niet of nauwelijks vervolgd, terwijl deze in andere arrondissementen wel systematisch worden vervolgd. Dit kan op zijn beurt aanleiding geven tot een verschuiving van criminaliteit. In bepaalde arrondissementen wordt economische uitbuiting daarenboven verengd tot sociaalrechtelijke inbreuken omdat hier hogere maximumboetes voor gelden. Hierdoor krijgen illegale slachtoffers van economische uitbuiting niet de kans om het statuut slachtoffer mensenhandel aan te vragen en dreigen ze door repatriëring naar het thuisland voor een tweede keer gevictimiseerd te worden.

Op basis van beide onderzoeken kunnen we vier globale aanbevelingen formuleren om tegemoet te komen aan dergelijke risico's. Ten eerste lijkt het noodzakelijk dat

de wetgever een verdere verduidelijking voorziet van de criteria om te spreken over mensenhandel economische uitbuiting. Het is vooral belangrijk dat er een verfijning komt van het begrip “omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid”. Gaat het hier over arbeidsvoorwaarden beneden de Europese minimumnormen of moeten de omstandigheden in het thuisland mee in rekening worden gebracht? Moet er steeds sprake zijn van dwang of kan er ook opgetreden worden als slachtoffers kunnen beschikken over hun vrijheid? Ten tweede zou een grotere sturing vanuit het College van Procureurs-Generaal – via richtlijnen of omzendbrieven – kunnen zorgen voor een meer geharmoniseerde aanpak van mensenhandel economische uitbuiting over de verschillende parketten heen. Ten derde is het ook voornamelijk om binnen eenzelfde arrondissement te komen tot een gedeelde definitie van mensenhandel economische uitbuiting en de arrondissementele prioriteiten ter zake. Enkel dan kan er sprake zijn van een efficiënte samenwerking tussen politie en magistratuur. Dit kan gerealiseerd worden door een duidelijk parketbeleidsplan waarin omschreven wordt welke fenomenen van economische uitbuiting als prioritair of niet prioritair worden geacht. Vervolgens dient dit gecommuniceerd te worden aan de politie, zodat de dossiers die zij aanreiken aansluiting vinden bij de prioriteiten van het parket. Ten slotte verdient het aanbeveling om na te denken over een meer prominente rol van het Federaal Parket bij de aanpak van inbreuken inzake economische uitbuiting die verspreid zijn over verschillende gerechtelijke arrondissementen.

REFERENTIES

- ALEXANDER, C. S. & BECKER, H. J. (2001). The use of vignettes in survey research. *Public Opinion Quarterly*, 42: pp. 93-104.
- BALCAEN, A. & VANDER BEKEN, T. (2009). Revolutie of evolutie: de mogelijkheid van strafvorderingsrichtlijnen voor het openbaar ministerie. In M. VANDERHALLEN, E. JASPAERT, & G. VERVAEKE (Eds.), *De relatie in de strafrechtssketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank* (pp. 109-137). Antwerpen: Maklu.
- BOELS, D. & PONSAERS, P. (2011). Knelpunten in de opsporing en vervolging van mensenhandel en mensensmokkel. Casestudie binnen een gerechtelijk arrondissement. *Panopticon*, 32 (5): pp. 33-49.
- CORNISH, D. B. & CLARKE, R. V. (1987). Understanding crime displacement: An application of rational choice theory. *Criminology*, 25: pp. 933-947.
- DEBACKER, J. (2010). *Ethische besluitvorming en organisationele verschillen bij de directies Toezicht Sociale Wetten en de diensten mensenhandel van de federale politie*. Stageopdracht in het kader van de 3^{de} Bachelor in de Criminologische Wetenschappen, KU Leuven.
- DEBACKER, J. (2011). *De implementatie van het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel. Een empirisch onderzoek bij rechercheurs en referentiemagistraten in diverse FGP's en parketten*. Verhandeling ingediend bij het eindexamen voor de graad van Master in de Criminologische Wetenschappen, KU Leuven.
- DECORTE, T. & ZAITCH, D. (2009). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco.
- FIJNAUT, C., VAN DAELE, D., & PARMENTIER, S. (2000). Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- GEERTZ, C. (1973). *The interpretation of cultures*. New York: Fontana.
- GOLDSTEIN, H. (1964). Police discretion: the ideal versus the real. *Public Administration Review*, 23: pp. 104-148.

- HAMMERSLEY, M. & ATKINSON, P. (1995). *Ethnography. Principles in practice*. London: Routledge, 323 p.
- LAMBERT, J. (1996). The police can choose. In R. Reiner (Ed.), *Policing volume II. Controlling the controllers: Police discretion and accountability* (pp. 95-98). Sydney: Dartmouth.
- LOYENS, K. (2012). *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*. Doctoral dissertation, KU Leuven.
- MAES, E. (2009). *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*. Antwerpen: Maklu.
- NEYS, A. & PETERS, T. (1994). De geschiedenis van het gevangeniswezen. In N. ACHIEL (Ed.), *Tralies in de weg. Het Belgisch gevangeniswezen: historiek, balans en perspectieven* (pp. 1-49). Leuven, Universitaire Pers leuven.
- RICHARDS, L. (2005). *Handling qualitative data: a practical guide*. London: Sage.
- SMITH, D. A. & VISHER, C. A. (1981). Street-level justice: Situational determinants of police arrest decisions. *Social Problems*, 29 (2): pp. 167-177.
- VANDEVOORDE, N., ENHUS, E., & PONSAERS, P. (2004). Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de gerechtelijke jeugsbeschermingsketen. Brussel: Politeia.
- WEYN, C. (2006). *Strafrecht en strafprocesrecht*. Mechelen: Kluwer.
- WERMINK, H., BLOKLAND, A., NIEUWBEERTA, P. & TOLLENAAR, N. (2009). Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen. Een gematchte vergelijking. *Tijdschrift voor criminologie*, 51 (3): pp. 211-227.
- YIN, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. (3rd ed.) Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- ZIMRING, F. E. (1989). Towards a jurisprudence of family violence. *Crime and Justice*, 11: pp. 547-569.