

DE ROL EN FUNCTIE VAN DE SOCIALE INSPECTIEDIENSTEN IN DE STRIJD TEGEN DE MENSENHANDEL

Ph. DE BAETS

1. Inleiding

Tien jaar geleden werd het geruchtmakende boek *Ze zijn zo lief meneer* (1992) van Knack-journalist Chris DE STOOP gepubliceerd. Het vormde de aanzet tot de oprichting van de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel. De Commissie hield een pleidooi¹ voor een geïntegreerde en multi-disciplinaire aanpak van de problematiek, die de klassieke strafrechtelijke handhaving oversteeg. Ook de aanbevelingen van de Senaatssubcommissie 'Mensenhandel en prostitutie' wezen in dezelfde richting.² De onderstaande bijdrage³ gaat dieper in op de functie van deze *sociaalrechtelijke* pijler. De rol van de Belgische sociale inspectiediensten in de strijd tegen de mensenhandel wordt hierbij uitvoerig in beeld gebracht tegen de achtergrond van een fel gewijzigde internationale context.

2. Illegale immigratie in perspectief

Het fenomeen van de mensenhandel is uiteraard nauw verbonden met de problematiek van illegale migratiestromen. Migratie valt hoofdzakelijk te verklaren door economische motieven. Als reactie op de economische crisis van de vroege jaren '70 verstrakten alle West-Europese landen hun migratiepolitiek. Massale immigratie zet immers de nationaal georganiseerde verzorgingsstaten onder druk.⁴ Het is dan ook geen toeval dat de selectiviteit van de verzorgingsstaat zich situeert op meerdere niveaus. In België, Oostenrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Spanje en Zweden is de toegang tot het grondgebied en de formele arbeidsmarkt voor onderdanen van 'derde landen' onderworpen aan een systeem

1. *Parlementair Onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel*, Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door T. MERCKX-VAN GOEY en N. DE T' SERCLAES, *Parl. St. Kamer*, G. Z. 1993-1994, nr. 673/7, 90, 93-94.

2. *Parl. St. Senaat*, G. Z. 1999-2000, 2-152/1, 160.

3. De informatieverzameling werd afgesloten op 26 juli 2002.

4. H. B. ENTZINGER, "De andere grenzen van de verzorgingsstaat. Migratiestromen en migratiebeleid", in: G. ENGBERSEN, A. C. HEMERJICK, W. E. BAKKER (eds.), *Zorgen in het Europese huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten*, Boom, Amsterdam, 1994, 142-172.

van arbeids- en verblijfsvergunningen.⁵ Het vrij verkeer van personen (en dus ook werknemers) binnen de Europese interne markt is beperkt tot EU-burgers.⁶ Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 werd het migratie- en asielbeleid 'gecommunautariseerd'. Kenmerkend voor het *restrictievere* migratiebeleid is dat het zich vooral gericht heeft op een strikte controle en handhaving van de toegang tot de arbeidsmarkt.^{7, 8}

De keerzijde van deze politiek is echter dat de *illegale* immigratie steeds meer is toegenomen. De verscherpte controles⁹ hebben misschien wel de groei ervan kunnen intomen maar de situatie niet kunnen keren. Immigratie heeft een 'post-industrieel' traject¹⁰ aangenomen. De *tertiarisering* van de werkgelegenheidsstructuur in West-Europa vormt immers één van de belangrijkste verklaringen voor de groei van de ondergrondse economie.¹¹ De uitbesteding van dienstverlenende randactiviteiten door ondernemingen die zich steeds meer concentreren op hun 'core-business' heeft geleid tot een scherpe prijsconcurrentie, waardoor het informele segment aan belang wint. Hoewel de daar vigerende loon- en arbeidsvoorwaarden lamentabel zijn, oefenen ze een belangrijke aantrekkingskracht uit op illegale immigranten die door hun onwettelijk verblijf permanent in bestaansonzekerheid verkeren.¹² Voor veel illegale migranten is zwartwerk een overlevingsstrategie.

Zonder twijfel hebben mensenhandel en mensensmokkel het karakter van de illegale immigratie aanzienlijk¹³ veranderd. In toenemende mate wordt immers

5. ECOTEC Research & Consulting Limited, *Admission of third country nationals for paid employment or self-employed activity*, ECOTEC, Brussels/Birmingham/Madrid, 2000, 7.

6. Y. N. SOYSAL, "Immigration and the emerging European polity", in: S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN (eds.), *Making policy in Europe. The Europeification of national policy-making*, Sage, London, 1996, 171-186.

7. D. HELD, A. MCGREW, D. GOLDBLATT, J. PERRATON, *Global transformations: politics, economics and culture*, Polity Press, Cambridge, 2000 (reprinted), 323.

8. Momenteel wordt onder leiding van I. MARX (CSB) een vergelijkende studie afgewerkt met betrekking tot het arbeidsmigratiebeleid in de Europese Unie.

9. Deze vaststelling betekent niet dat verscherpte controles niks hebben 'uitgehaald'. Door het strengere migratie- en asielbeleid in de noordelijke Europese landen verschoof de instroom naar de Zuid-Europese landen, die bovendien ook gekenmerkt worden door een grote informele sector, zie J. PACOLET, H. GEEROMS, "Sociale fraude in België. Situering, vormen en omvang", in: M. DESPONTIN, M. JEGERS, (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd?* Referaten van het 22e Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres, Brussel, VUB-Press, 1995, 619-670 [641].

10. In tegenstelling tot de jaren '50 en '60 worden nieuwe migranten niet meer in hoofdzaak als ongeschoolde arbeidskrachten in de industrie tewerkgesteld, maar wel in de dienstverlening aan bedrijven (zoals de schoonmaak) en personen (als hulp in het huishouden) ingeschakeld. Daardoor werd de internationale arbeidsmigratie vervrouwelijkt. Behalve de stijgende illegale immigratie, is er ook een continue stroom van hooggeschoolde migranten, wat resulteert in een 'brain-drain' vanuit de ontwikkelingslanden.

11. J.-L. BIZEUR, J.-P. YONNET, *Measurement of the shadow economy. Study on five European countries (Germany, Belgium, France, Great Britain, Italy)*, Office de Recherches Sociales Européennes, November 1995, 85.

12. N. SIRON, P. VAN BAEVEGHEM, B. DE RUYVER, T. VANDER BEKEN, G. VERMEULEN, *Trafficking in migrants through Poland, Multidisciplinary research into the phenomenon of transit migration in the candidate Member States of the EU, with a view to the combat of traffic in persons*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1999, 171-172.

13. Mensenhandel en mensensmokkel zijn het voorwerp van twee protocollen die het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Palermo, 12-15 december 2000) aanvullen.

een beroep gedaan op tussenpersonen, die vaak met de nodige misleiding¹⁴ kandidaten ronselen in de landen van herkomst en tegen zeer hoge prijzen naar hun uiteindelijke bestemming loodsen. Wanneer blijkt dat de clandestiene migranten deze 'dienstverlening'¹⁵ niet kunnen betalen, wordt misbruik¹⁶ gemaakt van hun precare toestand (zie hoger). Onder dwang¹⁷ worden ze veelal het slachtoffer van de ergste vormen van uitbuiting. Bij 'mensenhandel' staat de doelbewuste economische exploitatie centraal. 'Mensensmokkel' verwijst dan weer expliciet naar de hulp die door derden wordt geleverd bij het illegaal overschrijden van landsgrenzen. Het was geen toeval dat de Buitengewone Europese Top van Staats- en Regeringsleiders in het Finse Tampere zich op 15 en 16 oktober 1999 ook over deze problematiek heeft gebogen. In de besluiten is terug te vinden dat "the European Council is determined to tackle at its source illegal immigration, especially by combating those who engage in trafficking in human beings and economic exploitation of migrants. It urges the adoption of legislation foreseeing severe sanctions against this serious crime".^{18, 19}

Betekent dit ook dat een gedeeltelijke heropening van de Europese grenzen²⁰ de illegale migratiedruk en de ermee gepaard gaande criminele fenomenen zoals mensenhandel en mensensmokkel zou kunnen doen afnemen? Deze piste werd met name door de Europese Commissie gepropageerd in haar visie op een communautaire migratiepolitiek²¹ en werd voor wat België betreft ook overgenomen door de Reflectiegroep 'Migratie en Asiel'²² die haar werkzaamheden onder de auspiciën van de Koning Boudewijnstichting verrichtte.

14. Waarbij valse verwachtingen worden gecreëerd, zoals b.v. hoge lonen.

15. Onder de vorm van transportfaciliteiten, tijdelijk verblijf, vervaste reisdocumenten, enz.

16. Belgische strafrechters blijken zich bij mensenhandel te concentreren op het bestaan van dwang of misbruik, zie CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak*, Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 2000, CGKR, Brussel, mei 2001, Hoofdstuk II, 27.

17. *Id.*, noot 16.

18. Presidency Conclusions of the Tampere European Council of 15 and 16 October 1999, 6.

19. Verder dan een algemeen plan ter bestrijding van de illegale immigratie en de mensenhandel kwam het Spaanse EU-voorzitterschap tijdens de eerste helft van 2002 echter niet. Toch wordt de "formal adoption, at the next Justice and Home Affairs Council meeting of the Framework Decision on combating trafficking in human beings, the Framework Decision on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence and the Directive defining the facilitation of irregular entry, transit and residence" in het vooruitzicht gesteld, zie Presidency Conclusions of the Seville European Council of 21 and 22 June 2002, 7, 9.

20. Wat eigenlijk een verkeerde basisveronderstelling is die er van uitgaat dat er sinds de oliecrisis van de vroege jaren '70 geheel geen arbeidsmigratie meer is geweest in de huidige EU-lidstaten, zie P. MUUS, *De Europese Unie: overwegingen bij een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid*, paper gepresenteerd op het Colloquium over de internationale migraties naar Europa georganiseerd door het Centrum van Gelijikheid van Kansen en Racismebestrijding, Brussel, 23 maart 2001.

21. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*, CEC, Brussels, 22 November 2000.

22. W. BEIRNAERT, M. BOSSUYT, S. DIMITRAKOPOULOS, J. HERMANS, L. NGANDU, K. RAES, M. SCARCEZ, L. WALCKIERS, *Migratie en asiel: vluchten kan niet meer?* Verslag van een reflectiegroep uitgevoerd in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, Brussel, november 2001, 7.

De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid betwijfelt dit echter openlijk in haar advies²³ “*vermits het profiel van de betrokken migranten meestal relatief verschillend is*”. Het is overigens erg opvallend dat de Europese Commissie deze premisse niet weerhield in een recenter beleidsdocument over een gezamenlijke aanpak van de illegale immigratie.²⁴

Ook het ORSEU-rapport uit 1995 maakt eveneens een duidelijk onderscheid tussen illegale arbeid verricht door clandestiene migranten (*‘underground labour’*) enerzijds, en zwartwerk²⁵ (*‘undeclared work’*) anderzijds, “*for its logic and expressions are very different*”. De economische uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel in het prostitutiemilieu vormt hiervan een treffende illustratie. Illegale arbeid wordt ook gekenmerkt door een sterke sectorale²⁶ dimensie. Arbeidsintensieve sectoren zoals de bouwnijverheid en de horeca-sector zijn immers zeer conjunctuurgevoelig en kennen meestal een grote rotatie van personeel in functie van steeds wisselende behoeften.²⁷

De groeiende tekorten aan vooral geschoolde arbeidskrachten en het feit dat op de officiële arbeidsmarkt een aantal vacatures blijven openstaan omdat de eraan gekoppelde loon- en arbeidsvoorwaarden te precair zijn geworden voor autochtonen of legale allochtonen,²⁸ verhoogden de afgelopen jaren de druk om de migratiepolitiek te herzien. Dergelijke oproepen gaan echter voorbij aan het feit dat ruim een derde van de bevolking op beroepsactieve leeftijd in de Europese Unie en in België²⁹ geen betaalde baan heeft. Dat is een aanzienlijke arbeidsreserve. In de visie van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid heeft het werkgelegenheidsvraagstuk ook te maken met een optimaal gebruik van het beschikbare menselijk kapitaal, en dus met het verhogen³⁰ en verbeteren van het reeds aanwezige arbeidsaanbod.

De terreuraanslagen in New York, Washington en Pennsylvania op 11 september 2001 hebben het debat over een gedeeltelijke heropening van de grenzen in de kiem gesmoord en zullen onvermijdelijk resulteren in een verstrakking van de migratiepolitiek in de Verenigde Staten en West-Europa. Dit is niet verwon-

23. HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID, *Advies betreffende het communautaire beleid inzake migratie en de uitvoering van de Europese Werkgelegenheidsstrategie*, FMTA, Brussel, mei 2001, 7-8.

24. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration* - COM (2001) 672 final, CEC, Brussels, 15 November 2001, 6.

25. Volledigheidshalve moet hier worden aan toegevoegd dat de ORSEU-definitie van zwartwerk criminele activiteiten zoals drughandel en prostitutie uitsluit, en in hoofdzaak betrekking heeft op economische activiteiten die van oorsprong legaal zijn, maar die niet aan de overheid werden *aangegeven* en waarop dus geen sociale zekerheidsbijdragen werden betaald of belastingen werden geheven.

26. Zie in dit verband P. STALKER, *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*, London/Geneva, Lynne Rienner Publishers/ILO, 2000, 40-43.

27. C. DENEVE, “Van zwart naar wit ...”, *Arbeidsblad* 1993, 11, 52-56.

28. J. PACOLET, H. GEEROMS, *l.c.*, 643.

29. In 2000 bedroeg de inactiviteitsgraad (niet-werkzoekende inactieven in procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd) in België ca. 35 %, wat hoger is dan het Europees gemiddelde, zie Verslag van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, juni 2001, I-30-31.

30. Om deze doelstelling te bereiken moet vooral het omvangrijke én heterogene inactieve segment (opnieuw) aan de arbeidsmarkt participeren, zie Verslag van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, juni 2002, II-3-16.

derlijk, aangezien gebleken is dat de terroristen reeds in de Verenigde Staten verbleven en via studenten- en toeristenvisa het land waren binnengeraakt. Deze nooit geziene poging tot destabilisatie bracht het vraagstuk van de binnenlandse veiligheid acuut op het voorplan. Sedert 'nine-eleven' vormt het migratiebeleid dan ook een essentieel³¹ onderdeel van elke inspanning die erop gericht is terrorisme te bestrijden.

3. Functieverschuivingen binnen de arbeidsinspectie

Uit de voorgaande paragrafen is voldoende gebleken dat het fenomeen van de mensenhandel nauw verbonden is met de problematiek van de illegale arbeid. De vaak noodgedwongen participatie van illegale migranten in het zwart economisch circuit wordt door alle lidstaten van de Europese Unie als een belangrijk probleem ervaren.³² De strijd tegen het zwartwerk wordt aanzien als een *indirecte* tewerkstellingsmaatregel en maakte voor het eerst expliciet³³ deel uit van de werkgelegenheidsrichtsnoeren in 2001.^{34, 35} In België is de opsporing ervan hoofdzakelijk toevertrouwd aan een aantal bijzondere inspectiediensten, die aangeduid worden met de gemeenschappelijke term 'arbeidsinspectie'.³⁶

Het is echter duidelijk dat deze term een louter *functionele* betekenis³⁷ heeft. Inderdaad, de strijd tegen de illegale arbeid is slechts één van de belangrijke domeinen³⁸ waarvoor uitvoerig beroep wordt gedaan op sociale inspectiediensten. Doordat de Belgische Arbeidsinspectiewet een veel ruimer terrein bestrijkt³⁹ dan het IAO-Verdrag nr. 81 en ook het toezicht op de sociale zekerheidswetgeving omvat, onderscheiden de Belgische 'arbeidsinspecties' zich van veel Europese tegenhangers. Zo zijn de Britse Health and Safety Executive en het Zweedse Work Environment Inspectorate voornamelijk belast met de handhaving van de arbeidsveiligheid en niet met de strijd tegen de sociale fraude.

31. P. MARTIN, S. MARTIN, "Immigration and terrorism: policy reform challenges", in: J. ARANGO, P. MARTIN, S. MARTIN, M. MARTINIELLO, R. MÜNZ, J. NIESSEN, S. SPENCER, P. WEIL, J. WIDGREN, G. ZINCONI (eds.), *Recommendations for a European migration policy*, Koning Boudewijnstichting/German Marshall Fund of the United States/Fondacion José Ortega y Gasset/Compagnia di San Paolo, s.l., oktober 2001.

32. Toch werd "sedert de aanbeveling van de Raad, van 27 september 1996, betreffende de bestrijding van de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen dit delicate vraagstuk *niet* opnieuw aan de orde gesteld in de Raad", zie het Voorstel voor een algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie, *Publicatieblad* C 142, 14 juni 2002, 33.

33. HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID, *Advies betreffende het Belgisch arbeidsmarktbeleid in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie*, FMTA, Brussel, maart 2002, 86.

34. Besluit van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001, *Publicatieblad* L 22, 24 januari 2001, 23.

35. Wat overigens werd gehandhaafd in 2002, zie Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2002: horizontale doelstellingen – voorwaarden scheppen voor volledige werkgelegenheid in een kennismaatschappij, *Publicatieblad* L 60, 1 maart 2002, 66.

36. Zie o.a. W. VAN ECKHOUTTE, "Opsporing van sociaalrechtelijke misdrijven", in: G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1998, 145.

37. B.O. ALLI, *Fundamental principles of occupational health and safety*, ILO, Geneva, 2001, 115.

38. W. VON RICHTHOFEN, *The role of labour inspection in combating child labour*, ILO, Geneva, September 2001, 11.

39. W. VAN ECKHOUTTE, *l.c.*, 150.

Het Belgische arbeidsinspectiesysteem⁴⁰ is het resultaat van een historisch groei-proces, waarbij geleidelijk aan meer aandacht werd besteed aan de handhaving van de sociale wetgeving.⁴¹ Deze differentiatie gaf aanleiding tot het ontstaan van een gediversifieerd handhavingsapparaat dat na de Tweede Wereldoorlog sterker werd geïnstitutionaliseerd.⁴² Ook het bestrijden van de sociale fraude werd een belangrijke opdracht voor de sociale inspectiediensten. Dit is niet zo verwonderlijk, aangezien recente schattingen ervan uitgaan dat de vermoedelijke omvang van deze fraude zo'n 1,2 miljard euro op jaarbasis bedraagt.⁴³ De strijd tegen de sociale fraude wordt in hoofdzaak gevoerd door de Inspectie van Sociale Wetten (die rechtstreeks afhangt van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid), de Sociale Inspectie (ressorteert onder het Federaal Ministerie van Sociale Zaken) en de inspectiediensten van respectievelijk de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ).⁴⁴

De sociale inspectiediensten bekleeden een *centrale* positie in de strijd tegen de economische uitbuiting waar slachtoffers van mensenhandel⁴⁵ in toenemende mate mee worden geconfronteerd.⁴⁶ Ze houden immers toezicht op de naleving van de arbeids- en sociale (zekerheids)wetgeving door werkgevers. Deze wetgeving is in essentie gericht op de bescherming van werknemers tegen sociale risico's.⁴⁷ Clandestiene werknemers genieten vaak geen enkele sociale bescherming. Bedrijven die via illegale arbeidskrachten aan de naleving van de arbeidswetgeving ontsnappen en de sociale zekerheidsbijdragen ontduiken, dringen hun bonafide concurrenten uit de markt. Op termijn wordt de normale marktwerking ernstig verstoord en de sociale zekerheid ontwricht.⁴⁸ Reeds in de inleiding werd

40. P. PONSAERS, R. DE CUYPER, *Arbeidsinspectie: overheidszaak of privé-aangelegenheid?*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 1980, 21.

41. Zie P. PONSAERS, *Arbeidsinspectie en kapitalisme: structuralistische analyse van de functie van een bijzonder strafrechtsbedelingsapparaat in de kapitalistische produktiewijze*, Leuven, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, 1983, 473-478.

42. T. WILTHAGEN, *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden: een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsinspectie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993, 3-4.

43. FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 2000*, FMTA, Brussel, 2000, 144.

44. De Inspectie van Sociale Wetten en de Sociale Inspectie worden beschouwd als *externe* opsporingsdiensten die rechtstreeks onder een Ministerie ressorteren, terwijl de RSZ- en RVA-Inspecties als *interne* opsporingsdiensten voor de uitoefening van hun taken rechtstreeks onder de parastatale staan waartoe zij behoren, zie J. PACOLET, A. MARCHAL, *l.c.*, 19.

45. B. DE RUYVER, *Prostitutie en vrouwenhandel in Gent. Een fenomeenanalyse*, Bijlage III aan het Verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie Mensenhandel, *Parl. St. Kamer*, G.Z. 1993-1994, nr. 972/8, 133-203.

46. Volgens recente cijfers waarover gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel beschikken, heeft zich tussen 1995 en 1999 een betekenisvolle verschuiving voorgedaan tussen de uitbuitingssectoren. De arbeidsexploitatie is gestegen (van 20 naar 26 %), terwijl het aandeel van de prostitutiesector daalt (van 63 naar 50 %). Toch komt de meerderheid van de slachtoffers nog altijd in deze branche terecht, zie CENTRUM VOOR GELUKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Tussen beleid en middelen: de diepe kloof? Strijd tegen de mensenhandel*, Jaarverslag 1999, CGKR, Brussel, juni 2000, Hoofdstuk II, 3-4.

47. P. PONSAERS, R. DE CUYPER, *o.c.*, 21.

48. J. -C. HEIRMAN, P. VANDENBROECK, D. VERBEKE, "Zwartwerk: symptomen en remedies", *Arbeidsblad* 1993, 11, 9-14 [11].

gewezen op het feit dat het optreden van de sociale inspectiediensten door verschillende parlementaire commissies als één van de meest effectieve wapens in de strijd tegen de mensenhandel wordt beschouwd. Dit komt omdat zij de daders zowel financieel als strafrechtelijk kunnen treffen. Inbreuken op de sociale wetgeving zijn immers van talrijke strafbepalingen voorzien. Hoewel de leden van de sociale inspectiediensten niet de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben, verklaart de wet hen wel bevoegd processen-verbaal op te stellen. In navolging van PONSAERS & DE CUYPER worden ze hier omschreven als *'ambtenaren met opdrachten van gerechtelijke politie'*.⁴⁹ Zij beschikken over verregaande controlemogelijkheden. Een opmerkelijke bevoegdheid is het recht om *waarschuwingen* te geven en voor de overtreder een termijn te bepalen om zich in regel te stellen.⁵⁰ De sociaal controleurs beschikken dus over een appreciatiebevoegdheid, en kunnen uit het wettelijk beschikbare arsenaal de instrumenten kiezen die hen het meest geschikt lijken om een einde te maken aan de inbreuk. Zij moeten hierbij rekening houden met de aard en de ernst van de inbreuk, met de belangen van de werknemers en de overheid, met het bedrieglijk opzet van de werkgever of nog met de doelstellingen van de dienst.⁵¹ Pragmatische overwegingen liggen hieraan ten grondslag. Ook wanneer situaties worden geregulariseerd, zijn de financiële consequenties voor de overtreders vaak aanzienlijk. De niet-aangifte van werknemersprestaties aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid heeft b.v.⁵² tot gevolg dat de Sociale Inspectie zal overgaan tot een ambtshalve aangifte, waarbij de niet tijdig betaalde RSZ-bijdragen worden verhoogd met 10 % én een verwijlntrest van 7 %.

4. Verscherpte controles op zwartwerk sedert 1993

In volle economische recessie dreef de toenmalige regering-DEHAENE I haar inspanningen in de strijd tegen het zwartwerk gevoelig op. Dit beleid heeft dus een duidelijk *contra-cyclisch* karakter. Al in 1992 kreeg de Inspectie van Sociale Wetten de opdracht om de controles inzake de illegale tewerkstelling van

49. P. PONSAERS, R. DE CUYPER, *o.c.*, 56.

50. Art. 9 § 1 Arbeidsinspectiewet.

51. Deze appreciatiebevoegdheid mag niet op arbitraire wijze worden uitgeoefend en is onderworpen aan *interne* richtlijnen die op uniforme wijze moeten worden toegepast, zie INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Activiteitsverslag 1996*, 14.

52. Dit voorbeeld is afkomstig uit de perstekst die beschikbaar werd gesteld op de persconferentie van de Ministers VANDENBROUCKE en ONKELINX naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van het Samenwerkingsprotocol Sociale Inspectie - Inspectie Sociale Wetten op 4 maart 2002.

vreemde werknemers te versterken.^{53, 54} De wetten⁵⁵ uit 1993 en 1994 die daarop volgden viseerden hoofdzakelijk de werkgevers.

Tabel 1: vaststellingen inzake de illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers (ISW, België; 1994-1998)

	1994	1995	1996	1997	1998
Onregelmatigheden	1 142	720	679	659	487
Waarschuwingen	238	93	82	88	58
Regularisaties	57	31	53	49	38
Processen-verbaal	847	596	544	528	391
Betrokken werknemers	1 585	1 274	961	957	697

Bron: INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Activiteitsverslag 1998*, 57.

Uit tabel 1 blijkt duidelijk dat de verscherpte controles op illegale arbeid effect sorteren. Het aantal vastgestelde onregelmatigheden en betrokken werknemers is op 5 jaar tijd sterk gedaald. Deze evolutie valt op zijn minst gedeeltelijk⁵⁶ te verklaren door het afschrikkingseffect dat uitgaat van de zeer hoge boetes voor het tewerkstellen van illegaal in het land verblijvende vreemdelingen,⁵⁷ die overigens telkens moeten worden vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers. Het houdt ongetwijfeld verband met een andere, meer *repressieve* aanpak waarbij sneller naar het ultieme wapen van het proces-verbaal wordt gegrepen. Doorgaans leidt ongeveer één op vier van de door de Inspectie van Sociale Wetten vastgestelde onregelmatigheden tot het opstellen van een proces-verbaal. Bij zware inbreuken die betrekking hebben op de illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers schommelt dit cijfer steevast rond de 80 %.

De controles op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers werden opnieuw versterkt door het *Samenwerkingsprotocol* dat op 30 juli 1993 werd

53. FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1997*, FMTA, Brussel, 1997, 116.

54. Zonder dat de dienst op dat ogenblik over het voorziene personeelseffectief beschikte ... Het personeelskader was overigens in 1999 nog steeds niet volzet, zie INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Activiteitsverslag 1999*, 3.

55. Wet van 1 juni 1993 betreffende de bestraffing van werkgevers wegens tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen, *Belgisch Staatsblad* 17 juni 1993; Wet van 23 maart 1994 houdende bepaalde maatregelen op arbeidsrechtelijk vlak tegen het zwartwerk, *Belgisch Staatsblad* 30 maart 1994.

56. Er werden ook minder controles uitgevoerd in het kader van de strijd tegen de sociale fraude (7 % minder dan in 1995), omdat er een gedeeltelijke verschuiving plaatsgreep naar arbeidsintensieve controles van de arbeidsduur. De controle van de arbeidsduur werd door de Inspectie Sociale Wetten als nieuwe prioritaire doelstelling vooropgesteld in 1998, zie INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Activiteitsverslag 1998*, 60.

57. Het tewerkstellen van een illegaal in het land verblijvende vreemdeling is strafbaar met een gevangenisstraf van maximaal één maand tot één jaar en met een geldboete van € 148,74 tot € 743,68 of met één van die straffen alleen. De strafrechtelijke geldboetes moeten vermenigvuldigd worden met 100 opdecimien krachtens de Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. In geval van seponering kan een administratieve geldboete worden opgelegd van € 3 781, 40 tot € 12 394,68.

afgesloten.⁵⁸ De totstandkoming van dit protocol moet gezien worden tegen de achtergrond van de strijd tegen de koppelbazerij. Er werden maatregelen voorzien met betrekking tot informatieverzameling en -uitwisseling, logistieke ondersteuning, operationele afspraken en internationale samenwerking. De basisdoelstelling was een betere coördinatie tussen de verschillende sociale inspectiediensten tot stand te brengen in de strijd tegen de sociale fraude. Dit protocol werd aangevuld met een gelijkaardig akkoord⁵⁹ dat werd afgesloten tussen de federale regering en de deelregeringen inzake de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten. De bestaande evaluatierapporten van het Samenwerkingsprotocol zijn helaas niet beschikbaar gesteld voor het publiek. Het meest recente Jaarverslag van de Sociale Inspectie uit 1998 stelt dat de gezamenlijke controles in het kader van het Samenwerkingsprotocol geen doorslaggevende invloed hebben uitgeoefend op de globale resultaten die de Sociale Inspectie kan voorleggen.⁶⁰ Meer nog, de tijd die werd gespenseerd aan protocolonderzoeken ging ten koste van de gewone lopende dossiers, waarvan de behandelingsduur steeds toeneemt. De cijfers van de Inspectie van Sociale Wetten⁶¹ tonen aan dat in een tijdsspanne van 3 jaar het aantal gecontroleerde ondernemingen in het kader van het Samenwerkingsprotocol is toegenomen met 25 %, terwijl het aantal processen-verbaal is gestegen met 10 %. Lokale samenwerking en informatie-uitwisseling zou niettegenstaande het bestaan van de Arrondissementele Cellen⁶² nog altijd grotendeels afhankelijk zijn van *goodwill* en informele contacten. Ondanks herhaald aandringen van de sociale inspectiediensten werd de nochtans in het protocol voorziene 'coördinatiedienst' nooit opgericht. Dit veroorzaakte een bijkomende werkbelasting bij de betrokken inspectiediensten en wordt nu ook in beleidskringen als één van de grootste (politieke?) tekortkomingen⁶³ beschouwd aan het Samenwerkingsprotocol uit 1993.

In 1995 werden de Inspectie van Sociale Wetten en de Sociale Inspectie op basis van een nieuwe Strafwet⁶⁴ andermaal ingeschakeld in de bestrijding van de mensenhandel. De reeds eerder beschreven multi-disciplinaire benaderingswijze werd dus verder uitgebouwd. In tegenstelling echter tot de Inspectie van Sociale Wetten, heeft de Sociale Inspectie zich op dit terrein van meet af aan

58. Protocol van 30 juni 1993 betreffende de *Samenwerking tussen verschillende sociale inspectiediensten tot coördinatie van de controles bij inbreuken op de arbeids- en de sociale wetgeving*, getekend door de Ministers van Tewerkstelling en Arbeid, van Verkeer en Infrastructuur, van Justitie, van Economische Zaken, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, van Middenstand, van Sociale Voorzorg, van Sociale Integratie, van Volksgezondheid en Leefmilieu, hierna genoemd Samenwerkingsprotocol 1993.

59. Samenwerkingsakkoord van 31 maart 1995 betreffende de coördinatie van de controles inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten tussen de federale regering en de regeringen van de gewesten.

60. SOCIALE INSPECTIE, *Jaarverslag 1998*, 78.

61. INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Activiteitsverslag 1998*, 12-15.

62. De Arrondissementele Cellen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de Inspectie Sociale Wetten, de Sociale Inspectie, de RVA-Inspectie, de RSZ-Inspectie, de fiscale administraties, de Federale Politie en de Auditoraten. Deze Cellen hebben als voornaamste opdracht om de controle-acties op lokaal vlak te coördineren en te organiseren.

63. L. ONKELINX, *Algemene oriënteringsnota betreffende de strijd tegen de illegale arbeid*, Nota aan de Ministerraad, Brussel, 29 oktober 1999.

64. Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen ter bestrijding van de mensenhandel en de kinderpornografie, *Belgisch Staatsblad* 25 april 1995.

sterk *geprofileerd*. Het was geen toeval dat deze inspectiedienst in de loop van datzelfde jaar nog grondig werd gereorganiseerd.⁶⁵ In alle regio's⁶⁶ werd een cel 'Mensenhandel' opgericht die specifiek belast zijn met alle dossiers inzake de tewerkstelling van niet-EU werknemers. Wanneer de Inspectie van Sociale Wetten stoot op een mogelijk probleem van mensenhandel, wordt het dossier meestal aan de cellen 'Mensenhandel' van de Sociale Inspectie overgemaakt.

Het beleid van de Sociale Inspectie inzake de bestrijding van de mensenhandel bestaat uit een aantal krachtlijnen.⁶⁷ In alle regio's wordt de *prostitutiesector* aan systematische controles onderworpen. De Sociale Inspectie streeft bewust een aanwezigheidspolitiek na in deze branche en ook in andere *risicosectoren* en niches die berucht zijn geworden door de economische exploitatie van clandestiene migranten, rekening houdend met lokale verschillen. Naast de prostitutiesector worden in Brussel en Luik vooral confectieateliers geïnspecteerd, terwijl in West-Vlaanderen nogal wat controles plaatsvinden in de tuinbouwsector. De samenwerking met andere sociale inspectiediensten (ISW, RVA, RSZ) verliep niet-tegenstaande het bovenvermelde Samenwerkingsprotocol uit 1993 verre van optimaal.⁶⁸ De informatie-uitwisseling vindt meestal informeel plaats en er wordt slechts *punctueel* samengewerkt naar aanleiding van concrete controles in individuele dossiers. Een gezamenlijke structurele opvolging ontbreekt meestal. Het is niet verwonderlijk dat een dergelijke evaluatie een reflectieproces op gang heeft gebracht dat uiteindelijk is uitgemond in een aantal belangrijke beleids-correcties (zie verder).

De Sociale Inspectie heeft zich openlijk geschaard achter een geïntegreerde, multi-dimensionele aanpak van de mensenhandel, wat uiteraard impliceert dat het toezicht op de sociale wetgeving een *essentieel* onderdeel vormt van opsporings- en gerechtelijke onderzoeken. Er heerst over het algemeen tevredenheid over de samenwerking met de reguliere politiediensten, zij het dat deze hoofdzakelijk beperkt blijft tot de toepassing van het wettelijke vorderingsrecht⁶⁹ door de sociale inspectiediensten. Een fundamenteeler probleem is de weerstand bij veel parketmagistraten tegen het inschakelen van sociale inspectiediensten bij strafrechtelijke vooronderzoeken inzake mensenhandel, zodat van de alom geprezen multi-disciplinaire benadering in de strijd tegen de mensenhandel in de praktijk nog steeds *weinig* terecht komt.⁷⁰ Om opsporing en vervolging beter te coördineren, vaardigde de toenmalige Minister van Justitie VAN PARYS op 31 mei

65. SOCIALE INSPECTIE, *Jaarverslag 1995*, 82-83, inzonderheid het hoofdstuk getiteld 'De Sociale Inspectie in beweging'.

66. Geografisch grotere entiteiten moeten de mobiliteit van het controlepersoneel bevorderen. Er werd een kaderuitbreiding van 50 sociaal controleurs toegestaan om in elke regio 3 gespecialiseerde cellen op te richten. Naast een cel 'Mensenhandel' werden er ook cellen 'Grote ondernemingen' en 'Grensoverschrijdende tewerkstelling' gecreëerd.

67. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Meer samenwerking, ondersteuning en engagement*, Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 1997, CGKR, Brussel, maart 1998, Hoofdstuk II, 20.

68. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Aandacht voor de slachtoffers*, Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 1998, CGKR, Brussel, mei 1999, Hoofdstuk V, 9-10.

69. Zie art. 10 Arbeidsinspectiewet.

70. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Aandacht voor de slachtoffers*, Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 1998, CGKR, Brussel, mei 1999, Hoofdstuk V, 11-12.

1999 richtlijnen⁷¹ uit om te komen tot een gelijkvormig beleid in de verschillende gerechtelijke arrondissementen. Periodiek overleg biedt echter geen structurele oplossing voor de problematiek van informatie-uitwisseling in het kader van lopende strafrechtelijke vooronderzoeken. De sociale inspectiediensten kunnen pas inzage krijgen in hangende individuele dossiers nadat zij voor elk geval afzonderlijk de uitdrukkelijke toestemming hebben bekomen van de Procureur-Generaal bij het hof van beroep. Om dit probleem te overstijgen formuleerde Advocaat-Generaal HOMBROISE eind 1999 het voorstel om de gerechtelijke overheden de mogelijkheid te bieden om een globale toelating tot informatie-uitwisseling te verlenen.⁷² Over dit voorstel werd echter niks meer vernomen. Meer nog, het Parket-Generaal bij het Hof van Beroep te Luik stelt onomwonden dat: “*L'échange d'informations entre le Ministère public et les services d'inspection ne pose aucun problème particulier*”.⁷³ Dit is op zijn minst een merkwaardig antwoord uit de directe omgeving van de Procureur-Generaal tot wiens bevoegdheid het sociaal handhavingsbeleid behoort⁷⁴ ...

Ten slotte wordt ook getracht aandacht te besteden aan de opvang- en begeleidingsmogelijkheden voor de slachtoffers. De Sociale Inspectie onderstreept de nood aan concrete afspraken omtrent de samenwerking tussen de inspectiediensten en opvangcentra op het terrein. Hiertoe moeten ook een aantal belangrijke randvoorwaarden⁷⁵ worden vervuld. De functies van de sociale inspectiediensten enerzijds, en de opvangcentra anderzijds moeten duidelijk van elkaar gescheiden blijven, in het bijzonder tijdens controleacties. Gelet op het tekort aan opvangplaatsen⁷⁶ wordt echter eerder uitzonderlijk een beroep gedaan op deze centra, die nog steeds moeten werken zonder een degelijke structurele financiering.⁷⁷

5. De vervolging en bestraffing van illegale arbeid

Het opdrijven van de controles door de sociale inspectiediensten heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het totaal aantal overtredingen dat aan de Arbeids-

71. De Richtlijnen van de Minister van Justitie houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie traden op 1 september 1999 in werking, nadat zij door het College van Procureurs-Generaal werden meegedeeld aan de politiediensten en parketten via de circulaire col. 12/99.

72. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Tussen beleid en middelen: de diepe kloof?* Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 1999, CGKR, Brussel, juni 2000, Hoofdstuk IV, 23.

73. Schriftelijk antwoord van Advocaat-Generaal M.-A. FRANQUINET, ref. N°D.83/5.16/M10/D.N., Parket-Generaal bij het Hof van Beroep te Luik, 21 januari 2002.

74. F. SCHUERMANS, “De Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het College van Procureurs-Generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?”, *Panopticon* (18) 1997, 4, 317-352 [332-333].

75. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Meer samenwerking, ondersteuning en engagement*, Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 1997, CGKR, Brussel, maart 1998, Hoofdstuk II, 22.

76. Wat voor problemen kan zorgen bij grootschalige acties.

77. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING, *Tussen beleid en middelen: de diepe kloof?* Strijd tegen de mensenhandel, Jaarverslag 1999, CGKR, Brussel, juni 2000, Hoofdstuk III, 18-19.

auditoraten gemeld wordt. Het aantal processen-verbaal is gedurende de periode 1993-1997 meer dan verdubbeld.⁷⁸ Hoewel zich recent een dalende trend blijkt af te tekenen heeft dit toch voor zware moeilijkheden gezorgd bij de (buiten)gerechtelijke afhandeling ervan.

Terecht wordt onderstreept dat de *houding* van de Arbeidsauditeur in dit verband van cruciaal⁷⁹ belang is. De mogelijkheid tot seponering door het Auditoraat wordt beperkt door het politiesept (zie hoger) van de sociaal controleurs. Dit gebeurt overeenkomstig de wil van de wetgever, die bij inbreuken op de sociale wetgeving *eerder regulariserend dan criminaliserend* optreden vooropstelt. Bovendien kan de Directeur-Generaal van de Studiedienst van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid beslissen tot het opleggen van een administratieve geldboete wanneer geverbaliseerde inbreuken op sommige sociale wetten geseponereerd werd door de Arbeidsauditeur.⁸⁰ De Auditeur kan de zaak ook buitengerechtelijk afhandelen door aan de overtreder het Verval van de Strafvordering tegen de Betaling van een Geldsom (VSBG) voor te stellen. In principe kunnen alle inbreuken (behoudens bij wettelijke herhaling) op het sociaal strafrecht aanleiding geven tot een VSBG (ook wel 'minnelijke schikking'⁸¹ genoemd) nu ze gestraft worden met een correctionele gevangenisstraf en/of een geldboete. De Arbeidsauditeur zal slechts een geldboete opleggen wanneer dit als een toereikende strafmaat overkomt en er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn. Sedert 1993 was de manoeuvreerruimte voor de Auditeur hier uitermate beperkt geworden:⁸² het voorgestelde minimumbedrag mocht niet minder bedragen dan de vloerbedragen van de administratieve geldboeten bij o.m. zwartwerk en de tewerkstelling van illegale vreemdelingen. De meest recente wetswijziging⁸³ herleidt deze bedragen tot respectievelijk 40 % bij zwartwerk en 80 % bij clandestiene werknemers. Deze maatregel geeft aan de Arbeidsauditeurs wat meer ruimte om een vervolgingsbeleid te kunnen voeren.

Tabel 2 bevat een overzicht van de gevolgen die door de Auditoraten en de Studiedienst werden verleend aan geverbaliseerde inbreuken inzake zwartwerk en de tewerkstelling van illegale vreemdelingen tussen 1995 en halfweg 2000.

78. FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 2000*, FMTA, Brussel, 2000, 146.

79. J. PACOLET, A. MARCHAL, *l.c.*, 37.

80. Wet van 30 juni 1971 betreffende de Administratieve Geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, *Belgisch Staatsblad* 13 juli 1971.

81. Art. 216bis Sv. Vaak wordt de VSBG-figuur ook als 'minnelijke schikking' of zelfs als 'dading' geduid. Aangezien de strafvordering van openbare orde is, kan daar principieel niet worden over onderhandeld, laat staan een dading afgesloten. In die optiek is de benaming 'Verval van de Strafvordering tegen de Betaling van een Geldsom' de juridisch enig juiste term.

82. R. VAN DER STEICHEL, "Het vervolgings- en seponeringsbeleid van het Arbeidsauditoraat" ter gelegenheid van de door de Vakgroep Sociaal Recht Universiteit Gent i.s.m. Associatie georganiseerde studiedag *Werkgevers achter de tralies? Toezicht, aansprakelijkheid en beteuiging in het sociaal recht* te Gent op 1 december 1994.

83. Wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot Bevordering van de Tewerkstelling, *Belgisch Staatsblad* 19 februari 1998.

1
 Tabel 2: strafrechtelijke en administratiefrechtelijke gevolgen van inbreuken inzake zwarnwerk en illegale tewerkstelling (België; 1995-30 juni 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	30 juni 2000
Strafrechtelijk vervolgd* inbreuken	3 019	2 823	2 800	2 224	2 163	1 035
In behandeling bij het Auditorsaat	237	550	1 243	1 333	1 768	1 905
Opgelegde administratieve geldboeten	3 270	2 885	2 217	822	233	3
Geklasseerd zonder gevolg	6 411	6 432	4 744	1 880	491	30
In behandeling bij Directie Administratieve Geldboeten	180	1 648	4 649	6 271	5 801	1 990
Vastgestelde inbreuken	13	14	15	12	10	4 963
	117	338	653	530	456	100,0
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
						100,0
						100,0

* Onder de noemer 'strafrechtelijke vervolging' zit eveneens het Verval van de Strafvordering tegen de Betaling van een Geldsom (VBGS) vervat.

Bron: Evaluatierapport van het federaal werkgelegenheidsbeleid 2000, 147.

Hoewel het aantal strafvervolgingen, ‘minnelijke schikkingen’ en administratieve geldboeten tot 1992 vrij stabiel is gebleven⁸⁴ en schommelde tussen de 57 en 61 %, is dit beeld ondertussen ingrijpend gewijzigd. Vanaf 1993 werd een dalende trend ingezet die blijkbaar aanhoudt (hoewel de cijfers van de laatste 3 jaar zeer voorlopig zijn en dus met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd). Markant zijn de overigens teruglopende seponeringspercentages: in 1995 werd ongeveer de helft van alle processen-verbaal met betrekking tot zwartwerk of illegale arbeid zonder gevolg geklasseerd. Een dergelijk cijfer weerspiegelt een latent ongenoegen over het toenemen van de hoogte van de geldboetes en van de minimaal vastgelegde vloerbedragen voor minnelijke schikkingen op het niveau van de parketten, wat wellicht nog versterkt wordt door het gebrek aan bereidheid bij de correctionele rechtbanken om strenge straffen op te leggen en van de onderbezetting bij de Auditoraten zelf. Deze vicieuze cirkel werd enigszins doorbroken met de Wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot Bevordering van de Tewerkstelling. De wetgever preciseert dat het hier gaat om een beslissing van de Rondetafelconferentie ter bestrijding van het zwartwerk. Voortaan worden alle inbreuken op het sociaal strafrecht in beginsel behandeld via administratieve geldboeten, tenzij het openbaar ministerie van oordeel is dat, gelet op de ernst van de overtredingen, toch strafvervolging geboden is. Uitzondering op die regel zijn de inbreuken met betrekking tot de tewerkstelling van illegale werknemers. Toch werd met deze wet *geen echte depenalisering* van het sociaal strafrecht doorgevoerd. Het openbaar ministerie blijft immers alleen bevoegd om de opportuniteit van de strafvervolging te beoordelen,⁸⁵ zij het dat het parket voortaan gebonden is aan termijnen⁸⁶ om de Directeur-Generaal van de Studiedienst van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid in te lichten omtrent het precieze gevolg dat werd verleend aan processen-verbaal, voorzover zij uiteraard binnen het toepassingsgebied van de administratieve geldboeten vallen.

Uit tabel 2 blijkt dat de administratieve geldboeten sinds 1998 steeds belangrijker zijn geworden. Het aantal inbreuken dat in behandeling is bij de Studiedienst neemt jaarlijks toe, terwijl enkele jaren geleden duidelijk werd dat het opleggen van administratieve geldboeten nog niet betekent dat deze effectief en integraal kunnen worden geïnd: in 1992 werd nog 61 % van het opgelegde bedrag geïnd, 3 jaar later bedroeg dit nog amper 44 %.⁸⁷ Meer recente cijfers tonen echter aan dat de behandeling van inbreuken in verhoogd tempo werd versneld.⁸⁸ Van de inbreuken gemeld in 1993 was 42 % nog in behandeling in

84. FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 2000*, FMTA, Brussel, 2000, 147.

85. A. DE NAUW, “Toepassing van de administratieve geldboeten en administratieve sancties naar aanleiding van sociaalrechtelijke misdrijven”, in: G. VAN LIMBERGHE (ed.), *Sociaal strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1998, 250.

86. De Wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot Bevordering van Tewerkstelling voorziet in principe 2 maanden (art. 78); deze termijn wordt echter op 6 maanden gebracht wanneer het proces-verbaal betreft met betrekking tot de tewerkstelling van illegale werknemers (art. 79).

87. C. DENEVE, ‘De administratieve geldboeten: beleid, doelmatigheid en knelpunten’ ter gelegenheid van de door de Vakgroep Sociaal Recht Universiteit Gent i.s.m. Associatie georganiseerde studiedag *Werkgevers achter de tralies? Toezicht, aansprakelijkheid en beteugeling in het sociaal recht* te Gent op 1 december 1994.

88. INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Activiteitsverslag 1997*, 44.

1996 (dus na 3 jaar). Voor wat de inbreuken betreft die werden gemeld in 1994 was 34,3 % nog in behandeling na 3 jaar. Deze percentages gingen ongeveer gelijk op voor de Auditoraten en de Studiedienst. Elk had ongeveer nog de helft van het aantal dossiers in behandeling. Bij de Auditoraten was op 30 juni 1999 slechts 0,3 % van de inbreuken van 1995 en 3,1 % van deze van 1996 nog in behandeling. Bij de Studiedienst bedroeg dit respectievelijk 8,2 % (1995) en 23,1 % (1996). De *omloopsnelheid* van de dossiers blijkt dus beduidend te zijn toegenomen. Dit kan worden toegeschreven aan de kortere termijn waarbinnen de Auditoraten hun beslissing nemen en aan de bijzondere inspanning geleverd door de Studiedienst die de wervingsmachtiging verkreeg om bijkomende juristen aan te trekken. Hierdoor kon een deel van de achterstand weggewerkt worden.

De *complementariteit* tussen strafvervolgning, buitengerechtelijke afhandeling en administratieve geldboeten wordt vaak als argument gebruikt om de administratieve geldboetenprocedure te legitimeren. Er wordt dan verwezen naar het opmerkelijke resultaat in de afhandeling van de geverbaliseerde inbreuken op het sociaal strafrecht in vergelijking met het gemeen recht. Bij inbreuken op het sociaal strafrecht krijgt 60 tot 65 % van de zaken een administratief of strafrechtelijk gevolg⁸⁹ en wordt 30 % geseponeerd (bij zwartwerk of illegale tewerkstelling); in zaken van gemeen recht zou deze verhouding andersom liggen.⁹⁰ Dit frappante verschil wordt toegeschreven aan 3 oorzaken: de specifieke rol van de sociale inspectiediensten, die van het Arbeidsauditoraat en het stelsel van de administratieve geldboeten.

6. De economische uitbuiting van clandestiene arbeidskrachten: actueler dan ooit?

In 1999 kwam de strijd tegen de mensenhandel opnieuw bovenaan de politieke agenda te staan. De sterk toegenomen illegale migratiedruk op België was hiervoor verantwoordelijk.

De Wet van 30 april 1999 omvat een uitgebreid hoofdstuk⁹¹ met betrekking tot de bestraffing van werkgevers of andere tussenpersonen die voordeel proberen te halen uit de economische exploitatie van vreemde arbeidskrachten.

De algemene oriëntatienota met betrekking tot de strijd tegen de illegale arbeid werd op 29 oktober 1999 door de Ministerraad goedgekeurd. In deze krachtlijnen wordt ook het institutionele raamwerk van het Samenwerkingsprotocol uit

89. Wat weliswaar beduidend lager ligt dan de 70 % die werd gehaald tussen 1988 en 1992, zie C. DENEVE, "De sociale strafrechtspleging op een keerpunt? 70 % vervolging in sociale misdrijven", *Arbeidsblad* 1991, 2, 86-94.

90. FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1997*, FMTA, Brussel, 1997, 119; FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1998*, FMTA, Brussel, 1998, 137; FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1999*, FMTA, Brussel, 1999, 148; FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 2000*, FMTA, Brussel, 2000, 148.

91. Voor een beknopt maar degelijk overzicht, zie ECOTEC Research & Consulting Limited, *l.c.*, 7.

1993 in belangrijke mate vernieuwd.⁹² Zo zou het bestaande Directiecomité worden vervangen door een Federaal Comité voor de Strijd tegen de Illegale Arbeid (STRILLAR) dat rechtstreeks onder het gezag van de Ministerraad wordt geplaatst. De Arrondissementele Inspectiecellen zullen operationeel blijven (CELAR), maar worden geleid door een Arbeidsauditeur.⁹³

Aangezien de sociale inspectiediensten bijzonder goed geplaatst zijn om de mensenhandel aan te pakken (zie hoger), hebben de Federale Ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken⁹⁴ besloten hun krachten te bundelen en gezamenlijke acties te ontwikkelen. Dit resulteerde in mei 2001 in een Samenwerkingsprotocol tussen de Inspectie Sociale Wetten enerzijds en de Sociale Inspectie anderzijds.⁹⁵ In een eerste stadium is het protocol beperkt⁹⁶ tot beide vernoemde inspectiediensten, gelet op hun ervaring en specialisatieniveau bij de bestrijding van de mensenhandel.

De werkwijze is zo gestructureerd dat er in ieder gerechtelijk arrondissement of regio maandelijks gemiddeld één controleactie uitgevoerd wordt, *bovenop* de normale werking en bij voorkeur in één van de sectoren met een verhoogd risico op mensenhandel. Twee nationale coördinatoren waken over de correcte uitvoering van de geplande acties.

Tabel 3: gerichte controle-acties in de strijd tegen de illegale arbeid (Samenwerkingsprotocol ISW-SI, mei-december 2001)*

Aantal gecontroleerde instellingen	1 013
Aantal gecontroleerde personen	1 862
waarvan zelfstandigen	426
waarvan werknemers	1 436
	in %
Aantal aangetroffen legaal tewerkgestelde vreemde arbeidskrachten	845
aandeel t.o.v. het totaal aantal gecontroleerde personen	45,4
aandeel t.o.v. het totaal aantal gecontroleerde werknemers	58,8

92. Momenteel wordt een voorontwerp van wet besproken in de schoot van de regering.

93. Dit stuitte op onbegrip en verbazing bij de sociale inspectiediensten, omdat Arbeidsauditeurs veelal veraf blijken te staan van de opsporingspraktijk, zie J. PACOLET, A. MARCHAL, *l.c.*, 205-206. Anderzijds blijkt het wisselend voorzitterschap tussen de verschillende sociale inspectiediensten ook niet behoorlijk te functioneren, omdat er geen echte beleidsverantwoordelijkheid werd vastgelegd en evenmin in bijkomende werkmiddelen werd voorzien.

94. In een interview met het Radio 1-programma *Voor De Dag* maakte Federaal Minister van Sociale Zaken Frank VANDENBROUCKE op 5 juni 2001 bekend dat de strijd tegen de illegale arbeid aanzienlijk zou worden opgevoerd. Hij verwees in dit interview niet alleen naar een nauwere samenwerking tussen de Sociale Inspectie en de Inspectie Sociale Wetten, maar pleitte ook voor een uitbreiding van de bevoegdheden van sociaal controleurs in de strijd tegen de mensenhandel. Ook de noodzaak van een coherent vervolgings- en bestraffingsbeleid werd onderstreept, een domein waarin dixit VANDENBROUCKE “de Minister van Justitie initiatieven zou kunnen nemen”.

95. *Protocol betreffende de Samenwerking inzake de Bestrijding van de Mensenhandel afgesloten tussen de Sociale Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en de Inspectie van Sociale Wetten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid*, Brussel, mei 2001.

96. Dit belet evenwel niet dat, in een volgende fase, andere sociale inspectiediensten (zoals die van de RSZ en van de RVA) bij het protocol betrokken kunnen worden.

Aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelde vreemde arbeidskrachten	416
aandeel t.o.v. het totaal aantal gecontroleerde personen	22,3
aandeel t.o.v. het totaal aantal gecontroleerde werknemers	29,0

* Deze cijfers zijn afkomstig uit lopende onderzoeken en dus vatbaar voor wijzigingen.

Bron: Tussentijdse evaluatie Samenwerkingsprotocol Sociale Inspectie en Inspectie Sociale Wetten, 4 maart 2002.

Na een periode van 8 maanden wordt in tabel 3 duidelijk dat bij gerichte controleacties bijna 30 % illegaal tewerkgestelde werknemers werden aangetroffen. Dit is een verontrustend hoog cijfer, met bovendien een sterke sectorale dimensie: de horecasector, de land- en tuinbouw en de bouwnijverheid zijn veruit het zwaarst getroffen. Opmerkelijk is ook de concentratie van bepaalde nationaliteiten in enkele sectoren. Zo werden alle illegaal tewerkgestelde Indiërs aangetroffen in de land- en tuinbouwsector, vormen Polen veruit de grootste groep in de bouwnijverheid en worden Chinezen massaal tewerkgesteld in hun eigen horeca-ondernemingen. Het is evident dat deze sectoren ook in de nabije toekomst het voorwerp zullen blijven uitmaken van strenge controles.

Hoewel de samenwerking tussen beide inspectiediensten zeer goed is verlopen, waren de acties meestal *tijdrovend* en *zeer arbeidsintensief*. Om de economische uitbuiting in het kader van de mensenhandel terug te dringen, zullen bijkomende handhavingsinspanningen moeten worden geleverd. De oprichting van een Databank Mensenhandel door de Sociale Inspectie moet alvast de efficiëntie van de controles verhogen. Deze operationele⁹⁷ databank vormt de sociaalrechtelijke pijler⁹⁸ van het centrale *Informatie- en Analysecentrum inzake Mensenhandel* (IAM) dat door Minister van Justitie VERWILGHEN werd gelanceerd in het kader van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan 2000. De nakende digitale revolutie in de sociale zekerheid⁹⁹ biedt overigens niet alleen mogelijkheden tot administratieve vereenvoudiging, maar reikt ook nieuwe perspectieven¹⁰⁰ aan in de strijd tegen de sociale fraude. De Federale Ministers van Sociale Za-

97. Momenteel wordt gewerkt aan de eerste concrete toepassingen.

98. Waarbij de sociale inspectiediensten zélf dienen in te staan voor de analyse en het beheer van de toegeleverde informatie.

99. In het kader van *e-government* fungeert de portaalsite <http://sociale-zekerheid.be> sedert 1 mei 2002 als het unieke elektronische sociale zekerheidsloket voor werkgevers. Momenteel kan de aangifte van het begin en het einde van een tewerkstelling elektronisch meegedeeld worden aan de RSZ. Ook de kwartaalaangifte kan reeds op deze wijze worden overgemaakt. Vrijwillig instappen kan ook en brengt verschillende voordelen met zich mee, zoals de vereenvoudiging van sommige sociale documenten. Het toepassingsgebied van de verplichte onmiddellijke aangifte van de tewerkstelling (DIMONA) wordt vanaf 1 januari 2003 uitgebreid tot alle werkgevers. De algemene verwachting is dan ook dat het gebruik van *e-government* binnen de sociale zekerheidsadministratie explosief zal stijgen.

100. Het *OASIS*-project is een samenwerkingsverband van de verschillende sociale inspectiediensten en heeft tot doel de gegevens van de verschillende databanken volgens bepaalde scenario's te ver-

ken en Tewerkstelling en Arbeid gaven ook de wens te kennen om de sociale inspectiediensten van meer personeel te voorzien. Ook de samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie moet worden verbeterd. Er werd bij de tussentijdse evaluatie van het samenwerkingsakkoord Sociale Inspectie - Inspectie Sociale Wetten immers gewag gemaakt van “een reeks belemmeringen, die o.m. verband hielden met een *slechte kennis* van de problematiek”.¹⁰¹ Vandaar ook het voorstel om gemeenschappelijke vormingsdagen te organiseren rond de sociaalrechtelijke invalshoek van de strijd tegen de mensenhandel.

7. Besluit

De sociale inspectiediensten bekleden een vrij unieke positie in een multi-disciplinair handhavingsbeleid ter bestrijding van de mensenhandel. Inbreuken op de sociale zekerheidswetgeving hebben voor betrapte overtreders vaak zware financiële gevolgen. Bovendien beschikken sociaal controleurs over verregaande bevoegdheden, waardoor hun *potentiële* slagkracht aanzienlijk versterkt wordt. In de praktijk kampen deze bijzondere inspectiediensten echter met serieuze moeilijkheden die de alom geprezen geïntegreerde aanpak van de mensenhandel soms tot holle retoriek doet verworden.

Hoewel mensenhandel bij uitstek een internationaal karakter heeft, is de *grensoverschrijdende* samenwerking tussen sociale inspectiediensten uit de verschillende lidstaten van de Europese Unie veeleer bescheiden te noemen. Het IAO-Verdrag nr. 81 voorziet nochtans expliciet mogelijkheden tot informatie-uitwisseling¹⁰² tussen arbeidsinspecties van die Staten waar het Verdrag gelding heeft. De IAO voorziet echter geen kader waarin deze informatie-uitwisseling gestructureerd kan plaatsvinden. In de praktijk heeft dit vaak geleid tot bilaterale bijstandsakkoorden tussen afzonderlijke en nationaal georganiseerde sociale inspectiediensten.¹⁰³ Op het vlak van operationele internationale samenwerking moet er echter nog veel gebeuren, ook naar de bestrijding van illegale arbeid toe. Zo sloot het EU-Besluit¹⁰⁴ over een gedragscode ter bestrijding van uitkerings- en bijdragefraude in 1999 bij voorbaat uit dat er een nieuwe overkoepelende instelling zou worden opgericht. Nationale verbindingsbureaus moeten instaan voor de informatie-uitwisseling en de coördinatie van het sociaal handhavingsbeleid op Europees niveau. Het toekomstige Federaal Comité voor Directie en Coördinatie (CODICO) zou voor België als liaison kunnen gaan

→
gelijken om via alarmsignalen potentiële fraudestructuren bloot te leggen, zie RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVORZIEIENING, *Jaarverslag 2001*, 61.

101. Tussentijdse evaluatie van het Samenwerkingsprotocol Sociale Inspectie-Inspectie Sociale Wetten, 4 maart 2002, 5.

102. Zie inzonderheid art. 5a van het voormeld Verdrag.

103. INSPECTIE SOCIALE WETTEN, *Jaarverslag 1998*, 2.

104. Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 22 April 1999 on a Code of Conduct for improved cooperation between authorities of the Member States concerning the combating of transnational social security benefit and contribution fraud and undeclared work, and concerning the transnational hiring-out of workers, *Official Journal* C 125, 6 May 1999.

fungeren, ware het niet dat over grensoverschrijdende samenwerking tegen de sociale fraude op Europees niveau niks meer werd vernomen ...

Het College van Procureurs-Generaal en de Minister van Justitie hebben nog steeds geen algemene richtlijnen met betrekking tot het sociaal handhavingsbeleid uitgevaardigd. Een recent opgerichte werkgroep buigt zich momenteel over de opportuniteit en haalbaarheid van dergelijke richtlijnen.¹⁰⁵ Parketmagistraten blijken veeleer weigerachtig te staan tegenover een effectieve participatie van sociale inspectiediensten aan de strijd tegen de mensenhandel. Geregeld overleg¹⁰⁶ en vormingsinspanningen kunnen hier misschien een mentaliteitsverandering bewerkstelligen, wanneer die tenminste gekoppeld zijn aan een structurele oplossing voor de problematiek van informatie-uitwisseling in de fase van het strafrechtelijk vooronderzoek.

Het is overigens zeer opvallend dat de Federale Ministers VANDENBROUCKE en ONKELINX resoluut de leiding hebben genomen van de strijd tegen de mensenhandel. Gerichte controles in risicosectoren hebben immers de ontstellende omvang van de arbeidsexploitatie blootgelegd. Beide excellenties beschikken met respectievelijk de Sociale Inspectie en de Inspectie van Sociale Wetten over diensten die zich in meerdere of mindere mate hebben gespecialiseerd in de materie. Beleidsverantwoordelijken op Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn doorgaans eerder overtuigd van het nut van de sociale inspectiediensten in de strijd tegen de mensenhandel dan hun collega's op Justitie en Binnenlandse Zaken omdat zij zich door de strijd tegen het zwartwerk meer bewust zijn van de effecten op het niveau van de sociale zekerheid. In een fraudegevoelige sector als de horeca werd er tussen 1993 en 1995 door de RSZ een gevoelige stijging genoteerd van het aantal aangegeven werknemers en van het bedrag van de sociale zekerheidsbijdragen. Een belangrijk deel van deze stijging kan ongetwijfeld toegeschreven worden aan de toegenomen controles¹⁰⁷ op het zwartwerk door de sociale inspectiediensten sedert 1993. De noodzaak aan een coherent vervolgingsbeleid tegen werkgevers die illegale arbeidskrachten te werk stellen en het opleggen van strenge straffen blijft echter groot. Op de magistratuur rust dus een verpletterende verantwoordelijkheid, immers "*le reproche d'incohérence et l'insatisfaction publique vis-a-vis du fonctionnement judiciaire provoquent une tendance aux interventions du pouvoir exécutif*".¹⁰⁸

105. Schriftelijk antwoord van Advocaat-Generaal M.-A. FRANQUINET, ref. N°.D.83/5.16/M10/D.N., Parket-Generaal bij Hof van Beroep te Luik, 21 januari 2002.

106. B.v. in het kader van het operationele expertisenetwerk 'Mensenhandel en mensensmokkel'.
107. FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid, Evaluatierapport 2000*, FMTA, Brussel, 2000, 146.

108. J. HUBIN, 'Essai de politique criminelle en matière de droit penal social', *Revue de Droit Pénal et du Criminologie* 1995, 2, 771-839 [829].