

De bestrijding van de mensensmokkel. Vluchten kan niet meer?

| Gily Coene¹

Na de val van de Berlijnse Muur werd de indijking van de vermeende vloedgolf asielzoekers gepropageerd tot één van de belangrijkste politieke uitdagingen van de Europese lidstaten. Internationale migratie werd in toenemende mate geconstrueerd als een veiligheidsprobleem waar alleen nog draconische ingrepen in de wettelijke inwijkmogelijkheden en gemilitariseerde grenscontroles enig soelaas konden bieden. Alle maatregelen ten spijt bleven de volgende jaren de asielaanvragen toch stijgen.

Recenter wordt in de media regelmatig bericht over situaties van mensensmokkel en mensenhandel. In *Op de deurmat van Europa. Reis langs de grenzen van het vluchtelingenbeleid* bundelde Koen Vidal enkele reportages over de menselijke tragedie die met de recente migratie naar Europa gepaard gaan: het massagraf van Gibraltar, de jacht op Marokkaanse inwijkelingen en kinderen in Spanje, de drieste praktijken van de Albanese mensensmokkelaars, de Kosovaarse vluchtelingen langs de E40 in Jabbeke enz. Vorig jaar nog werd dit land (even) opgeschrikt door het Dover-incident waarbij 58 mensen om het leven kwamen. Jaarlijks sterven honderden mensen bij een poging om vanuit Mexico de Verenigde Staten binnen te komen, naar schatting 1000 mensen komen jaarlijks om het leven bij oversteek van Marokko naar Spanje. Beleidsmakers schrijven de verantwoordelijkheid voor deze en nog vele andere dodelijke tragedieën toe aan criminele smokkelaars en trafikanten, georganiseerd in transnationale netwerken. Organisaties die ijveren voor de rechten van vluchtelingen en migranten stellen vooral het restrictieve migratiebeleid en de strenge grenscontroles aan de kaak. Om de grenscontroles en migratiebeperkingen van Fort Europa te kunnen omzeilen zijn kandidaat-inwijkelingen, waaronder vluchtelingen, in toenemende mate aangewezenen op de hulp van gespecialiseerde trafikanten.

Het indijken van de asielzoekersstroom, de bestrijding van de illegale immigratie, de mensenhandel en de mensensmokkel worden niet zelden in één adem genoemd. Binnen het vertoog over de migratie wordt aldus een sociale realiteit geconstrueerd die de asielproblematiek in het veld van de illegaliteit, de bestrijding van de criminaliteit en zelfs van de georganiseerde misdaad plaatst. Het ontradingsbeleid ten aanzien van nieuwe asielzoekers impliceert onder meer het beteugelen van praktijken en personen die deze inwijking mogelijk maken of ondersteunen. Nauwelijks houdt men daarbij nog rekening met de implicaties op de vluchtmogelijkheden van 'bonafide' vluchtelingen en mogelijke overtredingen van de bepalingen van het internationale vluchtelingenrecht. De bestrijding van de georganiseerde mensensmokkel en de mensenhandel is tevens een krachtige ideologische aandrijvingsfactor voor de verdere inperking van de asiel- en migratiemogelijkheden, wat volgens sommigen uiteindelijk zal leiden tot het definitieve einde van het recht op asiel in Europa.² Zo werden naar aanleiding van het Dover-incident hoofdzakelijk strengere grenscontroles, extra middelen voor grensbewaking en strengere straffen voor hulp bij illegale binnenkomst voorgesteld. Met het oog op het tegengaan van uitbuiting door mensensmokkelaars en mensenhandelaars werd in ons land de OCMW-uitkering aan asielzoekers vervangen door materiële hulp. Eerder werden onder meer sancties voor vervoerders van personen zonder geldige reisdocumenten, de detentie en uitwijzing van asielzoekers, het aanpakken van het 'misbruik' van de asielprocedure, het bestrijden van de illegale tewerkstelling, het beperken van visummogelijkheden, enz. vanuit dezelfde optiek gerechtvaardigd.³ M.a.w., door asielzoekers rechten te ontnemen, vast te houden, uit te wijzen en terug te sturen naar hun land van herkomst, worden zij bij wijze van spreken 'beschermd' tegen uitbuiting

en geweld door criminele mensenhandelaars.⁴ De 'asielzoeker' is daardoor een hybride figuur geworden: enerzijds 'misbruiker' van asielprocedures en 'overtreder' van migratiewetten, anderzijds en terzelfder tijd ook 'slachtoffer' van gevaarlijke criminele netwerken.

Het huidige mensenhandelbeleid heeft verschillende raakvlakken met de handhaving van een restrictief vreemdelingenbeleid. Kwatongen kunnen dan ook beweren dat de strijd tegen de mensenhandel grotendeels een verholen strijd is tegen de ongewenste immigratie en bijgevolg een ideologisch godsgeschenk is voor de Europese welvaartsstaten: het repressieve migratiebeleid staat immers niet langer uitsluitend ten dienste van het 'eigen volk'. Zonder daarbij het bestaan van malafide praktijken van mensenhandel te ontkennen kan worden gewezen op hoe de – overigens op zichzelf legitieme – bestrijding van de mensenhandel gemakkelijk een alibi kan worden om de scherpe, minder humanitair geïnspireerde kanten van het restrictief asiel- en migratiebeleid te legitimeren. Niet alleen worden asielzoekers – waaronder ook verdragsrechtelijk beschermde vluchtelingen – steeds meer in de armen gedreven van weinig scrupuleuze trafikanten, maar is de mensensmokkel inmiddels een belangrijk en uiterst lucratief actieterrain van internationale georganiseerde netwerken, die naast deze ook nog andere weinig eerbare activiteiten uitoefenen zoals de vrouwen- en kinderhandel ten behoeve van de prostitutie, en de drug- of wapensmokkel.

I. Migratie en onveiligheid. Criminalisering van immigranten en asielzoekers In Europa

De voorbije jaren stond de aanpak van de 'ongewenste' immigratie hoog aangeschreven in de agenda van de Europese ministers van Binnenlandse Zaken. De strijd tegen de nieuwe migratie kadert binnen de officiële doelstellingen van de Unie: het vrij verkeer van personen binnen de Unie mogelijk maken via een verscherpte controle aan de buitengrenzen. Geleidelijk aan werd in de schoot van de Europese Unie een 'cordon sanitaire' uitgebouwd dat nieuwe inwijkelingen buiten de Europese grenzen moet houden. Daartoe werden diverse akkoorden afgesloten met de

Zuid-, Oost- en Centraal-Europese landen, onder meer om de samenwerking inzake grensbewaking en de verwijdering en terugname van uitgewezen immigranten te regelen. Medewerking aan de vormgeving van dit migratiebeleid is meteen ook een vereiste voor toetreding tot de Europese Unie. Aan de 'vazallen' van het Fort worden dus in ruil voor medewerking aan de uitoefening van het restrictief migratiebeleid andere gunsten aangeboden.

Het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen van de lidstaten impliceert niet dat de controle binnen de Unie is verminderd. Integendeel, daar het op bepaalde plaatsen toch nog altijd gemakkelijk te infiltreren is (Marokko-Spanje, Albanië-Italië, Polen-Duitsland) moet ook de controle 'binnen het Fort' worden opgedreven.⁵ Migratie werd geconstrueerd als een intern veiligheidsprobleem waardoor een ideologische, instrumentele en institutionele versmelting van migratie en criminaliteit kon ontstaan. Het einde van de Koude Oorlog vereiste een heroriëntatie van diensten die zich voorheen met de externe

communistiche vijand bezighielden naar nieuwe veiligheidsproblemen waartegen Europa zich ditmaal moest verdedigen: de illegale migratie en de georganiseerde misdaad. Op ideologische vlak hebben de rechtshandhavende diensten in de Europese lidstaten de veiligheidsproblemen geherdefinieerd: "de oude communistiche vijand is vervangen door een vijand die bestaat uit massamigratie, georganiseerde misdaad en geïmporteerd terrorisme, problemen waaraan sociale, economische en politieke destabilisering kan worden toegeschreven"⁶. Ook op instrumenteel vlak worden de technieken, oorspronkelijk bedoeld voor de opsporing van criminelen, zoals het Schengeninformatiesysteem, gebruikt om gegevens en vingerafdrukken van asielzoekers op te slaan, ten einde het 'asielshoppen' tegen te gaan. Op institutioneel vlak, tenslotte, is er duidelijk een tendens om de bevoegdheden van de wetgevende macht uit te hollen ten voordele van de uitvoerende organen.⁷ De belangrijkste beleidsinstrumenten in het Europese migratiebeleid, de Schengen-uitvoeringovereenkomst (1990) en het Verdrag van Dublin (1997) kwamen tot stand buiten het kader van de Europese Unie, en waren bijgevolg onttrokken aan rechtstreekse democratische en parle-

Migratie werd geconstrueerd als een intern veiligheidsprobleem waardoor een ideologische, instrumentele en institutionele versmelting van migratie en criminaliteit kon ontstaan.

mentaire controle. In het Verdrag van Maastricht werd die intergouvernementele aanpak bevestigd door alle bevoegdheden inzake asiel en migratie onder de zogenaamde Derde Pijler te plaatsen, waartoe ook interne veiligheid, politiewerking en de strijd tegen het terrorisme behoorden. De intergouvernementele samenwerking die de Derde Pijler kenmerkte, hield in dat de besluitvorming niet bij de Europese communautaire instellingen lag, maar bij de Raad van Ministers, samengesteld uit vertegenwoordigers van de uitvoerende macht in de lidstaten. Beslissingen binnen de Derde Pijler werden genomen in de vorm van 'besluiten', 'resoluties', 'aanbevelingen', 'gemeenschappelijke standpunten' of 'convenanten', die in tegenstelling tot 'conventies' niet door de nationale parlementen moeten worden geratificeerd. Dit belette diezelfde ministers niet zich tegenover hun nationale parlementen te beroepen op de zogenaamde 'beslissingen' van de Raad om de nationale wetgevingen te kunnen aanpassen. Aldus werd een harmonisatie doorgevoerd van steeds repressiever en restrictiever geworden asiel- en immigratiewetten.⁸

Deze toestand werd in 1999 deels opgeheven door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. De bevoegdheden inzake immigratie en asiel werden overgeheveld naar de Eerste Pijler en onder een afzonderlijke titel 'vrij verkeer van personen, asiel en immigratie' geplaatst, waardoor ook de Europese instellingen in het asiel- en migratiebeleid daadwerkelijk een rol kunnen spelen. Toch werd een vereiste van eenparigheid (in plaats van meerderheid) van stemmen voor beslissingen bij wijze van overgangmaatregel opnieuw ingevoerd en voor een periode van minstens vijf jaar behouden.⁹ Op die manier blijft elk land beschikken over een feitelijk vetorecht en blijft de intergouvernementele beslissingsstructuur in de praktijk voortbestaan.¹⁰ Tevens werd de rol van het Europees Parlement herleid tot het recht om te adviseren over de besluiten die de ministers willen nemen in plaats van een recht om mee te beslissen.¹¹ Ook Europol ('een politie zonder staat')¹² kreeg de voorbije jaren een aanzienlijke uitbreiding van bevoegdheden in het kader van de bestrijding van de – niet nader omschreven – georganiseerde criminaliteit en daaraan 'gerelateerde' misdrijven, m.a.w. volgens het Europol-verdrag kan deze politiedienst zich met vrijwel alles gaan bezighouden zonder daarbij door enige democratische controle te worden gehinderd.¹³

2. Vluchten kan niet meer

De klemtonen van het asiel- en migratiebeleid in de jaren '90 in de diverse Europese landen lagen voornamelijk op de beheersing en het voorkomen van nieuwe migratiestromen. Daartoe werden onder meer in de verschillende lidstaten de volgende maatregelen ingevoerd: inperking van de legale inwijkmogelijkheden (asiel, gezinshereniging, buitenlandse studenten), invoeren van de visumplicht, meer en strengere binnenkomstcontroles, zelfs nog voor het vertrek (*pre-boarding checks*) en het opleggen van zware sancties aan vervoerders van personen zonder geldige reisdocumenten. Ook het vasthouden en verwijderen van 'illegalen' beoogde als afschrikkingmiddel een preventief effect. Er werd gigantisch geïnvesteerd in de oprichting van detentiecentra, in de uitvoering van verwijderingen, in hoogtechnologische apparatuur zoals radars, kooldioxidemeters, helikopters, boten en manschappen die de grenzen en mogelijke infiltranten moeten bewaken. Immigratieambtenaren worden in het buitenland ingezet om reizigers met valse papieren te beletten op vluchten te stappen met een Europese bestemming.

Met het Verdrag van Amsterdam werd de communautarisering van het asiel- en migratiebeleid aangekondigd. Tijdens de Europese raad van Tampere (1999) benadrukte de Unie echter vooral haar vastberadenheid in de aanpak van de illegale immigratie. Het Europese beleid moet hoofdzakelijk in het teken staan van het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beleid inzake visa en valse documenten, het bij de bron aanpakken van de illegale immigratie door de strijd aan te binden met mensenhandelaars, het bevorderen van een nauwere samenwerking tussen de grenscontrole-diensten van de lidstaten, en het afsluiten van terug- en overnameovereenkomsten.¹⁴ Wat daarentegen de alomvattende aanpak van het migratievraagstuk betreft – "met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis" – beperken de bepalingen zich tot een 'verzoek' aan de lidstaten van de Unie 'om binnen de hun krachtens de Verdragen toegewezen bevoegdheden 'bij te dragen' tot een grotere samenhang van het interne en externe beleid van de Unie.¹⁵ De vaagheid en vrijblijvendheid van deze laatste bepaling in vergelijking met de vorige illustreert de verschillende snelheden van het asiel- en migratiebeleid binnen de Unie.

De beheersing van de migratie is inmiddels uitgegroeid tot een prioriteit van de afzonderlijke lidstaten van de Unie en een belangrijke aandrijvingkracht voor de Europese integratie. Verontwaardigd is niet alleen de wijze waarop in deze ontwikkelingen de democratische controle buiten spel wordt gezet, maar ook de mate waarin steeds meer personen, diensten en niveaus op één of andere manier in de migratiecontrole werden ingeschakeld: luchtvaart- en vervoersmaatschappijen, werkgevers, douane, diverse politiediensten, OCMW's, gemeentelijke administraties, welzijnswerkers, private firma's ...¹⁶ Naast fysieke en juridische barrières werden tal van andere mechanismen en hinderpalen ingeschakeld, zoals de beperking van de toegang tot sociale voorzieningen, gezondheidszorg en de inperking van mogelijkheden tot legale tewerkstelling – het zogenaamde uithongeringsbeleid. Daaraan gekoppeld werd in bepaalde landen de hulp aan mensen zonder papieren strafbaar gesteld en werd een meldingsplicht ingevoerd voor openbare diensten.

3. Criminalisering van de hulp aan asielzoekers

Van oudsher zijn reizigers, migranten en vluchtelingen aangewezen op de hulp van derden voor transport, onderdak bij de doorreis en aankomst, informatie en dergelijke meer. Familie, vrienden of kennissen die reeds in het buitenland verblijven zijn traditioneel de voornaamste factor. Zij verschaffen informatie over het betreffende land, over de vereiste documenten en procedures, over tewerkstellings- en huisvestingsmogelijkheden, ze verlenen onderdak, geven voedsel of andere hulp of helpen de reis meebetalen. Dezelfde hulp kan ook verleend worden door zelforganisaties van migranten, humanitaire hulporganisaties, reisorganisaties, enz. Het uit winstbejag helpen en/of uitbuiten van personen om hen een grens te laten oversteken of op een vreemd grondgebied te verblijven is evenmin een nieuw fenomeen. Martin e.a.¹⁷ geven als voorbeeld de rederijen die in de 17^{de} eeuw Britten naar de Noord-Amerikaanse kolonies brachten en in ruil voor de heenreis van de inwijkelingen eisten dat ze drie tot vijf jaar voor hen zouden werken.

Mensensmokkel wordt doorgaans begrepen als het helpen of bijstaan van een vreemdeling tegen betaling om op een 'niet-legale' wijze het grondgebied te betreden. In de Schengenovereenkomst werd mensensmokkel omschreven als het helpen of pogen te helpen van een andere persoon om een land binnen te komen of er te blijven, in strijd met de geldende wetgeving.¹⁸ De partijen bij de Uitvoeringsovereenkomst hebben zich daarom ertoe verbonden in hun wetgeving strafsancities op te nemen tegen vervoersmaatschappijen die vreemdelingen transporteren die niet de vereiste reisdocumenten bij zich hebben.¹⁹ Toch wordt

hier niet expliciet melding gemaakt van een 'winstmotief'. Personen helpen het land te ontvluchten waar zij worden bedreigd of vervolgd, bijvoorbeeld, valt in die betekenis ook onder de noemer mensensmokkel.

Alhoewel illegale binnenkomst en verblijf op zichzelf niet strafbaar is, is het bieden van hulp of ondersteuning bij dit proces dit doorgaans wel. De Belgische vreemdelingenwet (Wet van 15 december 1980 betreffende de

toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, art. 77) sanctioneert: het wetens en willens helpen of bijstaan van een vreemdeling, zowel in de handelingen die zijn onwettig binnenkomen of zijn onwettig verblijf in het Rijk voorbereid hebben, als in de feiten die ze voltooid hebben, en het wetens en willens helpen of pogen te helpen van een vreemdeling het grondgebied van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, binnen te komen of aldaar te verblijven, in strijd met de daar geldende vreemdelingenwetgeving. Deze bepaling geldt niet voor de hulp of bijstaand aan een vreemdeling die wordt verleend op louter humanitaire overwegingen.²⁰ Dit artikel bestraft niet alleen de hulp bij de binnenkomst, maar ook bij het verblijf, met uitzondering van de hulp verleend op humanitaire gronden. Welzijnswerkers en caritatieve organisaties die niet-legale vreemdelingen bijstaan, zijn door deze 'humanitaire clause' niet strafbaar. Toch is niet altijd duidelijk wat precies onder 'louter' humanitaire motieven moet begrepen worden. Zo oordeelde een Brugse rechter in eerste aanleg in de zaak Ingrid Verschaeve dat het huisvesten en onderhouden van een geliefde niet

Alhoewel illegale

binnenkomst en verblijf op

zichzelf niet strafbaar is, is

het bieden van hulp of

ondersteuning bij dit proces

dit doorgaans wel.

als humanitaire bijstand kon worden aanzien en dus volgens het bovenstaande artikel strafbaar was.²¹ Tevens is niet duidelijk of een humanitair motief een commercieel aspect per definitie uitsluit: het tewerkstellen van een niet-legaal verblijvende vreemdeling kan ingegeven zijn door een humanitair motief, namelijk iemand helpen om in zijn/haar levensonderhoud te voorzien, maar dient ook het belang van de werkgever. Het sanctioneren van vervoersmaatschappijen ondergraaft bovendien het recht op het zoeken van asiel: vervoerders kunnen op het punt van vertrek immers geen onderscheid maken tussen een passagier zonder geldige reisdocumenten en een passagier die recht heeft bescherming te zoeken en te vinden tegen vervolging of onmenselijke behandeling.²² Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Nederlandse ministerie van Justitie wees uit dat de wijze waarop men in Nederland terechtkomt – legaal of niet-legaal en met of zonder hulp – weinig zegt over de gegrondheid van de asielaanvraag.²³ Ook personen die recht hebben op het internationaal gewaarborgde vluchtelingenstatuut, moeten steeds vaker een beroep doen op professionele smokkelaars en worden door de immigratiebeperkingen en controles verhinderd hun land te ontvluchten.

De Duitse vreemdelingenwet maakt geen expliciete uitzondering in de sanctionering van de hulp aan mensen zonder papieren voor humanitaire hulp (art. 92) en verplicht daarenboven openbare diensten om illegalen aan te geven aan de immigratiediensten (artikel 76).²⁴ Taxi-chauffeurs werden reeds veroordeeld en verloren hun licentie omdat ze mensen zonder papieren naar de Poolse en Tsjechische grens of naar de luchthaven van Berlijn hadden vervoerd. Voortaan controleren de chauffeurs de documenten van passagiers 'die er niet Duits uitzien'. Ook vertegenwoordigers en individuele leden van vluchtelingenorganisaties werden reeds voor de rechtbank gedaagd.²⁵ Onder het Franse voorzitterschap van de Europese Unie werd in het kader van de bestrijding van de mensenhandel voorgesteld de hulp aan illegalen in de Europese Unie zwaarder te bestraffen, en de lidstaten zelf te laten bepalen of ze de optionele 'humanitaire clausule', zoals die in de Belgische vreemdelingenwet is opgenomen, al dan niet willen aannemen.²⁶

4. Irreguliere reisbemiddeling, mensensmokkel, illegale tewerkstelling en mensenhandel

Zowel met het oog op internationale samenwerking als het tegengaan van de verdere criminalisering van asiel en migratieprocessen wordt gepleit voor een duidelijker onderscheid tussen illegale immigratie, mensensmokkel, mensenhandel en georganiseerde misdaad.²⁷ In de respectieve protocollen van de 'VN conventie met betrekking tot de bestrijding van de transnationale georganiseerde misdaad' werd een duidelijker onderscheid aangebracht tussen 'trafficking' en 'smuggling'. Het 'UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons' omschrijft 'trafficking in persons' als: "the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs; (...)"²⁸ Het 'UN protocol Against the Smuggling of Migrants' omschrijft daarentegen 'smuggling of migrants' als: "the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident; (...)"²⁹ De opdeling tussen 'smuggling' en 'trafficking', heeft overwegend betrekking op het doel van de traffic: smuggling wordt voorbehouden voor de hulp bij de binnenkomst, terwijl 'trafficking' niet alleen wordt verbonden met de binnenkomst maar ook met verblijf van inwijkelingen, en met de mate van vrijwilligheid en/of uitbuiting. Essentieel in geval van 'trafficking' of mensenhandel is dat personen voor bepaalde doeleinden worden gebruikt tegen hun wil in, of dat er sprake is van misbruik of uitbuiting van hun kwetsbare of afhankelijke positie.³⁰

In het geval van mensensmokkel is er niet noodzakelijk sprake van enige onvrijwilligheid of misbruik van de kandidaat-inwijkeling en mensensmokkel is in dit geval eerder een irreguliere vorm van reisbemiddeling. De inwijkeling is dan

niet zozeer een slachtoffer maar eerder een mededader en het voorwerp van strafbaarstelling is niet de schending van of inbreuk op de vrijheid van de inwijkeling, maar de schending van de migratiebepalingen van een staat.³¹ Mensensmokkel is dus voornamelijk een probleem van ongewenste migratie terwijl mensenhandel in wezen een schending van mensenrechten impliceert. Toch is er geen consensus over de vraag of mensenhandel noodzakelijk een element van dwang of geweld impliceert, of wanneer daarbij sprake is van exploitatie. Zo ijverde de invloedrijke neo-abolitionistische en feministische lobby, de 'Coalition Against Trafficking in Women' om iedere vorm van seksuele exploitatie, waaronder al dan niet vrijwillige prostitutie, als vrouwenhandel te doen erkennen.³² Het is niet evident om vast te stellen waar vrijwilligheid precies ophoudt en dwang of uitbuiting ontstaat. Mensensmokkel en mensenhandel zijn in de realiteit dikwijls met elkaar verweven. Soms betreft de onvrijwilligheid maar een bepaald aspect van het proces, en door hun lot volledig in handen te geven van smokkelaars verliezen personen een groot deel van hun autonomie. Kandidaat-inwijkelingen bevinden zich tijdens de tocht naar de bestemming in een uitermate afhankelijke en kwetsbare positie die het risico van misbruik, bedreiging en uitbuiting verhoogt. Zo kunnen zogenaamd 'onvoorziene' omstandigheden leiden tot een afwijking van het reisschema, waardoor men langer in een doorreisland moet verblijven dan afgesproken, zonder over voldoende middelen te beschikken om tijdens die periode in het levensonderhoud te voorzien. Zodoende is men noodgedwongen aangewezen op het uitoefenen van bepaalde activiteiten zoals bedelen, stelen of prostitutie. Dikwijls worden de betrokkenen misleid over het soort arbeid of de voorwaarden waaronder zij die, ter vergoeding van de 'reiskosten', in het bestemmingsland zullen verrichten. In dergelijke omstandigheden is de vrijwilligheid van het gebeuren niet alleen moeilijk te achterhalen of te bepalen, men kan zich ook afvragen of het een geldig criterium is. Of er een duidelijk verschil is tussen uitbuiting en uitbating is de inzet van ideologische disputen. Een liberale houding stelt bijkomende problemen in verband met bewijsvoering. Een radicale houding leidt in de huidige omstandigheden tot een verdere crimina-

lisering van migratie en migranten, met alle gevolgen van dien. In werkelijkheid situeren gevallen van migrantensmokkel zich op een continuüm tussen illegale immigratiebemiddeling en mensenhandel. Het is deze ambiguïteit die zowel migratieprocessen vatbaar maakt voor verdere criminalisering, als nieuwe inwijkelingen voor geweld en uitbuiting.

Ook de grens tussen (per definitie illegale) tewerkstelling van (niet of semi-legale) vreemdelingen en 'mensenhandel' is in realiteit evenmin eenduidig. De Belgische wetgeving omschrijft mensenhandel³³ als het rechtstreeks of via een tussenpersoon ertoe bijdragen dat een vreemdeling het Rijk binnenkomt of er verblijft, waarbij gebruik wordt gemaakt van direct of indirect gebruik van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang, of misbruik wordt gemaakt van de bijzondere kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert ten gevolge van een onwettige of preciaire administratieve toestand of ten gevolge van zwangerschap, ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid (ingevoegd in de Vreemdelingenwet, art. 77 bis). Het is echter niet evident uit te

Ook de grens tussen (per definitie illegale) tewerkstelling van (niet of semi-legale) vreemdelingen en 'mensenhandel' is in realiteit evenmin eenduidig.

maken wanneer in geval van huisvesting of tewerkstelling van illegalen sprake is van 'misbruik' van een preciaire of onwettige verblijfsituatie. Het is namelijk geen geheim dat juist de lagere segmenten van de arbeidsmarkt en huisvestingsmarkt overwegend worden ingenomen door vreemde – en bij ontstentenis van een wettelijke regeling voor arbeidsmigratie – per definitie illegale arbeidskrachten.

Tenslotte moet er op worden gewezen dat ook aanduidingen als 'georganiseerde misdaad', 'onwettige' of 'illegale' migratie eerder vaag en niet eenduidig te omschrijven zijn. Illegale immigratie is allerm minst een recent fenomeen, maar werd de voorbije jaren in toenemende mate als een 'probleem' geherdefinieerd.³⁴ Naast irreguliere reisbemiddeling wordt ook de irreguliere arbeidsbemiddeling in toenemende mate als een vorm van mensenhandel benaderd.

De betrokkenheid van diverse landen (emigratie, transit- en immigratielanden) in het migratieproces en hun diverse regelgevingen daaromtrent, maken het niet makkelijk om de 'wettelijkheid' van de binnenkomst te bepalen.³⁵ Migratiebepa-

lingen zijn aan wijzigingen onderhevig, zijn onderling niet consistent en dergelijke meer. Bovendien kan de onwettigheid ook van tijdelijke duur zijn: documentloze gastarbeiders werden in betere tijden verwelkomd om tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt in te vullen en hun verblijfs- en arbeidssituatie werd nadien probleemloos geregeld.

Volgens de Conventie van Genève heeft een vluchteling het recht om illegaal het land binnen te komen en op die manier toegang te verkrijgen tot de asielprocedure die zijn aanvraag onderzoekt en hem/haar de status van vluchtelingen kan toekennen. Tal van uiteenlopende situaties kunnen onder de noemer illegale migrant schuilgaan: de meeste asielzoekers zijn illegale inwijkelingen, andere verblijven onwettig op het grondgebied, maar kunnen ook niet naar een ander land teruggeleid worden. Men kan ook nog door onwetendheid of procedurefouten illegaal worden, ook al heeft men recht op een wettig verblijf, en tenslotte kan men ook nog als onwettige (inwijkeling?) geboren worden.

5. Mensensmokkel en georganiseerde misdaad

Mensensmokkel refereert in de praktijk aan zeer uiteenlopende situaties, gaande van amateuristische occasionele smokkelaars die als bijverdienste mensen de grens overhelpen, gespecialiseerde enkelingen, bijvoorbeeld in het verlenen van valse documenten, tot internationaal georganiseerde criminele organisaties, die een 'all in'-pakket aanbieden van valse of vervalste reisdocumenten, vervoer, assistentie en omkoping van ambtenaren bij grensovergangen, onderduikadressen en tewerkstelling. Het monopolie op het volledig proces verleent een absolute macht over het 'cliënteel', wat hen gemakkelijk inzetbaar maakt in bijvoorbeeld de drugtrafiek of de seksindustrie.

Alhoewel er tot op heden weinig grondig en systematisch empirisch onderzoek werd verricht, blijkt uit diverse rapporteringen hoe mensen op weg naar het beloofde land en tijdens hun verblijf worden uitgebuit, misleid, misbruikt, verkracht, opgesloten, met geweld worden bedreigd of soms worden vermoord. Vrouwen en kinderen zijn daarbij de grootste slachtoffers. Duidelijk is ook dat de migrantensmokkel en de mensenhandel steeds beter georganiseerd zijn. Deze operaties zijn vaak verweven met andere economische illegale of quasi-illegale activiteiten zoals de drug-

wapen- en vrouwenhandel, de handel in gestolen wagens, gokken, witwasoperaties, en andere klassieke actiedomeinen van criminele organisaties. In die zin is een verdere uitbreiding van de migrantensmokkel in de toekomst voorspelbaar, gezien het quasi onbeperkte aanbod van potentiële illegale immigranten, de reeds aanwezige uitbouw van de handel, de hoge omzet en de eerder lage risico's voor vervolging en bestraffing, dit in vergelijking met andere criminele activiteiten zoals de drughandel.³⁶ Sommige bendes zouden de drughandel hebben ingeruild voor de migrantensmokkel en andere vormen van mensenhandel. Vooral de vrouwenhandel is een lucratieve bezigheid, met, in vergelijking met de drugtrafiek, minder risico's voor vervolging en minder zware straffen.

De Chinese Volksrepubliek levert naar schatting een jaarlijkse omzet op van miljarden dollars en is verspreid over meer dan 30 landen.³⁷ Na de val van het Sovjetregime hebben ook Russische misdaadorganisaties zich toegelegd op de mensensmokkel. Zo werden de jaarlijkse inkomsten van een Russische maffiose groepering geschat op 12 miljoen dollar. Kostprijzen voor een illegale grensoversteek variëren van \$500 tot meer dan \$40.000. Een oversteek van de Mexicaanse grens naar de Verenigde Staten zou gemiddeld \$200 à \$300 bedragen, een overtocht van China naar Europa of de Verenigde Staten kan al gauw oplopen tot \$35.000 à \$40.000.³⁸ Hoe meer risico's, hoe duurder. Een groot deel van de reissom gaat dikwijls naar omkoping van ambtenaren of het vervaardigen van valse papieren.

De drieste praktijken van smokkelaars en de risico's zijn intussen bekend. Het Dover-incident is geen alleenstaand geval. Jaarlijks sterven naar schatting duizend mensen in een poging de straat van Gibraltar met een gammele sloep over te steken, in 1995 vond de Hongaarse politie in een container 38 Sri Lankanen, waarvan bijna de helft was gestorven door hitte en zuurstofgebrek. In hetzelfde jaar onderschepte de Amerikaanse kustwacht een vissersboot met 147 Chinezen aan boord, sommigen amper 10 jaar oud. De passagiers getuigden onder meer over seksueel misbruik door de bemanning en waren door de ontberingen ernstig mentaal en fysiek getraumatiseerd.³⁹ Er zijn tal van andere voorbeelden van migrantensmokkel die gepaard gaan met ernstige schendingen van de mensenrechten. Een mensenhandelbeleid zou dan ook vooral gericht moeten zijn op de bescherming en preventie van schen-

ding van de mensenrechten. Dit vergt een andere, meer omvattende aanpak dan de loutere bestrijding en bestraffing van de mensenhandel. Zo drukte de Bijzonder Rapporteur voor de Verenigde Naties, Radhika Coomaraswamy, in haar verslag over het geweld tegen vrouwen haar bezorgdheid uit over de toenemende 'law and order'-benadering die in de strijd tegen de mensenhandel wordt aangewend en beveelt de staten onder meer aan om de legale migratie van vrouwen te bevorderen en maatregelen ter ontrading van de migratie af te wegen ten opzichte van de nadelige effecten die ze hebben voor kandidaat-inwijkelingen en vrouwen in het bijzonder.⁴⁰ Koser (2000) wijt de toenemende kwetsbaarheid van personen die wensen te immigreren in de eerste plaats aan de gevoerde restrictieve asiel- en migratiepolitiek eerder dan de toenemende aanwezigheid van de georganiseerde misdaad.⁴¹ Tevens kan worden beargumenteerd dat een restrictief asiel- en migratiebeleid enerzijds potentiële inwijkelingen steeds verder in handen drijft van trafikanten, anderzijds kan worden gesteld dat georganiseerde criminele netwerken actief nieuw cliënteel rekruteren, nieuwe afzetmarkten zoeken en creëren om via de exploitatie van arbeidskracht hoge winsten te kunnen genereren. Op die manier spelen dergelijke organisaties niet alleen in op aanwezige emigratiewensen, maar stimuleren ze ook, bijvoorbeeld via de vrouwenhandel ten behoeve van de seksindustrie.

Tot slot

Oplossingen voor de mensenhandel worden onder meer gezocht in het opheffen van de migratiestop en het opnieuw reguleren van de arbeidsmigratie. Diverse onderzoekers leggen verbanden tussen recente structurele veranderingen in de Europese en Amerikaanse economieën en de toename en ontwikkeling van informele economische activiteiten, voornamelijk in grootsteden, en een stijgende vraag naar flexibele, goedkope arbeidskracht.⁴² Door gebrek aan wettelijke regelingen voor internationale arbeidsmigratie voor laaggeschoolde arbeid – in tegenstelling tot hooggeschoolde arbeid – wordt arbeidsbemiddeling steeds meer uitgeoefend door informele en/of criminele netwerken. Het is alom bekend dat de illegale inwijkelingen aan de Spaanse kusten worden gerekruteerd voor de fruitteelt in Almeria, aan de poorten van het Klein Kasteeltje worden regelmatig busjes gesignaleerd die asielzoekers komen afhalen, enz. Standplaatsen voor illegale arbeid zijn vaak sectoren die buiten het

normale arbeidscircuit vallen, bijvoorbeeld prostitutie of huishoudelijk werk, of sectoren die enkel competitief zijn door flexibele arbeid of informele tewerkstelling, zoals de klassieke familiebedrijven. Een opheffing van de migratiestop⁴³ zonder regulering en herstructurering van bepaalde sectoren en herwaardering van bepaalde arbeid en tewerkstelling zal hier dus niet veel uithalen. De laatste jaren is er een duidelijke tendens om de immigratie van hooggeschoolde en leidinggevende functies te versoepelen. In de GATS-akkoorden⁴⁴ werd een vrij regime voor 'trade related temporary movements' aangenomen, in werkelijkheid beperkt tot internationale transfers van hooggeschoold en kaderpersoneel binnen multinationale ondernemingen. In de schaduw van de nieuwe sites van de neoliberale mondialisering, de grootsteden, ontwikkelen zich tevens informele dienstverleningscircuits waar doorgaans laaggeschoolde, niet georganiseerde en al dan niet legaal verblijvende vreemdelingen worden tewerkgesteld. Evenmin is het een geheim dat er binnen de Europese land- en tuinbouwsectoren ook heel wat clandestiene arbeiders worden tewerkgesteld. Illegale migratie is niet alleen een kwestie van armoede en werkloosheid in herkomstlanden, maar ook kenmerkend voor de tot nog toe onge-reguleerde mondialisering en herstructurering van de arbeidsmarkt.

De actuele mensensmokkel en de mensenhandel heeft het asiel- en migratievraagstuk er alvast niet eenvoudiger op gemaakt. Enerzijds toont het de feitelijke ontoereikendheid aan van de ingevoerde afschrikings- en controlemaatregelen, die vooral lonend blijken te zijn voor criminele organisaties en op die manier mogelijks zelfs nog meer immigratie stimuleren.

De vraag is hoever men deze repressieve spiraal wil en kan opdrijven en in welke mate de ultieme democratische grens van een dergelijke bestrijdingsaanpak niet al lang overschreden is. Anderzijds rijzen er steeds meer dwingende en nieuwe problemen op het gebied van mensenrechten, in het bijzonder van vrouwen en kinderen. Het is merkwaardig te moeten vaststellen dat vijftig jaar na de ratificatie van het vluchtelingenverdrag de prioriteit op het gebied van mensenrechten zich heeft verlegd van bescherming van asielzoekers tegen vervolging en geweld in het land van herkomst naar de bescherming tegen misbruik en geweld die gepaard gaan met de vlucht en het verblijf in een bestemmingsland waar ze, officieel althans, evenmin gewenst zijn.

Noten:

1. Deze tekst deels is gebaseerd op mijn bijdragen in Blommaert, J & Commers, R. (2001), *Het Belgische asielbeleid*, EPO : "Asiel en illegale immigratie", "Mensensmokkel en mensenhandel".
2. Morrison, 2000 geciteerd in Koser K, (2000), "Asylum policies, trafficking and vulnerability" in: Appleyard, R. (ed), *Perspectives on Trafficking of Migrants*, Offprint of International Migration, 38 (3): 1/2000, IOM, United Nations, p. 91-111.
3. Tekenend voor deze denktrant is het volgende citaat uit een verslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding: "Het is een illusie te geloven dat de mensenhandel kan worden aangepakt enkel en alleen door de organisatoren aan te pakken of door de kanalen van de illegale immigratie bloot te leggen of uit te schakelen. Van evenveel belang als de vervolging en bestraffing van de organisatoren is het beleid gericht op het wegnemen van de factoren waarop de organisatoren hun netwerken van mensensmokkel en mensenhandel uitwerken. Zo kan men netwerken droogleggen en doen verdwijnen. Vandaar het belang om bijv. het misbruik van de asielprocedure of illegale tewerkstelling aan te pakken, de achterpoortjes bij het bekomen van visa te sluiten of het gebruik van valse of vervalste documenten te voorkomen. Wanneer bepaalde categorieën van illegaal verblijvende personen niet of zeer moeilijk kunnen worden verwijderd (...), kunnen organisatoren op die situatie netwerken uitbouwen." (mijn cursivering) CGKR, (1998), *Strijd tegen de mensenhandel: meer samenwerking, ondersteuning en engagement. Evaluatierapport over de evolutie en resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel*, p. 13.
4. Zo steunde het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding een voorstel van het Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen om zowel asielzoekers die werden aangetroffen in de prostitutie als risicogroepen, met name alleenstaande vrouwelijke asielzoekers, onmiddellijk over te brengen naar een gesloten centrum tijdens de behandeling van hun asielaanvraag. We citeren: "(...) het verblijf in een gesloten centrum is zeker zinnig vanuit humanitair oogpunt (...) Het tijdig overbrengen van vermoedelijke potentiële slachtoffers naar een gesloten centrum kan voorkomen dat zij effectief slachtoffer worden van deze praktijken van mensenhandel." (ibid, 36).
5. Durieux, H. (1997), "De metaforische kracht van Fort Europa", *Recht en Kritiek*, 23, 4, p. 301-313.
6. Den Boer, M. (1997), "Criminalisering van immigranten en asielzoekers in Europa: de interactie tussen criminologie en rechtshandhaving", *Recht en Kritiek*, 23, 4, p. 332.
7. *ibid.*, p. 332-334.
8. Van Outrive, L (1997), "Politiesamenwerking in de Europese Unie: een politie zonder staat?" *Recht en Kritiek*, 23, 4, p. 319.
9. Ook dit kan slechts worden opgeheven indien daarover unanimititeit wordt bereikt.
10. Overbeek, H. (2000), 'Globalization, Sovereignty and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration', Ghosh B. (ed) *Managing Migration. Time for a New International Regime?*, Oxford University Press, Oxford, p.67-68.
11. van Buuren J. en van der Schans W. (1999), *Dossier Europa, Asielbeleid 2000*, Buro Jansen & Jansen, Stichting Eurowatch, hoofdstuk 3 (<http://www.xs4all.nl>).
13. (1999) *Dossier Europol 2*, Stichting Eurowatch, buro Jansen en Jansen, Leiden/Amsterdam, p. 13.
14. *Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap* (<http://www.Europarl.eu.int/>) : conclusies, § 22-27.
15. *ibid.* § 11.
16. Brochmann, G (1998), "Controlling immigration in Europe. Nation-state dilemma's in an international context" in: Van Amersfoort H & Doomernik, J, *International Migration. Processes and interventions*, Amsterdam, Het Spinhuis, p. 25-32.
17. Martin, P & Widgren N, J (1996), "International Migration: A Global Challenge", *Population Bulletin*, 51, p. 1.
18. Swart, B. (1997), "Criminalisering van Migratie", *Recht en Kritiek*, 23, 4, p. 367.
19. Kuijter A. (1997), "De criminalisering van de hulp aan asielzoekers", *Recht en Kritiek*, 23, 4, p. 348.
20. Artikel 77 van de vreemdelingenwet.
21. Deze beslissing werd in beroep vernietigd.
22. Florin, F. (1996) 'Asiel en mensensmokkel', *Justitiële Verkenningen*, 22, 1, 71.
23. Doornheim, L. (1996) 'Reisbemiddeling voor asielzoekers', *Justitiële Verkenningen*, 22, 1, 76-82.
24. "Anyone who aids and abets a foreigner... (in illegal residency), and who acts repeatedly and for the benefit of more than five foreigners will be punished with incarceration of up to one year or with a fine. Attempted aid is punishable by law." Geciteerd in KIESER, A., Jaschke G. Luzar, C., Zickuhr, A. (2000), *European Project. Easy Scapegoats: Sans Papiers in Europe. Country Report: Germany*, Report Prepared for the European Workshop "Easy Scapegoats: Sans-Papiers Immigrants in Europe, Mannheim, 13-15 october 2000, p.39. (<http://www.PICUM.org>)
25. *ibid.*
26. Draft Council Framework Decision on the strengthening of the penal framework to prevent unauthorised

- entry and residence & Draft Council Directive defining the facilitation of unauthorised entry, movement and residence. De humanitaire clausule luidt als volgt: "Any member state may decide not to impose sanctions in regard of the behaviour defined in paragraph 1(a) for cases where the aim of the behaviour is to provide humanitarian assistance to the person concerned. Paragraph 1(a) indicates that (each Member State shall impose appropriate sanctions on) any person who intentionally assists or tries to assist a person who is not a national of a Member State to enter, or transit across, the territory of a Member State in breach of the laws of the State concerned on the entry or transit of aliens. Or stated briefly: those assisting irregular migrants to clandestinely enter a EU-country will be punished unless a government is willing to apply the humanitarian clause."
- Geciteerd in *PICUM Newsletter*, n°2, may 2001. Zie ook: "Report. Workshop on Criminalisation of Assistance to Undocumented Migrants", Antwerp, 23 february 2001, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, <http://www.PICUM.org>
27. Salt, J. & Hogarth J. (2000), 'Definitions of the Concepts of Trafficking, Smuggling and Organized Crime', Laczko F & Thompson D. (eds) *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe. A Review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*, IOM, Geneva.
 28. United Nations (2000) *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*: Art. 3.
 29. United Nations (2000) *Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*: art.3.
 30. Swart B. (1997), op. Cit., p. 367.
 31. "Voorwoord themanummer Mensenhandel en -smokkel", *Justitiële Verkenningen*, 1996, 22, 1, p. 5.
 32. zie Coene G. (2001) "Slachtoffer tegen wil en dank? Over oude koeien en verdronken kalveren in het debat over de internationale vrouwenhandel: een analyse van divergerende feministische perspectieven", *Ethiek en Maatschappij*, 4, 2, p. 3-52.
 33. *Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie*, BS 25 april 1995.
 34. Portes, A. "Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration", *International Migration Review*, 12, 469-484.
 35. Ghosh, B. (1998), *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*, IOM, Martinus Nijhoff Publishers, p. 1-9.
 36. Salt, J. (2000), "Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective", Appleyard, R. (ed), *Perspectives on Trafficking of Migrants*, Offprint of International Migration, 38 (3); 1/2000, IOM, United Nations, p. 41.
 37. Smith, P. (1997), "Chinese Migrant Trafficking: A global challenge", in: Smith, P. (ed.) *Human Smuggling. Chinese Migrant Trafficking and the Challenge to America's Immigration Tradition*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., p. 1-22.
 38. Savona, E. (1998), "The organisational framework of European crime in the globalization process, public lecture", *108th international seminar on current problems in the combat of organized crime*, Tokyo.
 39. Smith, P. (1997), op.cit.
 40. Coomaraswamy, R. (2000) *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective*, United Nations, Commission on Human Rights, 29 februari 2000.
 41. Koser, K. (2000), "Asylum policies, trafficking and Vulnerability" in: Appleyard, R. (ed), *Perspectives on Trafficking of Migrants*, Offprint of International Migration, 38 (3); 1/2000, IOM, United Nations, 91-111.
 42. Sassen S. (1991), *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press; (1998), *Globalization and its Discontents. Essays on the new mobility of people and money*, The New Press, New York; Kloosterman, R., Van Der Leun J., Rath J. (1998), "Across the border: immigrants' economic opportunities, social capital and informal business activities", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24, 2, 249-268; Ruggiero V. (1997), "Trafficking in Human Beings: Slaves in Contemporary Europe" in: *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 231-244.
 43. Zie voor een overzicht van deze discussie: Loobuyck, P. (2001), *Vreemdelingen over de (werk)vloer. Het debat over arbeidsmigratie en de migratiestop in kaart*, Stichting Gerrit Kreveld, Academia Press.
 44. De GATS-akkoorden (General Agreement on Trade in Services) erkennen het belang van 'trade related temporary movements' als een centrale factor in de uitbreiding van de wereldhandel.