

Matroesjka's: tien jaar later

Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid?

GERT VERMEULEN

INLEIDING

Vele lezers zullen zich de Mensenhandelwet van 13 april 1995 herinneren. Hij kwam tot stand tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de parlementaire commissie die was opgericht om de schrijnende mensenhandelpraktijken te onderzoeken die journalist Chris De Stoop begin jaren '90 onder de (onder meer politieke) aandacht had gebracht. Inmiddels is tien jaar verstreken en is er veel gebeurd, zowel wat het fenomeen als het beleid betreft. Op 14 januari 2005 diende de regering trouwens bij de Kamer een wetsontwerp in ter versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Tijd dus voor enige analyse, evaluatie en duiding.

FENOMEEN

Op de reële omvang en karakteristieken van de diverse vormen van mensenhandel hebben we in wezen nog maar steeds een pijnlijk beperkt zicht. Degelijke epidemiologische gegevens zijn eenvoudigweg niet beschikbaar, noch in Europa noch daarbuiten; wel veel schattingen, gissingen en soms wilde extrapolaties van fragmentarisch statistisch materiaal. Niettemin zijn er goede kwalitatieve indicaties dat het fenomeen, althans in Europa, danig is veranderd. Gedwongen prostitutie bestaat natuurlijk, maar het stereotiepe plaatje van begin tot midden jaren '90 klopt niet (meer). Dat in de meeste gevallen nietsvermoedende vrouwen in de prostitutie worden gelokt en gedwongen, en worden opgesloten, vernederd en geslagen, is onjuist. Zelfs de meeste officiële (bij slachtoffercentra geregistreerde) slachtoffers van vrouwenhandel in ons land, bijvoorbeeld, geven aan bewust en met voorkennis van zaken naar hier te zijn gekomen (waarmee niet gezegd is dat het een gemakkelijke keuze betrof en er naderhand geen problemen zijn gerezen). Verder lijkt ook de traditioneel vrij enge beleids- en praktijkfocus op mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie van vrouwen achterhaald. In elk geval is er geen goede empirische basis voor. Het zelfde geldt voor kinderhandel met het oog op seksuele exploitatie in prostitutie of pornografie. Vergelijken met de aandacht die er naar toe gaat, is het aantal geregistreerde gevallen in West-Europa alvast bijzonder laag. Een mogelijk minstens even groot 'probleem' als de handel met het oog op seksuele exploitatie (van vrouwen en kinderen) is die met het oog op uitbuiting van arbeid of diensten. Alleen verkoopt seksuele uitbuiting in de publieke opinie beter. Met uitbuiting van arbeid of diensten zal het immers toch nooit zo een vaart lopen: de betrokken(en) (vreemdelingen) zullen er wel voor gekozen hebben in omstandigheden te werken of diensten te verlenen die weliswaar slecht zijn maar nog steeds beter dan in hun land van origine. Zelden hanteert men een zelfde redenering voor arbeid of dienstverlening in de seksuele sfeer. Feit is dat we de men-

senhandel voor arbeids- of dienstenexploitatie niet goed in beeld hebben, een beperkte uitzondering voor de uitbuiting van (diplomatiek) huispersoneel (wellicht opnieuw wegens voldoende mediatiek) niet te na gesproken. In beleids-, politie- en mediakringen gaat verder ook nogal wat aandacht uit naar mensenhandel met het oog op orgaan- of weefseldiefstal of -transplantatie - opnieuw zonder degelijke empirische grond. Erg verrassend tenslotte - bevreemdend eigenlijk - is dat vrijwel niemand strafrechtelijke aandacht schenkt aan kinderhandel met het oog op illegale adoptie - naar verluid nochtans naar omvang een zeer reëel probleem.

STANDAARDBELEID

Beleidsmatig zijn we, kort gezegd, zeker in België en de EU, tot een soort standaardrecept gekomen voor de aanpak van mensenhandel en -smokkel. Het bestaat uit een geïntegreerde mix van straf-, administratief- en sociaalrechtelijke actie, in combinatie met een vleugje slachtofferaandacht. Iets concreter betekent dit het volgende. Mensenhandelaars en smokkelaars moeten vooreerst via het strafrecht worden aangepakt. Illegale migratie en misbruik van legale migratiemechanismen vervolgens - al te vaak gezien of voorgesteld als oorzaak van slachtofferschap van mensenhandel - moeten administratiefrechtelijk worden bevochten, met name door strengere grenscontroles, door verhoogde beveiliging van reis- en verblijfsdocumenten of nog, bijvoorbeeld, door het bemoeilijken van schijnhuwelijken, misbruik van gezinshereniging of van het au pair-statuut. Liefst gaat zulke verscherpte administratiefrechtelijke aanpak overigens gepaard met - opnieuw - rigoureuze strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld inzake illegale grensoverschrijding, mensensmokkel of documentvervalsing. Verder moeten sociale inspectie en inspectie sociale wetten via gerichte controles en acties tegen zwartwerk, koppelbazerij en tewerkstelling van illegalen ook hun verantwoordelijkheid nemen in de bestrijding van mensenhandel en -smokkel, en dient de controle op tewerkstelling van buitenlandse werknemers en de afgifte van arbeidsvergunningen en -kaarten verstrakt. Slachtoffers van mensenhandel, tenslotte, moeten liefst mee verantwoordelijkheid opnemen in de strijd tegen hun uitbuiters. Althans worden ze aangemoedigd om in strafrechtelijke procedures te getuigen tegen vermoede mensenhandel- en smokkelaars zodat justitie de nodige successen zou kunnen boeken. Slachtoffers met illegale status mogen, als ze beslissen met justitie mee te werken en in de mate dat hun getuigenis als voldoende belangrijk wordt beschouwd, tijdelijk verblijf houden op het grondgebied en er zelfs legaal werken, t.t.z. tot ze justitie niet langer tot nut kunnen zijn. Voorwaarde in België is ook dat ze vooraf zijn aangemeld bij een van de officiële slachtoffercentra, die hen o.m. psycho-sociale begeleiding bieden en helpen bij het zoeken naar werk. Ook al volgt in een toenemend aantal gevallen om humanitaire redenen een permanente verblijfsvergunning, de regel blijft repatriëring (in principe: vrijwillig) of een hernieuwde 'keuze' voor de illegaliteit. Diezelfde opties hebben uiteraard ook slachtoffers die, wanneer ze - na een korte 'reflectieperiode' die hen daartoe wordt 'ge Gund' (ze moeten pas na die periode in principe het grondgebied verlaten) - beslissen om niet met justitie samen te werken.

BLIJVENDE VERMENGING MENSENHANDEL- EN MENSENSMOKKELDEBAT

Verder bestaat ook nog groot inzicht in de kernoorzaken van migratie, met het verschil in rijkdom en kansen tussen landen van oorsprong en bestemming op kop. Voorlopig heeft dit echter nog niet geleid tot een gewijzigde migratiepolitiek - een die uitgaat van

het besef dat mensensmokkel en mensenhandel (die zich daar via schuldbinding gemakkelijk op ent) evenredig toenemen met het aanscherpen van het migratiebeleid. Het almaar strakker afgrenzen van het Belgische of Europese grondgebied creëert immers een almaar lucratiever markt voor illegale migratie. Een strikte migratiepolitiek is m.a.w. volkomen contraproductief in de strijd tegen mensensmokkel en -handel, die er precies door worden gevoed. Nu mogen en moeten beleidsmakers uiteraard keuzes maken. Zo is de Belgische of Europese keuze voor een strikt migratiebeleid in wezen uitsluitend gebaseerd op een algehele, partij-overschrijdende 'eigen volk eerst'- of 'eigenbelang eerst'-reflex, ingegeven door vrees dat een meer open migratiepolitiek onze levensstandaard naar beneden zou halen of onze cultuur ondergraven. Politiek correcter en aantrekkelijker is natuurlijk om voor te houden (en uiteindelijk bijna zelf te gaan geloven) dat strenge grenscontroles en bestrijding van illegale migratie (netwerken) noodzakelijk zijn om de schrijnende uitbuiting van economisch kwetsbaren door mensensmokkel- en handelaars een halt toe te roepen. Het is wellicht nuttig dat beleidsmakers (en burgers) uitkomen voor de keuzes die ze maken - zonder gêne. Dat verheldert het plaatje: eigen en Europees belang eerst, en dus grenzen dicht, met als bijgevolg - jammer - een verhoogde kwetsbaarheid voor mensenhandel en uitbuiting van 'illegale' migranten. Gedaan met de collectieve beleidshypocrisie die precies het omgekeerde voorhoudt.

Verder verschillen ook de redenen om mensensmokkel en mensenhandel aan te pakken fundamenteel van elkaar.

Strafbaarstelling en bestaffing van *mensensmokkel* of georganiseerde illegale migratie beoogt de bescherming van het grondgebied of van de eigen (nationale) economische of andere wezenlijk geachte belangen. Niets anders. Bescherming van de menselijke waardigheid is niet aan de orde. Mensensmokkel is een epifenomeen van het definiëren van immigratie als illegaal en van het optrekken van allerlei praktische, administratieve en juridische dammen tegen de ongewenste influx van 'illegalen'. Kandidaat-migranten uit landen buiten de Europese vrij-personenverkeer-zone komen er in principe niet in zonder geldig visum en/of andere reis- of verblijfsdocumenten. Gelukkig voor hen zijn er mensensmokkelroutes en mensensmokkelaars, op wiens diensten ze beroep kunnen doen. Met deze laatste gaan ze een eenvoudige dienstenovereenkomst aan: tegen betaling zullen de mensensmokkelaars hulp leveren bij hun illegale migratie en grensoverschrijding. Mensensmokkel is weliswaar profijtgericht, maar wezenlijk *vraaggestuurd*. Op zich is er in hoofde van de kandidaat-migrant mensenrechtelijk gezien bijgevolg niets mis mee, wel integendeel bijna.

Voor *mensenhandel* is dat geheel anders. Niet winst oogmerk en (illegale) grensoverschrijding, maar geweld, dwang, onvrijheid, misleiding, bedrog of misbruik van positie zijn kernelementen van het strafrechtelijk begrip mensenhandel. De aanpak ervan heeft m.a.w. alles te maken heeft met de bescherming van personen tegen gedwongen of onvrije exploitatie. Vaak - zeker niet altijd - volgt mensenhandel op illegale binnenkomst. Daarbij is mogelijk gebruik gemaakt van de diensten van mensensmokkelaars, waarbij de uitvoering van de met hen gesloten dienstenovereenkomst problemen kan doen rijzen. Zo heeft de kandidaat-migrant misschien gekozen voor illegale migratie 'op krediet'. De smokkelaar treedt dan bereidwillig op als prefinancier. Af- of terugbetaling kan later, bijvoorbeeld in een transitland of het land van bestemming. Negatief gesteld heet dit 'schuldbinding'. Nu zijn de risico's bij het gebruik maken van 'illegale' smokkeldiensten groter dan voor andere diensten. In die illegale context geniet de migrant immers niet de normale bescherming van de wetgeving inzake consumentenkrediet (hij kan zich bijvoorbeeld niet bedenken) of consumenten-

bescherming. Ook kan hij/zij niet in rechte de correcte uitvoering van de overeenkomst eisen, noch de ontbinding ervan of schadevergoeding, net zo min als hij/zij een beroep kan doen op een klachtencommissie of ombudsdienst ingeval de verstrekking van diensten gebrekkig blijkt (hij/zij wordt bijvoorbeeld opgepakt, niet tot in het beloofde bestemmingsland gesmokkeld of vervoerd in omstandigheden waarover onvoldoende duidelijkheid bestond). Hetzelfde geldt wanneer de mensensmokkelaar bedrog pleegt (de tewerkstellingsmogelijkheden of -omstandigheden in het bestemmingsland zijn bijvoorbeeld fundamenteel anders dan uitdrukkelijk overeengekomen of voorgespiegeld). De bewust en gewild aangegane dienstenovereenkomst inzake het vergemakkelijken van of hulp bieden bij illegale migratie ruimt dus soms de plaats voor scenario's waarin van reële vrije wil en geïnformeerde weloverwogen keuzes geen sprake meer is. Dan is er sprake van mensenhandel. De noodzaak van de aanpak daarvan staat buiten kijf. Dwang of onvrijheid gaat in tegen de menselijke waardigheid en moet worden aangepakt. Fatsoensgewijs kunnen we overigens ook niet anders dan verantwoordelijkheid te nemen voor de onontkenbare - want alhier zichtbare - negatieve gevolgen van het in stand houden van de armoedekloof en het gevoerde migratiebeleid.

Laat niemand dus nog zowel de strijd tegen mensenhandel als die tegen mensensmokkel motiveren vanuit humanitaire motieven. Die laatste is niets anders dan de doorgedreven uiting van een strikt binnenkomstbeleid, met eigenbelang als motivatie, en heeft niets van doen met het tegengaan van gedwongen exploitatie of onvrijheid.

NIEUWE INTERNATIONALE EN EUROPESE NORMEN ...

Het belang van een helder onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel is intussen goed in de internationale gemeenschap doorgedrongen. Op VN-niveau werd op 15 november 2000 een Verdrag tegen transnationale georganiseerde criminaliteit gesloten, met daaraan o.m. twee protocollen gehecht: een ter bestrijding van migrantensmokkel, het andere ter bestrijding van mensenhandel. Het zelfde geldt voor de EU: de vereiste minimumstrafbaarstellingen inzake mensensmokkel (letterlijk: bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf) en mensenhandel zijn in afzonderlijke kaderbesluiten vervat, respectievelijk van 28 november 2002 en 19 juli 2002.

Volgens het VN-mensenhandelprotocol en het EU-kaderbesluit van juli 2002 - die als het internationale c.q. Europese gemeenrecht inzake mensenhandel kunnen worden beschouwd - is er sprake van mensenhandel wanneer een persoon wordt aangevoerd, vervoerd, overgebracht, gehuisvest, opgenomen of onder iemand anders' controle wordt gebracht met het oog op de uitbuiting van diens arbeid of diensten, op diens seksuele exploitatie (in prostitutie, in pornografie of anders) of (in de VN-definitie) op het wegnemen of transplanteren van diens organen of weefsels, en dit voor zover daartoe, althans waar het meerderjarigen betreft, gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld, bedreiging, misleiding of fraude, misbruik wordt gemaakt van machtspositie of van een situatie van kwetsbaarheid, dan wel geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verwerven van een persoon die over de te exploiteren persoon controle heeft. Voor minderjarigen is er sprake van mensenhandel ook zonder dat een van voornoemde middelen is aangewend. Best complex, op het eerste gezicht. In klassieke Belgische strafrechtstermen valt het echter nogal mee: de materiële elementen van het misdrijf zijn enerzijds een *bewegingselement* (aanwerven, vervoeren, ...) en anderzijds een element dat *dwang* inhoudt dan wel *onvrijheid of afwezigheid van vrije keuze en toestemming* impliceert; verder is een *gans bijzonder opzet* vereist, te

weten: exploitatie of misbruik in de arbeids/diensten- of seksuele sfeer of wegnemen van organen/weefsels.

... VERGELEKEN MET DE HUIDIGE BELGISCHE WETGEVING ...

Het EU-kaderbesluit van juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel gaat in wezen terug op een gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, dat in februari 1997 door de Raad van de EU op *Belgisch initiatief* werd aangenomen. Na de parlementaire onderzoekscommissie waaraan hierboven werd herinnerd, wou ons land het mensenhandelprobleem ook op de Europese agenda plaatsen en legde het een voorstel neer voor een gemeenschappelijk optreden ter zake van de EU-lidstaten; na de zomer 1996 vormde de Belgische regering haar eerdere voorstel om tot een voorstel van gemeenschappelijk optreden inzake mensenhandel én sekuele uitbuiting van kinderen, dat uiteindelijk in februari 1997 werd aangenomen. De Stoop en Dutroux hebben het ver geschopt. Punt hier is echter vooral dat de basis van de nieuwste VN- en EU-mensenhandeldefinities - met dwang of onvrijheid als wezenselement - reeds in het Belgische EU-initiatief van kort na de Mensenhandelwet van 1995 was vervat. Overigens koppelde ook die wet - althans voor wat art. 77bis Vreemdelingenwet en art. 380, §3 Sw. betreft - op zijn beurt reeds strafbaarheid aan het gebruik van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang, dan wel aan het misbruik dat wordt gemaakt van de bijzonder kwetsbare positie waarin een persoon om bepaalde redenen kan verkeren. Los van de precieze bewoordingen en *ampleur* van de bepalingen, bevat de huidige wetgeving dus in niet onbelangrijke mate al het tweede materieel element dat de nieuwe internationale definities vereisen: het element van dwang of onvrijheid. Spijtig genoeg is dit nog niet het geval voor de misdrijven in de artt. 379, 380, §1, 1° en §2 Sw., die art. 11 van de Mensenhandelwet eveneens als mensenhandel bestempelt. Ook wat het bewegingselement aangaat, zit de huidige wetgeving niet slecht. We vinden het op hoofdlijnen terug in art. 380, §1, 1° Sw. (aanwerven, meenemen, wegbrengen of bij zich houden) en treffen het in een specifieke verschijningsvorm (illegale binnenkomst, doorreis of illegaal verblijf) aan in art. 77bis Vreemdelingenwet.

Het is eigenlijk vooral m.b.t. het gans bijzonder opzet dat de nieuwste definities vereisen, dat de huidige Belgische mensenhandelwetgeving nog wezenlijk dient bijgespijkerd. Art. 380, §1, 1°, §2 en §3 doelt namelijk enkel op seksuele exploitatie (met het oog op het plegen van ontucht of prostitutie) maar omvat niet de situaties waarin arbeids- of dienstenexploitatie of het wegnemen van organen of weefsel als doel gelden. Ook art. 77bis Vreemdelingenwet dicht die lacune maar in zeer beperkte mate. De bepaling vereist weliswaar alleen gewoon opzet en geen specifiek oogmerk, waardoor ze volledig neutraal is wat het type van beoogde exploitatie aangaat, maar slaat enkel op situaties van illegale binnenkomst, doorreis of illegaal verblijf. Eigenlijk bestraft het artikel dus mensensmokkel in de hypothese dat het dwang- of onvrijheidselement dat mensenhandel typeert, voorhanden is. Met de mensenhandelwet van 1995 hadden we dus het onderscheid tussen beide concepten nog niet echt helder. In het licht van de nieuwe internationale normen kan ook daaraan best worden geredigeerd. Blijvende confusie tussen mensenhandel en mensensmokkel - het werd hiervoor aan de orde gesteld - heeft perverse effecten.

... EN MET HET ONTWERP VAN NIEUWE BELGISCHE WETGEVING

Het wetsontwerp van 14 januari 2005, dat overigens in weinig afwijkt van het voorontwerp waarover in de schoot van de regering reeds in juli 2004 overeenstemming werd bereikt, heeft precies als bedoeling het Belgisch recht in overeenstemming te brengen met de hiervoor genoemde VN-protocollen en EU-kaderbesluiten ter bestrijding van mensenhandel en -smokkel.

Daartoe voorziet het ontwerp o.m. een wijziging van art. 77bis Vreemdelingenwet, waarin nog uitsluitend naar mensensmokkel zou worden verwezen. Verder wordt gekozen voor het expliciet inschrijven, in het Strafwetboek alleen, van een strafbaarstelling 'mensenhandel' (art. 433quinquies Sw.), die uiteraard zowel op vreemde als Belgische slachtoffers slaat.

Positief is dat zowel seksuele exploitatie, arbeidsexploitatie als orgaan- of weefsel-diefstal en -transplantatie worden aangegeven als mogelijke doeleinden waarop mensenhandel kan gericht zijn, geheel zoals de internationale definities vereisen. Daarmee wordt ineens de belangrijkste tekortkoming in de huidige wetgeving (*supra*) onder- vangen. Enigszins verrassend, en m.i. minder positief, is dat de mogelijke doeleinden nog ruimer worden geformuleerd. Ook de werving, het vervoer, de overbrenging ... (bewegingscomponent) van een persoon met het oog op diens exploitatie in bedelarij (door een andere persoon dan de vervoerder, overbrenger enz.) of zelfs, in algemene zin, om hem te dwingen eender welk(e) misdaad of wanbedrijf te plegen, zou het etiket 'mensenhandel' meekrijgen.

Parallel moet er volgens het ontwerp een aparte strafbaarstelling 'exploitatie van bedelarij' komen (art. 433ter Sw.), waarbij het, blijkens de toelichting, 'niet de bedoeling [is] het misdrijf bedelarij opnieuw strafbaar te stellen maar wel, naar het voorbeeld van prostitutie, eenieder te straffen die andermans bedelarij uitbuit'. Zowel de autonome strafbaarstelling (op zich een verbreding en verruiming tot volwassenen van het huidige art. 82 Jeugdbeschermingswet, dat zou worden opgeheven) als de mensenhandelvariant gericht op zulke exploitatie, doen vragen rijzen. Vooreerst moet worden beklom- toond dat in geen enkele internationale discussie mensenhandel met het oog op exploitatie van bedelarij aan de orde is gesteld en dat geen enkele internationaal rechtsinstrument tot de separate strafbaarstelling ervan oproept, behalve, in een enkel geval, voor wat minderjarigen betreft. Ongetwijfeld heeft dit te maken met het feit dat, zo er al een reëel groot probleem bestaat met zulke vorm van mensenhandel, deze wel- licht perfect kan worden aangepakt via de kwalificatie mensenhandel met het oog op de exploitatie van arbeid of diensten (voor België dus op basis van het nieuw voorge- stelde art. 433quinquies, §1, 3° Sw.). Verder moet de vraag worden gesteld of de nieuwe dubbele strafbaarstelling inzake (mensenhandel gericht op) exploitatie van bedelarij niet in hoofddorde door motieven van 'morele' openbare orde is ingegeven. Misschien is de echte reden ervoor wel dat straten, pleinen of winkelcentra handiger 'bedelaarvrij' kunnen worden gemaakt of gehouden als dat gebeurt uit zogenaamd mensenrechte- lijke bekommernis. Interessant is dat kennelijk nog een aantal andere Europese landen met een zelfde idee spelen, mogelijk om dezelfde redenen.

Dat verder ook het vervoer, de overbrenging ... (bewegingscomponent) van een per- soon om deze te dwingen een misdaad of wanbedrijf te plegen als 'mensenhandel' dient bestraft, komt helemaal uit de lucht vallen. Uiteraard is het dwingen van een persoon een misdrijf te plegen, problematisch. Enkel is het onduidelijk waarom de normale regels inzake mededaderschap (zie met name art. 66, lid 3 Sw.) plots niet meer zouden kunnen volstaan om zulke situatie aan te pakken. Dat het voorafgaan aan zulke dwang

van vervoer, overbrenging enz. de afzonderlijke strafbaarstelling zou verantwoorden, kan evenmin worden aangenomen. In de bewegingscomponent kan immers nooit de echte ratio gelegen zijn voor een kwalificatie als mensenhandel (de Europese Expertengroep Mensenhandel bevestigt dit trouwens in zijn uitstekende eindrapport van eind januari). De verwijzing in de memorie van toelichting dat het hier een eenvoudige bevestiging betreft van een 'moderne' invulling die in recente Belgische rechtspraak aan de notie mensenhandel is gegeven in zaken van drugshandel en diefstallen, overtuigt niet. Bedoelde rechtspraak had immers betrekking op gevallen van illegale binnenkomst waarbij misbruik is gemaakt van de kwetsbare toestand van betrokkenen (in de zin van het huidige art. 77bis Vreemdelingenwet) door deze te dwingen drugs te verkopen of diefstallen te plegen, terwijl hen een geheel ander activiteitenpatroon was voorgespiegeld. De veroordeling voor mensenhandel werd m.a.w. niet afgeleid uit het feit dat betrokkenen waren gedwongen om misdrijven te plegen, wel uit het feit dat er sprake was van mensensmokkel in combinatie met een dwang-, misleidings- of onvrijheidselement dat het tot mensenhandel maakt (*supra*). Het plegen van misdrijven als doel staat daarvan totaal los. Het andere argument dat de memorie aanreikt, namelijk dat Verdrag nr. 182 van de Internationale Arbeidsorganisatie het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van kinderen verbiedt voor ongeoorloofde praktijken, zoals b.v. drugsproductie of -handel, overtuigt al evenmin. Vooreerst slaat het Verdrag enkel op kinderen, zodat onduidelijk is waarom de voorgestelde nieuwe mensenhandelvariant niet eveneens enkel op kinderen slaat. Bovendien zou een behoorlijke implementatie van de aangehaalde verdragsverplichting er zich tegen verzetten dat enkel in strafbaarheid wordt voorzien voor zover er sprake is van *dwang* tot het plegen van misdrijven, zoals in het ontwerp wordt voorgesteld. Het lijkt er dus sterk op dat de ware bedoeling van de verrassende uitbreiding van mensenhandel tot het aanwerven, vervoeren, overbrengen (...) van personen om ze tot het plegen van misdrijven te dwingen, elders ligt dan in de bescherming van mensen en hun waardigheid. Wellicht zou de nieuwe bepaling bijvoorbeeld handig kunnen blijken om te gebruiken tegen diegenen die zich van (economisch) kwetsbare - en daardoor zeer gemakkelijk vervangbare - personen (uit derde landen) bedienen om voor hun rekening hier te lande criminaliteit te plegen. Het lijkt er dus op dat onder de vlag van 'mensenhandelbestrijding' opnieuw een vehikel gecreëerd wordt dat er primair toe strekt een 'meer efficiënte repressie' toe te laten van criminaliteitsfenomenen die men, gegeven de grote inwisselbaarheid van het 'voetvolk' dat ervoor wordt ingezet, maar beperkt onder controle krijgt.

Hét grote pijnpunt van het nieuw voorgestelde art. 433quinquies Sw. is echter dat er, in afwijking van de huidige internationale definities, sprake zou zijn van mensenhandel zonder dat er een element van dwang of onvrijheid (het tweede materieel element dat die definities vereisen) moet voorhanden zijn. Toestemming is irrelevant, zo heet het. Daarmee zou ervoor worden gekozen om, tegen de internationale normen in, tegen de filosofie in die voor een stuk ten grondslag ligt aan de huidige Mensenhandelwet en tegen het eigen EU-initiatief in dat België na de parlementaire commissie mensenhandel nam en dat *nota bene* mee de basis vormde voor het EU-kaderbesluit dat het ontwerp precies moet implementeren, van mensenhandel te gewagen bij ontbreken van hét wezenskenmerk ervan: dwang, geweld, bedreiging, misleiding, fraude, misbruik van machtspositie, van kwetsbaarheid, of zo voort. Precies in de *gedwongen of onvrije* uitbuiting, tewerkstelling, dienstbaarheid enz. schuilt nochtans de verantwoording voor de bestrijding van mensenhandel - zo beklemtoont overigens andermaal de Europese Expertengroep. De memorie geeft ter zake aan dat de internationale defini-

ties slechts minimumnormen zijn en de Belgische wet dus verder kan gaan. Juridisch-technisch gezien is dat zo. Alleen moet men zich afvragen waarom dan jarenlang is onderhandeld over een mensenhandeldefinitie met als voornaamste zorg dat ze voor geen enkel land té ver zou gaan. Nog geeft de memorie mee dat het feit dat het kernelement dwang of onvrijheid niet wordt vereist (het geldt overigens wel als verzwarend element) a.h.w. wordt gecompenseerd door 'de toevoeging in de strafbaarstelling van de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting als nieuw bestanddeel van het misdrijf'. Begrijpe wie begrijpe kan. Dat 'voorgenomen of daadwerkelijke' uitbuiting een bestanddeel van het nieuwe misdrijf mensenhandel zou vormen, blijkt vooreerst niet (met zoveel woorden) uit de voorgestelde wettekst. Evenmin is het duidelijk wat met voorgenomen of daadwerkelijke 'uitbuiting' wordt bedoeld. Zeker is alvast dat deze niet kan worden afgeleid uit het ontbreken van toestemming van de betrokkene (diens eventuele toestemming is irrelevant, zo is bepaald), noch uit de aanwezigheid van dwang, geweld, bedreiging, misleiding of zo voort. Rest noch slechts één mogelijke interpretatie: met voorgenomen of daadwerkelijke 'uitbuiting' wordt bedoeld dat er een gerichtheid moet zijn op het halen van profijt uit de gedraging in kwestie of dat er profijt uit wordt gehaald, zoals dat ook het geval is voor bijvoorbeeld art. 380 Sw. inzake exploitatie van prostitutie (waarmee de memorie zelf de parallel trekt) of voor het nieuw voorgestelde art. 433ter Sw. inzake exploitatie van bedelarij. Dat betekent dat winst(oogmerk) een bestanddeel zou gaan uitmaken van de nieuwe strafrechtelijke mensenhandeldefinitie, terwijl - zo zagen we - winstoogmerk net een kenmerk is van mensensmokkel en niet van mensenhandel. Het voorgestelde artikel 433quinquies Sw. voldoet bijgevolg niet als implementatiebepaling voor het VN-Protocol of het EU-kaderbesluit ter bestrijding van mensenhandel. Beide instrumenten verplichten namelijk tot strafbaarstelling van mensenhandel bij afwezigheid van winst(oogmerk). Grondig foute boel dus.

Een kleine opsteker is dat het ontwerp het misdrijf 'misbruik van andermans kwetsbaarheid door een onroerend goed te verhuren, te verkopen of ter beschikking te stellen met het oog op abnormaal profijt' in het Strafwetboek opneemt. Het betreft een overname uit het huidige artikel 77bis, §1bis Vreemdelingenwet in verband met huisjesmelkers die de precaire of onwettige administratieve toestand van vreemdelingen misbruiken om hen een onroerend goed ter beschikking te stellen, te verhuren of te verkopen aan een abnormaal hoge prijs. Samen met de invoeging van het misdrijf in het Strafwetboek werd deze bescherming naar iedereen uitgebreid, vreemdelingen én Belgen. Ook die laatsten kunnen zich immers in een fragile sociale situatie en daardoor kwetsbare positie bevinden. Dit misdrijf wordt voortaan als een autonoom delict beschouwd en niet langer - geforceerd - als een bijzondere vorm van mensenhandel.

Van groot belang tenslotte is de vraag hoe de nieuw voorgestelde artt. 433quinquies tot 433octies Sw. inzake mensenhandel (en de verzwaarde vormen ervan) zich zullen verhouden tot de wetbepalingen waarvan men vandaag aanneemt dat ze het misdrijf mensenhandel opleveren, te weten de artt. 379, 380, §1, 1° en §§ 2 en 3 Sw. en 77bis Vreemdelingenwet.

Het nieuw voorgestelde art. 77bis en de erop volgende artt. 77ter tot 77quinquies Vreemdelingenwet zullen - zoals reeds gezegd - het misdrijf mensensmokkel opleveren, als basismisdrijf of verzwaard, en kunnen geenszins nog het etiket mensenhandel meekrijgen. Van die verwarring zouden we dus af zijn. Niettemin lijkt er grote confusie te zullen blijven bestaan i.v.m. de misdrijven die wel als mensenhandel dienen beschouwd. Redelijkerwijs zou mogen worden verwacht dat het enkel nog om de artt. 433quinquies tot 433octies Sw. zou gaan, die op zich een nieuw hoofdstuk uitmaken

met als titel 'Mensenhandel'. Art. 433quinquies, §1 Sw. vangt overigens aan als volgt: 'Levert het misdrijf mensenhandel op, ...'. Redelijkheid wordt echter niet steeds beloond. Luidens de voorgestelde wijziging van art. 11 van de Menschenhandelwet van 1995, moeten ook de artt. 379 en 380 Sw. verder als mensenhandel worden beschouwd. De toekomst belooft dus mogelijk interessante juridische concepten te zullen opleveren, zoals bijvoorbeeld: 'mensenhandel met het oog op mensenhandel'. Daarvan zou wellicht sprake kunnen zijn wanneer mensenhandel in de zin van art. 433 quinquies Sw. als doel heeft een persoon in prostitutie te laten exploiteren in de zin van art. 380 Sw., dat op zich ook als mensenhandel moet worden gezien. Vreemd toch allemaal. Bij eventueel uitblijven van zulke juridische disputen (indien men strafrechtelijk gezien het misdrijf mensenhandel toch zou beperken tot de artt. 433quinquies tot 433octies Sw.), zullen er niettemin problemen ontstaan n.a.v. de bredere definitie die o.m. de regering en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (CGKR) zullen hantieren in het kader van de taken, bevoegdheden en opdrachten die de (gewijzigde) wet van 1995 hen op het stuk van mensenhandel - én ook mensensmokkel - geeft. Daarmee is de pret trouwens nog niet gedaan. Zo gaan de nieuwe Omzendbrief van april 2004 (COL 10/04) i.v.m. het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel, het bijhouden van een eenvormig registratieformulier op basis waarvan de databank 'mensenhandel' van de federale politie moet worden gevoed, de kersverse Interdepartementale Coördinatie en het Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (IAMM), beide pas opgericht in mei 2004, immers alle uit van de huidige definitie van mensenhandel (artt. 379, 380, §1, 1° en §§ 2 en 3 Sw. en 77bis Vreemdelingenwet). Te verwachten valt dat, ondanks de introductie van een specifieke strafrechtelijke definitie van mensenhandel in de voorgestelde nieuwe wet en de klare aflijning ervan t.o.v. de kwalificatie mensensmokkel, de diverse beleids- en praktijkactoren (regering, federale overheidsdiensten, CGKR, IAMM, politie, parket, ...) ook na de nieuwe wet zullen willen vasthouden aan een bredere mensenhandeldefinitie (nl. met inbegrip opnieuw van de artt. 379 en 380 Sw.). Niettemin zullen de genoemde instrumenten en initiatieven, hoewel al enkele maanden oud, in niet-geringe mate moeten worden herzien of herbekeken. Bovendien wijst alles erop dat beleidsmakers en practici ook mensensmokkel samen of minstens parallel met mensenhandel zullen blijven bezien. Het zou bijzonder jammer zijn als daardoor ook de ongelukkige confusie tussen mensenhandel en mensensmokkel *de facto* overeind blijft. De strijd tegen mensensmokkel als verlengstuk van het gevoerde migratie- en grenzenbeleid is immers - het werd al voldoende belicht - volkomen contraproductief voor het tegengaan van mensenhandel, en geeft er juist voeding aan. Gelukkig heeft nu ook de Europese Expertengroep Mensenhandel dat krachtig onderstreept in zijn rapport voor de Europese Commissie.

EPILOOG

Structureel is een deel van de oplossing voor het mensenhandelprobleem zonder twijfel gelegen in het royaal toelaten van arbeidsmigratie, inclusief in de sfeer van de seksuele dienstverlening. Met dat besef heeft de internationale beleidsgemeenschap en een groot deel van de publieke opinie het evenwel nog steeds knap lastig. Meer arbeidsmigratie is op het eerste gezicht immers bedreigend voor het eigen belang. Daarom zullen wellicht pas echt stappen in die richting worden gezet als voldoende is doorgedrongen dat Europa vergrijst en het behoud van welvaart en verzorgingsmodel een dringende verbreding vergt van de basis van de arbeidspiramide. O.m. de Europese Commissie heeft dat alvast sinds enige tijd begrepen. Een terugval van mensenhandel

zal haast zeker dus eerder het gevolg zijn van meer legale arbeidsmigratie uit economisch eigenbelang dan uit humanitaire overwegingen. Of daarmee ineens ook het probleem van mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie zal afnemen, is weinig waarschijnlijk. Dat zal in sterke mate afhangen van de bereidheid om (migratie met het oog op) niet-gedwongen seksuele dienstverlening toe te laten i.p.v. - vanuit een moreel beschermingsdenken - aan strafbaarheid ervan vast te houden. Voor België rijst in dat verband trouwens de vraag hoe het beschermings-, controle- en handhavingsdenken dat uit het ontwerp van nieuwe mensenhandelwet spreekt, te rijmen valt met de in de regeerverklaring aangekondigde verbetering van de positie van de prostitué(e). Het politiek klimaat lijkt eensklaps minder dan ooit klaar voor een legalisering van de uitbating van niet-problematische, consensuele volwassenenprostitutie. Mensen moeten kennelijk nog steeds, meer dan vroeger zelfs nog, tegen zichzelf en hun eigen vrije keuzes worden beschermd. Hopelijk keert dat tij. Intussen dient er alleszins voor gewaakt dat het huidige mensenhandelbeleid niet in toenemende mate een facade wordt voor een strenge aanpak van illegale migratie, overlastfenomenen of criminaliteitsvormen die zich bedienen van inwisselbare derde-landers.

16 februari 2005