

Koninkrijk België

De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel

Actieplan



ACTIEPLAN - STRIJD TEGEN DE MENSENHANDEL

Inleiding

Mensenhandel miskent de universele rechten¹ van het individu: recht op leven, op vrijheid, op veiligheid en recht op menselijke waardigheid. In bijzonder stellen de universele rechten van de mens dat niemand als slaaf of in onderdrukking mag worden gehouden. De strijd tegen de mensenhandel vertaalt zich direct in een strijd voor het behoud en het herstel van die rechten.

De Verenigde Naties situeerden de strijd tegen de mensenhandel binnen de internationale aanpak van de georganiseerde criminaliteit². De EU treedt dit in Richtlijnen bij. De Europese Commissie werkte een actieplan mensenhandel uit die de lidstaten moeten implementeren. Ook Internationale fora zoals het OVSE bouwen op die visie voort.

België startte nagenoeg als eerste land in de EU met de aanzet tot een integrale en geïntegreerde aanpak van mensenhandel. De pragmatische vertaling ervan maakte dat de Belgische benadering internationaal vaak als goed voorbeeld wordt aangehaald. Jaarrapporten van het CGKR en een evaluatie van het mensenhandelbeleid wezen op een aantal aangewezen vernieuwingen en verfijningen.

VOORUITZICHTEN EN ENGAGEMENTEN

Over 5 jaar, 10 jaar

Van 2008 tot 2011

- Het behouden van de internationale voortrekkersrol van België bij de aanpak van mensenhandel.
- De vooropgestelde doelstellingen in de kadernota integrale veiligheid richten zich op een interdepartementale aanpak van mensenhandel.
- De interdisciplinaire bundeling van informatie over de inspanningen of acties van de verschillende departementen,

¹ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10-12-1948

² UN Palermo Protocol

diensten en instellingen in de interdisciplinaire strijd tegen mensenhandel – in bijzonder de informatie betreffende mensen in risicosituaties, slachtoffers, opsporingen, vervolgingen, veroordelingen – om de geïntegreerde en integrale aanpak permanent bij te kunnen sturen.

- Een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak gericht op de 4 P's: (in het Engels preventie, bescherming van de slachtoffers (protection), de opsporing, vervolging en bestraffing van de mensenhandelaars (prosecution) en het partnerschap (partnership) met organisaties die ook met vormen van mensenhandel geconfronteerd worden.
- Een geïntegreerde en integrale aanpak van mensenhandel die alle overheden – federale, gemeenschappen en lokale – mobiliseert.
- De ondersteuning van vernieuwende initiatieven en projecten die op korte termijn – maximum twee jaar – een zichtbare bijdrage leveren tot minstens twee van de 4 P's.
- Er moet ook bijzondere aandacht uitgaan naar de situatie van personen van vreemde herkomst die zich in een kwetsbaardere positie bevinden.

Van 2012 tot 2016

- Een positieve maatschappelijke reactie op mogelijke situaties van mensenhandel die dezelfde is voor alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel.
 - Het terugdringen van de "maatschappelijke vraag" die vormen van mensenhandel genereert.
 - De uitdrukkelijke maatschappelijke afkeuring van elke vorm van uitbuiting van mensen waarbij universele mensenrechten worden miskend.
-

1. Structuur van het actieplan

Rekening houdend met de hierboven beschreven vooruitzichten om het fenomeen te vatten, wil het huidige document de balans opmaken van het beleid dat sinds de oprichting van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel werd gevoerd. Het heeft ook tot doel de belangrijke accenten en projecten te bepalen, die tijdens de komende jaren zouden moeten worden uitgewerkt.

Het actieplan kent volgende structuur:

Wetgevende en regelgevende ontwikkelingen;
Preventieve aspecten;
Bescherming van slachtoffers van mensenhandel;
Opsporing en vervolging;
Coördinatie en informatieverzameling;
Beslissingen.

2. Wetgevende en regelgevende aspecten

2.1. Strafbaarstelling van mensenhandel

De wet van 10 augustus 2005 heeft een specifieke strafbaarstelling van mensenhandel in het Strafwetboek ingevoerd.

Aan de hypothesen van uitbuiting werden in het kader van mensenhandel verschillende situaties toegevoegd: seksuele uitbuiting, uitbuiting in arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid, uitbuiting van de bedelarij, organenzwandel, het feit een misdrijf te begaan tegen zijn wil.

Bovendien werden de modi operandi van de uitbuiting onder verzwarende omstandigheden opgenomen (dwang, gebruik van geweld, frauduleuze handelingen, machtsmisbruik, staat van minderjarigheid, ...), omwille van twee redenen: ten eerste ging men ervan uit dat uitbuiting de kern van de definitie van mensenhandel vormde en ten tweede werd de bewijslast in het kader van de vervolgingen vergemakkelijkt. Eén van de kritieken op deze definitie is dat de strafbaarstelling te extensief wordt opgevat, waardoor deze de vereisten van de definitie in de internationale instrumenten overschrijdt. Bijgevolg zouden er vervolgingen kunnen zijn die, volgens deze instrumenten, niet overeenstemmen met gevallen van mensenhandel. Op heden kan echter niet worden beweerd dat de strafbaarstelling in een andere zin gebruikt is geweest dan in de zin van de internationale teksten.

Enkele aspecten zouden nader onderzocht moeten worden:

- Op het vlak van mensenhandel en mensensmokkel bestaan dezelfde strafdrempels. Zou de minimale strafdrempel bij mensensmokkel niet verminderd moeten worden?
- De wet van 13 april 1995 was een van de eerste wetgevingen die mensenhandel heeft trachten te definiëren (het is geen wet betreffende de strafbaarstellingen) en bevat nog referenties die naar aanleiding van de stemming van de wet van 10 augustus 2005 niet werden aangepast.
- Vergemakkelijkt de uitbreiding van de definitie van mensenhandel de bewijslast inzake mensenhandel?
- Blijft België binnen het kader van het toepassingsveld van de internationale instrumenten?

Er bestaan meerdere instrumenten waarmee deze "evaluatie" kan worden uitgevoerd: de evaluatie van de nieuwe omzendbrief betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake

mensenhandel, het ompranet van de hoven en rechtbanken³, de opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel... Het is ook belangrijk een beeld te krijgen van de rechtspraak inzake mensenhandel.

Dankzij een betere kennis van de rechtspraak zou de werking in de praktijk kunnen verbeteren en zouden ook de opleidingen ter zake kunnen worden geperfectioneerd. Deze kennis zou tevens kunnen gebruikt worden in het kader van de evaluatie van de nieuwe strafbaarstellingen.

Hoewel de kwestie al binnen het coördinatieteam van het College van procureurs-generaal aan bod is gekomen, zou moeten worden nagedacht over de verbetering van deze uitwisseling.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---|-------------------|
| | Een synthese opstellen van de evaluatiegegevens met betrekking tot de nieuwe wetgeving mensenhandel op basis van: <ul style="list-style-type: none"> • de evaluatie van Col. 01/2007; • de verzamelde rechtspraak over mensenhandel; • het advies van de opvangcentra. | Bureau van de Interdepartementale Cel in overleg met: <ul style="list-style-type: none"> • het coördinatieteam mensenhandel van het CPG; • de opvangcentra. | 1e trimester 2009 |

2.2. Bestrafing van opdrachtgevers die gebruik maken van tussenpersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel

Op basis van de Regeringsverklaring van 2003, heeft de Interdepartementale Cel gewerkt op een bestraffingmechanisme voor opdrachtgevers die gebruik maken van tussenpersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel.

In het jaarverslag van 2003 van het CGKR betreffende mensenhandel werd de problematiek door middel van de kwestie van clandestiene confectieateliers aangetoond. In functie van de omstandigheden, kan de opdrachtgever het merk, de groothandelaar of de kleinhandel zijn.

Bij de ontmanteling van deze ateliers worden enkel de zaakvoerders aangepakt. Het valt immers moeilijk te bewijzen dat de opdrachtgever bewust gebruik maakte van de diensten van een tussenpersoon die de sociale wetgeving niet naleeft of zich zelfs schuldig maakt aan mensenhandel.

³ Intern geïnformatiseerd netwerk van het Openbaar Ministerie

Om het gebruik van dergelijke tussenpersonen te ontraden, zou het invoeren van een burgerlijke of strafrechtelijke medeaansprakelijkheid van de opdrachtgevers een oplossing kunnen bieden.

Een ad hoc werkgroep van de Interdepartementale Cel heeft een ontwerptekst van wet opgesteld, die gebaseerd is op het volgende beginsel:

De opdrachtgever moet aan een tussenpersoon een geheel aan documenten vragen, die bewijzen dat hij in regel is op het vlak van de sociale normen en het arbeidsrecht. Indien vervolgens een misdrijf van mensenhandel bij de tussenpersoon wordt vastgesteld en de opdrachtgever de op voorhand vereiste documenten niet heeft gevraagd, dan zal hij op burgerlijk vlak en, indien de optie wordt weerhouden, op strafrechtelijk vlak medeverantwoordelijk worden geacht.

Een dergelijk mechanisme, waarin al in buitenlandse wetgevingen is voorzien, kan een aanzienlijk effect hebben in termen van preventie van mensenhandel. Bovendien is de medeverantwoordelijkheid beperkt tot deze enige hypothese (mensenhandel).

Dit project kadert in de regeerverklaring van 2008, die in punt 9 herinnert aan de noodzaak te strijden tegen de georganiseerde netwerken die hun profijt halen uit de uitbuiting van een ander en die stelt dat "bijzondere inspanningen zullen geleverd worden inzake de strijd tegen het zwartwerk en tegen georganiseerde netwerken van koppelbazen en de verkoop van valse sociale documenten."

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|--|---------|
| | De tekst over de bestraffing van de opdrachtgevers, die gebruik maken van tussenpersonen op het vlak van mensenhandel bespreken. | Minister van Werk en Minister van Justitie | 2009 |

2.3. Initiatieven op internationaal vlak

Mensenhandel is een internationale problematiek. Talrijke internationale instellingen spelen een belangrijke rol in het dynamiseren van het debat tussen de staten over de perspectieven en vernieuwingen op het vlak van de strijd tegen mensenhandel.

België heeft hierin een belangrijke rol. Het bezit immers één van de meest succesvolle wetgevingen en mechanismen, die werden opgezet om dit criminele fenomeen te bestrijden.

De vertegenwoordiging van het land in internationale kringen om projecten zoals: de bestraffing van de opdrachtgevers, de harmonisering van de wetgevingen - meer bepaald van de minimale straffen inzake de strijd tegen de mensenhandel - te verdedigen moet dus worden verzekerd,.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|--|---------|
| | <p>De Belgische vertegenwoordiging verzekeren in het kader van internationale debatten en projecten over mensenhandel.</p> <p>Het ratificatieproces van het Verdrag van de Raad van Europa betreffende de strijd tegen de mensenhandel afronden</p> | <p>FOD Buitenlandse Zaken en FOD Justitie</p> <p>Federaal parlement en de gefedereerde overheden</p> | |

3. Preventieve aspecten

Het uitwerken van preventieve initiatieven is een belangrijk aspect in de strijd tegen alle criminaliteitsvormen. Ze bestaan voornamelijk uit informatie, die aan de verschillende doelgroepen wordt verstrekt om te vermijden dat misdrijven worden gepleegd of om de personen te verwittigen van de bestaande risico's.

Net als andere landen uit West-Europa, is België voornamelijk een land van bestemming en van transit voor de mensenhandel. Acties op preventief vlak hangen dus af van deze situatie.

3.1. Sensibiliseringscampagnes

Uit analyse van de verschillende actieplannen (Europese Unie en OVSE), blijkt dat het preventieve luik tot de minst uitgewerkte behoort.

Betreffende de initiatieven, die hierin op nationaal niveau al werden genomen kan bijv. de campagne Stop kinderprostitutie worden vermeld. Deze campagne heeft tot doel om de Belgen die naar het buitenland reizen te sensibiliseren voor de problematiek van kinderprostitutie⁴.

Ook de Raad van Europa stelt in de Conventie voor de bescherming van het kind tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Vergadering van Ministers van 12-07-2007) in artikel 8 dat elk land bewustmakingscampagnes moet organiseren naar het publiek om hen te informeren over de seksuele uitbuiting van kinderen en de preventieve maatregelen, die kunnen genomen worden.

Het actieplan van de OVSE beveelt onder meer aan om informatie aan mogelijke slachtoffers over de risico's van de uitbuitingsnetwerken aan te bieden: de ambassades en consulaten zouden deze informatie aan de landen van herkomst kunnen bezorgen, de sectoren zouden bewust kunnen worden gemaakt, ... Ook een aantal Belgische rapporten zoomen op de noodzaak van bewustmakingscampagnes in.

In het algemeen moeten preventieve informatie-instrumenten worden uitgewerkt. Bovendien zou moeten worden nagegaan hoe deze campagnes budgettair en structureel kunnen worden georganiseerd.

Er wordt aanbevolen om een werkgroep op te starten, die de ontwikkeling van sensibilisatiecampagnes zal onderzoeken. Indien

⁴ Child Focus, ECPAT, FIT, Federale Politie, FEBETRA, Buitenlandse Zaken, Defensie en de NMBS

nieuwe campagnes worden gelanceerd betreffende seksuele uitbuiting van kinderen, zullen de deelnemers aan vroegere campagnes worden gevraagd om opnieuw deel te nemen.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---|---|
| | <p>Geïntegreerde en departementsoverstijgende bewustmakings-campagnes mensenhandel – al dan niet op vraag – naar de verschillende risicogroepen en/of risicosectoren, met in bijzonder een bewustmakingscampagne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • naar de klanten van prostitutie in de context van seksuele uitbuiting; • voor zelfidentificatie van slachtoffers mensenhandel aan de buitengrenzen; • naar de ondernemingen in de context van de economische uitbuiting; • naar het groot publiek in de context van de seksuele en de economische uitbuiting. | Ad hoc werkgroep van de Interdepartementale Cel | Mandaat voor een werkgroep dat in 2008 wordt voorgelegd |

Ten slotte werd in het kader van het actieplan van de Europese Unie gevraagd een "contactpunt voor de pers" aan te duiden om de onderzoeken, vervolgingen en straffen in concrete dossiers openbaar te maken. In België werd het parket-generaal van Luik als contactpunt aangeduid. Er zou moeten worden nagegaan of er, naast de punctuele berichten over dossiers, geen communicatiedynamiek met de pers, bijvoorbeeld jaarlijks, over de kwestie van mensenhandel zou kunnen worden ontwikkeld.

Een persdossier zou kunnen worden voorbereid waarin concrete gevallen en de bijhorende straffen zijn opgenomen. Slachtoffersituaties zouden kunnen worden uiteengezet en ook globale statistische gegevens zouden kunnen worden gegeven en verklaard. Overleg tussen de verschillende instanties die over bruikbare gegevens beschikken zou eerst moeten worden georganiseerd om een communicatiecanvas te bepalen, om vervolgens de informatieverbreiding te plannen.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---------------------------------|---------|
| | Regelmatig organiseren van een bijwerking voor de "pers" over onderzoeken en veroordelingen inzake mensenhandel | College van procureurs-generaal | 2009 |

3.2. De strijd tegen de kinderpornografie op het Internet

Vaak worden Internetgebruikers ongewild geconfronteerd met websites die ook kinderpornografische beelden bevatten. Dit geldt ook voor "nieuwsgierige" internetgebruikers

Op dit moment bestaan er in België twee meldpunten om kinderpornografie op het internet te melden. Het meldpunt stopchildporno.be is 24u/24 ter beschikking van de personen, die met kinderpornografische beelden worden geconfronteerd en die hierover vragen hebben. Dit burgerlijk meldpunt, dat aan de gebruikers ervan toelaat om anoniem te blijven, werkt samen met de gerechtelijke autoriteiten en de politiediensten in het kader van een samenwerkingsovereenkomst⁵.

Daarnaast bestaat er een politieel meldpunt nl. ecops.be. De meldingen worden door de cel mensenhandel van de federale politie en door de Federale Computer Crime Unit onderzocht.

Internetgebruikers zijn die websites gemakkelijk bereikbaar. Een signaal naar de Internetgebruiker, dat bezit en verspreiding van dergelijke beelden misdrijven zijn, ontbreekt. De Conventie van de Raad van Europa voor de bescherming van het kind tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik voorziet ook de bestraffing van het frequente bezoek van die sites zonder dat een beeld gedownload wordt.

Een aantal Europese richtlijnen voorziet bovendien verscheidene specifieke maatregelen voor de bestrijding van kinderpornografie op het Internet. Internet providers (ISP) hebben de verplichting om websites met illegale inhoud te verwijderen en mee te werken aan de opsporing van degenen die ze op het net hebben geplaatst.

Als voorbeelden kunnen Noorwegen, Zweden en Nederland genoemd worden, deze blokkeren nu al met medewerking van hun ISP, de toegang tot sites met kinderpornografische beelden.

⁵ <http://www.stopchildporno.be>

De politie identificeert er Internetsites met kinderpornografische beelden, waarbij ze voortbouwen op onder meer meldingen van de Internetgebruikers van zo'n sites. Wanneer de illegale inhoud vast staat, stuurt ze die sites volgens een procedure aan de ISP, die de toegang ertoe blokkeert (domeinnamen). De Internetgebruiker die toch toegang vraagt tot geblokkeerde sites ontvangt een opvoedende boodschap met de volgende bewoordingen: "uw browser heeft u naar deze site gebracht, maar deze site is geblokkeerd omwille van zijn illegale inhoud zo u bezwaar wil maken kan u bellen naar een XXXX (een opgegeven nummer)". Logischerwijze maakte tot nog toe niemand bezwaar.

Binnen een Europese werkgroep CIRCAMP sleutelen de verschillende landen aan een unieke boodschap die elk land zou verbinden aan een geblokkeerde site.

Daarnaast wordt bij internetsites de mogelijkheid geboden om te betalen met een betaalkaart. Sommige uitgevers van betaalkaarten werkten een gedragscode uit waarbij de betaalmogelijkheid met deze kaart voor dit gebruik wordt ontzegd. Niet elk bedrijf heeft die benadering.

Een partnerschap met de betalingsmaatschappen sluit aan op het voorkomen van het verspreiden van kinderpornografische beelden via het Internet en treft de commerciële verspreiders direct in het financiële voordeel.

Bij de detectie van een commerciële verspreider kan een partnerschap ook leiden tot een gericht informatievergaring voor opsporing en vervolging van de verantwoordelijken.

De Europese Commissie draagt momenteel bij tot de creatie van een coalitie van partners tegen seksuele uitbuiting van kinderen. Deze coalitie zal o.a. een opvolgingsmechanisme voor betalingen met kredietkaarten of elektronisch betalen, instellen opdat na de aankoop op het internet van kinderpornografische beelden de contracten worden beëindigd en de activa worden geblokkeerd zodat de verdachten kunnen opgespoord en vervolgd worden. Na een aantal voorbereidende vergaderingen met de belangrijkste partners, werd een project uitgewerkt door de partners (banksector, betaalkaartmaatschappijen, nationale overheden, internet providers, Missing Children Europe, politiediensten) met als doel om een impuls te geven, aan de coalitie⁶ ...

⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/696>

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|--------------|----------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • De uitwerking van een werkwijze voor de blokkering van internetsites met kinderpornografische beelden voor de Belgische Internetgebruikers die aansluit op de werkwijze die andere lidstaten hanteren • Deelname van de betrokken politiediensten bij de uitwerking van een partnerschap met de vertegenwoordigers van de betaalkaartmaatschappijen voor de aanpak van de commerciële verspreiders van kinderpornografie via het internet in het kader van vergaderingen bij de Europese Commissie. | FOD Justitie | Jan 2009 |

4. Bescherming van de slachtoffers van mensenhandel

4.1. Wetgevend kader

In overeenstemming met de genomen beslissingen, heeft de Regering de procedure over het toekennen van het statuut van slachtoffers van mensenhandel in de wet omgezet. Dit was een procedure die voorheen in ministeriële omzendbrieven was opgenomen.

Deze procedure kan voortaan teruggevonden worden in de artikelen 61/2 tot 61/5 van de wet van 15 december 1980.

Het gaat over vreemdelingen, die het slachtoffer zijn van het misdrijf mensenhandel in de zin van artikel 433 quinquies van het Strafwetboek, of die het slachtoffer zijn van het misdrijf mensensmokkel in de zin van artikel 77 bis van de vreemdelingenwet van 15 december 1980 in de omstandigheden bedoeld in artikel 77 quater,^{1°} (! uitsluitend voor wat de niet begeleide minderjarigen betreft) tot en met 5°, en die met de autoriteiten samenwerken).

De inhoud van deze artikelen komt in grote lijnen overeen met deze van de ministeriële omzendbrief van 7 juli 1994 en de ministeriële richtlijnen van 13 januari 1997 en 17 april 2003, op enkele aanpassingen na. De hoofddoelstelling was namelijk de procedure-zoals voorzien in de voornoemde omzendbrief - en de richtlijnen te hernemen in de vorm van een wet, in toepassing van de voormelde Europese richtlijn van 29 april 2004.

Beknopt kan worden gesteld dat deze procedure voorziet dat een ontdekt vermoed slachtoffer van mensenhandel over een termijn van 45 dagen beschikt om uit te maken of het al dan niet meewerkt aan het onderzoek door verklaringen of getuigenissen af te leggen. In het geval dat het slachtoffer daadwerkelijk elementen levert die te maken hebben met het onderzoek, dan kan het een verblijfstitel van 3 maanden (een keer verlengbaar) krijgen. Indien de gerechtelijke procedure na deze verschillende stappen nog steeds lopende is, dan kan het slachtoffer een verblijfstitel van 6 maanden ontvangen, gevolgd door een onbeperkte vergunning na het proces indien de dader van de feiten wordt veroordeeld (of indien dit door het parket op basis van kwalificaties van mensenhandel wordt gevorderd).

Deze nieuwe bepalingen zijn op 1 juni 2007 (K.B. van 21 april 2007) in werking getreden.

In feite zijn talrijke diensten bevoegd om het misdrijf mensenhandel vast te stellen. Deze moeten dus ook de slachtoffers op dezelfde wijze naar de opvangcentra doorverwijzen. Dit aspect leidt tot verschillende vragen.

In de praktijk, als een reeks controleoperaties in samenwerking met de referentiemagistraat worden georganiseerd, dan kan het ook zijn dat de magistraat van wacht met feiten van mensenhandel wordt geconfronteerd, zonder echt goed op de hoogte te zijn van de te volgen procedures.

Dezelfde reflectie geldt op het niveau van bepaalde politiediensten en, ruimer, voor alle diensten die feiten van mensenhandel kunnen vaststellen.

Het is dus nodig dat een éénvormige procedure wordt toegepast.

Het opstellen van een omzendbrief die uitdrukkelijk de te volgen procedures opneemt zou een mogelijkheid zijn. Bovendien zouden bepaalde voorwaarden, die in de wet zijn opgenomen, opgehelderd moeten worden om zo een eenvormige toepassing van de wetgeving te verzekeren (bijvoorbeeld: hoe moet de voorwaarde om geen contact op te nemen met het mensenhandelmilieu worden geïnterpreteerd).

In eerste instantie zou deze omzendbrief geïnterpreteerd moeten worden als document dat ter beschikking wordt gesteld van de magistraten en politieambtenaren. Vervolgens zou het, via de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel en de mensensmokkel, tot andere diensten kunnen worden uitgebreid.

De nadruk moet ook worden gelegd op de opvolging waarin, voor dit soort instrument, moet worden voorzien. Het verspreiden van het document en het verzekeren van de toepassing ervan zal moeten worden waargenomen. In dit kader zal in aangepaste opleidingen moeten worden voorzien. Bovendien zou ook een brochure kunnen worden opgesteld.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---|------------------------------|
| | Ter handtekening voorleggen van een ontwerp van omzendbrief aan de bevoegde Ministers en opstellen van een begeleidende brochure. | Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken, Minister voor Migratiebeleid, Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken, Minister van Financiën, Minister van Buitenlandse Zaken. | Tekst te finaliseren in 2008 |

Het gebruik van de richtlijn en de correcte toepassing van de beschreven procedure is de waarborg voor de gelijkwaardige behandeling van slachtoffers mensenhandel ongeacht hun herkomst, in welke risicosector of risicoplaats ook of waar dan ook in België ze worden aangetroffen. Enkel het uitschrijven volstaat dan ook niet. Een overdachte strategie om elke partner de informatie aan te reiken en te responsabiliseren voor de correcte en loyale toepassing met de erkenning van ieders rol dringt zich op.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---|-----------|
| | Uitwerken van een strategie voor de implementering van de omzendbrief (en de details van de inhoud) ten gunste van de magistraten en politieambtenaren en andere diensten, met inbegrip van de opvangcentra voor de slachtoffers van mensenhandel | Ad hoc groep van de interdepartementale Cel of het Bureau | Eind 2008 |

4.2. Minderjarigen

De omzendbrief zou tevens specifieke aanbevelingen moeten omvatten die van toepassing zijn op minderjarigen (punt 1.5 en 1.7 van het eerste verslag van de werkgroep slachtoffers), zoals dit in het verslag van de werkgroep werd aangehaald. De aandacht van de eerstelijnsdiensten moet in het bijzonder worden gevestigd op de situatie van de minderjarigen en op een betere manier om hen te helpen.

De niet-begeleide minderjarige, slachtoffer van mensenhandel, zou over een verblijfstitel moeten kunnen beschikken, ongeacht of hij al dan niet met Justitie meewerkt. Er zou in een wetwijziging hierover moeten worden voorzien. Bovendien heeft het begrip vreemdeling in het kader van de procedure voor niet-begeleide minderjarigen

een beperkter veld (er wordt enkel rekening gehouden met niet-EU-burgers), terwijl het begrip slachtoffer van mensenhandel ruimer is. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde minderjarigen als niet-begeleide minderjarigen en slachtoffer van mensenhandel zullen worden behandeld, terwijl anderen enkel als slachtoffer van mensenhandel zullen worden aanzien. In het tweede geval zal er geen voogdijschap worden uitgeoefend. De gevolgen van dit verschil moeten worden onderzocht.

Het is aangewezen om aandacht te hebben voor het feit dat sommige minderjarigen zich aan de vooropgestelde voogdijmaatregelen onttrekken waardoor het risico vergoot dat ze opnieuw worden uitgebuit. Het is dus aan te bevelen om te voorzien in een specifieke opvolging van deze situaties en oplossingen te zoeken om deze te voorkomen..

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---------------------------|---------|
| | De specifieke aanbevelingen voor de minderjarigen, slachtoffer van mensenhandel in de omzendbrief opnemen | Zie voorstel in punt 4.1. | |

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|--|---------|
| | De wetgeving in die mate aanpassen dat de niet-begeleide minderjarige, slachtoffer van mensenhandel over een verblijfstitel zou kunnen beschikken, ongeacht of hij al dan niet met Justitie meewerkt. | Minister van Binnenlandse Zaken, Minister voor Migratiebeleid en Minister van Justitie | 2010 |

4.3. De minderjarigen die alleen reizen

Het EU actieplan mensenhandel legt in enkele van haar doelstellingen de nadruk op het intensifiëren van het onderzoek in elk land voor kinderhandel, maar ook op het delen van goede praktijken voor de detectie en identificatie van risicokinderen in de context van mensenhandel met immigratiediensten, sociale diensten en andere relevante overheden. Een aantal projecten van de Europese Commissie (AGIS) – met onder meer het project van het Oostenrijks BMI en IOM Wenen in 2005 en 2006 - gingen ook dieper in op kinderhandel. Ze werkten goede praktijken uit betreffende de eerste contacten, het politieel onderzoek, het verhoor van het minderjarig slachtoffer mensenhandel en de opvang en begeleiding ervan.

Het OVSE actieplan mensenhandel besteedde dan weer aandacht aan specifieke bewustmakingscampagnes naar uiteenlopende

doelgroepen om bijzonder kwetsbare groepen – met onder meer kinderen – te behoeden voor slachtofferschap van mensenhandel. In 2006 startte Child Focus in samenwerking met de federale politie en met steun van de Koning Boudewijnstichting (KBS) een verkennend onderzoek naar de problematiek van de alleen reizende minderjarigen via de luchthavens en hun potentieel risico op slachtofferschap van verschillende misbruiken waaronder mensenhandel. Het onderzoek mondde uit in een aantal aanbevelingen om het risico op kinderhandel en kindersmokkel te reduceren en de mogelijke risicosituaties multidisciplinair en geïntegreerd aan te pakken.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---|--------------------|
| | <p>De vertaling en de implementatie van de aanbevelingen van de verschillende projecten om het risico op kinderhandel te reduceren en de gevallen van mogelijke kinderhandel systematischer te onderzoeken, met in bijzonder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een bewustmaking van alle betrokkenen en de actoren van de eerste lijn op de luchthaven voor de problematiek van de alleen reizende minderjarigen met aandacht voor kinderrechten, signalen van potentieel slachtofferschap ... • een richtlijn voor de medewerkers van de burgerlijke stand van de gemeenten in de context van het misbruik/gebruik van authentieke documenten voor het reizen met of van kinderen; • rubrieken met specifieke indicatoren kinderhandel en een risicoanalyse kinderhandel in een actualisering van de richtlijn Col 1/2007 over de opsporing en vervolging van mensenhandel; • het in beeld brengen van alle actoren – federaal en in de gemeenschappen - die een specifieke opdracht hebben bij gedetecteerde minderjarigen in de context van mensenhandel met een inventaris van hun opdracht en hun activiteiten met oog op een optimale doorstroming en/of uitwisseling van gegevens • het eenmalig basisinterview van een minderjarige als mogelijk slachtoffer van mensenhandel met eerbied van de randvoorwaarden – zowel naar infrastructuur als naar proces – dat elke dienst kan gebruiken voor zijn opdracht en waardoor herhaalde interviews vermeden worden. | <p>Minister van Binnenlandse Zaken</p> <p>Minister voor migratiebeleid</p> <p>Minister van Justitie en Minister van Binnenlandse Zaken</p> <p>College van procureurs-generaal en Minister van Justitie</p> <p>FOD Justitie – DG wetgeving, fundamentele rechten en vrijheden – Dienst Voogdij</p> <p>Werkgroep belast met het opstellen van een omzendbrief betreffende het toekennen van verblijfstitels aan slachtoffers van mensenhandel (punt 4.1.)</p> | <p>2010 - 2011</p> |

Deze aanbevelingen zullen in het kader van een task force, dat met dat doel zal worden opgericht, worden behandeld. Een vertegenwoordiger van de Interdepartementale cel zal aan de werkzaamheden deelnemen en zal over de vooruitgang rapporteren aan de Cel.

4.4. Het privé huispersoneel

Er zou rekening moeten worden gehouden met bepaalde specifieke situaties voor dewelke het actuele systeem van samenwerking met justitie niet is aangepast.

Dit is met name het geval voor situaties van mensenhandel waarvan het huispersoneel van strafrechtelijk onschendbare diplomaten soms het slachtoffer is. Aangezien vervolgingen niet mogelijk zijn, zal het slachtoffer, in principe, niet kunnen genieten van een vernieuwbare verblijfstitel, hoewel het wel degelijk om feiten van mensenhandel handelt. In dit geval, zou het mogelijk moeten zijn, wanneer een klacht voor feiten van mensenhandel wordt ingediend, dat het de arbeidsauditeur is die zich uitspreekt of de feiten al dan niet beantwoorden aan een situatie van mensenhandel en dat de verblijfstitel zal worden afgeleverd en vernieuwd op basis van het verloop van het burgerlijk proces.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---|---------|
| | Het toekennen van een verblijfstitel in het kader van uitbuiting van huispersoneel in het diplomatenmilieu in verband brengen met de procedure inzake het arbeidsrecht. | Minister van Binnenlandse Minister voor migratiebeleid Minister van tewerkstelling Minister van Buitenlandse Zaken | |

4.5. De rechtszekerheid van het slachtoffer mensenhandel

Elk opvangcentrum voor slachtoffers mensenhandel doet een intakegesprek om de haalbaarheid van de opvang en begeleiding na te gaan. Een opgevangen slachtoffer moet zich ook schikken naar de leefregels van het centrum. De opvang en begeleiding kunnen voor verschillende redenen beëindigd worden.

Er is geen beroepsmogelijkheid voor het slachtoffer voorzien om dergelijke beslissingen te herzien. Een arbitrageniveau ontbreekt.

Als voorbeeld kan aangehaald worden dat er zou kunnen voorzien worden in een dubbele controle op een beslissing om een einde aan de begeleiding door een onthaalcentrum..

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---|-----------|
| | De verbetering van de opvolgingsprocedure van de slachtoffers overwogen door in mechanismen te voorzien, die zowel de controle als het overleg betreffende de genomen beslissingen met betrekking tot de belangen van de slachtoffers, versterken. | Minister van Binnenlandse Zaken en Minister voor Migratiebeleid | 2010-2011 |

4.6. Situatie in de landen van herkomst

Het is nuttig om over geactualiseerde informatie te beschikken betreffende de manier waarop de terugkeer naar de landen van herkomst verloopt: wat is de toestand van de opvangstructuren, wat zijn de risico's dat de slachtoffers opnieuw in het mensenhandelmilieu terecht komen.

De ambassades en consulaten zouden hierover informatie moeten bijhouden teneinde een globale evaluatie te kunnen uitvoeren. Deze informatie zou in het jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel van de ambassades en consulaten kunnen worden opgenomen. De lijst met betrokken ambassades en consulaten zou geüpdatet kunnen worden.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---------------------------------|---------|
| | Voorzien in een evaluatie over de manier waarop de terugkeer van de slachtoffers van mensenhandel naar hun land van herkomst plaatsvindt in het jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel van de ambassades en consulaten en in de informatie die ze in de context van de multidisciplinaire strijd tegen de mensenhandel permanent overmaken. | Minister van Buitenlandse Zaken | 2009 |

4.7. Evaluatie van de toekenningprocedure van de verblijfsvergunning

Op basis van hetzelfde principe, heeft de werkgroep betreffende het statuut van slachtoffers van mensenhandel voorgesteld dat de toekenningprocedure van de verblijfsvergunning regelmatig wordt geëvalueerd. In ieder geval zou het relevant zijn de toepassing van de nieuwe wetgeving, een jaar na de inwerkingtreding, op basis van een vragenlijst te evalueren.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|---|--|
| | De wetgeving en regelgeving inzake het toekennen van een verblijfstitel aan slachtoffers van mensenhandel zouden, na de inwerkingtreding, regelmatig moeten worden geëvalueerd. | Het Bureau van de Cel (via vragenlijst) | 1 jaar na de inwerkingtreding van de wet en de omzendbrief |

4.8. Een Hotline Mensenhandel

Het OVSE actieplan mensenhandel suggereert de oprichting van nationale "groene nummers" of "meldlijnen" mensenhandel. Het gebruik van het nummer is uiteenlopend. Bijvoorbeeld: mogelijke slachtoffers mensenhandel kunnen informatie bekomen over hun arbeidssituatie. Slachtoffers kunnen wegwijs gemaakt worden in de opvang en begeleiding. Aangiftes kunnen worden behandeld, volgens vooraf bepaalde processen, voor verder onderzoek naar de bevoegde dienst die zich engageerde om die aard van meldingen te exploiteren en op te volgen. De ad hoc werkgroep slachtoffers mensenhandel van de ICC vermeldde de oprichting van de hotline ook in de aanbevelingen.

Informatie vanuit verschillende doelgroepen kan via dit nummer worden ingezameld.

De Europese Commissie heeft het nummer 116xxx gereserveerd voor geharmoniseerde sociale diensten. Het eerste nummer dat binnen deze reeks werd toegekend is het nummer 116000 voor vermiste kinderen. In België werd het nummer 116000 aan Child Focus toegekend.

De Europese Commissie lanceerde in maart 2008 een oproep voor een haalbaarheidsstudie rond de invoering van een gelijkaardig Europees nummer (116xxx) voor slachtoffers van mensenhandel. Zeven voorstellen werden daartoe ingediend.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|--|---------|
| | De resultaten van de haalbaarheidsstudie dienen het debat rond een creatie en implementatie van een meertalig nummer voor slachtoffers mensenhandel mee te sturen. | ICC met ofwel een ad hoc werkgroep, ofwel het Bureau | 2009 |

4.9. Erkenning en financiering van de opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel

De Interdepartementale Cel heeft het Bureau gelast met het onderzoek van de situatie van de gespecialiseerde opvangcentra in termen van zowel het statuut als de financiering. Het Bureau heeft twee voorstellen geformuleerd.

Ten eerste het systeem van erkenning (om in rechte op te treden) van de opvangcentra voor de slachtoffers van mensenhandel objectiveren. Hiertoe werd een ontwerp van Koninklijk besluit opgesteld.

Ten tweede een financieringssysteem van de centra opstellen op basis van de overeenkomsten met de Federale Staat. Dit systeem maakt het mogelijk de toekenning van middelen te duurzaam te maken omdat deze bij overeenkomst is bepaald.

Na de werkzaamheden werd vastgesteld dat de organisatie van een financiering over meerdere jaren op basis van overeenkomsten met de Federale Staat bijzonder complex was door de vele bestaande bronnen. De werkgroep heeft dus geacht dat slechts naar één enkele financieringsbron moest worden gerefereerd.

Daarom heeft het Bureau van de Interdepartementale Cel een nota aan de Cel gericht waarin een dubbele vraag aan de vertegenwoordigers van de Regering werd geformuleerd:

het op de agenda zetten van de hergroepering van de financieringsbronnen;
de steun van een deskundige inzake budgettaire kwesties in het kader van de finalisering van een tekst van Koninklijk besluit.

Aangezien er nog geen beslissing is genomen over deze kwesties, is het, in het kader van de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, belangrijk dat deze opnieuw zouden worden onderzocht.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|-------------|----------------------|
| | De Regering zal de goedkeuring van het erkennings- en goedkeuringssysteem van de opvangcentra, gebaseerd op het opgestelde ontwerp van Koninklijk besluit, onderzoeken. | | Tweede semester 2008 |

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|-------------|-----------|
| | Indien de overeenkomsten tussen de Federale Staat en de centra worden verder gezet, dan zou een K.B. hierover moeten worden gefinaliseerd. Een persoon die bevoegd is in budgettaire kwesties zou de werkzaamheden van het Bureau van de Interdepartementale Cel moeten vervoegen. | | Eind 2008 |

4.10. Het dossierbeheer betreffende het slachtoffer mensenhandel

De opvangcentra ontwikkelden een eigen praktijk voor de dossierbehandeling. Er werd een initiatief vanuit het CGKR genomen om de gegevens over de mensen die doorwezen werden naar een centrum, het verloop van de intake, over de mensen voor wie een begeleiding werd opgestart, het verloop van de begeleiding, de eventuele stopzetting en de reden ervan...te bundelen. Dit initiatief kende beperkingen aangezien de toepassing niet tegemoet kwam aan de noden van de centra voor hun dossierbeheer. Zowel IOM als het ICMPD werkten toepassingen uit die beantwoorden aan de nood tot bundeling en analyse, als aan de behoefte van het dossierbeheer in de centra.

In het actieplan van mensenhandel van de Europese Commissie is de bundeling van gegevens over de mensen die naar een centrum kwamen en er begeleid werden een duidelijk thema. Men zou erover moeten waken dat een zodanige doelstelling bereikt wordt.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|-------------|-----------|
| | De bundeling van de gegevens vanuit de centra (CGKR) die tegemoet komt aan de noden tot vergelijking en analyse, maar ook aan het dossierbeheer binnen het centrum. | CGKR | Juli 2009 |

Ten slotte, moet het nodige worden gedaan om de verschillende databanken tot overeenstemming te brengen met de wetgeving (betreffende de privacy).

5. Opsporing en vervolging

Er werden talrijke initiatieven ondernomen op het vlak van opsporingen en vervolgingen van misdrijven inzake mensenhandel. Hierbij kunnen bijvoorbeeld worden aangehaald: de richtlijnen ter zake en hun bijlagen, de regelmatige vergaderingen van het expertisenetwerk "mensenhandel en mensensmokkel", de opleiding van politieambtenaren en magistraten, ...

5.1. Evaluatie van de omzendbrief betreffende opsporingen en vervolgingen inzake mensenhandel

Sinds 1 februari 2007 is een nieuwe richtlijn inzake opsporingen en vervolgingen van feiten van mensenhandel in werking getreden (Col. 01/2007). Deze omzendbrief is een vernieuwde versie van de vorige richtlijn die niet langer aan de wetswijzigingen was aangepast die door de wet van 10 augustus 2005 waren ingevoerd.

Volgende elementen werden herzien:

- Het toepassingsveld van de Col. werd aangepast aan het nieuwe artikel 433 quinquies van het Strafwetboek;
- Het concept menselijke waardigheid werd in een bijlage van de omzendbrief geformuleerd. Ook de lijst met indicatoren van mensenhandel werd herzien om gevallen van uitbuiting in de economische milieus verder uit te werken.
- Er werd rekening gehouden met de wet van 3 december 2006 tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen met betrekking tot het sociaal strafrecht, zodanig dat de richtlijn in het kader van mensenhandel aandringt op het samenstellen van kamers met drie rechters (arbeidsrechter en correctionele rechters);
- De registratiedocumenten van de informatie voor de politie werden aangepast. Hierin werd met name getracht het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel te verduidelijken;
- Een bijlage met betrekking tot de codes die moeten worden gebruikt voor de invoer van de informatie op het niveau van de parketten werd tevens toegevoegd.

De nieuwe omzendbrief moet jaarlijks worden geëvalueerd. De vorige evaluatie werd in 2006 beëindigd. Het lijkt wenselijk dat dit werk binnen het expertisenetwerk van het College van procureurs-generaal kan worden besproken. Dit initiatief zou om de twee jaar kunnen worden herhaald.

De huidige richtlijn is voornamelijk gericht op de coördinatievergaderingen en de organisatie van regelmatige controleoperaties. De laatst aangebrachte wijzigingen hebben ook de lijst met indicatoren van mensenhandel en het begrip menselijke waardigheid aangevuld.

Het is evenwel de vraag of ook niet zou moeten worden gewerkt aan de "standaardisering" van de verzameling van bewijselementen, aan het technische en wetenschappelijke aspect van de vaststellingen en de ontwikkeling van kwaliteitsnormen voor het onderzoek. Er zou een document in deze zin kunnen worden opgesteld. Het idee zou zijn dat er een soort draaiboek wordt opgesteld met de verschillende elementen en stappen waarmee een dossier van mensenhandel op politieniveau zou kunnen worden vervolledigd, zodat de kwalitatief goeie informatie aan het parket wordt bezorgd. Er zou moeten worden op toegezien dat dit document zowel de gespecialiseerde onderzoekers als een ieder die toevallig bij een controle met feiten van mensenhandel kan worden geconfronteerd, bereikt.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---|--|
| | Een onderzoeksdraaiboek opstellen voor de politieambtenaren en andere instanties die feiten van mensenhandel kunnen vaststellen. | Discussiepunt: - voegen van draaiboek bij Col. mensenhandel? - draaiboek als volwaardige richtlijn? | Aanvang werkzaamheden tweede semester 2009 |

De opleiding van magistraten zou ook meer moeten gericht zijn op de kwestie rond de uitwisseling van beste onderzoeks- en vervolgingspractices.

5.2. Opleiding en uitwisseling van best onderzoekspractices

De laatste vergaderingen van het expertisenetwerk mensenhandel van het College van procureurs-generaal waren voornamelijk gericht op de toepassing en de interpretatie van de wet.

De vorige opleidingen die door de Hoge Raad voor de Justitie werden georganiseerd hadden tevens betrekking op de inhoud van de nieuwe wetgeving.

In het kader van de toekomstige projecten zouden zowel de opleiding van de magistraten als de vergadering van het expertisenetwerk gericht moeten zijn op de kwestie van de uitwisseling van beste onderzoeks- en vervolgingspractices en de aspecten van een mensenhandelonderzoek.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|--|---|
| | De toekomstige opleidingen en vergaderingen van het expertisenetwerk eerder op de uitwisseling van best practices richten - in bijzonder de identificatie van slachtoffers mensenhandel, de technische en wetenschappelijke politie, het onderzoek naar de geldstroom, het financieel onderzoek, de structuren van de dadergroep, hun bovenlokale en internationale verbanden, het stramien voor het verhoor van slachtoffers mensenhandel - dan op de theoretische bijdrage. | Coördinatie: Ofwel het orgaan dat bevoegd is voor de opleiding van de magistraten, ofwel het expertisenetwerk van het College van procureurs-generaal (vergaderingen van het netwerk) | In functie van de opleidingsprogramma's en vergaderingen van het expertisenetwerk |

Tijdens periodieke vergaderingen Col1/2007 geeft de referentiemagistraat soms feedback over de veroordelingen van de daders mensenhandel. Daarbij komen de elementen aan bod die de rechter in overweging nam. Belangrijke informatie over het eigenlijke proces van de veroordeelde daders waarop de verdediging inspeelde, wat aangevochten werd, waar lacunes zaten, wordt daarbij vergeten. De kennis ervan kan de politieonderzoeken verbeteren. De referentiemagistraat beschikt daar over.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---|---------|
| | De feedback aan de onderzoekers over het proces en veroordeling van daders mensenhandel met in bijzonder die elementen die de verdediging aanvocht, waarop ze inspeelde, de lacunes en de betere manier van verwerking in het onderzoek, ... tijdens de Col 1/2007 bijeenkomsten.. | College van procureurs-generaal - Bijsturing Col. 01/2007 | |

5.3. Financiële onderzoeken en ontmanteling van netwerken

Het belang van de identificatie van de netwerken van mensenhandel en mensensmokkel werd menig maal benadrukt in de verschillende verslagen omtrent mensenhandel van het Centrum voor gelijkheid van kansen. In 2002 legde het verslag de nadruk op "een geïntegreerde aanpak waarbij de diepgang en complexiteit van de dossiers en netwerken worden nagegaan om de onderlinge verbindingen te ontrafelen en waarbij er financiële analyses van de dossiers worden verricht om de motor van het systeem van het netwerk te treffen."⁷ Het verslag van 2004 stelde opnieuw dat "om inzicht te verwerven in de complexe werking van mensensmokkel door criminele organisaties netwerkanalyse onontbeerlijk is"⁸. "Om het kluwen van de georganiseerde misdaadwereld effectief te bestrijden is het noodzakelijk om deze netwerken van mensenhandel financieel door te lichten en de witwaspraktijken te bestrijden. Enkel hierdoor kan de georganiseerde misdaad en haar vertakkingen naar mensenhandeltrafiekken in haar wortels aangepakt worden."⁹ Deze verschillende beschouwingen zijn niet nieuw. Ze sluiten immers aan bij de besluiten van de parlementaire subcommissie "mensenhandel en prostitutie" volgens dewelke "er meer werk moet worden gemaakt van onderzoek naar en vervolging van financiële netwerken en witwassen van geld in verband met de mensenhandel"¹⁰.

Volgens het verslag van de Verenigde Naties van 2002¹¹, is mensenhandel, na drugs en wapens, de 3e meest lucratieve activiteit van de criminele sector. Deze activiteiten lijken in werkelijkheid met elkaar verbonden te zijn. De winst uit mensenhandel wordt gebruikt om drugs- en wapenhandel te financieren. Volgens het laatste verslag van de FATF¹² (verslag betreffende internationale witwasoperaties), zou de criminele winst uit drugs, wapens en mensenhandel in 2004 ongeveer dezelfde zijn.

Om mensenhandel doeltreffend te bestrijden, moet tot de kern van het criminele systeem worden doorgedrongen. Hiertoe moeten

⁷ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag 2002: Pleidooi voor een integrale benadering*, p.26

⁸ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag mensenhandel: Analyse vanuit het slachtofferperspectief*, 2004, p.8.

⁹ *Ibid.*, p. 43.

¹⁰ *Verslag betreffende de mensenhandel en de prostitutie in België namens de subcommissie "Mensenhandel en prostitutie"*, uitgebracht door de dames Thijs en T'Serclaes, Senaat, 1999-2000, nr. 2-152-1.

¹¹ *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe*, UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR, Europe, 2002.

¹² Financial Action Task Force (FAFT) – Groupe d'action financière (GAFI), *money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005*, 10 June 2005.

financiële analyses van de geldstromen van deze systemen worden uitgevoerd.

Tot op heden bestaat redelijk weinig informatie over de financiële aanpak van de administratieve diensten, de politie of de magistraten. Er wordt daarom voorgesteld dat een subvragenlijst over deze aspecten in de vragenlijst van het volgende tweejaarlijkse verslag van de Regering wordt opgenomen.

| Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|--|---------|
| Een luik "financiële onderzoeken" in de vragenlijst van het tweejaarlijkse verslag van de Regering (2005-2006) opnemen. | FOD Justitie – Dienst voor het Strafrechtelijk beleid | |

5.4. Strijd tegen de informele economie

Hoewel het niet om feiten van mensenhandel in strikte zin gaat, staat het vast dat steeds meer sectoren die op zoek zijn naar "goedkope", vaak geïmmigreerde handenarbeid deze werknemers aan mensenwaardige of zelfs gevaarlijke arbeidsomstandigheden onderwerpen. De grens tussen deze praktijken en mensenhandel is bijzonder fijn en wordt in bepaalde gevallen overschreden.

Het "mini-samenwerkingsprotocol" tussen de Sociale Inspectiediensten en Inspectiediensten van de sociale wetten biedt een kader voor de organisatie van de controles die in verschillende sectoren worden gevoerd en heeft ook een nauwer contact met de politieambtenaren en magistraten in het kader van de toepassing van de omzendbrieven inzake mensenhandel mogelijk gemaakt.

Bovendien bestaat er tevens, op initiatief van COLUTRIL (intussen SIOD¹³), een mini-samenwerkingsprotocol tussen de Sociale Inspectiediensten en de Bijzondere Belastinginspectie. Dit miniprotocol voorziet in een regelmatig overleg tussen de inspectiediensten en de BBI per vastgestelde regio's over aspecten die betrekking hebben op zware sociale en fiscale fraude.

Voor zover de controleurs van de inspectiediensten ook bevoegd zijn om feiten van mensenhandel vast te stellen en rekening houdende met het bestaan van deze instrumenten, is het belangrijk dat ze meer voor deze problematiek worden gesensibiliseerd. In het kader van controles kunnen inspecteurs met mensenhandel worden

¹³ Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

geconfronteerd. In het kader van de operaties die samen met de politie worden georganiseerd is deze vraag echter niet aan de orde.

Er moet ook worden gewezen op de schrapping van de registratie van aannemers bij het plegen van misdrijven. Het Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen 400, 401, 403, 404 en 406 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en van artikel 30bis van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders voorziet op heden in het schrappen van de aannemers wanneer "de betrokkene ofwel herhaaldelijk ofwel op ernstige wijze in overtreding is geweest op het stuk van de fiscale, sociale en loonverplichtingen."

6. Coördinatie en informatieverzameling

6.1. Functioneringsbalans van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel en haar Bureau

Om de coördinatie van de verschillende initiatieven in het kader van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te verzekeren, werd een Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door het Koninklijk besluit van 16 mei 2004 opgericht¹⁴. Door haar dynamiserende rol tussen de actoren die in de strijd tegen de mensenhandel betrokken zijn, beantwoordt deze Cel daadwerkelijk aan het geïntegreerde aanpakconcept dat al werd aangehaald.

Deze Cel, onder het voorzitterschap van de FOD Justitie, omvat dus alle federale (zowel operationele als politieke) actoren die actief zijn in de strijd tegen voornoemde fenomenen. Naast deze coördinatiefunctie, moet ze de resultaten van de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel tevens op kritische wijze evalueren en, zo nodig, meewerken aan de formulering van voorstellen en aanbevelingen over het beleid dat met de twee fenomenen verband houdt.

Omdat deze Cel minstens twee keer per jaar samenkomt, werd een Bureau opgericht dat is samengesteld uit de diensten van de belangrijkste departementen (Justitie, Binnenlandse Zaken, ...) die in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel betrokken zijn. Dit Bureau, dat door de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid van de FOD Justitie wordt voorgezeten en maandelijks samenkomt, moet de stipte werking van de Cel verzekeren en haar beslissingen, aanbevelingen en initiatieven voorbereiden of uitvoeren.

6.2. De verwezenlijkte werkzaamheden van de Cel:

In 2004 heeft het Bureau de werkbasis gelegd van de Cel, met name door het opstellen van een boordtabel waarmee prioritaire werkpistes konden worden ontwikkeld. Op deze basis werden vier specifieke thema's geïdentificeerd en werd voorgesteld deze binnen specifieke werkgroepen te onderzoeken. Dit werd door de Cel goedgekeurd. Iedere werkgroep heeft de werkzaamheden in 2005

¹⁴Het gaat meer bepaald om een herdynamisering van een Cel die in 1995 werd opgezet en waarvan de werking enigszins was vast komen te zitten. Dit ligt aan de basis voor het oprichten, in december 2000, door de Eerste Minister van een "task force mensenhandel" die belast is met het op korte termijn bepalen van de noodzakelijke voorwaarden voor een geïntegreerd beleid ter zake.

opgenomen en de meeste van deze werkgroepen hebben aanbevelingen ingediend.

Het betreft volgende werkgroepen:

a. Goedkeuring en erkenning van de gespecialiseerde diensten in de opvang van slachtoffers van mensenhandel

Het Bureau van de Cel werd specifiek belast met het opstellen van een ontwerp van Koninklijk besluit tot organisatie van de goedkeurings- en erkenningsprocedure¹⁵ van de gespecialiseerde opvangcentra. De basisgedachte is een objectievere maatstaf te hebben bij de aanwijzing van deze centra in vergelijking met de huidige situatie, aangezien deze gewoon in regelgevende teksten worden aangehaald, zonder dat er een bijzondere procedure bestaat voor hun erkenning. De doelstelling van deze “proceduralisering” is niet de al erkende centra te benadelen, maar deze erkenning ook op democratische wijze mogelijk te maken voor andere kandidaten, zoals de opvangcentra voor minderjarige slachtoffers die op heden niet in de teksten zijn opgenomen en in de praktijk dit soort slachtoffers nochtans opvangen.

Deze tekst beoogt tevens een verbetering van de financiering van de centra. Er was op deze basis immers sprake van de organisatie van een overeenkomstensysteem tussen de Federale Staat en de centra om hun financiering op langere termijn (3 tot 5 jaar) te verzekeren. Tot op heden worden de centra op federaal niveau gesubsidieerd, met name door de Nationale Loterij. Dit betekent dat deze financiering elk jaar moet worden goedgekeurd en dat de centra niet weten of ze het volgende jaar al dan niet over voldoende budget zullen beschikken. Een tweede tekst moest bijgevolg ter zake worden opgesteld.

Op dit ogenblik werd het eerste tekstontwerp beëindigd. Het Bureau heeft aan het tweede ontwerp gewerkt. Omwille van de zeer uiteenlopende financieringsbronnen, zijn er echter enkele moeilijkheden op het vlak van de organisatie opgetreden. Er wordt immers vastgesteld dat talrijke ministeriële departementen betrokken moeten zijn in de procedure. Hierdoor wordt het proces aanzienlijk vertraagd. Het Bureau stelt daarom aan de Cel voor dat een beleidsstandpunt wordt geleverd in de zin van een (al dan niet) hergroeperen van de financieringsbronnen. De hypothese van deze hergroepering zou het opzetten van een procedure, die gericht is op

¹⁵ De erkenning van een opvangcentrum heeft tot gevolg dat het administratieve stappen kan zetten in het kader van de regularisering van het verblijf van het slachtoffer. De goedkeuring heeft betrekking op de capaciteit van het centrum om in naam van het slachtoffer in rechte op te treden.

het sluiten van overeenkomsten, aanzienlijk vergemakkelijken. Tot op heden is er nog geen antwoord op deze vraag.

b. Verbetering van het statuut van de slachtoffers van mensenhandel

De Deskundigengroep van de Europese Commissie heeft een advies geformuleerd in de zin van een uitbreiding van de toekenningsvoorwaarden van een voorlopige verblijfsvergunning voor de slachtoffers van mensenhandel¹⁶. Deze groep, die zich baseert op een aanpak die gericht is op de rechten van de mens, stelt voor om de toekenning van een voorlopige verblijfsvergunning niet langer te laten afhangen van het feit of de slachtoffers van mensenhandel al dan niet met justitie samenwerken.

De Ministerraad van 30 en 31 maart 2004 meende dat deze problematiek en, in ruimere zin, de kwesties met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel binnen de Interdepartementale Cel zouden moeten worden onderzocht.

Daarom werd een specifieke werkgroep opgezet. Deze heeft de meeste vertegenwoordigers van instellingen die betrokken zijn in de strijd tegen mensenhandel en bij de opvang van slachtoffers ondervraagd.

Het onderzoek van de werkgroep werd in drie delen onderverdeeld: het statuut van slachtoffers van mensenhandel in het algemeen, de situatie van minderjarige slachtoffers en het personeel in privédienst bij diplomaten. In 2005 werden voor de eerste twee categorieën verslagen opgesteld met talrijke aanbevelingen om de toepassing van de toekenningsprocedure van de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Het laatste deel van het werk werd in 2006 gerealiseerd en binnen de Interdepartementale Cel goedgekeurd. De uit te werken aanbevelingen zullen uitgebreider aan bod komen in het deel over de opvolging van de procedures.

c. Onderzoek van de internationale aanbevelingen

Het Bureau van de Interdepartementale Cel heeft een boordtabel opgesteld met de meeste, al dan niet dwingende internationale instrumenten. Deze werd door de Cel goedgekeurd.

Bij het opstellen ervan zijn meerdere vragen of belangen aan het licht gekomen:

¹⁶ Report of the European Experts Group on Trafficking in Human Beings (22 december 2004)

- Er is geen duidelijke visie over de manier waarop de vragen van, per project werkende, internationale organisaties worden beheerd. Soms is het de ene, dan weer de andere dienst van een FOD die een vraag of bod krijgt. Er is een betere coördinatie in de informatie-uitwisseling nodig;
- Door de preventieve effecten van de ontwikkelingssamenwerking wordt vermeden dat gemarginaliseerde bevolkingen in netwerken van mensenhandel worden uitgebuit. Het zou nuttig zijn na te gaan of een globaal financieringskader kan worden gedefinieerd voor prioritaire projecten inzake de strijd tegen mensenhandel die door de internationale organisaties worden voorgesteld.

De werkgroep werd dus belast met:

- het opstellen van een overzicht van de internationale instrumenten, teneinde er een bepaald aantal punten uit te operationaliseren;
- het voorstellen van een mechanisme waarmee een beter informatieverkeer tussen de departementen mogelijk is voor wat betreft de voorstellen en verbintenissen van internationale projecten.

In de besluiten van de groep werd benadrukt dat, hoewel België al zijn verplichtingen nakomt en al verschillende systemen uit verschillende actieplannen in werking heeft gesteld, echter meer in de aspecten "preventie" en "informatie" zou moet worden geïnvesteerd. Dit punt zal verder worden uitgewerkt in het deel over de preventieve maatregelen.

d. Bestrafing van opdrachtgevers die gebruik maken van tussenpersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel

In het jaarverslag van 2003 van het CGKR betreffende mensenhandel wordt de problematiek via de kwestie van clandestiene confectieateliers aangetoond. In het algemeen doet een merk beroep op een of meerdere groothandelaars die kledingsstukken in clandestiene ateliers laten vervaardigen. In functie van de omstandigheden, kan de opdrachtgever het merk, de groothandelaar of de kleinhandel zijn.

Op heden worden enkel de uitbaters bij de ontmanteling van deze ateliers getroffen. Het valt immers moeilijk te bewijzen dat de opdrachtgever bewust gebruik maakte van de diensten van een tussenpersoon die de sociale wetgeving niet naleeft of zich zelfs schuldig maakt aan mensenhandel.

Teneinde het gebruik van dergelijke tussenpersonen te ontraden, zou het invoeren van een burgerlijke of strafrechtelijke medeaansprakelijkheid van de opdrachtgevers een oplossing kunnen bieden. Om deze reden werd een werkgroep samengesteld om een tekst van wetsontwerp tot oprichting van dit mechanisme op te stellen.

Deze groep heeft zijn werkzaamheden beëindigd en zijn voorstel aan de Interdepartementale Cel bezorgd. Tijdens de vorige legislatuur werd aan de Minister van Werk gevraagd welke gevolgen hij aan dit project wenste te geven. De Interdepartementale Cel heeft nooit een antwoord ontvangen.

e. Het gebruik van tolken in het kader van controleoperaties en de gerechtelijke procedure die wordt gestart naar aanleiding van feiten van mensenhandel.

Zoals in vele andere domeinen, is de tolk van essentieel belang in het kader van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel. De betrokken personen - zowel daders als slachtoffers - zijn immers vaak van vreemde afkomst en zijn onze taal niet of nauwelijks machtig.

De Interdepartementale Cel heeft beslist een werkgroep op te richten over het gebruik van tolken in het kader van de onderzoeksprocedure. Deze is echter nooit samengekomen. Het voorzitterschap werd nooit opgenomen. Daarna werd de vraag gesteld of deze werkgroep opnieuw zou moeten worden opgezet. Dit is nooit gebeurd. Vele leden van de Cel waren immers in andere werkgroepen betrokken. Dit initiatief zou opnieuw op gang moeten worden gebracht. Hiervoor is een herziening van het mandaat en een wijziging van de organisatie van de werkgroep op het niveau van het voorzitterschap noodzakelijk.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|---|---|
| | De werkgroep bijeenroepen die belast is met het onderzoeken van het statuut van de tolken. | FOD Justitie (herziening van het voorafgaande mandaat). | Vergadering van de werkgroep te voorzien vanaf het eerste trimester 2009. |

Besluit:

De Interdepartementale Cel heeft talrijke werkzaamheden goedgekeurd, maar weinig van haar realisaties werden daadwerkelijk in het beleid toegepast. De redenen hiervoor kunnen moeilijk worden verklaard. Er moet echter worden vastgesteld dat beleidsvertegenwoordigers, op enkele uitzonderingen na, slechts onregelmatig op de vergaderingen van de Interdepartementale Cel aanwezig waren of dat de politieke reactie op nieuwe projecten, die nochtans werden goedgekeurd, uitbleef. Dit kan worden verklaard door de manier waarop de politieke onderhandelingen doorgaans worden beheerd. Deze veranderlijke betrokkenheid heeft echter een verlies aan dynamisme in de werking van de Cel tot gevolg gehad. Er kunnen daarom twee vragen worden gesteld:

- Ofwel beantwoorden de werkzaamheden van de Cel niet aan de echte politieke verwachtingen. In dat geval moeten de werkzaamheden van de Cel en het Bureau worden aangepast;
- Ofwel zou in een regelmatig controlemechanisme moeten worden voorzien in het kader van de werking van de Interdepartementale Cel. Deze zou uitgaan van een feedback van elke aanwezige partij binnen de Interdepartementale Cel over wat werd gerealiseerd en de gevolgen die eraan werden gegeven.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|--------------|--|
| | Meer toezien op de organisatie van feedback over de opvolging van de uitvoering van de projecten die in de Cel worden besproken. De voorzitter brengt verslag uit aan de Cel over de vastgestelde ontwikkelingen. | FOD Justitie | Te overwegen wijzigingen, samen met het IAMM. (2009) |

6.3. Balans van de werking van het IAMM

Het Koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (B.S. 28/05/2004) leidde tot de oprichting van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM). Om te garanderen dat het IAMM optimaal functioneert werd een Beheerscomité opgericht. Dit beheerscomité omvat de belangrijkste actoren in de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel. Het wordt voorgezeten door de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid.

Artikel 13 van dit KB bepaalt dat strategische analisten, ter beschikking gesteld door de verschillende partners bij het IAMM, de opdracht hebben om strategische analyses uit te voeren op grond van de verkregen anonieme gegevens van diezelfde partners. Het gaat hier om de gegevens die niet met een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon in verband kunnen worden gebracht en derhalve geen persoonsgegevens zijn. Deze beperking sluit twee wettelijk gedefinieerde soorten gegevens van het potentiële bronnenmateriaal uit: persoonsgegevens en gecodeerde persoonsgegevens.

Om een relevante strategische analyse uit te kunnen voeren moet het IAMM informatie van de verschillende diensten en departementen verzamelen en op basis daarvan een relevante strategische analyse uitvoeren. Niet elke dienst, departement of organisatie beschikt over een beeld van de fenomenen mensenhandel en mensensmokkel. Sommigen, zoals de dienst mensenhandel bij de federale politie, de sociale inspectiediensten... hebben een fragmentarisch beeld: ze voeren namelijk zelf strategische analyses uit. Deze strategische analyses bouwen voornamelijk voort op dienstgegevens.

De meerwaarde van een gezamenlijke strategische analyse bestaat juist in de input van elke partner van het IAMM. Deze strategische analyse kan een synthetische en beschrijvend beeld aanreiken en de complementariteit bevorderen. De nood aan een globaal beeld betreffende deze fenomenen blijkt al duidelijk uit de resultaten van de evaluatie van de Col 10/04.

De interdepartementale Coördinatiecel is de opdrachtgever en geeft aan het IAMM in een mandaat aan welke strategische analyse er moet uitgevoerd worden. Op de vergadering van 27 januari 2005 van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel werd een eerste mandaat voor een strategische analyse goedgekeurd. De analyse kreeg als titel: beeldvorming van economische uitbuiting in het kader van mensenhandel binnen de sectoren vermeld in het samenwerkingsprotocol met uitzondering van de prostitutiesector en dit in België voor de periode van 2002-2004¹⁷.

Het team van analisten en het Beheerscomité bij het IAMM deden een aanzet om de eerste analyse te starten. Er werden echter

¹⁷ Protocol van 1 juni 2001 betreffende de samenwerking inzake de bestrijding van de mensenhandel afgesloten tussen de Sociale Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en de Inspectie van de Sociale Wetten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

meerdere problemen vastgesteld in het kader van de pogingen om strategische analyses op te zetten:

- Een van de problemen die het eerste worden vastgesteld is dat onmogelijk met anonieme gegevens kan worden gewerkt. De IAMM-analyses hebben twee componenten: een kwantitatieve en een kwalitatieve. Ze starten vanuit specifieke onderzoeksvragen en hypothesen conform het mandaat van de Interdepartementale Coördinatiecel. Eens verwoord, verfijnen de strategisch analisten de probleemstelling, waarna een data-collectieplan wordt opgesteld: welke gegevens van welke dienst zijn nodig voor de strategische analyse. Het data-collectieplan verduidelijkt wie welke deelgegevens aanlevert en voorkomt dat alle gegevens van de verschillende gegevensbanken worden uitgewisseld.

De deelgegevens moeten wel over dezelfde gebeurtenissen, dossiers, plaatsen, tijdstip, personen, ... gaan. Een gezamenlijke analyse veronderstelt eenzelfde populatie. Het is niet voor elke partner duidelijk of gegevens relevant zijn voor een beeld van mensenhandel of mensensmokkel. De toelevering van deelinformatie is slechts mogelijk indien alle partners weten over welke dossiers het precies gaat: de gemeenschappelijke sleutel. De gemeenschappelijke sleutel die leidt tot een juiste gegevensvergarings en tot een betrouwbare strategische analyse is veelal de naam en geboortedatum van de betrokken personen in de gegevensbanken van de verschillende IAMM-partners. Het is echter niet mogelijk om deze data te gebruiken aangezien er wettelijk bepaald is dat met anonieme gegevens moet worden gewerkt.

De **enige mogelijkheid** om de doelstellingen te bereiken, zoals hierboven beschreven, is om het IAMM wettelijk toe te staan om gebruik te maken van **persoonsgegevens** in plaats van anonieme gegevens.

- Het is niet eenvoudig om de strategisch analisten in goed overleg te laten samenwerken. Een ieder heeft zijn eigen taak binnen zijn eigen dienst. Bovendien heeft het IAMM niet het geschikte materiaal ter beschikking. Indien een "informaticanetwerk" moet worden opgezet, dan zou dit netwerk of deze gegevensbank een goede ondersteuning moeten hebben. Dit is niet het geval. De nodige financiering zal gedragen moeten worden door de verschillende federale overheidsdiensten.

Het Beheerscomité van het IAMM acht dat de structuur moet worden herzien om de werking te optimaliseren.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|-----------------------|----------------------|
| | De regelgeving aanpassen om het gebruik van gepersonaliseerde gegevens in het kader van het IAMM mogelijk te maken. Dit betekent ook een wijziging van de privacywet. | Minister van Justitie | Tweede semester 2008 |

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|--|-----------|
| | Het verduidelijken en/of aanpassen van de opdracht van het IAMM binnen de Interdepartementale Coördinatiecel mensenhandel en mensensmokkel en de verfijning van het juridisch kader met in bijzonder: de doelstelling van de analysetaak van het IAMM in verhouding tot de Interdepartementale Coördinatiecel mensenhandel en mensensmokkel; de wettelijke basis en gebruikte begrippen van het KB; het voorzien van een aantal werkingsmiddelen voor het IAMM | De Ministers die vertegenwoordigd zijn in de Cel, onder leiding van de Minister van Justitie Uitvoering door het Beheerscomité van het IAMM | 2009-2011 |

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|--|--|---------|
| | Het nodige budget losmaken om de optimale werking van het IAMM mogelijk te maken | Regeringsbeslissing op voorstel van de Minister van Justitie | |

6.4. Het datacollectie plan mensenhandel

Het EC actieplan mensenhandel vermeldt in enkele van haar doelstellingen de nood aan een gemeenschappelijk datacollectie plan mensenhandel. Enkele projecten concretiseren deze bezorgdheid. De EC zal daarbij slechts sleutelgegevens van elke lidstaat over de processen gebruiken: over veroordelingen mensenhandel, de opsporingen en de daders van mensenhandel, over de slachtoffers van mensenhandel, over het "dark number" van mensen in risicosituaties.

Een aantal andere initiatieven zijn geënt op dit plan: het evalueren van de omvang van de mensenhandel en de Organized Crime Threat Assessment (OCTA) in de context van de prioriteitstelling mensenhandel. Het OVSE actieplan voor de strijd tegen mensenhandel maakte al eerder gewag van de statistische datacollectie en evaluatie met specifieke gegevens over de slachtoffers, de aard en omvang van mensenhandel, de dadergroepen en hun modus operandi... Een studie van het IRCP van de Gentse Universiteit voor de Europese Commissie over de blauwdruk van die datacollectie reikt een concreet model aan. Het rapport "Mensenhandelbeleid in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties" van de Koning Boudewijnstichting (KBS) van 2006 stelt dat vandaag al op verschillende manieren gegevens over mensenhandel worden verzameld, geanalyseerd en uitgewisseld. De informatie blijft fragmentarisch waardoor ze onnauwkeurig is voor een correct beeld van de mensenhandel. Het rapport noteert wel dat de gegevensbank slachtoffers mensenhandel van het CGKR een mogelijk uitgangspunt kan zijn voor de ontwikkeling van een geïntegreerde en gestandaardiseerde data-inventarisatie sjabloon mensenhandel. Het IAMM zou dit sjabloon ook als basis voor de beleidsvoorbereidende analyses kunnen hanteren.

| | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|--|---|----------------------------|---------|
| | <p>De ontwikkeling en de implementatie van een Belgisch geïntegreerde en gestandaardiseerde data-inventarisatie mensenhandel op basis van de EC projecten en de analyse van het rapport van de KBS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dat beantwoordt aan het EC actieplan; • dat het IAMM kan hanteren voor de strategische beleidsvoorbereidende analyses die de Interdepartementale Coördinatiecel mensenhandel en mensensmokkel vraagt | Beheerscomité van het IAMM | 2008 |

7. Beslissingen - Tabel met aanbevelingen

De bedoeling van dit actieplan is de acties af te sluiten die de komende jaren op het vlak van mensenhandel zullen kunnen worden gevoerd. Sommige acties kunnen op basis van beslissingen van de Interdepartementale Cel worden verwezenlijkt, terwijl voor andere regeringsbeslissingen nodig zijn. Bovendien heeft ieder voorstel betrekking op verschillende soorten acties. Daarom worden ze hier synthetisch weergegeven in een categorische indeling.

7.1. Evaluatie

Meerdere instrumenten die zijn ontwikkeld om mensenhandel te bestrijden moeten worden geëvalueerd om hun verspreiding, begrijpelijkheid en toepassing te meten.

| 1 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|---|--|-------------------|
| | Een synthese opstellen van de evaluatiegegevens met betrekking tot de nieuwe wetgeving mensenhandel op basis van: <ul style="list-style-type: none">• de evaluatie van Col. 01/2007;• de verzamelde rechtspraak over mensenhandel;• het advies van de opvangcentra. | Bureau van de Interdepartementale Cel in overleg met: <ul style="list-style-type: none">• het coördinatieteam mensenhandel van het CPG;• de opvangcentra. | 1e trimester 2009 |

| 2 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|--|---------------------------------|---------|
| | Voorzien in een evaluatie over de manier waarop de terugkeer van de slachtoffers van mensenhandel naar hun land van herkomst plaatsvindt in het jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel van de ambassades en consulaten en in de informatie die ze in de context van de multidisciplinaire strijd tegen de mensenhandel permanent overmaken. | Minister van Buitenlandse Zaken | 2009 |

| 3 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|--|---|---|
| | Teneinde toe te zien op de goede werking van de toekenningsprocedure van een verblijftitel aan slachtoffers van mensenhandel, moeten de wetgevingen en regelgevingen ter zake een jaar na hun inwerkingtreding worden geëvalueerd. | Het Bureau van de Cel (via vragenlijst) | 1 jaar na de inwerkingtreding van de wet en de begeleidende omzendbrief |

| 4 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|---|---|---------|
| | Er zou over een beter beeld moeten worden beschikt van de manier waarop vermogensonderzoeken en andere financiële straffen worden toegepast. Er wordt voorgesteld een luik "financiële onderzoeken" in de vragenlijst van het tweejaarlijkse verslag van de Regering (2005-2006) op te nemen. | FOD Justitie – Dienst voor het Strafrechtelijk beleid | |

7.2. Informatie en communicatie

De analyse van de verschillende actieplannen heeft aangetoond dat de aspecten die verband houden met het informeren van de bevolking en de slachtoffers weinig uitgewerkt zijn. Hetzelfde geldt voor de preventieve acties in het algemeen. Er moet in dit soort initiatieven worden geïnvesteerd. Hoewel er enkele punctuele initiatieven bestaan, is dit op het vlak van mensenhandel het "zwakke broertje" van het Belgische beleid.

| 5 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|--|--|---------|
| | Organiseren van een bijwerking voor de "pers" over de onderzoeken en veroordelingen inzake mensenhandel, minstens een maal per jaar. | College van procureurs-generaal in overleg met het Bureau van de Cel | 2009 |

| 6 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|---|---|---|
| | <p>Geïntegreerde en departementsoverstijgende bewustmakings-campagnes mensenhandel – al dan niet op vraag – naar de verschillende risicogroepen en/of risicosectoren, met in bijzonder een bewustmakingscampagne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • naar de klanten van prostitutie in de context van de seksuele uitbuiting; • voor zelfidentificatie van slachtoffers mensenhandel aan de buitengrenzen; • naar de ondernemingen in de context van de economische uitbuiting; • naar het groot publiek in de context van de seksuele en de economische uitbuiting. | Ad hoc werkgroep van de Interdepartementale Cel | Mandaat voor een werkgroep dat in 2008 wordt voorgelegd |

| 7 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|--|---|---------|
| | De feedback aan de onderzoekers over het proces en veroordeling van daders mensenhandel met in bijzonder die elementen die de verdediging aanvocht, waarop ze inspeelde, de lacunes en de betere manier van verwerking in het onderzoek, ... tijdens de Col 1/2007 bijeenkomsten.. | College van procureurs-generaal - Bijsturing Col. 01/2007 | |

7.3. Opleiding

De opleiding van de intervenieerden is een belangrijk aspect van het beleid inzake de strijd tegen mensenhandel. Het opsporen, het identificeren van slachtoffers en de toepassing van de procedures die eigen zijn aan deze problematiek vergen een regelmatige kennisupdate. Bovendien is het belangrijk een ruim publiek beroepsmensen te bereiken. Sommigen kunnen immers met feiten van mensenhandel worden geconfronteerd bij een controleoperaties, terwijl ze niet in de materie gespecialiseerd zijn.

| 8 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|---|---|--|
| | De toekomstige opleidingen en vergaderingen van het expertisenetwerk eerder op de uitwisseling van best practices richten - in bijzonder de identificatie van slachtoffers mensenhandel, de technische en wetenschappelijke politie, het onderzoek naar de geldstroom, het financieel onderzoek, de structuren van de dadergroep, hun bovenlokale en internationale verbanden, het stramien voor het verhoor van slachtoffers mensenhandel - dan op de theoretische bijdrage. | Coördinatie: Ofwel het orgaan dat bevoegd is voor de opleiding van de magistraten, ofwel het expertisenetwerk van het College van procureurs-generaal (vergaderingen van het netwerk) | In functie van de opleidings program ma's en vergaderingen van het expertise netwerk |

7.4. Wetgevende initiatieven

Hier worden alle voorstellen opgenomen die een gezamenlijke beslissing van de Regering of zelfs een wetwijziging vergen. Er zal met name ook de nadruk worden gelegd op de kwestie van de bestraffing van opdrachtgevers die gebruik maken van tussenpersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel. Met betrekking tot deze kwestie heeft een werkgroep immers al een wetsontwerp opgesteld dat aan de Regeringspartners moet worden voorgelegd.

| 9 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|---|--|--|---------|
| | De tekst goedkeuren over de bestraffing van de opdrachtgevers, die gebruik maken van tussenpersonen op het vlak van mensenhandel | Minister van Werk en Minister van Justitie | 2009 |

| 10 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|--|---------|
| | De wetgeving in die mate aanpassen dat de niet-begeleide minderjarige, slachtoffer van mensenhandel over een verblijfstitel zou kunnen beschikken, ongeacht of hij al dan niet met Justitie meewerkt. | Minister van Binnenlandse Zaken, Minister voor Migratiebeleid en Minister van Justitie | 2010 |

| 11 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|---|------------------------|
| | De regelgeving aanpassen, zodat de gepersonaliseerde gegevens in het kader van het IAMM (Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel) kunnen worden gebruikt. Dit betekent ook een wijziging van de privacywet. | Minister van Justitie en Binnenlandse Zaken | Te finaliseren in 2008 |

7.5. Regelgevende initiatieven - omzendbrieven

De ontwikkeling van eenvormige praktijken op het vlak van opsporingen en vervolgingen van misdrijven vergt de goedkeuring of aanpassing van verschillende richtlijnen. De nieuwe Col. 01/2007 is onlangs in werking getreden. Andere initiatieven moeten nog worden uitgewerkt. Er zal aandacht uitgaan naar de nood om de coherentie tussen de voorgestelde instrumenten te behouden. Een overleg tussen Justitie, Binnenlandse Zaken, het College van procureurs-generaal en de Federale Politie bij het begin van de legislatuur zou de krachtlijnen van dit werk moeten kunnen uitstippelen.

| 12 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|---|------------------------------|
| | <p>Een omzendbrief opstellen betreffende de toekenning van de verblijfstitel aan slachtoffers van mensenhandel en het opstellen van een begeleidende brochure.</p> <p>Aanbevelingen die specifiek betrekking hebben op de minderjarigen opnemen in de omzendbrief.</p> <p>Het toekennen van een verblijfstitel in het kader van uitbuiting van huispersoneel in het milieu van de diplomatie in verband brengen met de procedure inzake het arbeidsrecht. Rekening houdende met de diplomatieke onschendbaarheid op strafrechtelijk vlak, heeft ons systeem immers tot gevolg dat voor deze slachtoffers de toepassing van het toekennen van een verblijfstitel als ze met Justitie samenwerken in principe niet geldt.</p> | Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken, Minister voor Migratiebeleid, Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken, Minister van Financiën, Minister van Buitenlandse Zaken. | Tekst te finaliseren in 2008 |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | Een opleidingsstrategie ontwikkelen ten aanzien van de toepassing van deze procedure. | | |
|--|---|--|--|

| 13 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|--|-----------|
| | De verbetering van de opvolgingsprocedure van de slachtoffers overwegen door in mechanismen te voorzien, die zowel de controle als het overleg betreffende de genomen beslissingen met betrekking tot de belangen van de slachtoffers, versterken. | Minister van Binnenlandse Zaken en Minister van Migratiebeleid | 2010-2011 |

| 14 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|---|----------------------|
| | Een onderzoeksdraaiboek opstellen voor de politieambtenaren om de inhoud van de dossiers mensenhandel beter te structureren. Hetzelfde voorstel geldt inzake mensensmokkel. | Discussiepunt: <ul style="list-style-type: none"> • draaiboek bij Col mensenhandel gevoegd? • draaiboek als volwaardige richtlijn? | Tweede semester 2009 |

| 15 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|-------------|----------------------|
| | De Regering zal de goedkeuring van het erkennings- en goedkeuringssysteem van de opvangcentra, gebaseerd op het opgestelde ontwerp van Koninklijk besluit, onderzoeken. | | Tweede semester 2008 |

| 16 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|-------------|-----------|
| | Indien de overeenkomsten tussen de Federale Staat en de centra worden verder gezet, dan zou een K.B. hierover moeten worden beëindigd. Een persoon die bevoegd is in budgettaire kwesties zou de werkzaamheden van het Bureau van | | Eind 2008 |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | de Interdepartementale Cel moeten verwoegen. | | |
|--|--|--|--|

| 17 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|--------------|--|
| | Meer toezien op de organisatie van feedback over de opvolging van de uitvoering van de projecten die in de Cel worden besproken. De voorzitter brengt verslag uit aan de Cel over de vastgestelde ontwikkelingen. | FOD Justitie | Te overwegen wijzigingen, samen met het IAMM. (2009) |

| 18 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|--|------------------------|
| | <p>De vertaling en de implementatie van de aanbevelingen van de verschillende projecten om het risico op kinderhandel te reduceren en de gevallen van mogelijke kinderhandel systematischer te onderzoeken, met in bijzonder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een bewustmaking van alle betrokkenen en de actoren van de eerste lijn op de luchthaven voor de problematiek van de alleen reizende minderjarigen met aandacht voor kinderrechten, signalen van potentieel slachtofferschap ... • een richtlijn voor de medewerkers van de burgerlijke stand van de gemeenten in de context van het misbruik/gebruik van authentieke documenten voor het reizen met of van kinderen; • rubrieken met specifieke indicatoren kinderhandel en een risicoanalyse kinderhandel in een actualisering van de richtlijn Col 1/2007 over de opsporing en vervolging van mensenhandel; • het in beeld brengen van alle actoren – federaal en in de gemeenschappen - die een specifieke opdracht hebben bij gedetecteerde minderjarigen in de context van mensenhandel met een inventaris van hun opdracht en hun activiteiten met oog op een optimale doorstroming en/of uitwisseling van gegevens • het eenmalig basisinterview van een minderjarige als mogelijk slachtoffer van mensenhandel met eerbied van de randvoorwaarden – zowel naar infrastructuur als naar proces – dat elke dienst kan gebruiken voor zijn opdracht en waardoor herhaalde interviews vermeden worden. | <p>Minister van Binnenlandse Zaken Minister voor Migratiebeleid</p> <p>Minister van Justitie en Minister van Binnenlandse Zaken</p> <p>College van procureurs-generaal en Minister van Justitie</p> <p>Fod justitie- DG wetgeving en fundamentele rechten – dienst Voogdij</p> <p>Werkgroep belast met het opstellen van een omzendbrief betreffende het toekennen van verblijfstitels aan slachtoffers van mensenhandel (punt 4.1.)</p> | <p>2010 - 2011</p> |

7.6. Statistieken

Het verzamelen van statistische informatie inzake criminaliteit is een van de aspecten waarmee de internationale instellingen zich op heden vaker bezighouden. Bovendien is het belangrijk om over betrouwbare cijfergegevens te beschikken, om het beleid van de actoren op de vastgestelde evoluties af te stemmen.

| 19 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|-------------|-----------|
| | De bundeling van de gegevens vanuit de centra die tegemoet komt aan de noden tot vergelijking en analyse, maar ook aan het dossierbeheer binnen het centrum. | CGKR | Juli 2009 |

| 20 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|---|-----------|
| | <p>Het verduidelijken en/of aanpassen van de opdracht van het IAMM binnen de Interdepartementale Coördinatiecel mensenhandel en mensensmokkel en de verfijning van het juridisch kader met in bijzonder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de doelstelling van de analysetaak van het IAMM in verhouding tot de Interdepartementale Coördinatiecel mensenhandel en mensensmokkel; • de wettelijke basis en gebruikte begrippen van het KB; • het voorzien van een aantal werkingsmiddelen voor het IAMM | <p>De Ministers die vertegenwoordigd zijn in de Cel, onder leiding van de Minister van Justitie</p> <p>Uitvoering door het Beheerscomité van het IAMM</p> | 2009-2011 |

| 21 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|--|---------|
| | Het nodige budget losmaken om de optimale werking van het IAMM mogelijk te maken | Regeringsbeslissing op voorstel van de Minister van Justitie | |

| 22 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|----------------------------|---------|
| | <p>De ontwikkeling en de implementatie van een Belgisch geïntegreerde en gestandaardiseerde data-inventarisatie mensenhandel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dat beantwoordt aan het EC actieplan; • dat het IAMM kan hanteren voor de strategische beleidsvoorbereidende analyses die de Interdepartementale Coördinatiecel mensenhandel en mensensmokkel vraagt | Beheerscomité van het IAMM | |

7.7. Overige

| 23 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|--------------|----------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • De uitwerking van een werkwijze voor de blokkering van internetsites met kinderpornografische beelden voor de Belgische Internetgebruikers die aansluit op de werkwijze die andere lidstaten hanteren. • De uitwerking van een partnerschap met de vertegenwoordigers van de betaalkaartmaatschappijen voor de aanpak van de commerciële verspreiders van kinderpornografie via het internet. | FOD Justitie | Jan 2009 |

| 24 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|---|---|
| | De werkgroep bijeenroepen, die belast is met het onderzoeken van het statuut van de tolken. | FOD Justitie (herziening van het voorafgaande mandaat). | Vergadering van de werkgroep te voorzien vanaf het eerste trimester 2009. |

| 25 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|--|--|-------------|
| | <p>De creatie en de implementatie van een "meertalig" groen nummer "mensenhandel" - al dan niet in partnerschap met andere bestaande of te creëren "groene nummers" – voor vragen van mensen die actief zijn in de risicogroepen en risicosectoren, maar ook voor oproepen van de doelgroepen van de verschillende bewustmakingscampagnes. Het functioneren van dergelijke nummers zal met duidelijke vastgelegde procedures voor de dispatching van de meldingen aan wel omschreven verantwoordelijken bij de partners worden geregeld.</p> | <p>ICC met ofwel een ad hocwerkgroep, ofwel het Bureau</p> | <p>2009</p> |

| 26 | Voorstel | Bevoegdheid | Termijn |
|----|---|---|---------|
| | <p>De Belgische vertegenwoordiging verzekeren in het kader van de internationale debatten en projecten over mensenhandel.</p> <p>Het ratificatieproces van het Verdrag van de Raad van Europa betreffende de strijd tegen de mensenhandel afronden (Conventie van Warschau, 16 mei 2005).</p> | <p>FOD Buitenlandse Zaken en FOD Justitie</p> <p>Het Federaal Parlement en de gefedereerde overheden.</p> | |

| | |
|--|----|
| ACTIEPLAN - STRIJD TEGEN DE MENSENHANDEL..... | 1 |
| Inleiding..... | 1 |
| VOORUITZICHTEN EN ENGAGEMENTEN | 1 |
| Over 5 jaar, 10 jaar | 1 |
| Van 2008 tot 2011..... | 1 |
| Van 2012 tot 2016..... | 2 |
| 1. Structuur van het actieplan..... | 3 |
| 2. Wetgevende en regelgevende aspecten..... | 4 |
| 2.1. Strafbaarstelling van mensenhandel | 4 |
| 2.2. Bestrafing van opdrachtgevers die gebruik maken van tussenpersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel | 5 |
| 2.3. Initiatieven op internationaal vlak | 6 |
| 3. Preventieve aspecten | 8 |
| 3.1. Sensibiliseringscampagnes | 8 |
| 3.2. De strijd tegen de kinderpornografie op het Internet..... | 10 |
| 4. Bescherming van de slachtoffers van mensenhandel..... | 13 |
| 4.1. Wetgevend kader | 13 |
| 4.2. Minderjarigen..... | 15 |
| 4.3. De minderjarigen die alleen reizen | 16 |
| 4.4. Het privé huispersoneel..... | 19 |
| 4.5. De rechtszekerheid van het slachtoffer mensenhandel | 19 |
| 4.6. Situatie in de landen van herkomst | 20 |
| 4.7. Evaluatie van de toekenningprocedure van de verblijfsvergunning..... | 20 |
| 4.8. Een Hotline Mensenhandel | 21 |
| 4.9. Erkenning en financiering van de opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel..... | 22 |
| 4.10. Het dossierbeheer betreffende het slachtoffer mensenhandel..... | 23 |
| 5. Opsporing en vervolging..... | 24 |
| 5.1. Evaluatie van de omzendbrief betreffende opsporingen en vervolgingen inzake mensenhandel | 24 |
| 5.2. Opleiding en uitwisseling van best onderzoekspractices..... | 25 |
| 5.3. Financiële onderzoeken en ontmanteling van netwerken | 27 |
| 5.4. Strijd tegen de informele economie | 28 |
| 6. Coördinatie en informatieverzameling | 30 |
| 6.1. Functioneringsbalans van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel en haar Bureau | 30 |
| 6.2. De verwezenlijkte werkzaamheden van de Cel: | 30 |
| 6.3. Balans van de werking van het IAMM | 35 |
| 6.4. Het datacollectie plan mensenhandel..... | 38 |
| 7. Beslissingen - Tabel met aanbevelingen | 40 |
| 7.1. Evaluatie | 40 |
| 7.2. Informatie en communicatie | 41 |
| 7.3. Opleiding..... | 42 |
| 7.4. Wetgevende initiatieven..... | 43 |
| 7.5. Regelgevende initiatieven - omzendbrieven..... | 44 |
| 7.6. Statistieken..... | 48 |
| 7.7. Overige..... | 49 |