

Opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel

Richtlijn van de Minister van Justitie

Omzendbrief nr. COL 10/2004 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep van 30 april 2004, in werking sinds 1 mei 2004

Deze richtlijn bevat aanpassingen aan de richtlijnen van de Minister van Justitie houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie, verspreid door de omzendbrief COL 12/99 van 3 juni 1999 van het College van Procureurs-generaal.

Deze aanpassingen zijn het gevolg van de kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie waaraan de COL 12/99 werd onderworpen.

Deze richtlijn wil leiden tot een coherenter opsporings- en vervolgingsbeleid op het vlak van de strijd tegen deze bijzonder zware vorm van criminaliteit die de mensenhandel is. Zij bepaalt een eenvormig kader en eenvormige criteria zodat op het terrein een homogeen beleid kan worden ontwikkeld.

Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de toepassing van de strafrechtelijke bepalingen betreffende het sociaal en economisch recht of betreffende zeden in het algemeen. Zij raakt ook niet aan de appreciatiebevoegdheid van de magistraten die hun optreden kunnen aanpassen op grond van bijzondere gevallen en specifieke plaatselijke omstandigheden. Iedere afwijking van deze richtlijn moet evenwel met redenen kunnen worden omkleed.

1. TOEPASSINGSGEBIED.

Overeenkomstig artikel 11, §1 van de wet van 13 april 1995 dient men onder mensenhandel te verstaan :

- de misdrijven omschreven in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen
- de misdrijven omschreven in de artikelen 379 en 380 (het vroegere artikel 380bis), § 1, 1°, §§ 2 en 3, van het Strafwetboek.

Deze richtlijn heeft niet tot doel de wet te interpreteren maar wel het fenomeen mensenhandel efficiënter aan te pakken.

In het kader van deze richtlijn moet men onder mensenhandel verstaan de misdrijven waarbij hetzij een natuurlijke persoon, hetzij een rechtspersoon rechtstreeks of via een tussenpersoon iemand, op welke wijze ook, aanwerft, vervoert, huisvest of onthaalt waarbij hij bepaalde karakteristieke overtuigingsmiddelen en methodes aanwendt en dit met het oogmerk of het gevolg de betrokken persoon te exploiteren. Hierbij is het van geen belang of het slachtoffer al dan niet zijn toestemming geeft.

Onder karakteristieke overtuigingsmiddelen en methodes dient men te verstaan :

- hetzij ontvoering, misleiding, machtsmisbruik, dreiging of gebruik van geweld,
- hetzij misbruik van de bijzonder kwetsbare situatie waarin een persoon verkeert ingevolge zijn onwettige of precaire administratieve toestand, zwangerschap, ziekte, een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid.

De uitbuiting kan zowel van seksuele als van economische aard zijn. De economische exploitatie behelst iedere vorm van tewerkstelling strijdig met de menselijke waardigheid. Om het begrip menselijke waardigheid in te vullen, dient men de normen, waarden en maatstaven van de Europese Unie te hanteren. Thans doen zich ook nieuwe vormen van uitbuiting voor zoals illegale organenhandel, het plegen van misdrijven onder dwang, gedwongen bedelarij, huisjesmelkerij, ... Uiteraard dienen ook deze nieuwe verschijningsvormen onder het toepassingsgebied van deze richtlijn te worden gerekend.

Mensenhandel moet duidelijk worden onderscheiden van mensensmokkel, hoewel beide niet los van elkaar kunnen worden bestreden. Mensensmokkel wordt gekenmerkt door het verschaffen van hulp of bijstand aan een vreemdeling opdat deze een welbepaald grondgebied zou kunnen betreden of er illegaal verblijven. Het eventuele winstoogmerk bestaat in het verkrijgen van hetzij een financieel hetzij een materieel voordeel door de dader in ruil voor het verstrekken van hulp of bijstand terwijl in het geval van mensenhandel dit financiële voordeel, als er een is, wordt gerealiseerd door de uitbuiting van het slachtoffer.

Bijlage 1 bevat indicatoren die mensenhandel laten vermoeden.

2. COÖRDINATIE VAN DE OPSPORINGEN EN VERVOLGINGEN

Een verbindingsmagistraat inzake mensenhandel werd aangewezen bij ieder parket-generaal, parket van eerste aanleg, auditoraat-generaal en arbeidsauditoraat. Deze magistraten maken deel uit van het expertisenetwerk “mensenhandel en mensensmokkel”, opgericht door het College van Procureurs-generaal.

2.1 Taken van de verbindingsmagistraten op het niveau van het parket-generaal

1. als gesprekspartner optreden van de federale procureur en van de verbindingsmagistraten van de parketten van het rechtsgebied;

2. instaan voor de opvolging van de belangrijke dossiers behandeld door de parketten van het rechtsgebied;
3. alle gerechtelijke uitspraken verzamelen inzake mensenhandel;
4. indien nodig de evaluatieverslagen, opgesteld door de verbindingsmagistraten bij de rechtbanken van eerste aanleg van hun rechtsgebied, aanvullen;
5. via het expertisenetwerk, aan het College van Procureurs-generaal voorstellen doen om de strijd tegen de mensenhandel te verbeteren;
6. en minste één keer per jaar een vergadering organiseren met de verbindingsmagistraten van de parketten van eerste aanleg, de arbeidsauditoraten en het auditoraat-generaal van het rechtsgebied;
7. ten minste één keer per jaar een ontmoeting organiseren met de verenigingen die op het terrein gespecialiseerd zijn in de opvang van de slachtoffers van mensenhandel, met eerbiediging van ieders rol;
8. ervoor zorgen dat de centrale cel mensenhandel van de federale politie minstens één keer per jaar verslag uitbrengt over de evolutie van het fenomeen.

2.2. Taken van de verbindingsmagistraten op het niveau van de parketten van eerste aanleg.

1. optreden als aanspreekpunt voor:

- de federale magistraten,
- de verbindingsmagistraten van de parketten-generaal,
- de verbindingsmagistraten van de andere arrondissementen,
- de federale en lokale politiediensten,
- de centrale cel mensenhandel van de federale politie,
- de overheden en diensten belast met administratieve onderzoeken,
- de centra voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

2. op het niveau van hun parket:

- inlichtingen afkomstig van de verschillende diensten en afdelingen van het parket en van het arbeidsauditoraat verzamelen en uitwisselen;
- de dossiers opvolgen;

- per kalenderjaar een evaluatieverslag opmaken, o.a. bestemd om het jaarlijks rapport van de regering aan te vullen, op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve criteria vermeld in bijlage 2;

- de gerechtelijke uitspraken inzake mensenhandel ter beschikking stellen van de verschillende actoren die deel uitmaken van de coördinatievergadering vermeld onder punt 2.5 en ze ook bezorgen aan de verbindingsmagistraat van het parket-generaal. Die uitspraken zullen in een later stadium door de leden van het expertisenetwerk "mensenhandel en mensensmokkel" kunnen geraadpleegd worden op de website (bijlage 3);

- de communicatie met de media, in samenwerking met de collega's belast met de relaties met de pers, verzorgen;

3. de procureur-generaal op de hoogte houden van alle belangrijke dossiers;

4. gegevens uitwisselen met het federaal parket (circulaire Col 08/02 betreffende de informatie-uitwisseling in het kader van de uitoefening van de strafvordering door het federaal parket tussen, enerzijds, de procureurs des Konings, de arbeidsauditeurs en de procureurs-generaal en, anderzijds de federale procureur).

2.3. Taken van de verbindingsmagistraten op het niveau van het auditoraat-generaal

1. als gesprekspartner optreden van de verbindingsmagistraten van de auditoraten van het rechtsgebied;

2. instaan voor de follow-up van de belangrijke dossiers behandeld door de auditoraten van het rechtsgebied;

3. alle gerechtelijke uitspraken met betrekking tot de tewerkstelling van vreemdelingen verzamelen;

4. de evaluatieverslagen opgesteld door de verbindingsmagistraten bij de arbeidsauditoraten van het rechtsgebied aanvullen;

5. via het expertisenetwerk, aan het College van Procureurs-generaal voorstellen doen om de strijd tegen de mensenhandel te verbeteren;

2.4 Taken van de verbindingsmagistraten op het niveau van het arbeidsauditoraat

1. de strijd tegen de illegale tewerkstelling van vreemdelingen opvoeren en dit ter kennis brengen van de externe partners. De arbeidsauditeur moet het nodige doen om de leden van de sociale inspectie en de arbeidsinspectie op de hoogte te brengen van de filosofie, de doelstellingen en de inhoud van deze richtlijn.

2. op het niveau van hun auditoraat:

- gebruik maken van de ingezamelde inlichtingen afkomstig van de burgerlijke en strafrechtelijke opdrachten en, voorzover zij het bestaan van een strafrechtelijke inbreuk doen vermoeden, ze doorgeven aan het parket;
 - de dossiers opvolgen;
 - de federale procureur op de hoogte brengen van de dossiers die onder zijn bevoegdheid ressorteren;
 - de gerechtelijke uitspraken inzake mensenhandel ter beschikking stellen van de verschillende actoren die deel uitmaken van de coördinatievergadering vermeld onder punt 2.5 en ze ook bezorgen aan de verbindingsmagistraat van het parket-generaal. Die uitspraken zullen in een later stadium door de leden van het expertisenetwerk "mensenhandel en mensensmokkel" kunnen geraadpleegd worden op de website (bijlage 3);
 - aan het parket de nodige gegevens bezorgen met het oog op de redactie van het jaarlijks verslag;
 - de communicatie met de media, in samenwerking met de collega's belast met de relaties met de pers, verzorgen;
3. de procureur-generaal op de hoogte houden, via de verbindingsmagistraat van het auditoraat-generaal, van alle belangrijke dossiers.

2.5. Coördinatievergaderingen

In het raam van de uitoefening van deze bevoegdheden organiseert de verbindingsmagistraat bij het parket van eerste aanleg, in principe om de twee maanden en ten minste om de drie maanden, een vergadering waarop worden uitgenodigd:

- het arbeidsauditoraat;
- een vertegenwoordiger van de Gerechtelijke Dienst van het Arrondissement (G.D.A.);
- een vertegenwoordiger van elke lokale politiezone betrokken bij de strijd tegen de mensenhandel;
- een vertegenwoordiger per provincie van het secretariaat van de Arrondissementscel (opgericht krachtens de wet houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen);
- een vertegenwoordiger van de inspectie van de sociale wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;
- een vertegenwoordiger van de sociale inspectie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

De verbindingsmagistraat kan alle personen of diensten uitnodigen die volgens hem een nuttige bijdrage kunnen leveren tot de opsporingen en de vervolgingen, met name de Dienst Vreemdelingenzaken of de Bijzondere Belastinginspectie.

Hij mag tevens niet nalaten een beroep te doen op de federale magistraten aangezien deze tot taak hebben de strafvordering te coördineren en de internationale samenwerking te vergemakkelijken.

3. PRIORITEITEN INZAKE OPSPORING EN VERVOLGING

Bij de opsporingen en de vervolgingen moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met de volgende criteria:

Eerste prioriteit:

- o de jonge leeftijd van de slachtoffers,
- o de mate waarin de menselijke waardigheid is aangetast,
- o de omvang van het geweld of de bedreigingen.

Tweede prioriteit:

Het bestaan van elementen waaruit kan worden afgeleid dat

- o er sprake is van een criminele organisatie zoals omschreven in de wet,
- o er sprake is van het voortduren van een criminele activiteit,
- o er een belangrijke sociale impact is.

In functie van bijzondere gevallen en specifieke plaatselijke omstandigheden, kunnen de prioriteiten verfijnd worden. De hierboven vermelde (punt 2.5) twee- of driemaandelijke coördinatievergaderingen kunnen worden gebruikt om nieuwe prioriteiten te formuleren. De geest van deze richtlijn moet evenwel steeds worden nageleefd en iedere afwijking moet worden gemotiveerd.

Men dient erop toe te zien dat de middelen ter bestrijding van de mensenhandel niet worden aangewend voor andere doeleinden.

4. ORGANISATIE VAN DE OPSPORINGEN

4.1. Methode om tot een beeldvorming te komen

De politiediensten en de administratieve diensten voeren controles uit op de wijze zoals beslist door de magistraten, die bevoegd zijn in het raam van de hierboven beschreven coördinatiestructuren, met het doel inlichtingen te verzamelen die kunnen leiden tot

gerechtelijke vervolgingen. De gegevens ingewonnen aan de hand van bedoelde controles en met betrekking tot natuurlijke personen of rechtspersonen, ondernemingen of inrichtingen ten aanzien van dewelke er elementen bestaan die laten vermoeden dat zij betrokken zouden zijn bij mensenhandel, worden genoteerd op het eenvormig formulier "mensenhandel" (Bijlage 4). Overeenkomstig de richtlijn MFO3 inzake het beheer van informatie van de gerechtelijke en administratieve politie, worden deze gegevens aan het arrondissementeel informatie kruispunt (AIK) bezorgd en ingevoerd in de gegevensbank "mensenhandel".

Deze controles mogen in geen geval de waardigheid van de personen in het gedrang brengen, in het bijzonder van diegenen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

Bij de organisatie van de controles moet ervoor worden gezorgd dat er niet wordt afgeweken van de doelstellingen van deze richtlijn. Er mag vooral niet uit het oog worden verloren dat het de bedoeling is de vervolging mogelijk te maken ten laste van personen die de mensenhandel organiseren of er voordeel uit halen.

Men moet vormen van controle vermijden die tegen de slachtoffers of prostituees zijn gericht, of die voor deze personen ongemakken zouden meebrengen die niet in verhouding staan tot de doelstellingen. Controles die er hoofdzakelijk zouden toe leiden de zichtbare vormen van bedoelde verschijnselen aan te pakken, maar die irrelevant zijn met betrekking tot het gestelde doel, moeten eveneens worden vermeden.

De inlichtingen verzameld op lokaal niveau worden doorgestuurd naar het arrondissementeel niveau en ter beschikking gehouden van de bevoegde magistraat. De op federaal vlak behandelde inlichtingen worden in voorkomend geval, ambtshalve of op verzoek, opnieuw aan het lokale niveau bezorgd opdat de plaatselijke verantwoordelijken, zowel magistraten als politieambtenaren, hun optreden in een algemeen kader zouden kunnen situeren.

De ministeriele richtlijn van 20 februari 2002 (COL 2/2002) regelt de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie. Bovendien verduidelijken de MFO3-richtlijn over het beheer van de informatie van de gerechtelijke en administratieve politie en de MFO6-richtlijn betreffende de werking en de organisatie van de arrondissementele informatie kruispunten de wijze waarop de gegevens moeten worden ingewonnen in het raam van het algemeen informaticaconcept, uitgewerkt krachtens artikel 44 van de Wet op het politieambt.

De centrale cel "mensenhandel" van de federale politie voert strategische en operationele analyses uit in verband met de aard, de ernst, de omvang en de evolutie van het fenomeen alsook met betrekking tot de risicosectoren.

In het raam van de krachtens deze richtlijn in het leven geroepen coördinatiestructuren, zal de beeldvorming van het fenomeen de magistraten de mogelijkheid bieden om de opsporingen zodanig te organiseren dat vervolging kan worden ingesteld volgens de hierboven vastgelegde prioriteiten. Op de coördinatievergaderingen zullen de verbindingsmagistraten de verzamelde inlichtingen, de behaalde resultaten en de

problemen die zich hebben voorgedaan meedelen, zodat de opgezette acties geëvalueerd kunnen worden.

4.2. Vaststelling van de wijzen van optreden

Zodra over de prioriteiten een beslissing is genomen in functie van de informatie verzameld op de verschillende niveaus, worden in het raam van de coördinatiestructuren concrete acties uitgewerkt onder de leiding en het gezag van de bevoegde magistraten. Bijzondere aandacht moet hierbij uitgaan naar de financiële en fiscale benadering.

Om feiten van mensenhandel vast te stellen dient optimaal te worden gebruik gemaakt van de bijzondere opsporingsmethodes. Bovendien dient ook bijzondere aandacht besteed te worden aan de mogelijkheden inzake inbeslagneming en verbeurdverklaring in strafzaken overeenkomstig de wet van 19 december 2002, alsook aan artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en aan de artikelen 12 en 17 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

5. INACHTNAME VAN DE BELANGEN VAN DE SLACHTOFFERS

Hoewel het kan gebeuren dat personen die worden uitgebuit in het kader van mensenhandel niet in regel zijn met de sociale wetgeving of met de wetgeving betreffende de toegang tot, het verblijf en de vestiging op het grondgebied van ons land, moet er steeds rekening mee worden gehouden dat zij in de eerste plaats het slachtoffer zijn van vormen van criminaliteit die bij voorrang moeten worden bestreden.

Hun kwetsbaarheid die te wijten is aan de onregelmatige toestand waarin ze zich bevinden en aan hun moeilijke situatie op sociaal-economisch vlak wordt door diegenen die hen uitbuiten gebruikt om druk of zelfs dwang op hen uit te oefenen.

Bij alle acties in het kader van deze richtlijn moeten methodes worden vermeden die ertoe zouden kunnen leiden dat die kwetsbare toestand blijft voortbestaan, dat slachtoffers van mensenhandel tot nog meer clandestiniteit worden gedwongen waardoor de greep van de georganiseerde criminaliteit nog wordt versterkt en de bijstand aan de slachtoffers wordt bemoeilijkt.

Voor het doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel naar de erkende diensten die bijstand verlenen, zie :

o de omzendbrief van 7 juli 1994 "betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel" (B.S. 07/07/1994).

o de omzendbrief van 13 januari 1997 betreffende "richtlijnen aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel" (B.S. 21/02/1997),

zoals gewijzigd door de richtlijn van 17 april 2003 (B.S. 27/05/2003).

6. EVALUATIE

De Procureur-generaal aan wie specifieke taken inzake mensenhandel werden toegewezen (KB van 6 mei 1997) stuurt, per kalenderjaar, de evaluatieverslagen opgesteld door de verbindingsmagistraten naar de Minister van Justitie.

Met het oog op de evaluatiewerkzaamheden en om de uitwisseling van inlichtingen en terreinervaringen aan te moedigen, organiseert de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid in overleg met het expertisenetwerk "mensenhandel en mensensmokkel" van het College van Procureurs-generaal, om de twee jaar een vergadering met, minstens, de verbindingsmagistraten belast met de strijd tegen de mensenhandel bij de parketten van eerste aanleg, bij de arbeidsauditoraten, bij de parketten-generaal, bij de auditoraten-generaal, bij het federaal parket, de betrokken politiediensten alsook de nationale coördinatoren van de inspectiediensten.

7. INWERKINGTREDING

De ministeriële richtlijn van 31 mei 1999 houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie wordt vervangen door onderhavige richtlijn. Deze richtlijn treedt in werking op 1 mei 2004.