

Knelpunten in de opsporing en vervolging van mensenhandel en mensensmokkel

DOMINIQUE BOELS *
PAUL PONSAERS**

Casestudie binnen een gerechtelijk arrondissement

ABSTRACT

Sedert een tweetal decennia staan mensenhandel en mensensmokkel hoog op de justitiële agenda, en dit zowel op internationaal, nationaal als arrondissementeel niveau. In België worden de twee fenomenen als prioritair aan te pakken misdrijven beschouwd, waarvoor een structureel en geïntegreerd beleid is ontwikkeld. Dit artikel handelt over het strafrechtelijke luik van dit beleid. Door de vraag te stellen in welke mate het strafrechtelijk beleid tot uiting komt in concrete dossiers, onderzoeken we de doorwerking van dit beleid in de praktijk. Ons onderzoek bevestigt een aantal knelpunten die reeds door voorgaand onderzoek aan de kaak werden gesteld (zoals moeilijke bewijslast en terughoudendheid van slachtoffers om verklaringen af te leggen), maar identificeert eveneens een aantal 'nieuwe' knelpunten zoals onvoldoende kennis bij politiediensten inzake sociale wetgeving, te laattijdige controles bij nieuw opgestarte bedrijven en moeilijke/onvoldoende (internationale) samenwerking.

Kernwoorden: Mensenhandel – mensensmokkel – strafrechtelijk beleid – rechtsgang-casestudie

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Hoewel zowel mensenhandel als mensensmokkel geen recente of nieuwe fenomenen zijn (Picarelli, 2007), is de Belgische justitiële belangstelling voor deze twee criminele fenomenen slechts de laatste twee decennia sterk ontwikkeld. Mede als reactie op het ophefmakend boek *'Ze zijn zo lief, mijnheer'* van journalist Chris De Stoop (De Stoop, 1992), werd in 1992 een parlementaire onderzoekscommissie geïnstalleerd, belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel (De Ruyver & Fijnaut, 1994; Voorstel tot oprichting, 1992). Deze onderzoekscommissie betekende het startschot voor een structurele, integrale en geïntegreerde aanpak van de mensenhandel, waarbij België op internationaal vlak een belangrijke voortrekkersrol heeft gespeeld (De Ruyver, 2009).

De steeds verdergaande ontplooiing en specialisatie van de mensenhandel en smokkelindustrie kent diverse nefaste gevolgen, zoals bijvoorbeeld de schending van bepaalde fundamentele mensenrechten (Copic & Simeunovic-Patic, 2009; Winterdyk & Reichel, 2010), een verlies aan menselijk en intellectueel potentieel in landen van herkomst,

* Doctoraatstudente, UGent, Dominique.Boels@ugent.be

** Gewoon Hoogleraar, UGent, Paul.Ponsaers@ugent.be

nadelige economische gevolgen, groeiende aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, toenemende intolerantie t.a.v. migranten (De Mangeleer, De Meulenaer & El Asjadi, 2002) en de ondermijning van de voorspelbaarheid van migratieprocessen (Doomernik, 2001). Ons inziens lijkt de politieke keuze om een structureel beleid en prioritaire aanpak van de twee fenomenen te handhaven dan ook gerechtvaardigd. Hierbij moet men zich echter de vraag stellen in welke mate de betrokken actoren dit beleid in de praktijk (kunnen) toepassen. Voorgaand beleidsonderzoek, zowel vanuit de academische wereld (bv. Vermeulen, Van Puyenbroeck, Moens, Dhont, & Balcaen, 2006) als vanuit de overheidssector (bv. Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, CGKR), heeft immers reeds verscheidene knelpunten geïdentificeerd in de Belgische aanpak van de twee fenomenen. Wij hebben geprobeerd een bijdrage te leveren aan dit onderzoeksdomein door binnen één gerechtelijk arrondissement twee aspecten te bestuderen: 1) de concretisering van het wetgevend, opsporings- en vervolgingsbeleid m.b.t. mensenhandel en mensensmokkel in de rechtsgang en 2) de knelpunten en oorzaken van de knelpunten inzake opsporing en vervolging van deze twee fenomenen.

Dit artikel is gebaseerd op ons onderzoek, dat een aanvulling en actualisering van voorgaand onderzoek biedt. De nadruk wordt uitsluitend op de strafrechtelijke pijler van de integrale en geïntegreerde aanpak van mensenhandel gelegd. We starten met een bondige omschrijving van de fenomenen mensenhandel en mensensmokkel. Vervolgens wordt een schets geportretteerd van het Belgisch strafrechtelijk beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel. Om evidente redenen krijgt ons empirisch onderzoek de meeste aandacht.

2. DEFINIËRING

Op nationaal vlak wordt mensenhandel, in overeenstemming met de *wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers* (B.S. 2 september 2005) omschreven in de artikelen 433quinquies tot 433nonies van het Strafwetboek. Waar vroeger de nadruk bijna uitsluitend op mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting werd gelegd, is de huidige definitie breder in die zin dat ook andere activiteiten worden erkend als mensenhandel. Verder is de nationaliteit van het slachtoffer in de omschrijving niet van tel: Belg of vreemdeling kan volgens het Belgisch recht het slachtoffer worden van mensenhandel. Dwang of onvrijheid wordt volgens onze nationale definitie niet vereist (Vermeulen, 2009).

Mensensmokkel wordt gedefinieerd en strafbaar gesteld in het artikel 77bis van de *wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (hierna de vreemdelingenwet genoemd; B.S. 31 december 1980). De kenmerkende of determinerende elementen van mensensmokkel zijn grensoverschrijding, winst oogmerk (Vermeulen, 2009), illegale toegang, vrijwillige instemming en betrokkenheid van de smokkelaar (De Mangeleer et al., 2002).

Er bestaan verscheidene verschilpunten tussen mensenhandel en mensensmokkel. Allereerst hebben beide fenomenen andere wezenskenmerken: waar bij mensensmokkel hulp bij grensoverschrijding en winstbejag centraal staan, wordt mensenhandel gekenmerkt door het uitbuitingsaspect (Perrin, 2010). Dit impliceert dat de slachtoffers van mensensmokkel, omwille van een gebrek aan geldige papieren, meestal een illegaal en dus bijzonder kwetsbaar statuut hebben. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijze het geval te zijn bij slachtoffers van mensenhandel. Ten tweede heeft de strafbaarstelling van beide fenomenen een andere finaliteit: waar de strafbaarstelling van mensensmokkel in eerste instantie doelt op de bescherming van het grondgebied, is het primaire doel van

de strafbaarstelling van mensenhandel de bescherming van het individu (Vermeulen, 2005). Ten derde bestaat er een verschil inzake de aard van het winstoogmerk: bij mensensmokkel wordt financieel of materieel voordeel gehaald uit het verstrekken van hulp aan het slachtoffer terwijl bij mensenhandel het financieel voordeel via uitbuiting van het slachtoffer bekomen wordt (*“Omzendbrief nr. Col 10/2004”*, 2004). Ten vierde wordt benadrukt dat de mate van slachtofferschap bij beide delicten kan verschillen. Zonder afbreuk te doen aan sommige tragische gevallen van mensensmokkel, zou er bij dit delict hoofdzakelijk sprake zijn van instemming en wederzijds voordeel (Kleemans & Brienens, 2001; Van Briel, Sneijders, Vereecke & Bosschem, 2002). Hoewel sommige slachtoffers van mensenhandel op voorhand terdege weten in welke sectoren ze tewerkgesteld zullen worden, vormen de miserele woon-en werkomstandigheden waarin ze gedwongen worden veelal een grote desillusie en ontgoocheling (Vermeulen, 2005). Tenslotte moet nog vermeld worden dat slachtoffers van mensensmokkel steeds personen zijn van een andere nationaliteit dan het land van bestemming, terwijl dit niet noodzakelijk het geval is bij mensenhandel (Wiarda, 2001). Een punt van overeenstemming tussen beide delicten is het feit dat, sinds de parlementaire onderzoekscommissie, de beeldvorming rond de problematiek is gewijzigd. Waar de slachtoffers vroeger frequent als dader werden aanzien, heeft de onderzoekscommissie ervoor gezorgd dat men is gaan praten in termen van slachtofferschap.

3. HET WETGEVEND, OPSPORINGS-EN VERVOLGINGSBELEID INZAKE MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL

Daar de dossieranalyses uit ons onderzoek betrekking hebben op de periode 2000-2008, is het belangrijk een samenvattende analyse te maken van het strafrechtelijk beleid in deze periode.

Het *wetgevend kader* m.b.t. mensenhandel en mensensmokkel bestond in de periode 2000-2008 uit twee ‘kernwetten’:

- *wet van 13 april 1995*¹: deze wet stelde mensenhandel strafbaar zowel in het Strafwetboek (art. 380) als in de vreemdelingenwet (art. 77bis) en stelde mensensmokkel strafbaar in art. 77 van de vreemdelingenwet;
- *wet van 10 augustus 2005*: deze wet maakte een explicieter onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel door ze in afzonderlijke wetgevende bepalingen onder te brengen (mensenhandel in art. 433quinquies tot 433nonies Swb. en mensensmokkel in nieuw art. 77bis vreemdelingenwet) (Vermeulen, 2009).

Zowel in het nationaal als in het arrondissementeel *opsporingsbeleid* werden en worden de beide fenomenen volgens de referentiemagistraat mensenhandel (2010) uit het onderzocht arrondissement als prioritair op te sporen fenomenen beschouwd. Een medewerker van de FGP² uit dit arrondissement vertelt daarentegen dat vanaf 2000 vooral mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie prioritair op te sporen was, gezien de expliciete aanwezigheid van prostitutiezones in het arrondissement. Toch geeft hij aan geregeld doelgerichte acties uit te voeren om mensensmokkel vast te stellen. Het *vervolgingsbeleid* omvat op

¹ Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en de kinderpor-nografie, *B.S.* 25 april 1995.

² FGP staat voor Federale Gerechtelijke Politie, een gedeconcentreerde eenheid van de algemene directie van de federale gerechtelijke politie (DGJ).

het nationaal niveau de diverse omzendbrieven van het College van procureurs-generaal (de Cols), waarin richtlijnen worden geformuleerd voor een gecoördineerd en coherent opsporings- en vervolgingsbeleid voor de twee fenomenen. Momenteel is de derde versie, de Col 01/07³ van kracht. Deze werd voorafgegaan door de Col 12/99⁴ en de Col 10/2004⁵. Men moet hierbij opmerken dat de omschrijving van mensenhandel en mensensmokkel in deze omzendbrieven verschilt van de wettelijke omschrijving. Op arrondissementeel niveau bepaalt het integraal vervolgingsbeleid van het parket dat de twee misdrijven, indien mogelijk, steeds vervolgd moeten worden (X, 2010).

4. EMPIRISCH ONDERZOEK

4.1 Methode

Ons kwalitatief empirisch onderzoek neemt de vorm aan van een vergelijkende casestudy (Decorte, 2009). Vijf afgesloten strafdossiers naar mensenhandel en/of mensensmokkel in het onderzocht gerechtelijk arrondissement worden beschouwd als vijf onafhankelijke cases, die onderling vergeleken worden m.b.t. de onderzoeksvragen. Er wordt expliciet gekozen voor methodentriangulatie: dossieranalyses en semi-gestructureerde interviews. Bij de dossieranalyses is per case steeds dezelfde werkwijze gehanteerd. Ten eerste is het inhoudelijk verloop van het onderzoek in elk dossier chronologisch geïdentificeerd door analyse van de documenten (pv's, aanvragen tot onderzoeksdaden...). Ten tweede is bij de data-extractie m.b.t. de rechtsgang gebruik gemaakt van het meet- en opvolgingsinstrument voor de instroom en selectie in de strafrechtelijke keten, zoals uitgewerkt door Van Altert, Enhus en Ponsaers (2003). Het gebruik van dit instrument werd om verschillende redenen gekozen. Ten eerste is het bij een documentenanalyse belangrijk om op voorhand te weten welke informatie uit de documenten relevant is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (Vervaecke, Vanderhallen, Opdebeeck, & Goethals, 2002). Ten tweede laat het meet- en opvolgingsinstrument toe uit elk dossier op een identieke en gestructureerde wijze onontbeerlijke informatie i.v.m. de rechtsgang te reveleren, wat de vergelijking tussen de verschillende dossiers vereenvoudigt (Flick, 2007). Verder verhoogt het gebruik van dit instrument de transparantie van de gevolgde werkwijze, wat beter toelaat de onderzoeksmethode te repliceren en te controleren, wat op zijn beurt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt (Vervaecke et al., 2002). Het instrument onderscheidt volgende stappen in de rechtsgang:

- Basisprocessen politie-opsporing: de manier waarop de feiten aan het licht zijn gekomen (klacht, aangifte, ambtelijke vaststelling of proactieve recherche) en de beslissingen omtrent de feiten (geen afhandeling, administratieve afhandeling, opstellen pv, opstellen APA dossier of opstellen VPV).
- Basisprocessen opsporingsonderzoek: de input op het parket en de beslissingen op parketniveau (sepot, praetoriaanse probatie, minnelijke schikking, bemiddeling in strafzaken, doorverwijzing, voeging, zaak aanhangig maken bij de rechter).

³ Richtlijn nr. Col 01/2007 van de Minister van Justitie met betrekking tot het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel.

⁴ Omzendbrief nr. Col 12/99 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende de ministeriële richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie, 31 mei 1999.

⁵ Omzendbrief nr. Col 10/2004 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel, B.S. 30 april 2004.

- Basisprocessen gerechtelijk onderzoek: de input bij onderzoeksrechter, de beslissing door de onderzoeksrechter (voeging of splitsing) en de beslissingen door de raadkamer (buitenvervolginstelling, internering, opschorting, verwijzing naar vonnisgerecht, verwijzing naar de procureur-generaal bij het hof van beroep, ontslag van het onderzoek).
- Basisprocessen rechtbank van eerste aanleg: de input op de rechtbank en de beslissingen van de rechtbank (beslissingen over de grond van de zaak of beslissingen alvorens recht te doen).
- Basisprocessen hof van beroep: input en beslissingen.

Op basis van de dossieranalyses zijn zeven semi-gestructureerde face-to-face interviews afgenomen met evenveel magistraten en politieambtenaren die direct of indirect betrokken waren bij de onderzochte dossiers. Concreet zijn twee politieambtenaren bevestigd (een van de federale politie en een van de lokale politie), een gewezen onderzoeksrechter en vier parketmagistraten. De doelstellingen van de interviews waren in dit onderzoek meervoudig: 1) toetsen van en nader licht werpen op de via de dossieranalyses geïdentificeerde knelpunten in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel; 2) identificatie van actuele knelpunten in de aanpak van de twee fenomenen; 3) verkennen van de visie van de sleutelfiguren omtrent het toenmalig en actueel strafrechtelijk beleid inzake de twee delicten, en de toepasbaarheid van het strafrechtelijk beleid ter zake; en 4) antwoorden formuleren op specifieke dossiergebonden vragen inzake de rechtsgang.

Er is gekozen voor een strategische steekproeftrekking (Decorte, 2009). Om de dossiers te selecteren, is gebruik gemaakt van twee belangrijke selectiecriteria: 1) publicatie in media⁶; 2) afgeronde dossiers⁷. Na schriftelijk contact met de betrokken parketten, hebben we vijf afgesloten dossiers uit de periode 2000-2008 kunnen weerhouden voor ons onderzoek. Vier dossiers zijn afgerond voor de wetswijziging van 2005; een dossier werd gestart in 2004 en werd afgerond in 2008⁸. De 'leeftijd' van de dossiers wordt gecompenseerd door de interviews met de experts, die een actuele kijk toelaten op het strafrechtelijk beleid en de knelpunten in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

4.2 Resultaten

4.2.1 Concretisering strafrechtelijk beleid

De hoofdmoot van de respondenten benadrukt dat de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid louter aangeven dat mensenhandel en mensensmokkel prioritair zijn, zonder dat de consequenties hiervan (bv. geen sepotbeleid) in de richtlijnen worden geconcretiseerd.

⁶ Er werd immers vermoed dat deze feiten zwaarwichtiger of een grotere maatschappelijk impact zouden hebben dan feiten die niet in de media verschijnen. Bovendien hebben we zo vermeden dat het parket alle dossiers naar mensenhandel-mensensmokkel moest opzoeken om vervolgens hieruit een steekproef te trekken. Op deze manier is de kans op medewerking van het parket aldus vergroot. Concreet is via Mediargus gezocht naar feiten i.v.m. mensenhandel en mensensmokkel, gepleegd binnen het gerechtelijk arrondissement, die in de periode 2000-2005 zijn verschenen in de media. Via Mediargus zijn acht dossiers geïdentificeerd.

⁷ We vermoedden dat de kans op medewerking van het parket werd vergroot door inzage te vragen in reeds afgeronde dossiers.

⁸ In dit dossier worden de feiten, n.a.v. de inwerkingtreding van de wet van 10 augustus 2005, geherkwalificeerd van mensenhandel naar mensensmokkel. Waar vervolging is ingesteld op basis van het oud artikel 77bis van de vreemdelingenwet, is de beklaagde veroordeeld voor inbreuk op het nieuw artikel 77 bis van de vreemdelingenwet.

Dit maakt dat niet alle aspecten van het strafrechtelijk beleid hun concrete uiting vinden in de praktijk.

De dossieranalyses reveleren verschillende aspecten van de wetgeving en van het opsporings- en vervolgingsbeleid in de afgesloten strafdossiers. Wat de *wetgeving* betreft, is het opvallend dat men voor de wetswijziging in 2005 hoofdzakelijk vervolgde voor mensenhandel (met name een inbreuk op artikel 77bis van de toenmalige vreemdelingenwet), hoewel men in het dossier zelf vaak de termen mensenhandel en mensensmokkel door elkaar hanteerde. Het *opsporingsbeleid* stelt dat zowel mensenhandel als mensensmokkel prioritair op te sporen fenomenen zijn. Inzake mensenhandel wordt de klemtoon hoofdzakelijk gelegd op economische en seksuele uitbuiting (NVP, 2004; NVP, 2008; X, 2010). Uit de dossieranalyses blijkt zowel mensenhandel zonder verdere specificatie als mensenhandel met het oog op economische exploitatie hoofdzakelijk aan bod te komen. In geen enkele van de vijf dossiers zijn de feiten gekwalificeerd als mensensmokkel. Het uitvoeren van controles in voor seksuele en economische gevoelige sectoren (bv. Chinese restaurants) vindt eveneens zijn uiting in de dossiers. Slechts bepaalde aspecten van het *vervolgingsbeleid* komen tot uiting in de vijf onderzochte dossiers. Twee prioriteiten uit de Col 12/99 en Col 10/04 waarmee men rekening moest houden bij de opsporing en vervolging komen in de meeste dossiers terug, met name 1) jonge leeftijd van het slachtoffer en 2) mate van aantasting van de menselijke waardigheid. De bijzondere aandacht die de autoriteiten volgens deze omzendbrieven moeten besteden aan de fiscale en financiële benadering komt eveneens in bepaalde dossiers tot uiting, gezien de veel gebruikte onderzoeken naar banktransacties en bankrekeningen.

Er kunnen diverse verklaringen geformuleerd worden voor het feit dat niet alle bepalingen uit het wetgevend, opsporings- en vervolgingsbeleid hun uiting vinden in de dossiers. Ten eerste ligt het niet in de bedoeling van het vervolgingsbeleid om concreet tot uiting te komen in de rechtsgang. De bedoeling van het vervolgingsbeleid is om coherentie inzake opsporing en vervolging te bereiken over de arrondissementen heen (Col 10/04). Ten tweede kunnen sommige aspecten uit het beleid wel geuit worden in de praktijk, zonder dat dit in concrete dossiers naar voor komt. Een voorbeeld hiervan betreft de overlegstructuren. Deze kunnen een impact hebben op een bepaald onderzoek zonder dat dit uit het strafdossier blijkt. Een derde potentiële reden voor het niet tot uiting komen van bepalingen uit het vervolgingsbeleid, is het feit dat er soms sprake is van een gerechtelijk onderzoek onder leiding van een onderzoeksrechter. Daar een onderzoeksrechter niet wettelijk gebonden is door de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, hoeft het niet te verwonderen dat sommige beleidsrichtlijnen niet tot uiting komen in de dossiers. Ten vierde is het zo dat, indien bepaalde elementen van het vervolgingsbeleid niet aan bod komen in sommige onderzochte dossiers, dit (zonder ons in de plaats te willen stellen van de leidinggevende magistraten) gerechtvaardigd lijkt door de aard van het onderzoek. Zo komt het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden niet aan bod in de dossiers waarin dit niet noodzakelijk lijkt om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen. Of in dossiers waar de focus louter op de dader(s) ligt en niet op de slachtoffers, komt de prioriteit m.b.t. de jonge leeftijd van de slachtoffers niet tot uiting. Een mogelijke reden hiervan is dat de slachtoffers grotendeels onbekend zijn. Z (2010) en A (2010), beiden parketmagistraat, bevestigen deze hypothese door te stellen dat de mate waarin beleidsaspecten hun uiting vinden, volledig afhankelijk is van de feiten die worden ontdekt. Een vijfde mogelijke verklaring houdt verband met de vaagheid van het nationale opsporings- en vervolgingsbeleid. In laatste instantie zijn de richtlijnen mogelijks niet steeds van toepassing op de feiten, aangezien de feiten in de onderzochte dossiers niet steeds overeenstemden met de omschrijving van mensenhandel in de Cols.

Aangezien niet alle bepalingen van het opsporings- en vervolgingsbeleid tot uiting komen in de onderzochte dossiers, werd aan de respondenten gevraagd in welke mate de bestaande beleidsrichtlijnen handvaten bieden om in concrete dossiers naar mensenhandel en mensensmokkel aan de slag te gaan. Men kan stellen dat de politiediensten zich in hun opsporingswerk niet prominent laten leiden door de Cols. Het belang van de Cols ligt hoofdzakelijk in het feit dat ze aangeven dat er steeds moet vervolgd worden voor de twee misdrijven. Voor het dagelijks politiewerk zijn ze echter niet concreet genoeg. Concrete informatie omtrent de fenomenen en doorgedreven samenwerking met bv. bijzondere inspectiediensten zijn, volgens de medewerker van de federale politie, voor de politiediensten dan ook in zekere zin belangrijker dan de Cols. Volgens de referentiemagistraat (2010) zijn de nationale (NVP) en zonale veiligheidsplannen (ZVP) voor de politie de meest belangrijke beleidsdocumenten, daar ze de prioriteit op te sporen fenomenen omvatten. Het parket zou zelf geen bijkomende richtlijnen geven naar de politie omtrent de opsporing van mensenhandel en mensensmokkel, en dit om twee redenen. Ten eerste is het volgens deze respondent de taak van de politie om het NVP en het ZVP te vertalen naar concrete acties. In het onderzocht arrondissement behoren de fenomenen huisjesmelkerij, prostitutie en schijnhuwelijken tot het ZVP 2003-2004 en 2005-2008. Dit werd bijvoorbeeld geconcretiseerd door gerichte controles uit te voeren om inbreuken vast te stellen, door nieuwe dienststers uit te nodigen voor een gesprek of door kwalitatief onderzoek te leveren bij een huwelijksaanvragen (ZVP X 2005-2008). Ten tweede zetelt de procureur des Konings in de zonale Veiligheidsraad, waardoor het parket op deze manier reeds een inbreng heeft in het lokaal politieplan (Thomaes & Devroe, 2009). Voor de magistraten is het opsporings- en vervolgingsbeleid wel degelijk nuttig, doch biedt het weinig handvaten voor vervolging in concrete dossiers. De medewerker van het arbeidsauditoraat (2010) acht het nationaal beleid belangrijk, doch inhoudelijk vrij vaag. De reden hiervan is dat het voor het hele land geldt en dus moeilijk concreet kan zijn. Deze magistraat verklaart dat niet de wetgeving of de beleidsrichtlijnen het vertrekpunt vormen voor het arbeidsauditoraat, maar wel de feiten op het terrein. In dit opzicht wordt er niet met de Cols in het achterhoofd gewerkt, en vormen ze derhalve niet echt een handvat om een onderzoek te leiden. Een parketmagistraat (2010) bevestigt dat de Cols weinig handvaten bieden in concrete onderzoeken, maar argumenteert dat dit ook niet de bedoeling is van deze omzendbrieven. Bovendien worden de Cols in het gerechtelijk arrondissement verder geconcretiseerd in het integraal vervolgingsbeleid, waarin meer ruimte voor lokale karakteristieken bestaat (X, 2010).

4.2.2 Knelpunten

Zowel de dossieranalyses als de interviews reveleren diverse knelpunten, hoofdzakelijk op het niveau van de opsporing en de vervolging. Inzake *mensensmokkel* zijn dit de meest opvallende knelpunten:

Moeilijke opsporing

Zowel uit de dossieranalyses als uit de interviews met de onderzoeksrechter en de medewerker van de federale politie (2010) blijkt dat mensensmokkel hoofdzakelijk proactief en ambtshalve moet worden vastgesteld daar klachten en aangiften van slachtoffers en benadeelden bijzonder zeldzaam zijn. De opsporing van mensensmokkel ligt dus hoofdzakelijk in handen van (politie)diensten. Ambtshalve vaststellingen vragen echter uitgebreide capaciteit, en dit zowel naar tijd, personeel en middelen.

Indien mensensmokkel wel wordt opgespoord en indien verdachten zijn geïntercepteerd, stelt zich volgens de geïnterviewde politieambtenaren (2010) een ander probleem. Smokkel doet zich veelal voor in het kader van een (internationale) organisatie. In het gehele smokkelproces zijn doorgaans diverse personen en bendes actief, die meestal op de hoogte zijn van mekaars activiteiten, evenwel zonder mekaars namen te kennen. Op deze manier kan identificatie van bendeleden in België niet leiden tot identificatie van het breder netwerk. Bovendien wordt er streng voor gewaakt dat de gesmokkelde personen de namen van de diverse betrokkenen niet kennen. Op diverse etappes van de route worden ze volgens een ondervraagde parketmagistraat (Z, 2010) verondersteld op basis van eerder cryptische informatie op zoek te gaan naar een specifieke persoon die hen verder zal helpen, wat niet toelaat zicht te krijgen op het breder netwerk.

Onbekende slachtoffers

Uit het feit dat weinig klachten worden neergelegd voor smokkel, volgt dat er vaak sprake is van onbekende slachtoffers. Hierdoor kunnen bijgevolg geen initiële verklaringen worden afgelegd. Indien slachtoffers wel geïdentificeerd worden, komen volgens de medewerker van de federale politie (2010) frequent twee specifieke problemen voor. Ten eerste is de informatie afkomstig van de slachtoffers vaak onvoldoende om hard bewijsmateriaal op te leveren omdat ze niet op de hoogte zijn van cruciale informatie zoals namen en adressen van smokkelaars of leden van een smokkelorganisatie. Ten tweede leggen slachtoffers vaak geen of valse verklaringen af, en dit om twee redenen. In eerste instantie heerst er bij de slachtoffers schrik voor represailles (zowel t.o.v. zichzelf als t.o.v. familieleden) of voor repatriëring naar het land van herkomst. In tweede instantie zouden slachtoffers van smokkel zich vaak geen slachtoffer voelen. Zij zijn doorgaans vragende partij voor de smokkel, waardoor ze geen baat hebben bij het afleggen van bezwarende verklaringen (A, 2010; Y, 2010). Bovendien worden volgens een parketmagistraat soms afspraken gemaakt tussen dader en slachtoffer: indien de slachtoffers bij interceptie in het kader van een mislukte smokkelpoging geen verklaringen afleggen, mogen ze gratis een tweede poging ondernemen.

Geen organisatie, wel netwerken

Uit de interviews met beide politieambtenaren (2010) blijkt verder dat de diverse medewerkers van de smokkelorganisatie elkaar niet kennen waardoor het bredere netwerk niet in kaart kan gebracht worden. De organisatie (wat overigens een misleidende term is aangezien het doorgaans hooguit om 3-4 personen gaat) verzorgt niet het hele traject, maar enkel dat deel van het traject dat door België loopt. Deze daders kennen de andere leden van het netwerk niet.

Contrastrategieën

Uit de dossieranalyses blijkt dat er doorgaans diverse contrastrategieën worden gebruikt waardoor het voor de politie zeer moeilijk wordt een klaar en helder zicht te krijgen op de feiten, de verdachten en op de bijdrage van de verdachten in de feiten. Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door twee parketmagistraten, de gewezen onderzoeksrechter en de medewerker van de lokale politie. Voorbeelden van dergelijke strategieën zijn het uitwisselen van gsm's, gebruik van diverse wagens op naam van verschillende personen, gebruik van valse namen, bijnamen of roepnamen, gebruik van betaalkaarten voor gsm's

in plaats van abonnementen waardoor het niet mogelijk is een persoon te identificeren aan de hand van een gsm-nummer, gebruik van cash-transacties om geen materiële bewijzen na te laten,... Hierbij moet opgemerkt worden dat dit knelpunt niet specifiek is voor mensensmokkel, maar ook voor andere misdrijven. Wel specifiek voor mensensmokkel is volgens de onderzoeksrechter (2010) dat daders zich tijdens het transport van slachtoffers vaak heel sjofel voordoen zodat het onderscheid tussen hen en de slachtoffers niet onmiddellijk duidelijk is.

Langdurige onderzoeken, stopzetten voorlopige hechtenis

Uit onze dossieranalyses blijkt verder dat er vaak illegalen betrokken zijn bij de smokkel, waardoor frequent gebruik gemaakt wordt van de voorlopige hechtenis. Men vreest immers dat de verdachten het land snel en onopgemerkt zullen ontvluchten. Indien het onderzoek lang duurt, vergroot de kans dat inverdenkinggestelden voorlopig worden vrijgelaten, aangezien voorlopige hechtenis een uitzonderingsmaatregel is die (volkomen terecht) aan strikte voorwaarden is verbonden. Hierdoor worden echter twee potentiële risico's bestendigd: 1) niet opdagen op de terechtzitting en de strafuitvoering ontlopen (De Mangeleer et al., 2002); en 2) verder zetten van de criminele activiteiten (CGKR, 2004). Inzake *mensenhandel* zijn dit de voornaamste knelpunten zoals geïdentificeerd in ons onderzoek:

Kwetsbare positie slachtoffers

Net zoals bij slachtoffers van mensensmokkel die wel (deels of valse) verklaringen afleggen, is het volgens de respondenten zo dat slachtoffers van mensenhandel veelal geen bezwarende verklaringen willen of durven afleggen, uit schrik voor represailles of uit gebrek aan ontevredenheid met de situatie.

Onvoldoende kennis bij politie

Vooraf inzake sociale wetgeving beschikt de politie volgens de medewerker van de federale politie (2010) over onvoldoende kennis. De politieambtenaren zijn volgens deze respondent onvoldoende opgeleid in sociale en arbeidsmateries waardoor ze het moeilijk hebben om adequaat bewijsmateriaal te verzamelen of waardoor onderzoeken soms strop geraken.

Kortstondige bedrijven

Nieuw opgerichte bedrijven (zoals horecazaken, carwash zaken) worden – eveneens volgens de medewerker van de federale politie (2010) – om de economie niet te veel te hinderen, te laattijdig gecontroleerd (ongeveer pas na een jaar). Het mensenhandelmilieu is hier volgens hem van op de hoogte, en maakt hier optimaal misbruik van. Immers, van bij de start van een nieuw bedrijf zou er reeds mensenhandel ontstaan, maar nog voor de eerste controles zouden de verantwoordelijken het bedrijf verlaten en elders een nieuw bedrijf oprichten om aldaar hun lucratieve bezigheden verder te zetten.

Onvoldoende samenwerkingsverbanden

In weerwil van diverse inspanningen, blijft het in de praktijk moeilijk om voldoende productieve samenwerkingsverbanden op poten te zetten tussen verschillende diensten

en instanties om mensenhandel met het oog op economische exploitatie minder eilandgericht aan te pakken (Y, 2010). Volgens de medewerker van de federale politie (2010) is het in concrete dossiers bij voorbeeld niet mogelijk als politieambtenaar samen te werken met de bijzondere belastingsinspectie, daar er geen inzage-recht is in elkaars dossiers.

Engagement parket

In sommige gevallen zou het parket zich slechts in beperkte mate engageren in onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel. Het parket zou volgens de medewerker van de federale politie (2010) niet happig zijn op het gebruik van de telefoontap omwille van de hoge kosten die ermee gepaard gaan, ondanks de vaststelling dat dit een uitermate belangrijk instrument is in de aanpak van de twee fenomenen (Y, 2010). Het parket zou volgens deze respondent evenmin gewonnen zijn een onderzoek te voeren naar feiten die zich deels in Brussel afspelen (wat vaak het geval is, gezien veel safehouses⁹ zich daar bevinden). In dergelijke gevallen wordt volgens de referentiemagistraat mensenhandel (2010) gekozen om het onderzoek door het parket Brussel te laten voeren.

Moeilijke internationale samenwerking

Zowel de politieke als gerechtelijke samenwerking verloopt – naar de mening van de medewerker van de federale politie (2010) – niet steeds vlot, deels omwille van een verschillende wetgeving.

Bewijsvoering

Uit vorig onderzoek (Vermeulen et al., 2006) blijkt dat de bewijsvoering zowel voor als na de wet van 10 augustus 2005 een belangrijk knelpunt was/is in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Voor de wetswijziging moest, om mensenhandel te bewijzen, aangetoond worden dat er sprake was van misbruik van de kwetsbare positie van de betrokkene of van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of andere vormen van dwang. Rechters bleken het begrip misbruik van de kwetsbare positie echter op verschillende wijzen te interpreteren, wat tot diverse uitspraken heeft geleid. Deze vaststelling wordt echter niet eenduidig bevestigd in huidig onderzoek. De meeste magistraten zijn immers van oordeel dat in hun gerechtelijk arrondissement louter illegaliteit voldoende was om te spreken van een kwetsbare positie van het slachtoffer (B, 2010; D, 2010; Z, 2010).

De wetswijziging, deels ingevoerd om aan bovenstaand euvel te ontsnappen, bracht echter een andere moeilijkheid met zich mee. Inzake mensenhandel met het oog op economische exploitatie moet bewezen worden dat er arbeid is geleverd ‘*in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid*’ (art. 433quinquies §1 3° Swb.). Enerzijds is er volgens de medewerker van de federale politie (2010) niet altijd sprake van mensenwaardige omstandigheden, terwijl er (volgens hem) wel sprake is van mensenhandel. Zo is het mogelijk dat een slachtoffer degelijk gehuisvest is en een loon krijgt, dat evenwel onder het Belgisch minimumloon ligt, maar waarmee het slachtoffer wel tevreden is. Indien er wel sprake is van mensenwaardige omstandigheden, is dit volgens de federale politieambtenaar niet altijd gemakkelijk aan te tonen. Dit toont aan dat het begrip ‘menselijke onwaardigheid’ een bijzonder moeilijk begrip is. Wie bepaalt immers

⁹ Een safehouse is een onderduikadres voor illegale slachtoffers van mensenhandel/mensensmokkel. De slachtoffers verblijven er vaak heel kort, in afwachting van een verplaatsing.

wat menonwaardige omstandigheden zijn? Welke maatstaf wordt hierbij gehanteerd? Er kan niet ontkend worden dat de normen hieromtrent bijzonder relatief zijn, in die zin dat ze verschillen naargelang plaats en tijd.

De moeilijke bewijslast voor economische exploitatie is een van de redenen waarom het arbeidsauditoraat in het onderzochte arrondissement vaak vervolgt voor illegale tewerkstelling in plaats van voor economische uitbuiting (A, 2010; B, 2010; Y, 2010). Wat is nu het verschil tussen beide misdrijven? Illegale tewerkstelling houdt in dat een persoon niet conform de geldende regelgeving tewerk is gesteld. Economische uitbuiting daarentegen impliceert wettelijk gezien een tewerkstelling in menonwaardige omstandigheden, wat geen constitutief onderdeel is van illegale tewerkstelling. In die zin kan economische uitbuiting beschouwd worden als een moderne vorm van slavernij. Vervolgen voor illegale tewerkstelling in plaats van voor economische uitbuiting heeft dus verscheidene redenen. Ten eerste is illegale tewerkstelling eenvoudiger te bewijzen: men moet enkel de betrokkene zien werken en aantonen dat de noodzakelijke documenten niet in orde zijn. Theoretisch gezien is 1 proces verbaal dus voldoende om de vervolging voor dit “*papieren misdrijf*” (A, 2010) in te stellen. Ten tweede staan er veel zwaardere geldboetes op inbreuken inzake illegale tewerkstelling van vreemdelingen dan op mensenhandel. De potentiële gevangenisstraf echter, is zwaarder voor mensenhandel dan voor illegale tewerkstelling. Ten derde vergen onderzoeken naar mensenhandel veel meer capaciteit (in termen van personeel en tijd) dan onderzoeken naar illegale tewerkstelling. De respondenten oordelen dat het door deze wijze van handelen mogelijk is toch indirect een invloed uit te oefenen op mensenhandel met het oog op economische exploitatie. De medewerker van het arbeidsauditoraat (2010) gaat er immers van uit dat er minder mensenhandel met het oog op economische exploitatie zal zijn indien er minder illegale tewerkstelling is. Dit alternatief kan echter moeilijk beschouwd worden als een oplossing, doch eerder als een constructie om het knelpunt te omzeilen. Gelet op deze uitleg, moet men zich wel afvragen wat de meerwaarde is van de notie economische uitbuiting. Biedt de arbeidswetgeving niet voldoende handvaten om het fenomeen mensenhandel aan te pakken?

Niet verder onderzoeken verbanden?

Via de dossieranalyses is vastgesteld dat in sommige cases bepaalde verbanden (met andere onderzoeken, of verbanden met andere personen...) niet dieper zijn onderzocht. De hypothese dat dit een mogelijk knelpunt vormt in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is via de interviews slechts ten dele bevestigd. In sommige gevallen kunnen de verbanden volgens de onderzoeksrechter en de lokale politie niet verder onderzocht worden omdat men over onvoldoende concrete informatie beschikt (in welk geval het een knelpunt kan vormen) (B, 2010; C, 2010), maar in de meeste gevallen is het niet verder onderzoeken van deze verbanden een bewuste keuze. Enerzijds omdat verder onderzoek niet relevant lijkt voor het dossier (C, 2010), maar anderzijds probeert het parket op deze manier ‘mammoetdossiers’ te vermijden en probeert het te voorkomen dat het dossier steeds verder uitdeint (B, 2010). In het verleden zou immers een belangrijk probleem zijn voortgevloeid uit dergelijke megadossiers: hoe langer een onderzoek duurt, hoe groter de kans dat de voorlopige hechtenis wordt opgeheven wat het risico in zich draagt dat de verdachte(n) verstek la(a)t(en) gaan en tracht(en) te ontkomen aan de tenuitvoerlegging van de straf, wat een feitelijke straffeloosheid met zich meebrengt (B, 2010; Z, 2010). Een andere uitleg wordt bij de medewerker van het arbeidsauditoraat (2010) gehoord. Deze respondent oordeelt dat de stijl van de leidinggevende magistraat ook een invloed heeft

op het al dan niet verder onderzoeken van verbanden. Sommige magistraten zouden volgens hem eerder voor 'snelheid' dan voor 'diepgang' kiezen.

Hoewel de meeste redeneringen begrijpelijk ogen, moet ons inziens ervoor gewaakt worden dat ze niet als uitvlucht dienen om grote dossiers naar netwerken te vermijden. Indien onderzoeken zich immers enkel op tussenpersonen richten, zullen steeds vervangers klaarstaan die het netwerk verder draaiende houden. Bovendien krijgen netwerken op deze manier de kans om zich aan te passen en te leren uit hun fouten, waardoor ze steeds effectiever zullen opereren (CGKR, 2004).

De geïdentificeerde knelpunten hebben een gemeenschappelijk gevolg: zowel mensenhandel als mensensmokkel worden door de ondervraagde politieambtenaren en magistraten gepercipieerd als een van de moeilijkst te bewijzen misdrijven. De politie beschikt over veel zachte informatie, maar over weinig harde, concrete evidentie voor de misdrijven. Mensenhandel en mensensmokkel kunnen volgens de onderzoeksrechter slechts bewezen worden indien diverse niet-strafbare elementen worden samengebracht en in hun context worden geplaatst, wat verre van evident is.

5. BESLUIT

Deze studie onderzocht de doorwerking van het strafrechtelijk beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel in de praktijk binnen een gerechtelijk arrondissement. Hoewel de studie een casestudie betrof waardoor de externe validiteit van de onderzoeksresultaten beperkt is (Gerring, 2007), achten we het toch belangrijk de belangrijkste resultaten in de verf te zetten. In eerste instantie valt het op dat het strafrechtelijk beleid, en meer specifiek het vervolgingsbeleid, slechts in beperkte mate geuit wordt in concrete dossiers. Hiervoor werden diverse mogelijke redenen besproken. In tweede instantie zijn diverse knelpunten geïdentificeerd in de strafrechtelijke aanpak van de twee fenomenen. Mogelijke oplossingen voor deze knelpunten worden in onderhavige discussie besproken.

6. DISCUSSIE

Het CGKR is sedert 2004 niet alleen belast met de opvolging van het beleid inzake mensenhandel, maar ook inzake mensensmokkel (CGKR, 2006). Om deze opdracht te vervullen, analyseert het CGKR onder andere jaarlijks de nationale rechtspraak met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel. In de loop der jaren heeft het CGKR op deze manier een aantal kritieke pijnpunten in de aanpak van de twee fenomenen blootgelegd. Naast een aantal knelpunten die eveneens in het huidig onderzoek zijn geïdentificeerd, heeft voorgaand onderzoek knelpunten aan het licht gebracht die niet in het huidig onderzoek zijn teruggevonden. Onvoldoende personeel bij de politie of het parket (CGKR, 2004) blijkt volgens de referentiemagistraat en de medewerker van de federale politie (2010) geen probleem te zijn voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Toch blijkt uit de dossieranalyses en uit de interviews met andere respondenten (bv. de gewezen onderzoeksrechter) dat onderzoekshandelingen soms worden uitgesteld door gebrek aan tijd of personeel. De omschrijving en het toepassingsgebied van het begrip mensenhandel in de Col 12/99 (CGKR, 2003), de onduidelijkheid met betrekking tot wat verstaan moest worden onder het begrip mensenhandel voor de wetswijziging in 2005 (CGKR, 2006) en de organisatie van het gerecht (diverse arrondissementen) (CGKR, 2008) worden door de respondenten niet als knelpunt ervaren.

Er kan gesteld worden dat door politie en parket op arrondissementeel vlak heel wat inspanningen worden geleverd om de twee prioritaire misdrijven strafrechtelijk aan te

pakken. Op basis van de dossieranalyses blijkt dat onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel een vrij vast patroon van onderzoekshandelingen kennen. Observatie, huiszoeking, inbeslagname, verhoor, telefonieonderzoek (samenvatting telefoongegevens, identificatie lijst laatst gekozen nummers, lijst intern telefoonboek, lokalisatie oorsprong en bestemming telecommunicatie...) en onderzoek van de bankgegevens lijken standaard onderzoekshandelingen in dergelijke dossiers. In de onderzochte dossiers zijn het dan ook steeds deze opsporingshandelingen die voor een doorbraak (bv. identificatie verdachten, identificatie contacten tussen verdachten...) of voor bezwarend materiaal zorgen in het onderzoek. Toch bestaan er nog steeds diverse knelpunten in de aanpak van de twee fenomenen, waarvan een aantal niet zo sterk verschilt van eerder geïdentificeerde moeilijkheden. Hierbij wordt hoofdzakelijk gedacht aan het snel afhandelen van dossiers (CGKR, 2004), de terughoudendheid om bijzondere opsporingsmethoden en/of telefoontap te gebruiken (CGKR, 2008), de terughoudendheid van slachtoffers om verklaringen af te leggen (Smartt, 2003) en de moeilijke bewijslast inzake mensenhandel en mensensmokkel (Vermeulen et al., 2006). Het feit dat deze knelpunten nog brandend actueel zijn, benadrukt de noodzaak verder te blijven zoeken naar mogelijke oplossingen voor deze knelpunten. Voor sommige knelpunten, kunnen ons inziens wel potentiële oplossingen geformuleerd worden. Zo kan worden onderzocht of het al dan niet mogelijk is meer middelen vrij te maken voor het gebruik van de telefoontap, om meer opleidingen inzake sociale wetgeving in te voeren voor de politiediensten, of om snellere controles van bedrijven te implementeren. Vervolgens lijkt het achterhalen van criteria die het onderscheid kunnen maken tussen kortstondige, op mensenhandel gerichte bedrijven en echte bedrijven belangrijk. Ook een meer optimale aanwending van de beschikbare politionele informatie is belangrijk in het kader van zowel preventie als repressie van mensenhandel en mensensmokkel. Het zou nuttig zijn om, op basis van de schat aan informatie waarover de politie beschikt en die nog niet voor gerechtelijke doeleinden wordt aangewend, nog meer actief op zoek te gaan naar feiten zodat op parketniveau een nieuw dossier kan worden geopend. Dit, in combinatie met een efficiënt dossiermanagement, zou een alternatief kunnen bieden voor mammoetdossiers.

Opvallend is dat de meeste knelpunten, met uitzondering van het begrip menselijke waardigheid in de wettelijke omschrijving van mensenhandel, weinig gerelateerd zijn aan het wetgevend, opsporings- en vervolgingsbeleid. Evenwel moet opgemerkt worden dat dit beleid tot op heden weinig aanknopingspunten bevat om de geïdentificeerde knelpunten op te lossen. Bij sommige respondenten heerst dan ook een sfeer van 'dweilen met de kraan open'. Hoewel er bijna twee decennia zijn verstreken tussen de parlementaire onderzoekscommissie en vandaag, moet er worden vastgesteld dat er beleidsmatig niet bijster veel vooruitgang is geboekt. Zo is er nog steeds geen spijtoptantregeling, hoewel de discussie omtrent een dergelijke regeling al ten tijde van de onderzoekscommissie actueel was. In het kader van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel zou dit echter potentiële oplossingen kunnen bieden voor een aantal belangrijke knelpunten (bv. in kaart brengen van netwerken, opsporing van de misdrijven, contrastrategieën, moeilijke internationale samenwerking). Het bieden van bescherming aan getuigen die wel verklaringen afleggen zou een potentiële oplossing bieden voor het feit dat slachtoffers momenteel amper verklaringen afleggen. Uiteraard mag bij de implementatie van dergelijke maatregelen de kostprijs niet uit het oog verloren worden en kan een kosten/baten analyse worden doorgevoerd, daar dit zeer kostelijke ingrepen zijn. Toch zijn wij de mening toegedaan dat het nuttig zou zijn dit debat verder te zetten en de controverse er rond op te lossen. Opvallend is dat de uitgesproken straffen in de onderzochte dossiers niet bijster zwaar waren (hoofdgevangenisstraffen van 1 tot maximum 4 jaar en geldboetes

van maximum €6.000). Bovendien helpen deze straffen de slachtoffers weinig tot niet vooruit. In dit opzicht zou kunnen nagedacht worden over mogelijke alternatieve sancties waarbij de slachtoffers wel op een of andere manier worden vergoed en die de veroordeelden een zwaardere financiële dobber zouden bezorgen. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan herstelrechtelijke mogelijkheden waarbij de veroordeelde het achterstallig of niet uitbetaald (Belgisch) loon aan de slachtoffers betaalt.

Hoewel zowel mensensmokkel als mensenhandel bijzonder complexe en dynamische sociale fenomenen zijn (Copic & Simeunovic-Patic, 2009), bestaat er een duidelijk verband tussen deze fenomenen en de bestaande migratieproblematiek (De Ruyver & Van Heddegem, 2001; Doomernik, 2001; Hesseling & Taselaar, 2001). Vele slachtoffers trachten in het Westen een betere toekomst op te bouwen, maar belanden hier in de illegaliteit. Het illegaal statuut van de slachtoffers maakt uitbuiting mogelijk. De slachtoffers zijn moeilijk in staat om voor hun rechten op te komen, juist omdat ze omwille van hun illegaliteit vrezen te worden uitgewezen indien ze klacht neerleggen (indien ze al weten waar ze hiervoor terecht kunnen). Binnen het Belgisch beleid bestaat de mogelijkheid voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel (indien er sprake is van de in de wet bepaalde verzwarende omstandigheden) om in aanmerking te komen voor een (al dan niet tijdelijk) verblijfsstatuut¹⁰. Om dit statuut te bekomen, moet echter aan drie cumulatieve voorwaarden voldaan worden: 1) verbreken van de contacten met de vermoedelijke daders; 2) verplichte begeleiding door een gespecialiseerd onthaalcentrum dat erkend wordt door de bevoegde overheden; en 3) samenwerking met de gerechtelijke overheden, door verklaringen af te leggen of een klacht in te dienen. Eens de procedure en het proces volledig zijn doorlopen, bestaat de mogelijkheid een machtiging tot verblijf van onbepaalde duur te ontvangen. Indien het dossier wordt geseponeerd of indien de daders niet worden gevonden maar als het slachtoffer toch minimum twee jaar in de procedure mensenhandel zat, kan het slachtoffer via een officieus alternatief (de STOP-procedure) een regularisatie verkrijgen op basis van de graad van integratie (Vermeulen, Van den Herrewegen & Van Puyenbroeck, 2007). Aan deze procedures zijn echter geen beschermende maatregelen gekoppeld. Gezien de grote angst voor represailles bij de slachtoffers, hoeft het dan ook niet te verwonderen dat slechts weinig slachtoffers uiteindelijk een verblijf van onbepaalde duur worden verleend. Bovendien moeten de slachtoffers verklaringen afleggen vooraleer ze een verblijfsvergunning krijgen, waardoor ze op het moment van het afleggen van verklaringen geen enkele zekerheid hebben omtrent het al dan niet ontvangen van de vergunning (wetsvoorstel tot wijziging, 2010).

Een aantal maatregelen zijn in de onderzochte dossiers niet aan bod gekomen. In geen enkel dossier was er sprake van een rogatoire commissie, terwijl dit wel een belangrijke rol kan spelen om internationale netwerken in kaart te brengen. Het gebruik van infiltranten of gecontroleerde zendingen, meestal gebruikt in onderzoeken naar smokkel van wapens of drugs, is evenmin aan bod gekomen. Hierbij moet wel de opmerking geformuleerd worden dat smokkel van mensen veelal via andere wegen verloopt dan smokkel van wapens en/of drugs waardoor deze onderzoekshandelingen praktisch niet kunnen worden uitgevoerd. Mensensmokkel gebeurt vaak via reisagentschappen of via het gebruik van valse papieren (bv. misbruik van studentenvisums (De Ruyver, Van Eeckhoutte, Van Impe, De Somere & Delcour, 1999)). Dit impliceert dat mensensmokkel vooral op het moment van aankomst in een land moet gedetecteerd worden. Om dit te vereenvoudigen zouden

¹⁰ Zie hiervoor de Ministeriële omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, B.S. 31 oktober 2008.

samenwerkingsverbanden tussen verschillende diensten (bv. dienst vreemdelingenzaken, douane, dienst inschrijving voertuigen, bijzondere inspectiediensten, belastingsinspectie, politiediensten...) op structurele basis moeten worden uitgebouwd. Momenteel verlopen deze samenwerkingsverbanden nog steeds op een ad hoc basis (n.a.v. een concreet dossier). Het lijkt ons echter efficiënter om structurele samenwerkingsakkoorden op te zetten tussen de verschillende diensten die een rol (kunnen) spelen in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, zodat deze op het moment van een concreet dossier zonder administratieve rompslomp kunnen worden geïntensifieerd.

We kunnen aldus besluiten dat, hoewel er op strafrechtelijk niveau veel inspanningen gebeuren om de twee misdrijven aan te pakken, er nog een aantal pistes onbenut blijven. Ons inziens is het zeker de moeite waard deze te overwegen om twee redenen. In eerste instantie dragen ze niet enkel het potentieel in zich de strafrechtelijke aanpak van de twee misdrijven te optimaliseren. Ten tweede zouden ze onrechtstreeks, via de eerste reden, ook de motivatie van de actoren uit de strafrechtelijke pijler op peil kunnen houden en verhogen. Indien betere resultaten geboekt worden, zou er misschien minder het gevoel van 'dweilen met de kraan open' heersen.

7. LITERATUUR

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING (2003). *10 jaar Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (1993 – 2003). Van integratie naar diversiteit*, Brussel, 235 p. Te raadplegen via: http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=52&thema=2&select_page=216 (consultatie 04/04/2010).

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING (2004). *Pleidooi voor een integrale benadering. Analyse wetgeving en rechtspraak (jaarrapport 2003)*, Brussel, 95 p. Te raadplegen via: <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=135&titel=Jaarrapporten> (consultatie 28/01/2010).

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING (2006). *Rapport mensenhandel. Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen (jaarrapport 2005)*, Brussel, 112 p. Te raadplegen via: <http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=135&titel=Jaarrapporten> (consultatie 28/01/2010).

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING (2008). *Mensenhandel – Smokkel. Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur (jaarslag 2007)*, Brussel, 127 p. Te raadplegen via http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=25&thema=2 (consultatie 28/01/2010).

COPIC, S. & SIMEUNOVIC-PATIC, B. (2009). "Serbia on the routes of human trafficking" in Shapland, J. & PONSAERS, P. (Eds.), *The informal economy and connections with organised crime*, Den Haag, Bju Legal publishers, 175-192.

DECORTE, T. (2009). *Methoden van criminologisch onderzoek: ontwerp en dataverzameling*, Gent, Universiteit Gent, 187 p.

DE MANGELEER, K., DE MEULENAER, T. & EL ASJADI, L. (2002). "Illegale migratie en mensensmokkel" in VERMEULEN, G. (Ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 169-230.

DE STOOP, C. (1992). *Ze zijn zo lief, mijnheer: over vrouwenhandel, meisjesballetten en de Bende van de Miljardair*, Leuven, Kritak, 284 p.

DE RUYVER, B. (2009). *(Grondige studie) strafrechtelijk beleid. Reader*, Gent, Topcopy, 623 p.

DE RUYVER, B. & FIJNAUT, C. (1994). "De restauratie van het recht van onderzoek? Tevreden experten over de Parlementaire onderzoekscommissie 'Mensenhandel'", *Panopticon*, 101 – 111.

- DE RUYVER, B., VAN EECKHOUTTE, W., VAN IMPE, K., DE SOMERE, P. & DELCOUR, M. (1999). *Mensenhandel doorgelicht, de Filippijnen als case – study*, Antwerpen, Maklu, 405 p.
- DE RUYVER, B. & VAN HEDDEGEM, K. (2001). “Mensenhandel tussen België en de Filippijnen”, *Tijdschrift voor criminologie*, 43, 401 – 407.
- DOOMERNIK, J. (2001). “Tussen hier en daar – van werving tot smokkel”, *Tijdschrift voor criminologie*, 43, 331 – 339.
- FLICK U. (2007). *Designing qualitative research*, Londen, Sage, 130 p.
- GERRING, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*, New York, Cambridge University Press, 265 p.
- HESSELING, R. & TASELAAR, A. (2001). “Asielmigratie en mensensmokkel”, *Tijdschrift voor criminologie*, 43, 340 – 349.
- KLEEMANS, E. & BRIENEN, M. (2001). “Van vriendendienst tot Slangenkop – een analyse van tien opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel”, *Tijdschrift voor criminologie*, 43, 350 – 359.
- PERRIN, B. (2010). “Just passing through? International legal obligations and policies of transit countries in combating trafficking in persons”, *European Journal of Criminology*, 7, nr. 1, 11-27.
- PICARELLI, J. (2007). “Historical approaches to the trade in human beings”, in LEE, M. (Ed.), *Human trafficking*, Devon, Willan publishing, 26-48.
- SMARTT, U. (2003). “Human trafficking: simply a European problem?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11, nr. 2, 164 – 177.
- THOMAS, S. & DEVROE, E. (2009). “Pleidooi voor meer empirie in de strafrechtsketen. De plaats van het parketbeleidsplan in de keten” in VANDERHALLEN, M., JASPAERT, E. & VERVAEKE, G. (Eds.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Cahiers Politiestudies jaargang 2009 – 3 (nr. 12), Antwerpen, Maklu, 63 – 92.
- VAN ALTERT, K., ENHUS, E. & PONSAAERS, P. (2003). *Naar een meet-en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de strafrechtelijke keten...*, Politeia, Brussel, 304 p.
- VAN BRIEL, J., SNEIJERS, E., VEREECKE, K. & BOSSCHEM, N. (2002). “Mensenhandel”, in Vermeulen, G. (Ed), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 231-292.
- VERMEULEN, G. (2005). “Matroeskja’s: tien jaar later. Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid?” *Panopticon*, 2, 1 – 10.
- VERMEULEN, G. (2009). “Mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie. Analyse en evaluatie van de Wet van 10 augustus 2005 vanuit strafrechtelijk beleids – en internationaalrechtelijk perspectief” in MASSET (Ed), *De vervolging en behandeling van daders van seksuele misdrijven*, Brussel, La chartre, 161 – 176.
- VERMEULEN, G., VAN DEN HERREWEGEN, E. & VAN PUYENBROECK, L. (2007). *Mensenhandel in beeld. Eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van Belgische slachtofferdata*, Antwerpen, Maklu, 487 p.
- VERMEULEN, G., VAN PUYENBROECK, L., MOENS, B., DHONT, F. & BALCAEN, A. (2006). *Mensenhandelbeleid in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 101 p.
- VERVAECKE, G., VANDERHALLEN, M., OPDEBEECK, A. & GOETHALS, J. (2002). “Het ontwerp van een gevalsstudie” in: BEYENS, K., GOETHALS, J., PONSAAERS, P. & VERVAECKE, G. (Eds.), *Criminologie in actie*, Brussel, Politeia, 419 – 443.
- WIARDA, J. (2001). “Trends in de wetgeving inzake mensensmokkel en mensenhandel”, *Tijdschrift voor Criminologie*, 43, 368 – 377.
- WINTERDYK, J. & REICHEL, P. (2010). “Human trafficking: issues and perspectives”, *European Journal of Criminology*, 7 (1), 5-10.

Wetgeving

Nationaal veiligheidsplan 2004-2007. Te raadplegen via <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/publ28nl.pdf> (consultatie 3/04/2010).

Nationaal veiligheidsplan 2008-2011. Te raadplegen via <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf> (consultatie 3/04/2010).

Omzendbrief nr. Col 12/99 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende de ministeriële richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie, 31 mei 1999.

Omzendbrief nr. Col 10/2004 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel, *B.S.* 30 april 2004.

Richtlijn nr. Col 01/2007 van de Minister van Justitie met betrekking tot het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel.

Voorstel tot oprichting van parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid gericht tegen de internationale vrouwenhandel, *Parl. St.*, Kamer 1991-1992, nr. 673/1-91/92 (B.Z.).

Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.* 31 december 1980.

Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en de kinderpornografie, *B.S.* 25 april 1995.

Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *B.S.* 2 september 2005.

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 61/5 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde de strijd tegen mensenhandel op te voeren, *Parl. St.*, Senaat 2010, nr. 5-245/1. Zonaal Veiligheidsplan X 2005-2008. Geraadpleegd in elektronische vorm (01/02/2011).

A (2010): magistraat arbeidsauditoraat.

B (2010): gewezen onderzoeksrechter.

C (2010): politieambtenaar lokale politie.

D (2010): parketmagistraat.

X (2010): referentiemagistraat mensenhandel.

Y (2010): politieambtenaar federale politie.

Z (2010): parketmagistraat.