



Het Belgische smokkelstatuut

Een onderbelicht instrument
in de strijd tegen mensensmokkel en
de bescherming van slachtoffers

Het Belgische smokkelstatuut

Een onderbelicht instrument
in de strijd tegen mensensmokkel en
de bescherming van slachtoffers

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Overzicht van tabellen en grafieken	4
Voorwoord	5
Verklarende woordenlijst	6
Algemene inleiding	7
Het Belgische smokkelstatuut	8
Opzet van het voorliggende onderzoek	19
Methodologie	21
Interviews	22
Strafdossiers	27
Toelichting bij de gebruikte terminologie	32
Resultaten	35
Hoofdstuk 1	37
Het fenomeen mensensmokkel, de profielen van slachtoffers en de rol van het smokkelstatuut	
Hoofdstuk 2	55
Het verloop van de bijzondere beschermingsprocedure	
Hoofdstuk 3	75
Betekenis van slachtoffermedewerking in de praktijk	
Hoofdstuk 4	91
De functionaliteit van het smokkelstatuut en zijn onderliggende spanningsvelden	
Conclusie	101

Overzicht van tabellen en grafieken

Tabel 1:	overzicht bevraging van professionals	25
Grafiek 1:	smokkelslachtoffers die in de verblijfsprocedure zijn gestapt	17
Grafiek 2:	cijfers op het kruispunt tussen fenomeenbestrijding en slachtofferbescherming	17
Grafiek 3:	aard en omvang van smokkelfeiten in de strafdossiers	50

Voorwoord

Myria en het NICC hebben de handen in elkaar geslagen om een uniek onderzoek te voeren naar mensensmokkel. Het NICC stelt wetenschap ter beschikking van Justitie. Myria rapporteert onafhankelijk over de fenomenen mensenhandel en mensensmokkel.

Mensensmokkel als crimineel fenomeen afbakenen, analyseren, bespreken en verdiepen vormt voor elke academische, gerechtelijke of politieke actor een lastige uitdaging. Bijgevolg willen we even stilstaan bij de reden waarom we deze studie moedig achten en noodzakelijk. De omvang van de smokkelproblematiek met Europa als bestemmings- en transitcontinent heeft de strijd tegen de internationale mensensmokkel een prominente rol toegekend in het debat over migratiebeleid en externalisering. Tegelijk zijn er te weinig veilige kanalen voor de personen die een beroep doen op de procedures voor internationale bescherming.

Dit grotere snijvlak overstijgt het opzet van een studie die het mensensmokkelstatuut probeert te ontwaren en ontwarren in rechtspraak en praktijk.

De ambitieuze, moedige en noodzakelijke studie die Myria en het NICC voorstellen is er gekomen bij gratie van drie elementen. Het eerste is de uniciteit en de dynamiek van de fragiele maar wezenlijke beschermingsprocedure die het slachtofferstatuut mensensmokkel heeft voortgebracht. Het is onbetwist dat België een pioniersrol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de strijd tegen de mensenhandel. Die voorsprong, de maturiteit van het systeem in de strijd tegen de mensenhandel, die België in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw realiseerde, verklaart dat België in 2006 de opening benutte die ook de Europese wetgeving had geboden om aan slachtoffers van smokkel onder verzwarende omstandigheden en onder dwingende voorwaarden een uitweg en een statuut te bieden.

Om onderzoek te voeren naar de toepassing van het smokkelstatuut op het terrein zijn middelen nodig en een stevig kader waarbinnen die kunnen worden aangewend. Dat het middelenkader van het *Internal Security Fund* van de Europese Unie door Myria en het NICC mocht worden aangesproken is het tweede element dat van wezenlijk belang bleek om dit onderzoeksrapport mogelijk te maken. Grote dank is verschuldigd aan het Fonds en aan de instanties die het beheren en die wezenlijk bijdroegen aan het opzet van dit werk, niet in het minst doordat ze het belang van dit project op elk ogenblik naar waarde schatten en beschikbaar waren.

Het derde element is medewerking. De volle medewerking van alle actoren heeft ervoor gezorgd dat dit onderzoeksrapport, deze grote onderneming, ondanks z'n delicate opzet, z'n potentieel kon realiseren. We hopen dat u de tijd neemt om kennis te nemen van het hoofdstuk methodologie om dat naar waarde te schatten. Het opzetten van deze onderzoeksomgeving en dit project was alleen maar mogelijk omdat Myria en het NICC op elk ogenblik en in alle omstandigheden een beroep konden doen op bijzonder gedreven en professionele onderzoekers, dr. Charlotte De Kock en dr. Jolien Tegenbos bij Myria en dr. Olga Petintseva bij het NICC. Charlotte, Jolien en Olga konden zich vol op hun onderzoeksopdracht toeleggen omdat de onderzoeks- en projectcoördinatoren met ervaring, expertise en inzicht, sturing en een solide werkomgeving boden. Hulde en dank hiervoor aan dr. Carrol Tange bij het NICC en dr. Jessie Carton en Lotta Van der Meulen bij Myria.

Het onderzoek eindigt, begrijpelijk en terecht, met de vaststelling dat de stemmen en de ervaringen van gesmokkelde personen slechts materieel aanwezig zijn waar ze worden aangebracht door dossiers en actoren, dat is onmiskenbaar iets wat schuurt, in het bijzonder ook wanneer we weten dat mensensmokkel jaarlijks vele honderden minderjarigen betreft.

De grootste bezorgdheid die we delen is echter dat dit ene, dit unieke rapport bij ons weten, niet het hele debat kan dragen en schragen dat gevoerd moet blijven worden over het criminele fenomeen van de mensensmokkel, de bejegening door overheden van slachtoffers en de rol die slachtoffers zelf opnamen of hun werd aangeboden in de strijd tegen de mensensmokkelaars aan wie ze zich overleverden of overgeleverd werden.

Het is op deze aanbodzijde precies van het Belgische model dat dit rapport licht doet schijnen. We wensen toe dat met dat kostbare licht zorgzaam wordt omgesprongen.

Koen Dewulf
Directeur van Myria

Dr. Christophe Mincke
Operationeel Directeur
Criminologie bij het NICC

Verklarende woordenlijst

Code 55G	Tenlastelegging mensensmokkel (nomenclatuur van tenlasteleggingen)
ANG-database	Algemene Nationale Gegevensbank van de politie
A-kaart	Bewijs van inschrijving in het Vreemdelingenregister voor derdelanders - beperkte duur
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Bijlage 15	Voorlopig verblijfsattest
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
B-kaart	Bewijs van inschrijving in het Vreemdelingenregister voor derdelanders - onbeperkte duur
BP-stelling	Burgerlijke partijstelling
CGKR	Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
CGVS	Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
DMP	<i>Data management plan</i>
DPO	<i>Data protection officer</i>
DSB	Dienst voor het Strafrechtelijk beleid
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EMN	Europees Migratienetwerk
EU	Europese Unie
FGP	Federale gerechtelijke politie
F-kaart	Verblijfskaart van familielid van EU-burger of Belg
FOD	Federale overheidsdienst
GDPR	<i>General Data Protection Regulation</i>
IMEI-nummer	<i>International Mobile Equipment Identity</i> : een uniek identificatienummer dat aan elk mobiel apparaat wordt toegewezen
MACH	Informaticasysteem voor het Openbaar Ministerie
MH	Mensenhandel
MINTEH	Vroegere benaming van de Cel Kwetsbaren (tot 2020), onderdeel van de Dienst Vreemdelingenzaken
NBMV	Niet-begeleide minderjarige vreemdeling
NICC	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie
OV-nummer	Verouderde afkorting voor dossiernummer ('slachtoffernummer') DVZ
Pv	Proces-verbaal
PZ	Politiezone
RAAVIS	<i>Rapport Administratif</i> Administratief Verslag Informatie Systeem
SPC	Spoorwegpolitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties

Algemene inleiding

In 2006 voerde de Belgische wetgever het ‘smokkelstatuut’ in. Dat statuut biedt slachtoffers van mensensmokkel met bepaalde verzwarende omstandigheden de mogelijkheid om erkenning en bescherming te krijgen, alsook om via een verblijfsrecht in België een leven op te bouwen. Deze zogenaamde ‘verzwarende omstandigheden’ zijn wettelijk vastgelegd en hebben onder meer betrekking op minderjarigen en op bijzonder kwetsbare personen die zich door toedoen van mensensmokkelaars in acuut gevaar bevinden of die worden blootgesteld aan ernstige vormen van geweld, misbruik en uitbuiting. Doordat smokkelslachtoffers verplicht zijn om hun medewerking te verlenen aan de gerechtelijke autoriteiten is het beschermingsmodel intrinsiek verbonden met de strafrechtelijke ‘strijd tegen mensensmokkel’.

Het smokkelstatuut bestaat alleen in België. Als enige lidstaat van de Europese Unie (EU) voerde België het verplichte beschermingsmodel voor slachtoffers van mensenhandel ook in voor smokkelslachtoffers. Binnen dat bredere beschermingskader bestaan het statuut mensenhandel en het smokkelstatuut zo naast elkaar, waarbij de beide categorieën van slachtoffers dezelfde procedure doorlopen – onder begeleiding van dezelfde daartoe gespecialiseerde centra – en onder een aantal strikte voorwaarden kunnen rekenen op dezelfde erkenning, bescherming en verblijfsmogelijkheden.

Dit rapport vormt het resultaat van een kwalitatief onderzoek naar de werking van het smokkelstatuut in de praktijk. Ondanks het unieke karakter en het bijna twintigjarige bestaan van het Belgische smokkelstatuut, geniet het namelijk weinig bekendheid, en is er ook maar weinig onderzoek gebeurd naar hoe en in welke omstandigheden dat instrument functioneert en wie er gebruik van maakt. De relatief lage instapcijfers lijken die onderbelichting op het eerste gezicht te weerspiegelen. Sinds het smokkelstatuut werd doorgevoerd in de praktijk stapten jaarlijks gemiddeld 16 smokkelslachtoffers in de bijzondere beschermingsprocedure.

Het Federaal Migratiecentrum Myria en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) sloegen daarom eind 2023 de handen in elkaar om tot een dieper begrip te komen van hoe het smokkelstatuut werkt in de praktijk en wat dat leert over de instapcijfers. Het onderzoek vertrekt vanuit het perspectief van professionals, met als doel om inzicht te krijgen in de praktijk van actoren die betrokken zijn bij de strafrechtelijke ‘strijd tegen mensensmokkel’ en de bescherming van slachtoffers. Methodologisch steunt het onderzoek op twee complementaire perspectieven: een diepgaande analyse van 54 strafdossiers waarbij er minstens één persoon in het smokkelstatuut stapte, en een uitgebreide interviewbevraging van 42 professionals van verschillende diensten en gerechtelijke arrondissementen in België.

In deze algemene inleiding van het rapport zullen eerst de eigenheid van het smokkelstatuut en zijn inbedding in het bredere beschermingsmodel voor slachtoffers van mensenhandel historisch worden geduid. Vervolgens zullen de juridische grondslag, de bijzondere beschermingsprocedure en het gebruik van het smokkelstatuut worden toegelicht. Daarna zal er dieper worden ingegaan op de onderbelichting van het statuut in de bestaande literatuur. Uit deze lacunes worden ten slotte een aantal vragen gedistilleerd die de opzet van dit onderzoek en de structuur van dit rapport vormgeven.

1. Het Belgische smokkelstatuut

1.1. Een korte voorgeschiedenis

De ontwikkeling van een bijzonder beschermingsstatuut voor slachtoffers van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel in België kan maar ten volle worden begrepen door die te situeren binnen de evolutie van de nationale, Europese en internationale aanpak van mensensmokkel én mensenhandel.

De jaren 1990: de voortrekkersrol van België

Sinds de jaren 1990 vervulde België een pioniersrol in zowel de strafrechtelijke bestrijding van de beide fenomenen als in de erkenning en de bescherming van slachtoffers. Na een aantal ophefmakende gebeurtenissen die de ernst en de omvang van georganiseerde internationale vrouwenhandel en gedwongen prostitutie in België blootlegden¹, werd in 1992 een parlementaire onderzoekscommissie opgericht teneinde een structureel beleid uit te werken tegen mensenhandel. In de daaropvolgende wet van 13 april 1995² werd het misdrijf erg ruim gedefinieerd als het bijdragen aan de binnenkomst of het verblijf van een vreemdeling met gebruik van dwang of misbruik van de bijzonder kwetsbare positie van de vreemdeling. De strafbaarstelling werd geregeld via artikel 380 van het Strafwetboek en artikel 77bis van de Vreemdelingenwet, waarvan dat laatste het grensoverschrijdende karakter van de rekrutering, het vervoer en de binnenkomst van slachtoffers (oftewel ‘mensensmokkel’) vanuit het buitenland juridisch adresseerde.³ De oorspronkelijke beleidsfocus lag

1 Zie ook het ophefmakende boek van Chris De Stoop (1992) *Ze zijn zo lief meneer*.

2 Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, *Belgisch Staatsblad (BS)* 25 april 1995. <https://www.elfri.be/wet-van-13-april-1995-houdende-bepalingen-tot-bestrijding-van-de-mensenhandel-en-van-de-kinderpornografie>

3 Wetsvoorstel van 28 maart 1994 tot bestrijding van de mensenhandel, 15-16. <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2348/K23481792/K23481792.pdf>

daarmee duidelijk op de bestrijding van mensenhandel met het oog op gedwongen prostitutie, een invalshoek die het Belgische beschermingsmodel sterk heeft beïnvloed. Het werk van Patsy Sörensen, die met Payoke toen al een gespecialiseerd centrum had opgericht voor slachtoffers van mensenhandel (voornamelijk gericht op prostitutie) in Antwerpen, werd in de loop van de jaren 1990 bovendien extra in de verf gezet en uitgebreid met twee andere centra (PAG-ASA in Brussel en Sürya in Luik).⁴ Daarnaast werkte de Belgische wetgever in 1994 een bijzonder verblijfsstatuut uit voor slachtoffers van mensenhandel die hun medewerking verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek tegen mensenhandelaars.⁵

Internationale koerswijziging: de Palermo-protocollen (2000)

De aanloop naar de eeuwwisseling werd gekenmerkt door een groeiende internationale aandacht voor transnationale georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel en mensensmokkel.⁶ Wat mensensmokkel betreft, hing dat samen met een toename van irreguliere migratiebewegingen binnen en naar Europa in de nasleep van de Koude Oorlog en in de context van conflictsituaties binnen en buiten Europa. Het gebruik van smokkeldiensten door mensen die op zoek waren naar internationale bescherming en/of migreerden omwille van socio-economische omstandigheden kwam daarbij alsnog prominenter op de voorgrond – én op de politieke agenda.⁷ Een belangrijke doorbraak in de Europese regelgeving was het *Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde criminaliteit* en vooral zijn twee aanvullende protocollen die werden onderhandeld in Palermo in 2000. Daarin werden “mensenhandel” en “mensensmokkel” voor het eerst als twee duidelijk te onderscheiden misdrijven gedefinieerd.⁸ Terwijl mensenhandel werd gedefinieerd in relatie tot verschillende vormen van uitbuiting, kwam mensensmokkel centraal te staan als een misdrijf met een winst oogmerk dat de illegale binnenkomst, de doorreis of het verblijf van onderdanen van derde landen faciliteert.

Het VN *Palermo-protocol inzake de smokkel van migranten* vormde een keerpunt, want mensensmokkel werd gedefinieerd als een fenomeen van transnationale georganiseerde misdaad, terwijl het voordien primair werd gezien als een humanitaire kwestie, met een sterkere nadruk op de bescherming van migranten, in het bijzonder niet-begeleide minderjarigen⁹. Dat werd gevolgd door de invoering van een reeks kaders die mensensmokkel criminaliseerden, zelfs in gevallen zonder uitbuiting¹⁰. Het discours rond “criminele netwerken” en “grensbeveiliging” won aan kracht¹¹. Migranten werden nog altijd beschouwd als bijzonder kwetsbaar, maar ook als potentiële slachtoffers van criminele netwerken. Dat leidde tot militaire en politiegestuurde interventies en tot nieuwe pacten en plannen tegen mensensmokkel, die allemaal een evenwicht zochten tussen securitisering en bescherming. Een toenemende nadruk op het ontmantelen van criminele netwerken kon daarbij worden vastgesteld. In deze nieuwe internationale regelgeving werd expliciet erkend dat mensensmokkel, hoewel primair gericht op grensoverschrijding, in bepaalde omstandigheden ernstige risico's en leed voor gesmokkelde personen met zich mee kan brengen.

De zogenaamde *Palermo-protocollen* werden aangevuld met Europese regelgeving via meerdere kaderbesluiten en richtlijnen.¹² Mensenhandel werd daarin gekwalificeerd als een misdrijf tegen het individu: uitbuiting is per definitie mensenwaardig en maakt dus slachtoffers die beschermd moeten worden. EU-lidstaten werden daarom verplicht een verblijfsrechtelijk beschermingsmechanisme uit te werken voor slachtoffers van mensenhandel die bereid waren om mee te werken met de gerechtelijke autoriteiten, door bijvoorbeeld verklaringen af te leggen tegen hun uitbuiters (een mechanisme dat in België toen al enkele jaren bestond).¹³ Mensensmokkel werd daarentegen beschouwd als een misdrijf tegen de soevereiniteit van de staat, vanuit de idee dat diens fundamentele recht om de toegang tot en het verblijf op het grondgebied

4 Payoke, PAG-ASA en Sürya zijn tot op vandaag nog altijd de drie erkende gespecialiseerde centra voor slachtoffers van mensenhandel en bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

5 Omzendbrief van 1 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel.

6 Gallagher, A. (2001). Human rights and the new UN Protocols on trafficking and migrant smuggling: a preliminary analysis. *Human Rights Quarterly*, 23(4), 975-1004.

7 Voor meer info, zie bijvoorbeeld: Jandl, M. (2007). Irregular migration, human smuggling, and the eastern enlargement of the European Union. *International Migration Review*, 41(2), 291-315; van Liempt, I. (2016). *A critical insight into Europe's criminalization of human smuggling*. Swedish Institute for European Policy Studies.

8 *Ibidem*.

9 Perkowski, N., & Squire, V. (2018). The anti-policy of European anti-smuggling as a site of contestation in the Mediterranean migration 'crisis.' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2167-2184.

10 Siegel, D. (2019). Human smuggling reconsidered: the case of Lesbos. In Van Duyne, P. (et al.) (Eds.). *Constructing and organising crime in Europe*. Eleven Publishing, pp. 103-121.

11 Aas, K. (2020). *The crimigrant Other. Migration and penal power*. Routledge; Sanchez, G. (2017). Critical perspectives on clandestine migration facilitation: An overview of migrant smuggling research. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), 9-27.

12 Kaderbesluit (2002/629/JBZ) van de Raad van ministers van de Europese Unie van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel; Kaderbesluit (2002/946/JBZ) van de Raad van ministers van de Europese Unie van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijke kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

13 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, PB L 6 augustus 2004, 261 (hierna Verblijfsvergunningrichtlijn).

te reguleren wordt ondermijnd. Hoewel er erkend werd dat smokkelsituaties mensen in ernstig gevaar konden brengen, kon er binnen de EU geen consensus worden bereikt om ook voor die groep een formeel beschermingsmechanisme te creëren.¹⁴

Nochtans plaatsten destijds een aantal menselijke drama's de problematiek van mensensmokkel hoog op de maatschappelijke en de politieke agenda. Europese en Belgische beleidsteksten van de vroege jaren 2000 bevatten bijvoorbeeld prominente referenties aan de dood van 58 Chinese migranten die werden aangetroffen in een achtergelaten koelcontainer in het Engelse Dover in 2000; en de acht migranten die stierven in een container op weg naar het Ierse Wexford in 2001.¹⁵ Die beide containers waren ingescheept in de Belgische haven van Zeebrugge, wat de centrale geografische ligging van België als transitland naar het Verenigd Koninkrijk onderstreepte. Twintig jaar later zou er zich een gelijkaardige tragedie voordoen die de problematiek van slachtofferschap opnieuw op de politieke agenda plaatste: het Essex-drama waarbij 39 Vietnamese slachtoffers omkwamen in een koelcontainer die via Zeebrugge was verscheept.¹⁶ Samen tonen deze gebeurtenissen dat mensensmokkel tot op vandaag een actueel fenomeen blijft dat een centrale rol speelt in irreguliere migratiebewegingen naar Europa. Volgens een *policy briefing* ter attentie van de leden van het Europees Parlement in 2021 maakt ongeveer 90% van de personen die omwille van socio-economische en/of politieke beweegredenen irregulier de Europese buitengrenzen overstaken gebruik van smokkeldiensten¹⁷ – met blijvende en structurele risico's op ernstig slachtofferschap tot gevolg.

De Belgische hervorming van 2005: twee categorieën slachtoffers

In 2005 werd de Belgische wet ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel van 1995 aangepast om in lijn te zijn met de nieuwe Europese en internationale instrumenten. De noodzaak om de strafbaarstelling van mensensmokkel en mensenhandel voortaan apart te definiëren en te reguleren werd positief onthaald door het toenmalige Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (CGKR).¹⁸ In zijn jaarrapport *Mensenhandel* van 2005 wees het CGKR er namelijk op dat het gebrek aan een duidelijk afgebakende definitie van de beide concepten en fenomenen voor “interpretatieproblemen op het terrein” zorgde bij strafrechtelijke vervolgingen. De resultaten van een uitgestuurde vragenlijst naar magistraten van 27 parketten van eerste aanleg wezen uit dat het merendeel van hen geen onderscheid maakte tussen mensenhandel en mensensmokkel.¹⁹ Dat in combinatie met de reële complexe verwevenheid van uitbuitingspraktijken, illegale binnenkomsten en onwettig verblijf van migranten zorgde er bovendien niet alleen voor dat strafzaken soms werden geherkwalificeerd van mensensmokkel naar mensenhandel (en omgekeerd), het vertaalde zich ook in de profielen van de slachtoffers. Zo werd 21% van de mensen die tussen 1999 en 2004 werden opgevangen in een van de drie gespecialiseerde centra geregistreerd als slachtoffer van zowel mensenhandel als mensensmokkel.²⁰

Met de nieuwe wet van 10 augustus 2005 probeerde de Belgische wetgever tegemoet te komen aan een dubbele behoefte. Enerzijds werden interpretatieproblemen op het terrein ten dele opgelost door de concepten duidelijk van elkaar te scheiden. De definitie van het misdrijf mensenhandel werd grondig gewijzigd van een nadruk op dwang en misbruik van kwetsbaarheid naar een focus op verschillende vormen van uitbuiting, toepasbaar op zowel Belgische als buitenlandse slachtoffers. De strafbaarstelling werd opgenomen in artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek.²¹ Mensensmokkel kreeg voortaan een eigen, afzonderlijke wettelijke basis via artikel

14 Het aanvankelijke voorstel van de Europese Commissie (van 11 februari 2002) was om het verblijfsrechtelijke beschermingsmechanisme verplicht te laten gelden voor zowel slachtoffers van mensenhandel als mensensmokkel. Bij de herinvoering van de tekst in november 2003 werd de verplichting met betrekking tot smokkelslachtoffers evenwel vervangen door de facultatieve optie. Zie Myria (2007). Jaarverslag *Mensenhandel 2006*, Slachtoffers in beeld, 11-12. Zie verder voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken, *PB*, C, 126/E, van 28 mei 2002, 393.

15 Zie onder meer Europees Parlement (2000, 4 juli). Joint motion for a resolution on illegal migration and the discovery of the bodies of 58 illegal immigrants in Dover. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-5-2000-0596_EN.pdf; Wetsontwerp van 10 mei 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 27 <https://www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/2478/51K2478001.pdf>

16 Het Essex-dossier komt uitvoerig aan bod in Myria's jaarverslag van 2022. Myria (2022). *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2022, Gebonden door schuld*, 25-42.

17 Luyten, K. & Smialowski, S.B. (2021, januari). *Understanding EU action against migrant smuggling*. Briefing EPRS. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659450/EPRS_BRI\(2021\)659450_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659450/EPRS_BRI(2021)659450_EN.pdf)

18 Het CGKR werd opgericht in 2003. In 2014 werd het hervormd tot twee aparte organisaties die vandaag Unia en Myria heten.

19 15 van de 27 parketten. CGKR (2005, november). *Rapport Mensenhandel. Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, 22, ft. 63.

20 CGKR (2005, november). *Rapport Mensenhandel. Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, 23-24.

21 Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *BS* 2 september 2009. Zie ook *Parl. St.* Kamer 2005-2006, 10 mei 2006, nr. 2478/001, 27.

77bis van de Vreemdelingenwet en werd omschreven als het bijdragen aan de illegale binnenkomst, de doorreis of het verblijf van een derdelander met het oog op een vermogensvoordeel.²² Anderzijds bracht de nieuwe Europese regelgeving ook risico's met zich mee voor de slachtofferbejegening. Hoewel het Belgische verblijfsrechtelijke beschermingsmechanisme in 1994 vooral werd uitgewerkt met het oog op slachtoffers van mensenhandel, kwamen ook smokkelslachtoffers daar immers voor in aanmerking. In de meeste EU-lidstaten lag dat moeilijk. Toch liet de EU-richtlijn een opening om het verplichte verblijfsrechtelijke beschermingsmechanisme voor slachtoffers van mensenhandel ook door te voeren voor smokkelslachtoffers, als lidstaten dat wensten.²³

Alleen België besliste om dat te doen. Op 15 september 2006 werd het smokkelstatuut ingevoerd en vanaf 1 juni 2007 werd het omgezet in de praktijk.²⁴ Voortbouwend op zijn ervaring met de strafrechtelijke bestrijding van die beide, vaak complex verweven fenomenen en de bescherming van hun slachtoffers, besliste België om zijn bestaande beschermingsmechanisme niet te beperken tot mensenhandel, maar het ook te laten gelden voor slachtoffers van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel. Als enige EU-lidstaat steunt het beschermingsmodel in België daarom op twee categorieën van slachtoffers: zij die in aanmerking kunnen komen voor het statuut mensenhandel of het smokkelstatuut. In haar studie naar het smokkelstatuut noemde de Massol de Rebetz deze beleidsaanpak "de derde weg" ("*the third-way approach*"), omdat België binnen de internationaal strikte scheiding tussen de beide fenomenen toch een alternatieve beschermingsroute creëerde voor slachtoffers van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.²⁵

1.2. Het verblijfsrechtelijke beschermingsmechanisme: de positie van België

Na de invoering van de Europese richtlijn met betrekking tot het verblijfsrechtelijke beschermingsmechanisme, komen slachtoffers van mensenhandel in EU-lidstaten vandaag minstens in aanmerking voor een tijdelijke verblijfstitel.²⁶ België breidde deze verblijfsprocedure uit op meerdere niveaus: de procedure kan niet alleen leiden tot een permanent verblijf, maar wordt ook opengesteld voor slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden.

Uit een recente bevraging van het Europees Migratienetwerk (EMN) België blijkt dat de meeste lidstaten geen specifieke verblijfsprocedure voor slachtoffers van mensensmokkel hebben in hun wetgeving, beleid en/of praktijk.²⁷ In ten minste acht lidstaten zijn er bepaalde omstandigheden waaronder smokkelslachtoffers aanspraak kunnen maken op een tijdelijke verblijfstitel. Zo voerden Griekenland en Tsjechië ook voor smokkelslachtoffers het Europese verblijfsrechtelijke beschermingsmechanisme in. In een zestal andere landen is het mogelijk dat smokkelslachtoffers binnen een meer algemene categorie van misdrijven in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.²⁸ In Duitsland en in Oostenrijk gaat het daarbij alleen om een tijdelijke opschorting van een gedwongen uitzetting, wanneer de fysieke aanwezigheid van gesmokkelde personen tijdens het verloop van een strafonderzoek relevant wordt geacht. De acht landen die een dergelijke tijdelijke vorm van verblijf bieden, koppelen dat doorgaans aan een verplichte medewerking van smokkelslachtoffers met de bevoegde autoriteiten. Net als in België is dat verblijfsrecht met andere woorden inherent verbonden met de strafrechtelijke 'strijd tegen mensensmokkel'. België is wel de enige EU-lidstaat waar smokkelslachtoffers na verloop van tijd, onder strikte voorwaarden en afhankelijk van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure, een perspectief hebben op een permanent verblijf.

22 Art. 77bis Vreemdelingenwet. Door een recente hervorming wordt dit artikel verplaatst naar artikel 259 van het nieuwe Strafwetboek, dat in werking treedt op 8 april 2026.

23 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, overweging 9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:32004L0081>.

24 Respectievelijk de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. https://www.myria.be/files/Wet_van_15_september_2006_4pg.pdf; KB tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, artikel 15. https://www.stradalex.com/nl/sl_src_publ_leg_be_moniteur/toc/leg_be_moniteur_nl_31052007_2/doc/bs2007000527

25 de Massol de Rebetz, R.M.F.A. (2023). *Beyond the dichotomy between migrant smuggling and human trafficking: a Belgian case study on the governance of migrants in transit*. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3618746>

26 In alle EU-lidstaten met uitzondering van Ierland en Denemarken, die niet deelnemen aan deze richtlijn (Overwegingen 21 en 22 Verbljfsvergunningrichtlijn); Art. 3(1) en art. 8 Verbljfsvergunningrichtlijn.

27 Ad-Hoc Query 2024.12 "Residence permits for TCNs victim of migrant smuggling", aangevraagd door België op 5 maart 2024. EMN België ontving een antwoord van 22 van de 27 EU-lidstaten. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/123357f5-ad67-4315-b3fe-9a37359756c8_en. Minstens 13 lidstaten voorzien niet in een verblijfsrechtelijk beschermingsmechanisme voor smokkelslachtoffers: Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Slovaakse Republiek, Slovenië.

28 Specifieke informatie over welke misdrijven het gaat werd er evenwel niet altijd gegeven. Het gaat om Duitsland, Italië, Letland, Oostenrijk, Spanje en Zweden.

1.3. Slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden: juridische grondslag

De wettelijke basis van het Belgische smokkelstatuut is te vinden in de Vreemdelingenwet, die een specifieke vorm van slachtofferschap beschrijft. Artikel 77bis definieert het misdrijf mensensmokkel als volgt:

“Het ertoe bijdragen, op welke manier ook, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen die België bindt, binnenkomt, erdoor reist of aldaar verblijft, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, met het oog op het direct of indirect verkrijgen van een vermogensvoordeel.”²⁹

De wet bepaalt evenwel ook een aantal factoren en situaties die de strafrechtelijke ernst van het misdrijf vergroten, en daardoor implicaties hebben voor zowel daders als slachtoffers. Deze zogenaamde “verzwarende omstandigheden” of “zwaardere vormen” van mensensmokkel staan beschreven in de sub-artikelen 77quater, 77ter en 77quinquies. In de opsomming hieronder vormen 1° tot en met 5° van artikel 77quater de wettelijke basis voor hoe slachtofferschap wordt gedefinieerd binnen het kader van het smokkelstatuut. Dit betekent dat gesmokkelde personen alleen in aanmerking komen voor het statuut als er sprake is van ten minste één van de vijf verzwarende omstandigheden. De verzwarende omstandigheden die van toepassing zijn voor daders zijn ruimer dan die voor slachtoffers (1° tot en met 7°) en kunnen de strafmaat bij een veroordeling in de rechtbank verhogen. Voorts wordt er bij de strafbepaling voor daders ook rekening gehouden met een aantal extra verzwarende omstandigheden die in 77quater en 77quinquies beschreven staan: indien het gaat om een openbaar officier of ambtenaar; men gezag uitoefende over het slachtoffer; men de dood van het slachtoffer veroorzaakte; en/of men deel uitmaakte van een criminele organisatie.

1. *Het misdrijf is gepleegd ten opzichte van een niet-begeleide minderjarige³⁰*
2. *Het misdrijf is gepleegd door misbruik te maken van de bijzonder kwetsbare situatie waarin een persoon verkeert, waardoor het slachtoffer geen andere echte en aanvaardbare keuze had dan zich te laten misbruiken*

3. *Het misdrijf is gepleegd door direct of indirect gebruik te maken van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige vorm van dwang*
4. *Het leven van het slachtoffer is opzettelijk of door grove nalatigheid in gevaar gebracht*
5. *Het misdrijf heeft een ongeneeslijk lijkende ziekte, hetzij een blijvende fysieke of psychische ongeschiktheid, hetzij het volledige verlies van een orgaan of van het gebruik van een orgaan, hetzij een zware verminking veroorzaakt*
6. *Ingeval van de betrokken activiteit een gewoonte wordt gemaakt*
7. *Ingeval het een daad van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging betreft, ongeacht of de schuldige de hoedanigheid van leidend persoon heeft of niet.*

²⁹ Art. 77bis Vreemdelingenwet.

³⁰ Artikel 61/2 van de Vreemdelingenwet preciseert dat het uitsluitend gaat om niet-begeleide minderjarigen.

1.4. De bijzondere beschermingsprocedure

De bijzondere beschermingsprocedure is het instrument waarmee het smokkelstatuut concreet wordt toegepast. Enerzijds vertaalt het de juridische erkenning van slachtofferschap in concrete vormen van bescherming, begeleiding, opvang en verblijfsrechten in België. Het smokkelstatuut richt zich met andere woorden primair op een *verblijfsrechtelijke* bescherming, maar omvat ook andere vormen van ondersteuning. Anderzijds speelt de procedure ook een belangrijke rol binnen de zogenaamde 'strijd tegen mensensmokkel'. Smokkelslachtoffers moeten tijdens de procedure namelijk meerdere strikte voorwaarden naleven, waarvan de voornaamste inhoudt dat men relevante informatie moet verschaffen aan de gerechtelijke autoriteiten om de (vermoedelijke) daders op te kunnen sporen en strafrechtelijk te vervolgen.

Terwijl de procedure verankerd is in de Vreemdelingenwet en het bijhorende Koninklijk Besluit³¹, staan de huidige richtlijnen omtrent de praktische toepassing ervan uitgeschreven in de ministeriële omzendbrief van 2016.³² Hoewel de focus in dit rapport op mensensmokkel ligt, is het toch belangrijk om te benadrukken dat de procedure en de omzendbrief in feite gericht zijn op twee categorieën van slachtoffers voor wie de richtlijnen nagenoeg identiek staan uitgeschreven: smokkelslachtoffers én slachtoffers van mensenhandel. In deze sectie wordt er alleen ingegaan op de toepassing van de procedure voor smokkelslachtoffers. De richtlijnen hebben betrekking op de organisatie van een 'multidisciplinaire samenwerking' tussen verschillende diensten die bevoegd zijn voor de detectie en de identificatie van smokkelslachtoffers, hun begeleiding tijdens de verschillende fases van de procedure, en de toekenning van het smokkelstatuut. Aangezien de toegang tot (de verschillende fases van) de procedure onderworpen is aan een aantal strikte wettelijke voorwaarden, zijn verschillende diensten ook bevoegd om smokkelslachtoffers op diverse momenten te evalueren. In

31 Art. 61/2-61/5 Vreemdelingenwet; Art. 110bis-110ter Koninklijk besluit 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

32 Omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel (hierna omzendbrief van 2016). <https://www.myria.be/files/circulaire-23-12-2016.pdf>. De omzendbrief verscheen voor het eerst in 2008 en wordt sindsdien geregeld geëvalueerd en verbeterd. De huidige omzendbrief van 2016 is de tweede versie, en wordt momenteel geëvalueerd met het oog op een nieuwe, verbeterde derde versie die verwacht wordt in de loop van 2026. Naast deze publiekelijk te raadplegen ministeriële omzendbrief bestaat er evenwel ook de omzendbrief van het College van procureurs-generaal. Dat is een 'vertrouwelijke circulaire' met extra richtlijnen waarvan de laatste werd uitgestuurd in 2018. Informatie die daarin staat is niet publiek toegankelijk en wordt in dit rapport niet besproken.

wat volgt, wordt er in chronologische volgorde beschreven over welke diensten het gaat, op welk moment zij verwacht worden in actie te treden, en welke implicaties dat heeft voor smokkelslachtoffers.

Detectie van 'vermoedelijke slachtoffers'

De opstart van de procedure is in grote mate afhankelijk van de detectie van smokkelslachtoffers door eerstelijnsdiensten. In de omzendbrief van 2016 wordt die detectie strikt gereguleerd. Met name van politie- en inspectiediensten³³ wordt er verwacht dat zij een aantal specifieke acties ondernemen wanneer ze signalen opvangen van migranten die mogelijk het slachtoffer zijn van een zware vorm van mensensmokkel zoals die gedefinieerd staat in de Vreemdelingenwet (cf. de 'verzwarende omstandigheden'), of die zichzelf als dusdanig kenbaar maken. Die acties zijn de volgende:

- De bevoegde magistraat op de hoogte brengen.
- De Dienst Vreemdelingenzaken informeren door een bestuurlijke aanhouding van de persoon uit te voeren en in hun administratief 'verslag vreemdelingencontrole' aan te geven dat het vermoedelijk gaat om een slachtoffer van mensensmokkel.
- De persoon informeren over het bestaan van het smokkelstatuut aan de hand van een specifiek daartoe opgestelde meertalige brochure. Die brochure beschrijft situaties waarin iemand zich zou moeten kunnen herkennen als slachtoffer, en bevat zowel de contactgegevens van de gespecialiseerde slachtoffercentra als de hulp die ze daar onder bepaalde voorwaarden mogen verwachten.³⁴
- De persoon doorverwijzen naar een van de drie gespecialiseerde slachtoffercentra: Payoke, PAG-ASA of Sürya (cf. figuur 1).

Bij de eerstelijnsdienstpolities kan het gaan om lokale politiezones (PZ's) of afdelingen van de federale bestuurlijke politie, waaronder de scheepvaartpolitie (in de omgeving van havens en kustgebied), de spoorwegpolitie (in de trein, metro en bijhorende stations), de wegpolitie (autosnelwegen en grote gewestwegen) en de luchtvaartpolitie (luchthavens). Ook van de federale gerechtelijke politie (FGP) wordt verwacht dat zij dezelfde acties onderneemt in dergelijke situaties, al is dat per definitie geen eerstelijns- maar

33 De (sociale) inspectiediensten (zoals ECOSOC) zijn bevoegde partners, maar worden eigenlijk voornamelijk vermeld in het kader van de detectie van slachtoffers van mensenhandel – al wordt dat niet expliciet gepreciseerd.

34 De titel van de brochure verwijst alleen naar mensenhandel, hoewel die ook bedoeld is om (vermoedelijke) slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden te informeren. Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009). *Meertalige brochure voor slachtoffers mensenhandel*. <https://www.myria.be/files/Multilingual-human-trafficking-LR.pdf>

een tweedelijnsdienst. Daarnaast kunnen volgens de omzendbrief ook andere diensten een rol spelen bij de detectie van slachtoffers, zoals de gespecialiseerde centra, de DVZ, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), ziekenhuizen en andere sociale diensten. Los van deze richtlijnen voor professionals kunnen smokkelslachtoffers zich ook zelf kenbaar maken en zich aanmelden bij de gespecialiseerde centra, de politie of andere diensten.

Formele identificatie van slachtoffers

De richtlijnen rond 'detectie' moeten ervoor zorgen dat professionals op het terrein eerste indicaties van slachtofferschap kunnen opmerken, registreren en de betrokkenen doorverwijzen, waarna er van meer gespecialiseerde actoren wordt verwacht dat zij zo nodig overgaan tot een formele identificatie. De omzendbrief vermeldt in dat opzicht de gespecialiseerde centra en de bevoegde magistraten. Wat die laatsten betreft, gaat het om zogenaamde 'referentiemagistraten' die bij de parketten van eerste aanleg in elk gerechtelijk arrondissement gespecialiseerd zijn in de materie mensensmokkel. Alleen zij zijn bevoegd om smokkelslachtoffers formeel te identificeren en als dusdanig te erkennen.

Dat doen zij door – in overleg met de gespecialiseerde centra – een (eerste) tijdelijk verblijfsrecht toe te kennen, waarmee slachtoffers toegang krijgen tot de bijzondere beschermingsprocedure. De magistraten en de gespecialiseerde centra maken daarvoor niet alleen een inschatting van het slachtofferschap door te kijken of het gaat om mensensmokkel met verzwarende omstandigheden, maar ook van de bereidheid van het slachtoffer om te voldoen aan de eerste twee strikte voorwaarden om toegang te krijgen tot de procedure. Zo zijn smokkelslachtoffers verplicht om zich te laten begeleiden door de gespecialiseerde centra en om het contact met vermoedelijke daders te verbreken.

De rol van de gespecialiseerde centra

De opvang en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel gebeurt sinds de jaren 1990 door drie erkende gespecialiseerde centra: Payoke (Antwerpen), PAG-ASA (Brussel) en Sürya (Luik).

De centra werken nauw samen en zijn bevoegd voor het hele Belgische grondgebied. Door hun geografische ligging fungeren zij eveneens als regionale referentiepunten: Payoke voor Vlaanderen, PAG-ASA voor Brussel en Sürya voor Wallonië.

Voor niet-begeleide minderjarige slachtoffers bestaat er een aangepast traject. De centra nemen de begeleiding op zich, terwijl de residentiële opvang wordt georganiseerd door Esperanto en Minor-Ndako.

De opvang van meerderjarige slachtoffers en gezinnen wordt op verschillende manieren georganiseerd door de centra. Dat kan via residentiële opvang op een geheime locatie, maar ook ambulante, of via een samenwerking met externe partners.

De begeleiding bestaat uit een drieluik: slachtoffers kunnen rekenen op psychosociale, juridische en administratieve ondersteuning terwijl zij de hele bijzondere beschermingsprocedure doorlopen.

De psychosociale begeleiding is ook gericht op het welzijn en het herstel van slachtoffers. Daarnaast wordt er ondersteuning geboden bij hun integratie in de Belgische samenleving, zoals toewerken naar zelfstandig wonen, het volgen van opleidingen en het zoeken naar werk.

De juridische begeleiding helpt slachtoffers bij de verplichte medewerking aan het strafonderzoek, zoals bijstand verlenen tijdens politieverhoren, slachtofferverklaringen, in de rechtbank. Daarbij wordt er gewaakt over de bescherming van hun rechten.

De administratieve begeleiding omvat de opstart en de opvolging van de verblijfsprocedure via de Cel Kwetsbaren van de DVZ, evenals de coördinatie van contacten met gerechtelijke actoren en praktische ondersteuning bij het dossierbeheer.

De procedure verloopt in vier verschillende fases.

Fase 1: de reflectieperiode³⁵

De opstart van de procedure gaat gepaard met een reflectieperiode. Tijdens die periode krijgen slachtoffers de kans om op een geheime locatie en in de veilige omgeving van een gespecialiseerd centrum tot rust te komen en te herstellen. Smokkelslachtoffers ondertekenen daartoe een begeleidingsovereenkomst met het centrum om zich te houden aan specifieke gedragsregels die soms verschillen van centrum tot centrum. Tijdens die periode heeft men recht op een tijdelijk verblijfsdocument van 45 dagen (bijlage 15), en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) op een verblijf van drie maanden (attest van immatriculatie). Die laatsten komen terecht in gespecialiseerde opvangcentra voor minderjarigen (Esperanto of Minor-Ndako³⁶), al worden zij wel begeleid door Payoke, PAG-ASA of Sürya. De verblijfsprocedure wordt opgestart door de gespecialiseerde centra, met goedkeuring van de bevoegde magistraat.

In deze fase moeten smokkelslachtoffers ook beslissen of ze bereid zijn om de procedure verder te doorlopen, waarbij ze verplicht zijn om mee te werken met de politie en het parket door bijvoorbeeld verklaringen af te leggen.

Fase 2: verplichte medewerking met de gerechtelijke autoriteiten³⁷

De tweede fase van de procedure gaat in zodra slachtoffers een klacht indienen of verklaringen afleggen bij de politie, en als dusdanig hun medewerking verlenen aan de gerechtelijke autoriteiten. In de omzendbrief wordt er gepreciseerd dat de reflectieperiode kan worden overgeslagen als die medewerking vanaf de start wordt verleend. Tijdens fase 2 hebben smokkelslachtoffers recht op een langer verblijfsrecht van drie maanden, dat eenmalig kan worden verlengd (attest van immatriculatie).

Fase 3: formele toekenning van het smokkelstatuut (voorlopig)³⁸

Hoewel slachtoffers in deze derde fase al een aantal maanden in begeleiding zijn bij een gespecialiseerd centrum en reeds hun medewerking hebben verleend aan de gerechtelijke autoriteiten, komt het smokkelstatuut pas nu formeel op de voorgrond. Het is de bevoegde referentiemagistraat die dat, vooralsnog voorlopige, statuut toekent na een evaluatie van het lopende strafonderzoek en onder meerdere strikte voorwaarden waartoe slachtoffers zich tot hiertoe hebben moeten verbinden. De referentiemagistraat doet dat aan de hand van vijf vragen waarop er telkens bevestigend moet worden geantwoord bij de toekenning van het voorlopige smokkelstatuut:

1. Loopt het onderzoek of de gerechtelijke procedure nog altijd? (cf. *infra*, fase 4)
2. Kan de betrokken persoon nog altijd worden beschouwd als een slachtoffer van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden?
3. Is de betrokken persoon nog altijd duidelijk bereid om mee te werken met de gerechtelijke autoriteiten?
4. Heeft de betrokken persoon alle banden met de vermoedelijke daders van het misdrijf verbroken?
5. Wordt de betrokken persoon niet als een potentieel gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid beschouwd?

Bij het nemen van zijn beslissing moet de referentiemagistraat rekening houden met de adviezen van het gespecialiseerde centrum, de DVZ en de politiediensten. In geval van een positieve beoordeling ontvangen slachtoffers een verlengbare verblijfsvergunning van zes maanden (A-kaart).

Fase 4: afronding of stopzetting van de procedure

De omzendbrief vermeldt vijf mogelijke omstandigheden waarin de procedure kan worden afgerond of vervroegd kan worden stopgezet. Ten eerste kan de procedure worden afgerond door middel van de toekenning van een verblijfsrecht van onbepaalde duur in België – op het einde van de gerechtelijke procedure. Daarvoor moet de medewerking van smokkelslachtoffers met de gerechtelijke autoriteiten minstens hebben geleid tot de tenlastelegging van mensensmokkel in de rechtbank. Dat de gerechtelijke procedure uiteindelijk leidt tot een veroordeling van de daders is wenselijk, maar geen voorwaarde. Het is belangrijk om te benadrukken dat de gerechtelijke procedure kan worden gestaakt bij de seponering van een strafzaak of bij de buitenvervolginstelling van de in verdenkinggestelde(n).

35 Art. 61/2 Vreemdelingenwet; art. 110bis, §2 Vreemdelingenbesluit; art. 5.2.2. Omzendbrief multidisciplinaire samenwerking.

36 Minor-Ndako richt zich voornamelijk tot NBMV-meisjes die het slachtoffer zijn van mensenhandel, al maakten zij in het verleden wel uitzonderingen voor minderjarige smokkelslachtoffers.

37 Art. 61/3 Vreemdelingenwet; art. 110bis, §3 Vreemdelingenbesluit; art. 5.2.3. omzendbrief multidisciplinaire samenwerking.

38 Art. 61/4 Vreemdelingenwet; art. 110bis, §4 Vreemdelingenbesluit; art. 5.2.4. omzendbrief multidisciplinaire samenwerking.

Wanneer dat gebeurt in de eerste twee jaar na de opstart van de bijzondere beschermingsprocedure, verliezen slachtoffers automatisch de toegang tot de procedure, en de bijbehorende begeleiding en verblijfsrechten. Wanneer de procedure al langer loopt, bestaat er een officieuze overeenkomst met de DVZ om de zogenaamde “STOP-procedure” in te schakelen, waarbij slachtoffers alsnog een verblijfsvergunning van onbepaalde duur kunnen krijgen, op basis van een humanitaire regularisatie.³⁹

Ten tweede kan de magistraat beslissen om de procedure te staken wanneer in de loop van het strafonderzoek blijkt dat de persoon niet meer kan worden beschouwd als een slachtoffer van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden.

Ten derde kan ook de Cel Kwetsbaren van de DVZ beslissen om de procedure stop te zetten wanneer smokkelslachtoffers toch contact leggen met de (vermoedelijke) daders, of hun medewerking met de gerechtelijke autoriteiten stopzetten. Ook wanneer smokkelslachtoffers op een zeker moment worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid kunnen zij beslissen om de procedure te beëindigen.

Ten vierde beschikken de gespecialiseerde centra over het recht om de toegang tot het verdere verloop van de procedure op te zeggen wanneer smokkelslachtoffers de begeleidingsovereenkomst hebben geschonden. Al kan er eerst nog worden geprobeerd om de begeleiding voort te laten zetten door een ander centrum.

Tot slot is er de vijfde optie, waarbij slachtoffers zelf beslissen om de procedure voortijdig stop te zetten.

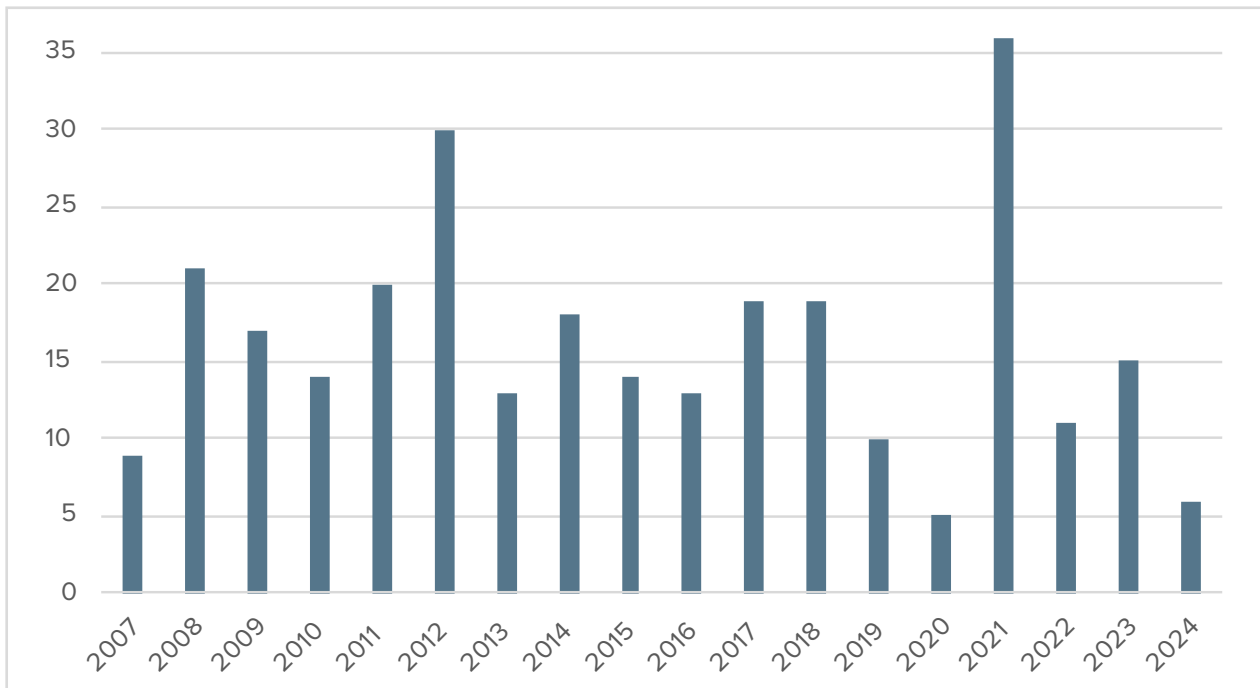
In de bovenstaande uiteenzetting over de richtlijnen die professionals sturen bij de toepassing van het smokkelstatuut en de bijzondere beschermingsprocedure valt op hoe sterk die structureel wordt gekenmerkt door een aanzienlijke mate van voorlopigheid en voorwaardelijkheid. Het recht op opvang, begeleiding en een wettig verblijf wordt voortdurend geëvalueerd, niet alleen op basis van meerdere strikte voorwaarden maar ook in functie van het verloop van het strafonderzoek dat parallel loopt met de beschermingsprocedure voor slachtoffers. Daardoor ontstaat er een traject dat bescherming wil bieden, maar tegelijk een hoge mate van fragiliteit en afhankelijkheid met zich meebrengt.

1.5. Het gebruik van het smokkelstatuut

Het Belgische smokkelstatuut is dan wel uniek binnen de EU, maar sinds de invoering in juni 2007 werd het relatief weinig gebruikt. Zo werd in de periode 2007-2024 jaarlijks gemiddeld voor 16 smokkelslachtoffers de verblijfsprocedure opgestart via de Cel Kwetsbaren van de DVZ (zie grafiek 1 en de verdere toelichting in het hoofdstuk “Methodologie”). Dat aantal is maar een inschatting van de mate waarin smokkelslachtoffers in aanraking kwamen met de bijzondere beschermingsprocedure. Zo worden niet alle slachtoffers aangemeld, en leiden niet alle aanmeldingen van vermoedelijke slachtoffers bij de gespecialiseerde centra tot een begeleiding die wordt opgestart, of tot de aanvraag van een eerste tijdelijk verblijfsdocument bij de Cel Kwetsbaren. Daarnaast blijft het onduidelijk in hoeverre de mensen die in de verblijfsprocedure stappen er ook in blijven en een langdurig traject afleggen. In dat opzicht kunnen de cijfers in grafiek 1 worden beschouwd als een momentopname en moeten zij omzichtig worden benaderd.

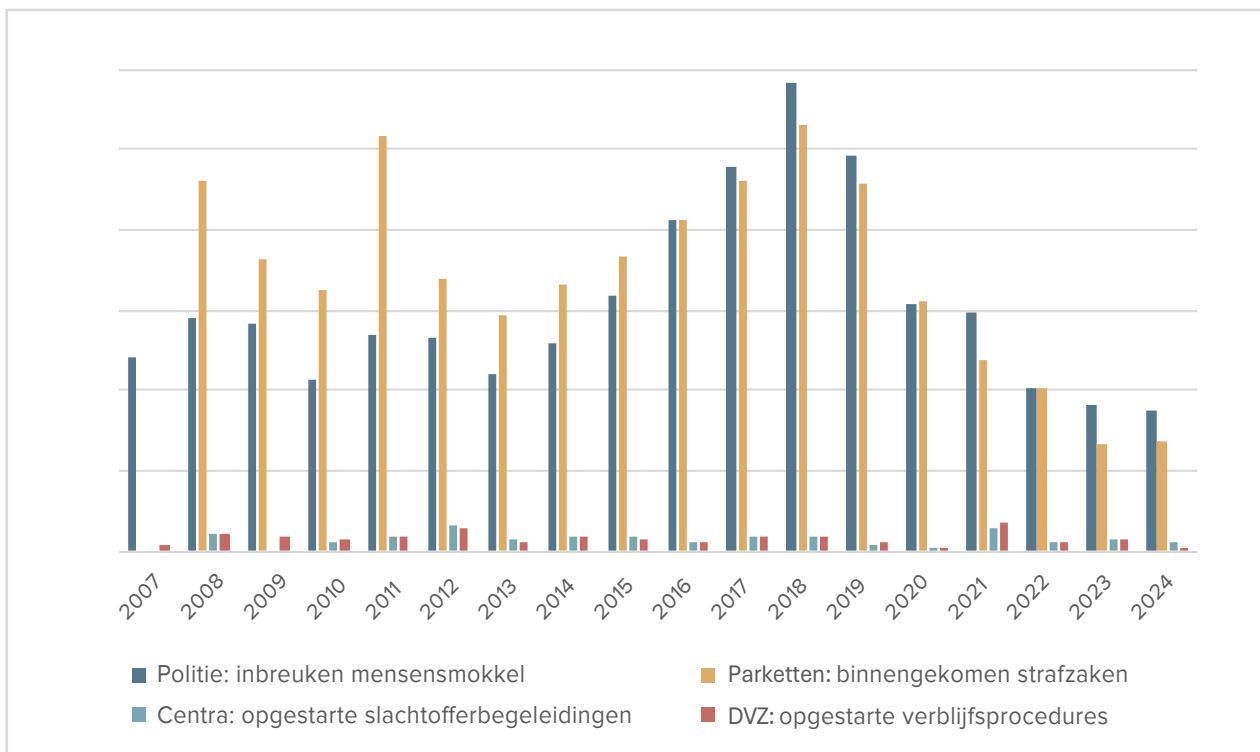
Het aantal smokkelslachtoffers dat in de verblijfsprocedure is gestapt staat in schril contrast met de cijfers over het misdrijf mensensmokkel in het algemeen (zie grafiek 2). Zo registreerden politiediensten via processen-verbaal (pv's) gemiddeld 308 inbreuken inzake mensensmokkel tussen 2007 en 2024; en kwamen er bij de parketten van eerste aanleg tussen 2008 en 2024 elk jaar gemiddeld 345 strafzaken mensensmokkel binnen. Een nieuwe strafzaak wordt geopend op basis van een aanvankelijk pv of kan worden geopend op basis van een klacht, met of zonder burgerlijke partijstelling. Een pv kan meerdere gesmokkelde personen omvatten. Wanneer er vervolgens wordt overgegaan tot een strafrechtelijk onderzoek, kunnen meerdere pv's worden opgenomen in één strafdossier.

³⁹ Art. 9bis Vreemdelingenwet.



^ Grafiek 1: smokkelslachtoffers die in de verblijfsprocedure zijn gestart⁴⁰

∨ Grafiek 2: cijfers op het kruispunt tussen fenomeenbestrijding en slachtofferbescherming⁴¹



40 Het gaat om slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden die een eerste, tijdelijke, verblijfstitel kregen van de DVZ (Cel Kwetsbaren) en als dusdanig de verblijfsprocedure hebben opgestart. Cijfers werden verzameld via de DVZ in het kader van de samenstelling van opeenvolgende jaarverslagen van Myria. De cijfers van 2007 en 2008 werden wel gepubliceerd in het jaarverslag van 2009, p. 47.

41 Deze cijfers werden door de jaren heen door Myria in het kader van zijn Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel opgevraagd bij de volgende actoren. "Inbreuken mensensmokkel" door politiediensten zijn afkomstig van de federale gerechtelijke politie op basis van de Algemene Nationale Gegevensbank. "Binnengekomen strafzaken" met de kwalificatie mensensmokkel bij de parketten zijn afkomstig van het College van procureurs-generaal. "Opgestarte slachtofferbegeleidingen" van smokkelslachtoffers door de gespecialiseerde centra zijn afkomstig uit hun datasets. De betekenis en de oorsprong van de cijfers van DVZ werden al toegelicht in voetnoot 40 van grafiek 1.

1.6. Het smokkelstatuut als een onderbelicht instrument

Dat het smokkelstatuut in de afgelopen periode van bijna twintig jaar relatief weinig werd gebruikt vormt meteen de aanzet tot een andere vaststelling, namelijk dat de praktische werking ervan tot op vandaag nauwelijks het onderwerp is geweest van een grondige analyse. Beleidsmakers, terreinactoren en monitoringinstanties stonden in het verleden wel al occasioneel stil bij het slachtofferstatuut. Dat gebeurde deels naar aanleiding van een aantal ophefmakende maatschappelijke gebeurtenissen en menselijke drama's die de problematiek van slachtofferschap in het kader van mensensmokkel tijdelijk op de politieke agenda plaatsten. Een sprekend voorbeeld daarvan is de zaak-Mawda (2018), waarbij de tweejarige Mawda Shawri omkwam tijdens een politieachtervolging van een bestelwagen waarin smokkelaars migranten vervoerden. Het tragische incident veroorzaakte niet alleen een storm van emotioneel beladen reacties in de Belgische samenleving, maar zorgde ook voor een politiek debat rond de lessen die daaruit konden worden getrokken – waaronder een meer zorgvuldige en doordachte toepassing van het smokkelstatuut.⁴² Ook het Essex-drama (2019), waarbij 39 Vietnamezen dood werden aangetroffen in een koelvrachtwagen in Essex nadat die vanuit Zeebrugge naar het VK was verscheept, scherpte het politieke debat aan over de gevaren van mensensmokkel en de bescherming van kwetsbare migranten. In 2022 werd een parlementaire onderzoekscommissie opgericht die zich zou toeleveren op een evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel. Tijdens de hoorzittingen die daarop volgden, kwamen vooral professionals van de politie, de magistratuur en de gespecialiseerde centra aan bod die de uitdagingen op het terrein geregeld illustreerden door te verwijzen naar het Essex-drama en de zaak-Mawda.⁴³ Inzake mensensmokkel kan de parlementaire commissie worden beschouwd als een van de eerste grondige politieke reflecties over de werking en de toepassing van het smokkelstatuut – vijftien jaar nadat het was ingevoerd. Toch kunnen daarbij kanttekeningen worden geplaatst, aangezien de meeste discussies over de werking van het Belgische beschermingsmodel zich erg toespitsten op de relevantie en de bestaande uitdagingen voor slachtoffers van mensenhandel, en veel minder op smokkelerslachtoffers. Een dergelijke dynamiek springt ook meer structureel in het oog. De vaak reële complexe verwevenheid van

uitbuitingspraktijken die worden georganiseerd door mensen vanuit het buitenland naar België te smokkelen, in combinatie met een beschermingskader dat alleen in België toepasbaar is op twee categorieën van slachtoffers maar historisch geënt is op mensenhandel, lijkt ervoor te zorgen dat het smokkelstatuut vaak maar in de marge aandacht krijgt. Wanneer er in Belgische en Europese beleidsteksten over de 'strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel' aandacht wordt besteed aan de toepassing van het beschermingskader, ligt de focus veelal op slachtoffers van mensenhandel. Myria rapporteert in zijn jaarverslagen wel over het gebruik van de twee slachtofferstatuten binnen het bredere beschermingsmodel. Zo komt het smokkelstatuut vaak aan bod naar aanleiding van concrete strafzaken in het rechtspraakoverzicht en de dossieranalyses, al moet er worden gezegd dat een diepgaand onderzoek naar de werking en de toepassing ervan nog niet plaatsvond.

De onderbelichting van het smokkelstatuut wordt ook weerspiegeld in het schaarse wetenschappelijke onderzoek. In de academische literatuur over mensensmokkel wordt er geregeld opgemerkt dat kennisproductie gedomineerd wordt door een veiligheids- en beveiligingsgerichte benadering, ten koste van een mensenrechtelijke en beschermingsgerichte invalshoek. Waar het beschermingsmodel wordt besproken, verschijnt het smokkelstatuut vaak in de marge. Zo constateerden Baird en Van Liempt⁴⁴ in hun overzicht van het onderzoeksveld dat empirisch onderbouwde socio-juridische analyses grotendeels ontbreken in de literatuur. Ook de geografische focus van het onderzoek naar mensensmokkel ligt voornamelijk op de buitengrenzen van de EU ("Fortress Europe") en veel minder op migratiebewegingen binnen het Schengengebied – een lacune die bijzonder relevant is voor België als transitland.⁴⁵

Het meest uitgebreide wetenschappelijke onderzoek naar het Belgische smokkelstatuut tot op heden werd verricht door de Massol de Rebetz⁴⁶ in haar doctoraatsonderzoek over de *governance* van migranten in transit in België. Zij analyseerde wat ze de "third-way approach" noemt: de Belgische keuze om een alternatieve beschermingsroute te creëren voor slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden, binnen een internationaal kader waarin mensenhandel en mensensmokkel strikt van elkaar zijn gescheiden. Haar onderzoek, gebaseerd op een documentanalyse van onder meer wetgeving,

42 Zie bijvoorbeeld *Hand*. Kamer comm. Justitie, 2020-2021, 9 december 2020, antwoord van de minister van Justitie op de parlementaire vraag 55011229C, p. 14.

43 Voor een overzicht, zie: Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (z.d.). *Hoorzittingen van de bijzondere commissie Mensenhandel en Mensensmokkel*. <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?language=nl§ion=/pri/trafic&story=audition.xml>

44 Baird, T. en Van Liempt, I. (2016). Scrutinising the double disadvantage: knowledge production in the messy field of migrant smuggling. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(3), 400-417.

45 *Ibid.*; de Massol de Rebetz, R.M.F.A. (2023). *Beyond the dichotomy between migrant smuggling and human trafficking: a Belgian case study on the governance of migrants in transit*. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3618746>

46 *Ibid.*

beleidsteksten en rechtspraak; alsook interviews met professionals, toonde aan dat het statuut in de praktijk nauwelijks wordt toegepast ondanks het feit dat de wettelijke drempel om in aanmerking te komen als slachtoffer van verzwaarde mensensmokkel zeker niet onbereikbaar is. De Massol de Rebetz identificeerde meerdere verklaringen voor deze onderbenutting: de prioritaire beleidsfocus op het terugdringen van transitmigratie, waardoor de mensenrechtelijke positie van migranten onderbelicht blijft; de wens van veel gesmokkelde personen om 'onzichtbaar' te blijven teneinde hun eindbestemming te bereiken; tekorten aan capaciteit en gespecialiseerde kennis; en de versnippering van bevoegdheden waarbij de aanpak van mensensmokkel raakt aan migratiebeleid, de zogenaamde 'strijd tegen mensenhandel', en de openbare orde.⁴⁷

Voor het overige zijn de bestaande kleinschalige empirische onderzoeken vooral gerapporteerd in masterproeven. Een daarvan werd verricht naar de rol van de gespecialiseerde centra binnen het beschermingsmodel. Via interviews met professionals bij de politie, de magistratuur en de gespecialiseerde centra werd de positionering van deze centra binnen de multidisciplinaire samenwerking bestudeerd.⁴⁸ Ook daarin werd bevestigd dat er sprake is van een structurele onderbenutting van het smokkelstatuut en de auteur wees op meerdere knelpunten: gebrekkige informatie-uitwisseling tussen eerstelijnsdiensten en de centra, uiteenlopende interpretaties van kernbegrippen zoals 'kwetsbare positie', beperkte kennis aangereikt tijdens de opleiding, en beperkte opvang- en opsporingscapaciteit. Voorts werd in eerder Belgisch onderzoek door Boels en Ponsaers gewezen op de uitdagingen bij de opsporing en de vervolging van mensensmokkel, waaronder de proactieve aard van de opsporing bij gebrek aan aangiftes, angst bij slachtoffers voor represailles of gedwongen uitzetting, en problemen in de bewijsvoering.⁴⁹

2. Opzet van het voorliggende onderzoek

Om de werking van het smokkelstatuut in de praktijk empirisch te onderzoeken, werden er drie centrale onderzoeksvragen vooropgesteld:

1. In welke omstandigheden wordt het smokkelstatuut gebruikt?
2. Hoe treedt de bijzondere beschermingsprocedure in werking?
3. Wat betekent slachtoffermedewerking in de praktijk?

Deze onderzoeksvragen hebben tot doel om een dieper inzicht te bieden in de praktische werking van het smokkelstatuut op het kruispunt van fenomeenbestrijding en slachtofferbescherming. Het onderzoek heeft een uitgesproken kwalitatief karakter en steunt methodologisch op twee pijlers. Enerzijds werden 54 strafdossiers geanalyseerd waarin minstens één persoon in de bijzondere beschermingsprocedure stapte tussen 2008 en 2022. Anderzijds werden 42 professionals van verscheidene eerste- en tweedelijnsdiensten geïnterviewd (met name bij politiediensten, parketten, en de gespecialiseerde centra). Deze tweeledige aanpak maakte het mogelijk om zowel de perspectieven van professionals in kaart te brengen als de praktijk van het smokkelstatuut te reconstrueren zoals die in strafdossiers is gedocumenteerd. De keuze voor een *top-down* benadering, vanuit het perspectief van professionals en via de analyse van door hen opgestelde documenten, betekent dat de ervaringen van gesmokkelde personen zelf buiten beeld blijven. Implicaties van deze focus en kanttekeningen op dat vlak komen aan bod in de bespreking van de methodologie.

Qua structuur bestaat dit rapport uit vier delen, waarvan het eerste deel deze algemene inleiding is. In het tweede deel wordt de methodologische aanpak van dit onderzoek toegelicht: de methodologische benaderingen van de interviews en de dossierstudie worden achtereenvolgens uiteengezet, gevolgd door een bespreking van de gebruikte terminologie in dit rapport. Het derde deel bevat de onderzoeksresultaten en bestaat uit vier hoofdstukken. De eerste drie hoofdstukken behandelen elk een centrale onderzoeksvraag, waarbij de bevindingen uit de interviews en de strafdossiers telkens achtereenvolgens worden besproken. Hoofdstuk 1 onderzoekt de rol die het smokkelstatuut speelt binnen het fenomeen mensensmokkel met verzwarende omstandigheden en in welke situaties het statuut relevant wordt geacht en daadwerkelijk wordt toegepast. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de werking van de bijzondere beschermingsprocedure: de detectie en de doorverwijzing naar de gespecialiseerde centra, de identificatie en de erkenning als slachtoffer,

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Lapere, E.E. (2025). Het beschermingsstatuut: tussen beleid en praktijk. Het beschermingsstatuut voor slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden en de positionering van onthaalcentra binnen de Belgische ketenaanpak. *Ongepubliceerde masterthesis (VUB)*.

⁴⁹ Boels, D. en Ponsaers, P. (2011). Knelpunten in de opsporing en vervolging van mensenhandel en mensensmokkel. Casestudie binnen een gerechtelijk arrondissement. *Panopticon*, 5, 33-49.

de opstart en het vervolg van de procedure, en de uitkomsten van de bijzondere beschermingsprocedure. Hoofdstuk 3 analyseert de verplichte medewerking van smokkelslachtoffers met de gerechtelijke autoriteiten en welke betekenis die medewerking krijgt in de praktijk. Na een uitgebreide bespreking van de drie centrale onderzoeksvragen, telkens vanuit twee verschillende databronnen, gaat hoofdstuk 4 een stap verder, door op zoek te gaan naar wat de kernbevindingen vanuit de interviews en de strafdossiers kunnen vertellen over de functionaliteit van het smokkelstatuut en zijn onderliggende spanningsvelden. Tot slot, bevat het vierde en laatste deel van dit rapport de conclusie, waarin de voornaamste bevindingen worden samengebracht. Het rapport sluit af met een aantal reflecties en openstaande vragen die uit het onderzoek naar voren kwamen.

Methodologie

Het onderzoek naar het smokkelstatuut werd uitgevoerd in het kader van een samenwerking tussen het Federaal Migratiecentrum Myria en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), met de financiële steun van het *Internal Security Fund* van de EU. In elk van beide organisaties stonden zowel een coördinator als een onderzoeker in voor de uitwerking van het project genaamd *Traffic Analyses Qualitatives* (TRAQ).

Om de praktische werking van het smokkelstatuut empirisch te onderzoeken, werd een methodologische aanpak gehanteerd die steunt op twee types bronnen. Enerzijds werden alle beschikbare strafdossiers inzake mensensmokkel verzameld waarbij tussen 2008 en 2022 minstens één persoon als smokkelslachtoffer in de bijzondere beschermingsprocedure stapte. De strafdossiers bevatten gerechtelijke documenten die toelaten om inzage te krijgen in het verloop van de strafprocedure, maar ook in de concrete omstandigheden van smokkelfeiten, de betrokken personen en de toepassing van het smokkelstatuut. Dit perspectief werd anderzijds aangevuld met een interview-bevraging van professionele actoren die nauw betrokken zijn bij de strafrechtelijke opsporing en vervolging van mensensmokkel maar ook bij slachtofferbescherming. Samen besloegen deze empirische bronnen een geografische spreiding van in totaal zeven gerechtelijke arrondissementen waarvan het zwaartepunt in Vlaanderen lag: West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Leuven, Brussel, Henegouwen en Luik. Zowel bij Myria als bij het NICC werd een onderzoekster aangesteld die verantwoordelijk was voor de dataverzameling, analyse en rapportering van telkens één type bron.

In wat volgt worden de methodologische opzet, keuzes en uitdagingen van zowel de interviews als de strafdossiers apart en achtereenvolgens uiteengezet. Daarna volgt een bespreking van een aantal belangrijke termen die in het rapport worden gebruikt en de betekenis die aan deze termen wordt toegekend in het kader van de analyses (waaronder 'slachtoffer', 'statuut', 'procedure').

1. Interviews

1.1. Opzet interviews

Het tweede luik van de methodologische aanpak voor deze studie bestond uit het consulteren van een aantal belangrijke stakeholders. De focus lag op het interviewen van eerste- en tweedelijnsdiensten die een cruciale rol spelen in de detectie, identificatie en begeleiding van personen die in aanmerking komen voor het smokkelstatuut (waaronder de politie, de parketten en de gespecialiseerde centra). Deze actoren maken met andere woorden deel uit van de zogenaamde 'multidisciplinaire samenwerking' die uiteengezet wordt in de omzendbrief van 2016 (cf. *supra*). Enkele van de geïnterviewde actoren, binnen het apparaat van justitie en politie, zijn bovendien mee verantwoordelijk voor het opstellen van diverse types documenten die terug te vinden zijn in de strafdossiers (zoals pv's, slachtofferverklaringen, dagvaardingen, vorderingen tot gerechtelijk onderzoek, ...). Zo bieden de interviews ook een dieper menselijk inzicht in het strafrechtelijke traject dat gesmokkelde personen doorlopen als verplicht onderdeel van de procedure.

1.2. Een gefaseerde aanpak

De verzameling van kwalitatieve data bij actoren op het terrein vond plaats over een periode van zes maanden (november 2024 – april 2025) en werd opgedeeld in verschillende fases.

De eerste fase, tussen november 2024 en begin januari 2025, had een verkennend karakter. In deze periode werden informele gesprekken gevoerd met een beperkt aantal strategisch gekozen stakeholders en experts om de onderzoeksvragen en methodologische aanpak verder aan te scherpen. Daarbij werden de drie gespecialiseerde centra bevraagd vanwege hun centrale rol tijdens het volledige juridische, administratieve en psychosociale begeleidingstraject van smokkelslachtoffers. Daarnaast werden enkele actoren met een ruime expertise en/of praktijkervaring inzake mensensmokkel en in het bijzonder de slachtofferprocedure geconsulteerd: een advocaat, een academisch expert, en een regionale afdeling van de federale gerechtelijke politie. Deze gesprekken boden een eerste brede inhoudelijke blik op het werkveld.

In de tweede fase, van januari tot en met maart 2025, werd de meerderheid van de interviews uitgevoerd. Eerste- en tweedelijnsdiensten bij de politie, de magistratuur en de gespecialiseerde centra die samen instaan voor de toepassing van de procedure werden daarbij systematisch bevraagd. Deze fase leverde diepgaande inzichten op met betrekking tot de rol van het smokkelstatuut in het bredere

werkveld van professionals, het verloop van de bijzondere beschermingsprocedure, en dynamieken omtrent de medewerking die smokkelslachtoffers verplicht zijn te verlenen aan de gerechtelijke autoriteiten.

De derde fase, in april 2025, bood ruimte voor verbreding, reflectie, en de afronding van de dataverzameling.⁵⁰ Interviews werden uitgevoerd met actoren die elk vanuit een ander perspectief raakvlakken hebben met de bijzondere beschermingsprocedure. Het gaat om instanties die actief zijn binnen de multidisciplinaire samenwerking; diensten die het beleid rond mensensmokkel en de procedure uitwerken en coördineren; en organisaties die via hun dagelijkse interacties met migranten in precare verblijfssituaties goed geplaatste actoren zijn in de detectie van smokkelslachtoffers. Voorts werden eerder uitgestelde interviews ingehaald, en een aantal ervaren professionals met een lange staat van dienst bevroegd. Zo bood deze laatste fase de mogelijkheid om nieuwe perspectieven toe te voegen, en eerdere inzichten te verbreden, te verdiepen, te toetsen, en waar nodig te nuanceren.

1.3. Wie werd er geconsulteerd?

In totaal werden 42 verschillende diensten en organisaties gecontacteerd voor een gesprek, verspreid over eerste- en tweedelijnsdiensten bij de politie (21); de magistratuur (9); gespecialiseerde centra (3); en in andere sectoren (9). De meeste contactnames verliepen via een proces van *purposive sampling*. Daarbij werden specifieke diensten doelgericht gecontacteerd met de vraag om een gesprek te organiseren met een teamlid dat relevante ervaring had met de problematiek. In de praktijk gingen vaak leidinggevendenden van kleine teams (ongeveer tien personen) daarop in, soms vergezeld door een teamlid dat extra onderlegd was in de materie (bijvoorbeeld een onderzoeker, een juridisch medewerker). Niet iedereen was evenwel beschikbaar tijdens de periode van de dataverzameling of voelde zich voldoende bevoegd of deskundig. Contactnames werden ook gestaakt bij herhaaldelijk onbeantwoorde e-mails en wanneer e-mailverkeer erg traag en stroef verliep. Zo werden uiteindelijk 31 van de 42 diensten en organisaties geconsulteerd voor een informeel gesprek in het kader van de verkenningsfase en/of een interview tussen december 2024 en begin mei 2025.

Om een goede geografische spreiding van de dataverzameling te garanderen, werden verschillende gerechtelijke arrondissementen geselecteerd voor de interviews met de politie en de magistratuur. Bij die strategische keuze werd er rekening gehouden met zowel inhoudelijke overwegingen (een relatief hogere concentratie van verzamelde strafdossiers, dekking

van meerdere landsdelen) als praktische overwegingen (tijds capaciteit). De interviews focusten met name op Antwerpen, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Brussel, Luik en Henegouwen.

Alle betrokken actoren werden onderverdeeld in vier categorieën van stakeholders. De meeste interviews werden afgenomen met de eerste drie categorieën die volgens de ministeriële omzendbrief een cruciale rol spelen bij de detectie, identificatie en begeleiding van gesmokkelde personen die in aanmerking komen voor het statuut. De vierde categorie omvat een mix van instanties die uiteenlopende raakvlakken hebben met de procedure.

Politie

Bij de politie werden er meerdere eerste- en tweedelijnsdiensten⁵¹ gecontacteerd voor een interview.

De federale bestuurlijke politie bestaat uit verschillende divisies die vooral eerstelijnsopdrachten uitvoeren binnen specifieke domeinen zoals verkeer, grenscontrole, de spoorwegen, scheepvaart en luchtvaart. Sommige daarvan komen omwille van hun specifieke takenpakket ook in contact met het fenomeen mensensmokkel en zijn daardoor goed geplaatste actoren voor de detectie van potentiële smokkelslachtoffers. Interviews werden uitgevoerd met de wegpolie, luchtvaartpolitie, scheepvaartpolitie en spoorwegpolitie, waaronder verschillende lokale afdelingen.

Bij de federale gerechtelijke politie ging de aandacht uit naar specifieke afdelingen van verschillende gerechtelijke arrondissementen (FGP's) die gespecialiseerd zijn in de 'strijd tegen mensensmokkel'. FGP's zijn betrokken bij de procedure omdat smokkelslachtoffers verplicht zijn om hun medewerking te verlenen bij het strafrechtelijke onderzoek. Deze medewerking bestaat onder meer uit het afleggen van verklaringen en het laten uitlezen van gsm's.

Naast het federale niveau werden er ook lokale politiezones gecontacteerd. Hoewel mensensmokkel als fenomeen binnen de georganiseerde criminaliteit primair een federale bevoegdheid is, werden er zes lokale politiezones geselecteerd die volgens de ANG-database in de afgelopen vijf jaar het grootste aantal inbreuken registreerden met de kwalificatie 'mensensmokkel'. Het doel was om meer zicht te krijgen op de rol die zij al dan niet spelen bij de detectie en de doorverwijzing van potentiële smokkelslachtoffers. Uiteindelijk werd er maar één medewerker van één politiezone geïnterviewd, andere zones lieten weten dat ze daarvoor te weinig ervaring hebben met de problematiek.

⁵¹ Eerstelijnsdiensten verzorgen de dagelijkse, directe politiezorg (interventie, lokale recherche, onthaal), terwijl tweedelijnsdiensten gespecialiseerde ondersteuning bieden voor complexere dossiers (gerechtelijke diensten, gespecialiseerde teams).

⁵⁰ Een uitgesteld interview werd nog afgenomen begin mei 2025.

Magistratuur

Een tweede type kernactoren binnen de multidisciplinaire samenwerking zijn de referentiemagistraten mensensmokkel bij de parketten van eerste aanleg. Die procureurs coördineren en volgen strafonderzoeken op, werken daarvoor nauw samen met de bevoegde regionale FGP's, en vertegenwoordigen het Openbaar Ministerie in de rechtbank. Daarnaast staan zij in voor de toekenning van het smokkelstatuut waarmee slachtoffers een legaal verblijfsstatuut kunnen krijgen. Deze beoordeling gebeurt stapsgewijs, en met uitzicht op een permanente verblijfsvergunning bij een succesvolle afronding van het traject.

De geïnterviewde referentiemagistraten waren werkzaam bij het federaal parket en bij lokale afdelingen van zes verschillende gerechtelijke arrondissementen. Hoewel arbeidsauditoraten oorspronkelijk buiten de *scope* van dit onderzoek vielen, werd er toch één substituut-arbeidsauditeur geïnterviewd: een referentiemagistraat mensensmokkel. In het kader van een dossier rond economische uitbuiting (mensensmokkel) stuitte deze referentiemagistraat op feiten van mensensmokkel, die vervolgens ook onder die kwalificatie voor de rechtbank werden gebracht. De *nexus* mensensmokkel-mensenshandel komt uitgebreider aan bod in de bespreking van de resultaten.

Gespecialiseerde centra

De opvang en de begeleiding van smokkelslachtoffers (en slachtoffers van mensenhandel) worden georganiseerd door drie daartoe erkende gespecialiseerde centra: Payoke, PAG-ASA en Sürya. De organisatie en de werking van deze centra werd in de algemene inleiding al toegelicht. Naast een informeel gesprek tijdens de eerste (verkenning)fase met elk van de drie centra, was het mogelijk om twee ervan later opnieuw te consulteren voor een diepte-interview.

Andere actoren

Een aantal belangrijke stakeholders hebben uiteenlopende raakvlakken met de procedure. Behalve de geconsulteerde actoren tijdens de eerder vermelde verkenningfase, gaat het om de Dienst Voogdij die in beeld komt inzake niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's), de Cel Kwetsbaren⁵² bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die instaat voor de administratieve verblijfsprocedure, en de Cel mensensmokkel en mensensmokkel van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid (DSB) die bevoegd is voor de uitwerking van het strafrechtelijk beleid. Daarnaast werd ook de Dienst Intercepties en Permanentie bij de DVZ geconsulteerd vanwege hun centrale rol in de eerste administratieve behandeling van personen in onwettig verblijf. Bij intercepties waarbij potentiële smokkelslachtoffers betrokken zijn, informeert de politie deze dienst via het administratief verslag van de zogenaamde 'vreemdelingencontrole'. Om inzicht te krijgen in hoe zij deze informatie verwerken en welke procedures ze hanteren, werd deze dienst aanvullend geïnterviewd. De humanitaire organisaties en de asielsector werden maar in beperkte mate geïnterviewd. Hoewel respondenten naar hen verwezen als een relevante set van actoren bij de detectie van smokkelslachtoffers, was er slechts tijd voor telkens één interview dat werd georganiseerd met Fedasil en met een humanitaire organisatie in Brussel.

52 Voorheen gekend als de cel MINTEH.

Tabel 1: overzicht bevraging van professionals

Verkennde gesprekken		Interviews	
Gespecialiseerde centra	3	Gespecialiseerde centra	2
Andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Advocatuur 1 • Academia 1 • Politie 1 	Politie	
		<ul style="list-style-type: none"> • Federale gerechtelijke politie 7 • Federale bestuurlijke politie 5 • Lokale politie 1 	
		Magistratuur	
		<ul style="list-style-type: none"> • Parketten van eerste aanleg 7 • Arbeidsauditoraten 1 	
		Andere actoren	
		<ul style="list-style-type: none"> • Dienst Vreemdelingenzaken 2 • Dienst Voogdij 1 • Dienst voor het Strafrechtelijk beleid 1 • Fedasil 1 • Humanitaire organisatie 1 	
Totaal aantal verkennde gesprekken	6	Totaal aantal interviews	29
Totaal aantal gesprekken	35		
Totaal aantal individuele respondenten	42		

1.4. Hoe werden deze actoren bevraagd?

Zowel de informele gesprekken tijdens de verkenningsfase als de interviews werden afgenomen met behulp van een semigestructureerde vragenlijst, en in de taal die respondenten het best beheersten (Nederlands of Frans). Daarbij werd telkens een lijst richtvragen opgesteld van specifieke thematieken, gelieerd aan de doelstellingen van de dataverzameling zoals besproken in de inleiding van dit hoofdstuk methodologie. In de mate van het mogelijke werd er geprobeerd om tijdens de gesprekken ook bepaalde informatie uit de strafdossiers aan te vullen en verder uit te diepen met inzichten vanuit de ervaringen, percepties en het menselijke handelen van de professionals. Echter, gezien de analyse van de omvangrijke strafdossiers zich nog in een vroeg stadium bevond op het moment van de interviewfase, was deze interactie maar beperkt mogelijk.

De duur van de gesprekken varieerde van één tot drie uur, en ze vonden plaats met telkens één of twee medewerkers van een dienst. Anders dan de meer oriënterende gesprekken in de verkenningsfase, verliepen de interviews een stuk formeler. Respondenten kregen vooraf twee documenten opgestuurd die bij de start van het interview werden toegelicht: 1) een informatieblad met uitleg over het onderzoek, hoe het interview zou verlopen, en hoe

de verzamelde informatie en hun persoonsgegevens verwerkt zouden worden; en 2) een *informed consent* formulier waarin ook toestemming werd gevraagd om het interview op te nemen met een audiorecorder. In totaal werden 25 van de 29 interviews opgenomen met een audiorecorder. De citaten die uit deze interviews werden opgenomen in de bespreking van de resultaten werden voorafgaand aan de publicatie van dit rapport voorgelegd aan de professionals zelf. Enkele respondenten opteerden voor een interview-aanpak gebaseerd op een inhoudelijk verslag van uitgebreide notities. De zes gesprekken in het kader van de verkenningsfase werden niet opgenomen vanwege hun veeleer oriënterende en afstemmende karakter. Van elk gesprek werd ook een apart reflectieverslag opgesteld ter herinnering aan de setting en de sociale dynamiek van de gesprekken, om tijdens de analyse achteraf de inhoud beter te kunnen kaderen. Ter versterking van de anonimiteit bij het verwijzen naar informatie die uit de interviews komt, werd in dit rapport bewust gekozen om geen onderscheid in gender te maken. Het werkveld wordt gekenmerkt door verschillende diensten met een sterke mannelijke vertegenwoordiging, waardoor vrouwelijke respondenten mogelijk gemakkelijker identificeerbaar zijn. Er zal daarom altijd gesproken worden over 'medewerker', ook als het gaat om een 'medewerkster'. Daarnaast zijn er een aantal gevallen waarbij gekozen werd om in de referentie naar een interview, de betreffende dienst of de datum waarop het interview plaatsvond te anonimiseren.

1.5. De analyse

De analyse van de kwalitatieve data verliep stapsgewijs. Vooreerst werden de 25 audio-opnames getranscribeerd via een softwareprogramma⁵³, waarna de transcripties grondig werden nagelezen en gecorrigeerd door een Nederlandstalige en een Franstalige jobstudent die daarvoor een vertrouwelijkheidsverklaring ondertekenden. Op vraag kregen geïnterviewde respondenten deze transcripties opgestuurd ter kennisgeving. Zodra dat proces afgerond was, werden alle transcripties, interview- en reflectieverslagen geïmporteerd in NVivo voor een systematische analyse. Die analyse bestond allereerst uit een thematische codering van alle gegevens op basis van de onderzoeksvragen. Net als bij de analyse van de strafdossiers werd gewerkt met brede codecategorieën om ruimte te laten voor het herkennen van patronen, relaties en onverwachte bevindingen. Belangrijke thematieken die gecodeerd werden richtten zich op de situaties van mensensmokkel waarmee professionals geconfronteerd worden ('fenomeen'); de werkwijzen en procedures die zij daarbij hanteren, met bijzondere aandacht voor het slachtofferstatuut ('procedure'), en de profielen van personen die betrokken zijn bij smokkeltrajecten ('profielen' van zowel gesmokkelde personen als smokkelaars). Ook de medewerking van gesmokkelde personen en de rol die zij spelen als bron van informatie in de 'strijd tegen mensensmokkel' werd met aandacht gecodeerd ('medewerking'). Bijkomende codes werden waar nodig later toegevoegd en retrospectief toegepast wanneer relevante elementen aan het licht kwamen (e.g. 'minderjarigen', de 'nexus mensenhandel-mensensmokkel', 'opleiding' en kennis van professionals, uitdagingen inzake omkadering, mankracht en financiële 'capaciteit').

Dit proces van thematische codering werd opgevolgd door een meer diepgaande analytische codering door de verschillende elementen en relaties binnen en tussen codes te identificeren. Op basis daarvan werden interpretatiekaders ontwikkeld die betekenis geven aan de data, en die zich weerspiegelen in de structuur van dit rapport. Dat proces verliep in overleg met de onderzoeker verantwoordelijk voor de dossieranalyse om data en inzichten te vergelijken, op elkaar af te stemmen en beter te begrijpen.

1.6. Uitdagingen en beperkingen

Hoewel de interviewstudie waardevolle en diepgaande inzichten opleverde, ging die ook gepaard met enkele uitdagingen en beperkingen.

Ten eerste laat de keuze voor een specifieke groep van respondenten een aantal andere stemmen onderbelicht. Voor dit onderzoek werd er resoluut gekozen om de werking van het smokkelstatuut te benaderen vanuit het perspectief van professionals, en niet dat van gesmokkelde personen. Hoewel respondenten geregeld uitspraken deden over de manier waarop deze doelgroep zich tot het smokkelstatuut en de procedure verhoudt, is het belangrijk om te benadrukken dat alleen mensen die gebruikmaken van smokkeldiensten voor zichzelf kunnen spreken. Voorts is de groep van geïnterviewde professionals ook gelimiteerd. Zo bleek tijdens de verkenningsfase dat de situatie van niet-begeleide minderjarige smokkelslachtoffers een inhoudelijke verdieping alsook het consulteren van een aantal extra instanties zou vereisen (e.g. jeugdmagistraten, gespecialiseerde opvangstructuren, de Dienst Voogdij). Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek was dat finaal niet haalbaar. Hoewel hun situatie wel aan bod komt in de bespreking van de bevindingen, is het belangrijk om deze beperking in acht te nemen.⁵⁴

Ten tweede werd er gekozen voor een consultatieproces op basis van interviews met telkens één of twee medewerkers van een dienst, afhankelijk van wat men zelf interessant achtte. Tijdens de verkenningsfase gaven meerdere stakeholders evenwel aan interesse te hebben in groepsinterviews (focusgroepen), vooral om zelf beter zicht te krijgen op de werking van andere diensten. Door tijdsgebrek werd deze methode niet toegepast, al bleek de uitgesproken behoefte aan overleg en netwerkvorming een belangrijk eerste signaal dat later terugkomt in de bespreking van de onderzoeksresultaten.

Ten derde biedt het empirische materiaal weinig info over bepaalde aspecten van de procedure zodra die goed en wel is opgestart. Zo bevatten de gesprekken veel informatie over de detectie en identificatie van potentiële smokkelslachtoffers, maar minder over de eigenlijke opstart van de procedure, en maar in beperkte mate over de administratieve verblijfsprocedure, het begeleidingstraject ondersteund door de gespecialiseerde centra, alsook over de afloop van de hele procedure. Deze *missing links* zijn deels te verklaren door het profiel van de respondenten die voornamelijk betrokken zijn in die eerste fases van de procedure en weinig bij het begeleidingstraject, de opvolging en de afloop daarvan (met uitzondering van de gespecialiseerde centra). Omwille van het op het eerste gezicht relatief lage aantal personen dat jaarlijks in de

⁵³ Aanvankelijk met de transcriptietool van NVivo, en later via Happy Scribe.

⁵⁴ De Dienst Voogdij werd wel nog gecontacteerd.

procedure stapt, was het evenwel belangrijk voor de opzet van dit onderzoek om een beter begrip te krijgen van de uitdagingen die professionals ervaren in die eerste fases.

Ten vierde werd er geanticipeerd op een specifieke uitdaging: de professionele identiteit van de interviewer, verbonden aan Myria. Zo onderhouden enkele geïnterviewde organisaties structurele samenwerkingen met Myria. Bovendien vervult deze instelling een dubbele rol in het veld, aangezien zij niet alleen de opdracht heeft de 'strijd tegen mensensmokkel' te bevorderen, maar ook te waken over de grondrechten van vreemdelingen. De complexiteit van de onderzoeksfocus op een bijzondere beschermingsprocedure voor smokkelslachtoffers maakt dat zowel het statuut als de doelgroep vanuit uiteenlopende invalshoeken kan worden benaderd. Sommigen kunnen daarbij relatief meer nadruk leggen op criminaliteitsbestrijding, anderen op bescherming van gesmokkelde personen. Dat toont het belang aan van een methodologische aanpak die gevoeligheden erkent en ruimte laat voor verschilpunten. Transparante communicatie, een strikt waarborgen van vertrouwelijkheid, een neutrale en onafhankelijke onderzoeksoptelling, en een reflectieve houding stonden daarbij centraal. Ook de werkwijze inzake het vooraf voorleggen van citaten die zouden worden gebruikt in het rapport, paste daarin. Deze aanpak was erop gericht een open en veilig gespreksklimaat te bevorderen.

2. Strafdossiers

Om in aanmerking te komen voor de erkenning als slachtoffer van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden (hierna: 'het statuut'), is medewerking vereist aan het strafonderzoek naar mensensmokkel. In het kader van deze studie werden dan ook strafdossiers geselecteerd waarin er minstens één persoon gebruikmaakte van deze bijzondere beschermingsprocedure. Op basis van deze dossiers kon de werking van het statuut in reële gevallen worden onderzocht.

2.1. Dossierinzage: databeheer, aanvragen en toestemmingen

De gegevensverzameling gebeurde conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Alvorens de gegevensverzameling te starten, stelden het NICC en Myria een *data management plan* (DMP) op en troffen zij een Regeling Gezamenlijke Verwerkingsverantwoordelijken betreffende verwerkingen van persoonsgegevens (AVG, artikel 26), met ondersteuning vanwege de *data protection officers* (hierna: DPO's) van de beide organisaties. Het betrof afspraken omtrent de selectie, de verwerking, de overdracht, de bewaring en het gebruik van persoonsgegevens.

De toestemming tot inzage van volledige dossiers die betrekking hebben op mensensmokkel (preventiecode 55G, in het bijzonder artikel 77bis, en de omstandigheden bepaald in artikel 77quinquies 1° tot 5° van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) werd op 30 oktober 2023 gevraagd aan het College van procureurs-generaal. Op 13 februari 2024 verleende het College deze toestemming voor de periode van 1 februari 2024 tot en met 31 januari 2025.

Na het verkrijgen van deze machtiging namen de onderzoekers contact op met die gerechtelijke instellingen waar zich minstens één dossier bevond. De voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg en hoven van beroep, en desgevallend de procureurs des Konings en arbeidsauditeurs, werden daarbij verzocht om hun medewerking te verlenen. Met de afdelingen die hun medewerking verleenden werd er een overeenkomst ondertekend voor de mededeling van persoonsgegevens en voor verdere verwerking van persoonsgegevens voor het onderzoeksproject. Deze overeenkomst werd opgesteld met ondersteuning van de DPO's van het College van hoven en rechtbanken, het NICC en Myria.

In gevallen waarin de voorafgaande stappen werden afgerond en de relevante goedkeuringen werden verkregen, werden de medewerkers van de desbetreffende griffies gecontacteerd om de stand van de relevante dossiers op te vragen (lopend, seponering, buitenvervolginstelling, vonnis, arrest) en om afspraken te maken over de praktische modaliteiten van de dossierinzage.

2.2. Steekproef dossiers

Gezien het beperkte aantal relevante dossiers werden alle beschikbare strafdossiers in de steekproef opgenomen die voldeden aan de combinatie van de volgende inclusiecriteria:

- Dossiers die gekend zijn bij de DVZ omdat minstens voor één persoon de bijzondere beschermingsprocedure werd opgestart tussen 2008 en 2022.
- Strafdossiers waarin er sprake is van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden, ongeacht of het dossier oorspronkelijk als dusdanig werd gekwalificeerd.
- Dossiers die behandeld en afgesloten zijn (dat wil zeggen vonnissen in eerste aanleg en beslissingen tot buitenvervolginstelling). Geseponeerde dossiers werden buiten beschouwing gelaten, aangezien sepot een voorlopige beslissing betreft. Dossiers waarin er beroep werd aangetekend werden inclusief het dossier bij het hof van beroep opgenomen. Indien het beroep voor een dossier lopend was op het moment van de dataverzameling, werd alleen het dossier in eerste aanleg geïncludeerd.

Om de steekproef samen te stellen, werd de DVZ Cel Kwetsbaren verzocht om in hun database notitienummers op het niveau van het parket (hierna: “notitienummers”) op te zoeken waarbij minstens één persoon tussen 2008 en 2022 in het statuut stapte. Deze notitienummers werden samen met de OV-nummers⁵⁵ overgemaakt aan de onderzoekers, zonder verwijzingen naar andere persoonsgegevens van de betrokkenen. In deze lijst van 207 OV-nummers was niet voor elk OV-nummer een volledig notitienummer beschikbaar. Om deze informatie aan te vullen, werd de lijst gekruist met bijkomende beschikbare informatie:

- Onvolledige notitienummers zijn geverifieerd op basis van de dossiers mensensmokkel waarin Myria zich burgerlijke partij stelde.
- In dossiers waarin minstens één slachtoffer werd begeleid door een van de drie gespecialiseerde centra, werden de ontbrekende notitienummers opgevraagd via deze centra (op basis van de beschikbare OV-nummers bezorgd door de DVZ).

Deze werkwijze leverde een lijst van 160 notitienummers op, waarvan de stand werd opgevraagd en/of opgezocht via de griffies van hun laatst gekende vindplaats.

Van deze initiële lijst van notitienummers werden uiteindelijk 106 dossiers uitgesloten wegens:

Stand van het dossier

- Seponering (n = 36);
- Dossier lopend op het moment van de aanvraag (n = 7);

Onvindbaar, ontoegankelijk of dubbel

- De DVZ kon voor sommige dossiers wel een OV-nummer aanleveren maar geen notitienummer, waardoor het strafdossier niet kon worden gelokaliseerd, temeer omdat de onderzoekers niet over de persoonsgegevens of andere identificatiemogelijkheden van de betrokkenen beschikten. De notitienummers van deze dossiers konden ook niet worden gevonden door Myria of de gespecialiseerde centra (n = 14);
- Dubbele notitienummers en/of meerdere dossiers gevoegd (n = 13);
- Drie dossiers waren niet gekend in het systeem. Ondanks herhaalde vragen om de notitienummers te verifiëren gericht aan de bevoegde griffies, bleken enkele dossiers niet gekend te zijn in het registratiesysteem MACH en evenmin in de registratiesystemen die vroeger werden gebruikt. Mogelijk ligt dat aan fouten en onvolledigheden in de door de DVZ aangeleverde (en door Myria en de gespecialiseerde centra aangevulde) notitienummers. De desbetreffende notitienummers werden op vraag van de onderzoekers twee keer door de DVZ nagekeken in hun registratiesysteem, om toevallige fouten en miscommunicatie zoveel mogelijk uit te sluiten (n = 3);
- Onvindbaar, ondanks herhaaldelijke vragen gericht aan de griffies van de respectieve parketten, rechtbanken van eerste aanleg, hoven van beroep en arbeidsauditoraten. Op vraag van de onderzoekers werden door de medewerkers van deze griffies opzoeken verricht via het registratiesysteem MACH en eventueel aanwezige registers, waarna het evenwel onmogelijk bleek om de vindplaats van verschillende dossiers te achterhalen. In enkele gevallen verwezen

⁵⁵ Openbaar Veiligheidsnummer. Dit is een uniek identificatienummer dat wordt toegekend aan vreemdelingen die een dossier hebben bij de DVZ. Een OV-nummer stemt niet noodzakelijk overeen met een individu, aangezien een wettelijk gehuwd koppel één dossiernummer deelt en begeleide minderjarigen worden ingeschreven onder het nummer van hun ouders of voogden. Meerderjarige kinderen, niet-begeleide minderjarigen en wettelijk ongehuwde partners krijgen een eigen dossier.

verschillende diensten de onderzoekers naar elkaar door, zonder dat het uiteindelijk mogelijk was om het dossier te lokaliseren (n = 13);

- Twee dossiers waren niet toegankelijk (één wegens afstand, één dossier werd in het buitenland behandeld) (n = 2);

Geen medewerking

- In zeven dossiers ontvingen de onderzoekers geen reactie, ondanks herhaaldelijke schriftelijke en telefonische verzoeken (minstens drie keer) (n = 7);
- Negen dossiers bevonden zich bij een hof van beroep dat geen medewerking verleende (n = 9);

Uitsluiting om inhoudelijke redenen

- Twee dossiers werden geraadpleegd maar bleken irrelevant voor het onderzoek: één omdat er geen slachtoffer was geïdentificeerd, één omdat er in het dossier in kwestie geen enkele verwijzing was naar mensensmokkel (het betrof een inbraakdossier, wat een fout in het aangeleverde notitienummer doet vermoeden) (n = 2);

Deze werkwijze leverde finaal een steekproef van 54 strafdossiers op. Deze 54 dossiers omvatten 82 OV-nummers van individuen en gezinnen die in de procedure stapten met het oog op het bekomen van het 'slachtofferstatuut'.

Geografisch zijn de bestudeerde dossiers hoofdzakelijk geconcentreerd in Antwerpen, Brussel, Brugge, Luik, Gent, Dendermonde en Leuven. Deze spreiding kan zowel wijzen op waar het fenomeen mensensmokkel zich voordoet, als op verschillen in het lokale vervolgingsbeleid. Door de gehanteerde selectiecriteria bij de samenstelling van de steekproef en de kwalitatieve aard van het onderzoek, kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de prevalentie van het fenomeen. Evenmin is er sprake van een representatief beeld van het algemene vervolgingsbeleid. Dat is des te meer het geval omdat niet alle aangeschreven hoven en rechtbanken hun medewerking hebben verleend. De gegevensanalyse bevat wel contextuele reflecties, zo ook over de verschillende lokale realiteiten.

2.3. Methode en instrumenten gegevensverzameling

Van de 54 dossiers waren er drie beschikbaar in digitale vorm (één integrale scan waarover Myria beschikte, één bezorgd via *Just-on-web* en één via *JustSendIt*). De overige dossiers werden op papier geraadpleegd bij de griffies en selectief gescand door de onderzoekers met behulp van een draagbare scanner. De verzameling vond plaats tussen maart en december 2024.

Voorafgaand aan het maken van de scans, hebben de onderzoekers instrumenten voor dataverzameling ontwikkeld om relevante stukken voor het onderzoek systematisch te selecteren en bij te houden. Deze gegevensverzamelingsinstrumenten werden iteratief bijgesteld na afloop van de eerste pilootfase. Naast methodologische robuustheid dienden de vooraf gemaakte afspraken over welke gegevens relevant waren voor het onderzoek te beantwoorden aan de GDPR-vereisten (onder meer op basis van het *need-to-know* principe) en daaromtrent opgestelde overeenkomsten (*supra*).

Concreet werden er voor elk dossier meerdere bestanden ingevuld en bijgehouden, naast de eigenlijke scans:

- *Datafiche*: per type document dat potentieel aanwezig is in een strafdossier werd er vooraf een relevantietoets opgesteld om na te gaan of de desbetreffende documenten zouden bijdragen aan het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen en bijgevolg gescand moesten worden. Zo waren stukken die louter administratief van aard zijn (bijvoorbeeld kostenstaten) en documenten die alleen betrekking hadden op de beklagden (bijvoorbeeld verlenging van hun voorlopige hechtenis of pv's rond afuistermaatregelen en huiszoekingen) *a priori* uitgesloten. Stukken waarin informatie te vinden was die relevant was vanuit het opzicht van de onderzoeksvragen (onder meer verklaringen van slachtoffers, uitwisselingen omtrent het statuut, synthese pv, vonnis, ...) werden gescand. Tijdens de gegevensverzameling werd in de datafiche per dossier genoteerd welke documenten effectief zijn gevonden en waarom deze wel/niet waren gescand, in het geval dat er werd afgeweken van de vooropgestelde relevantietoets.
- *Register*: voor alle strafdossiers werd een overzicht bijgehouden in Excel waarin feitelijke informatie werd opgenomen over de vindplaats van het dossier, de stand van de gegevensverzameling, identificatiegegevens van het dossier (bijvoorbeeld notitienummer, referentie vonnis), een korte samenvatting van de strafbare feiten (inclusief zaken

zoals aard en plaats van de feiten, verzwarende omstandigheden, omstandigheden van de interceptie) en informatie over de in het dossier genoemde slachtoffers (bijvoorbeeld aantallen, demografische gegevens). Tot slot werden daarin ook verwijzingen naar de begeleiding door de gespecialiseerde centra en eventuele BP-stellingen genoteerd. Deze feitelijke gegevens werden als *case attributes* beschouwd (*infra*).

- *Notities*: voor elk dossier werden tijdens het scannen notities gemaakt, enerzijds om de tijdslijn en het verloop van het strafonderzoek te reconstrueren, anderzijds om opvallende vaststellingen tijdens de eerste lezing te noteren.

De gegevensverzameling voor de 54 dossiers resulteerde in ongeveer 18.000 gescande pagina's, die via OCR-software werden geconverteerd naar pdf en geïmporteerd in het softwareprogramma NVivo voor verdere kwalitatieve analyse.

De ruwe gegevens, de ingevulde onderzoeksinstrumenten en de NVivo-database werden in een geëncrypteerde vorm bewaard op de beveiligde servers van de FOD Justitie, overeenkomstig het vooraf opgestelde *data management plan* (cf. *supra*).

2.4. Werkwijze gegevensanalyse

Na het importeren van de bestanden in NVivo werden de verzamelde gegevens aandachtig gelezen en onderworpen aan verdere *data cleaning*. Deze gegevens werden gelezen vanuit het perspectief van de onderzoeksdoelstellingen, met name met aandacht voor de praktijk van het gebruik van het statuut. Hoewel alle verzamelde stukken werden gelezen, werd er in het bijzonder aandacht besteed aan de aanvankelijke pv's, synthese pv's, vonnissen en alle stukken die verklaringen van de slachtoffers, verwijzingen naar hun medewerking en uitwisselingen omtrent het statuut bevatten.

Na de eerste lezing werden de gegevens thematisch gecodeerd in NVivo, geleid door de onderzoeksvragen. Gezien het kwalitatieve opzet, werd er daarbij gepoogd om de gegevens niet te fragmenteren in vooraf opgestelde rigide categorieën en voldoende oog te hebben voor de context (bijvoorbeeld ruimer kader, tijd en ruimte van de interacties, taal, specifieke formuleringen, ...).

Deze kwalitatieve en interpretatieve analyse vestigde in het bijzonder de aandacht op de volgende thema's:

1. Verklaringen en medewerking van de slachtoffers

- Inhoud van deze verklaringen;
- Context waarin de verklaringen werden afgelegd;
- Gewicht dat aan deze verklaringen en andere medewerking werd toegekend tijdens de strafprocedure (bijvoorbeeld in welke mate is een slachtofferverklaring doorslaggevend voor de aanvang van of navolgende stappen in het strafonderzoek; op welke wijze wordt er doorheen het dossier gerefereerd aan medewerking van de slachtoffers).

2. Interacties gelieerd aan het statuut

- Inhoud van deze uitwisselingen;
- Context van de interacties en de wijze van kennisgeving over het statuut (bijvoorbeeld hoe aangeboden of gevraagd, in welke omstandigheden ter sprake gebracht);
- Het verloop van de procedure.

Vervolgens is er overgegaan tot axiaal (analytisch) coderen, waarbij er gezocht werd naar mogelijke verbanden en initiële werkpremissen. De uiteindelijke codes bepaalden in belangrijke mate de structuur van de bevindingen gepresenteerd in het voorliggende rapport.

Gegevens die interpretatieve analyses vergden, werden gecodeerd in NVivo (bijvoorbeeld data over de betekenis van medewerking aan een strafonderzoek, teksten van slachtofferverklaringen). Veeleer feitelijke eigenschappen van de zaak werden in een Excel-bestand bijgehouden, met name in een uitgebreide versie van het "register" dat tijdens de gegevensverzameling werd aangemaakt. Het ging om beschrijvingen van de feiten (bijvoorbeeld modaliteiten van de smokkel, aard van de verzwarende omstandigheden, uitspraak in de zaak en de eventuele strafmaat, migratietrajecten van personen in het statuut, verwijzingen naar andere slachtoffers die werden genoemd en eventueel hun medewerking verleenden zonder in het slachtofferstatuut te stappen). Op deze manier was het mogelijk om de verklaringen en de medewerking van de slachtoffers evenals de interacties gelieerd aan het statuut in relatie te zien tot de aard van de zaak en de profielen van de slachtoffers.

2.5. Kwaliteitscriteria

Als kwaliteitscriteria zijn in dit onderzoek consistentie, transparantie, authenticiteit en saturatie toegepast.

Consistentie is gewaarborgd door afspraken te maken over welke onderdelen van de dossiers relevant waren, hoe gegevens werden verzameld en geanalyseerd. Drie onderzoekers verzamelden de gegevens, terwijl één onderzoeker de analyse uitvoerde. Door frequent overleg met het team is ervoor gezorgd dat keuzes en interpretaties op elkaar afgestemd bleven. De gebruikte analyse-instrumenten zijn na een eerste pilotfase waar nodig aangepast.

Transparantie en *authenticiteit* houden in dat het onderzoeksproces gedetailleerd is beschreven, zodat de werkwijze, sterke punten en beperkingen van het onderzoek duidelijk worden voor de lezer. In de rapportage zijn bovendien letterlijke citaten opgenomen, zodat de onderbouwing van bevindingen transparant is en de weergave van de geanalyseerde interacties zo goed mogelijk aansluit bij de praktijk beschreven in de dossiers. Daarnaast is er gelet op een evenwichtige selectie van dossiers en gebruikte citaten: zowel grote (gemediatiseerde) zaken als kleinere en meer alledaagse dossiers zijn meegenomen, met oog voor diversiteit in type en ernst van de zaken, type smokkel en slachtofferschap, en spreiding in tijd en plaats. Bevindingen uit de dossieranalyse zijn tot slot besproken met de onderzoeker die de interviews met professionals heeft uitgevoerd, om onduidelijkheden of opvallende bevindingen nader te verkennen.

De analyse startte breed en verkennend, waarbij er is gezocht naar algemene patronen en overeenkomsten. Gaandeweg verschoof de focus naar verschillen binnen de centrale thema's. Voorlopige inzichten zijn tijdens de analyse getoetst aan contrasterende gevallen: als een bepaald verband of patroon naar voren kwam, werd er binnen de verzamelde gegevens actief gezocht naar voorbeelden waarbij dat verband niet aanwezig was. Deze werkwijze was bedoeld om tunnelvisie en bevestigingsbias te vermijden.

2.6. Beperkingen

Het project focust op de omstandigheden waarin de bijzondere beschermingsprocedure wordt gebruikt en wat de betekenis is van medewerking van slachtoffers aan het strafonderzoek. De analyse van strafdossiers laat het echter vrijwel niet toe om uitspraken te doen over personen die geïdentificeerd zijn als slachtoffer maar die niet in de procedure stapten (bijvoorbeeld de persoon kreeg de optie niet aangeboden, de persoon wenste niet in de procedure te stappen). Over personen die in de bestudeerde dossiers als slachtoffer zijn geïdentificeerd maar niet in de procedure stapten, doch in sommige gevallen enige vorm van medewerking verleenden (bijvoorbeeld verklaringen aan de politie over de modaliteiten van hun reis, informatie over de smokkelaars), wordt in beperkte mate beschrijvende informatie verschaft, voor zover die beschikbaar was in de dossiers. Er kunnen evenwel geen stellige uitspraken worden gedaan over de redenen waarom deze personen niet in de procedure stapten. Deze beperking wordt – althans vanuit het perspectief van de professionals – voor een deel opgevangen door de interviews.

Het project heeft niet tot doel om de motivaties en ervaringen van de personen die in het statuut stapten te onderzoeken – hetgeen *a priori* onmogelijk is op basis van strafdossiers. Wel zou het bijzonder waardevol zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden vanuit het perspectief van ervaringsdeskundigheid. Daartoe zou er evenwel een geheel ander onderzoeksopzet vereist zijn.

Dossierstudie is per definitie gebaseerd op secundaire bronnen. Deze gegevens zijn niet gegenereerd met dezelfde doelstellingen als het voorliggende onderzoek en laten het bijgevolg niet toe om alle vragen met evenveel diepgang te beantwoorden. Door de specifieke finaliteit van de strafdossiers is er bijvoorbeeld weinig informatie beschikbaar over het verloop en de afloop van de trajecten aangegaan in het kader van het statuut. Veelal waren er indicaties te vinden dat er een procedure is opgestart maar bleven deze beperkt tot vermeldingen dat de persoon in kwestie in het statuut wenste te stappen. Hoe het bestaan en de modaliteiten van het statuut werden toegelicht is evenmin in detail beschreven in de dossiers. Hoe de trajecten zijn afgelopen in termen van het bekomen van een verblijfstitel dan wel het stopzetten van de procedure in de geanalyseerde cases werd wel opgevraagd via de DVZ, teneinde enige informatie te kunnen verschaffen over het welslagen van de begonnen procedures.

De inhoud van en het discours in de strafdossiers weerspiegelen een specifieke juridische realiteit en terminologie en daarmee ook de activiteit van de politiediensten en justitiële actoren. Het onderzoek beoogt dan ook geenszins uitspraken te doen over het fenomeen mensensmokkel met verzwarende omstandigheden en slachtofferschap daarvan als geheel.

Documenten in strafdossiers vormen een rijke databron met veel gedetailleerde beschrijvingen, temeer als de analyse daarvan aandacht heeft voor de contextuele aanwijzingen (bijvoorbeeld tijd, plaats, taal, ruimte, aanwezigheid tijdens het afleggen van slachtofferverklaringen, ...). Echter, bij dit type analyse rijzen er veelal “waarom niet”-vragen: bijvoorbeeld waarom is het statuut in een bepaald geval niet ter sprake gebracht? Hoewel een gedetailleerde lezing werkpremissen kan opleveren, kan er nooit met stelligheid worden gesproken over niet-vermelde zaken of achterwege gelaten handelingen. In de analyse die volgt, wordt voor de lezer altijd duidelijk onderscheiden welke zaken letterlijk afgeleid zijn uit de dossiers en welke veeleer het voorwerp van de interpretaties van onderzoekers zijn, na gedetailleerde lezing van het volledige dossier.

3. Toelichting bij de gebruikte terminologie

Alvorens de complexe werking van het smokkelstatuut te bespreken, wordt het gebruik van enkele sleuteltermen nader toegelicht. In de mate van het mogelijke werden er synoniemen gebruikt om de leesbaarheid te bevorderen en herhalingen te vermijden en zijn termen vermeden die weliswaar verwant lijken maar inhoudelijk een andere betekenis hebben.

Slachtoffertermen

De term ‘slachtoffers’ wordt spaarzaam gebruikt. De auteurs van het rapport probeerden in de mate van het mogelijke eigen (morele) etikettering van mensen als wel/niet slachtoffer te vermijden. Omwille van de leesbaarheid bleek het evenwel niet altijd mogelijk om deze term te vermijden. De term ‘slachtoffer’ wordt wel gebruikt bij het vermijden van herhalingen, in interview- of strafdossier-citaten, of wanneer uit de context duidelijk blijkt dat het gaat om mensen die door de bevoegde referentiemagistraat erkend worden als smokkelslachtoffers.

In de strafdossiergedeeltes van dit rapport wordt er geregeld gesproken over ‘slachtoffers’ en ‘smokkelslachtoffers’, aangezien het daar gaat om personen die reeds als slachtoffer werden geïdentificeerd op basis van de verzwarende omstandigheden. In de interviewgedeeltes ligt de nadruk meer op de bredere groep van ‘gesmokkelde personen’ met wie professionals in aanraking komen. Toch wordt in de beschikbare kwalitatieve data vaak gesproken over ‘slachtoffers’. Woordgebruik stammend uit de interview- en dossierdata is behouden zoals geformuleerd in de desbetreffende bronnen, teneinde dicht bij de empirische realiteit te blijven, zoals gangbaar is in menig kwalitatief onderzoek.

De term ‘smokkelslachtoffers’ wordt gebruikt voor personen die door de bevoegde referentiemagistraat formeel worden erkend als slachtoffer van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden en in de bijzondere beschermingsprocedure zijn gestapt.

De term ‘vermoedelijke slachtoffers’ wordt gebruikt in de betekenis van de omzendbrief die spreekt over de “detectie van vermoedelijke slachtoffers”: personen die gebruikmaken van smokkeldiensten en door politiediensten worden gedetecteerd, waarbij er signalen worden opgevangen van slachtofferschap in de zin van de verzwarende omstandigheden, maar zonder dat of vooraleer er een formele identificatie als smokkelslachtoffer door de bevoegde referentiemagistraat heeft plaatsgevonden.

De term 'potentiële slachtoffers' wordt gebruikt voor personen die in strafdossiers worden vermeld in de hoedanigheid van 'slachtoffer' om een strafzaak te onderbouwen, maar die niet (aantoonbaar) in het smokkelstatuut zijn gestapt. Het betreft een analytische categorie die de onderzoekers hanteren bij de dossieranalyse, in tegenstelling tot 'vermoedelijke slachtoffers,' een term die aansluit bij de terminologie van de omzendbrief en verwijst naar de detectiefase. Of aan potentiële slachtoffers het statuut werd aangeboden en of zij fysiek gekend zijn bij de autoriteiten, blijft in veel gevallen onduidelijk.

De term 'gesmokkelde personen' wordt gebruikt als een neutrale, overkoepelende term voor de bredere groep van mensen die gebruik maken van smokkeldiensten, ongeacht of zij als slachtoffer worden erkend of in de procedure stappen.

Het smokkelstatuut

In dit rapport wordt de voorkeur gegeven aan de neutrale term 'statuut' of 'smokkelstatuut'. Occasioneel wordt ook de term 'slachtofferstatuut' gebruikt.

Het begrip rond de toekenning van het smokkelstatuut behoeft enige toelichting. In de *Algemene inleiding* van dit rapport werd er uiteengezet dat smokkelslachtoffers na hun identificatie en de opstart van de bijzondere beschermingsprocedure verscheidene fases doorlopen, waarbij de situatie telkens geëvalueerd wordt en de betrokkenen een verblijfsdocument kunnen krijgen dat telkens een langere verblijfsduur inhoudt. De omzendbrief van 2016 heeft het pas in de derde fase over de formele toekenning van het smokkelstatuut, en dan nog in een voorlopige hoedanigheid, gekoppeld aan een verlengbaar verblijfsdocument van zes maanden. In de praktijk blijkt evenwel dat geïnterviewde professionals al spreken over de 'toekenning' van het smokkelstatuut bij de identificatie van smokkelslachtoffers en de opstart van de procedure. Ook in de strafdossiers wordt er gesproken over politiemedewerkers of medewerkers van de gespecialiseerde centra die het smokkelstatuut 'aanbieden' na een interceptie of aanmelding. Dit woordgebruik betekent niet dat de eerste twee fases standaard worden overgeslagen of dat smokkelslachtoffers meteen een verblijfsdocument van zes maanden krijgen. Het betekent alleen dat het begrip 'smokkelstatuut' een bredere discursieve betekenis heeft op het terrein. In dit rapport wordt eveneens gesproken over 'het smokkelstatuut' in deze brede betekenis.

Tot slot is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen het smokkelstatuut enerzijds en het verblijfsstatuut of verblijfsrecht anderzijds. Hoewel beide termen door professionals en zelfs in de omzendbrief van 2016 soms door elkaar worden gebruikt vanuit de centrale rol die de verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers speelt, omvat het smokkelstatuut ook andere vormen van ondersteuning die soms onderbelicht blijven. Het gaat daarbij onder meer om opvang (in de rustige, veilige omgeving van een geheime locatie), gespecialiseerde begeleiding op juridisch, administratief en psychosociaal vlak; ondersteuning bij de integratie in de Belgische samenleving waaronder het zoeken naar huisvesting en werk; en opleidingsmogelijkheden zoals taalcurricula's.

In dit rapport zal er daarom worden gesproken over het *smokkelstatuut* in relatie tot de formele erkenning die gesmokkelde personen krijgen als slachtoffer in de toegang tot de bijzondere beschermingsprocedure. Er zal gesproken worden over het *verblijfsstatuut* in relatie tot de verblijfsdocumenten die slachtoffers in de verschillende fases van de procedure verkrijgen.

De bijzondere beschermingsprocedure

In dit rapport wordt de voorkeur gegeven aan de neutrale term 'procedure' (of procedure met het oog op het bekomen van het smokkelstatuut) wanneer de betekenis duidelijk blijkt uit de context. De term 'verblijfsprocedure' wordt alleen gebruikt wanneer het specifiek gaat over de procedure voor het verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning via de DVZ.

De 'bijzondere beschermingsprocedure' omvat het volledige traject dat smokkelslachtoffers doorlopen: van de eerste opvang en de reflectieperiode, via de verplichte medewerking met de gerechtelijke autoriteiten, tot de uiteindelijke toekenning van een definitief verblijfsstatuut. De term 'bijzondere beschermingsprocedure' wordt in dit rapport soms ook bewust gebruikt om de beschermingscomponent van het statuut te benadrukken. Uit de onderzoeksbevindingen blijkt immers dat dit aspect in de praktijk relatief weinig op de voorgrond treedt. De strafrechtelijke dimensie van het statuut – de verplichte medewerking van slachtoffers aan de opsporing en de vervolging van smokkelaars – krijgt doorgaans meer aandacht dan de bescherming en de begeleiding van slachtoffers zelf. Door expliciet te verwijzen naar de 'bijzondere beschermingsprocedure' wordt er herinnerd aan de dubbele doelstelling die aan de basis van het statuut ligt.

De gespecialiseerde centra

Deze term slaat op de drie erkende centra gespecialiseerd in de opvang en de begeleiding van slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden (en mensenhandel), namelijk Payoke, PAG-ASA en Sürya. In dit rapport wordt de voorkeur gegeven aan de neutrale term centra of gespecialiseerde centra wanneer de betekenis duidelijk blijkt uit de context. Waar relevant worden ook de termen 'onthaalcentra' of 'gespecialiseerde onthaalcentra' gebruikt. Het is evenwel belangrijk om te benadrukken dat het mandaat en de activiteiten van deze centra breder gaan dan onthaal of opvang. Bovendien gebeurt het geregeld dat personen die in het statuut stappen geen gebruik maken van de residentiële opvang, maar wel door de centra worden begeleid.

Resultaten



Hoofdstuk 1

**Het fenomeen mensensmokkel,
de profielen van slachtoffers
en de rol van het smokkelstatuut**

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de rol besproken van het smokkelstatuut binnen het fenomeen mensensmokkel (met verzwarende omstandigheden), zoals die naar voren komt uit interviews met professionals en uit de bestudeerde strafdossiers. Het doel van het hoofdstuk is niet om een algemeen of exhaustief beeld te schetsen van het fenomeen op zich, maar om te onderzoeken hoe het smokkelstatuut binnen deze bronnen aan bod komt, en welke inzichten dat oplevert over de contexten waarin het statuut al dan niet wordt ingezet. De analyse vertrekt daarbij vanuit twee complementaire perspectieven die in dit hoofdstuk achtereenvolgens worden besproken.

In het eerste deel van dit hoofdstuk bieden de interviews met eerste- en tweedelijns politiediensten, magistraten en andere betrokken actoren een inzicht in het werkveld waarbinnen zij focussen op de zogenaamde 'strijd tegen mensensmokkel' en waarom het smokkelstatuut volgens hen daarin een beperkte rol speelt. Op basis van de ervaringen en de perspectieven van deze professionals kan er een analyse worden gemaakt van drie prioritaire actierreinen waarin zij het gebruik van het smokkelstatuut al dan niet relevant achten: parkingsmokkel, *small boats* en documentfraude. Ook de complexe verwevenheid tussen de fenomenen mensensmokkel en mensenhandel en de impact daarvan op het smokkelstatuut komen aan bod. De professionals schetsen een beeld van de mensen die gebruikmaken van smokkeldiensten, maar de interviews bieden maar een oppervlakkige inzage in de profielen van de personen die daadwerkelijk in het smokkelstatuut stappen.

Het tweede deel van dit hoofdstuk biedt via een diepgaande studie van de strafdossiers wél inzicht in de concrete context waarin het smokkelstatuut wordt toegepast. Dat levert uitgebreide inzichten op met betrekking tot het type smokkelfeiten die aanleiding gaven tot de opstart van de bijzondere beschermingsprocedure en de profielen van de personen die in het smokkelstatuut stapten. Die smokkelfeiten kunnen grotendeels worden gelinkt aan de prioritaire actierreinen van professionals, en aan de *nexus* met het fenomeen mensenhandel. Ook geven de strafdossiers een beeld van potentiële andere slachtoffers – mensen die in de hoedanigheid van slachtoffer worden vermeld in dossiers en daarom mogelijk in aanmerking kwamen voor het smokkelstatuut, maar die uiteindelijk niet in de procedure stapten. De informatie die rond deze laatste groep kon worden teruggevonden in de strafdossiers is evenwel onvolledig – onder meer wegens veelvuldige gevallen van niet-identificatie of het niet ter sprake brengen van het smokkelstatuut om redenen die niet af te leiden vallen uit de strafdossiers.

1.2. De rol van het smokkelstatuut volgens professionals

Het werkveld waarin professionals het smokkelstatuut situeren wordt ervaren als heel complex, gelaagd, en voortdurend in beweging. De interviews met eerste- en tweedelijns politiediensten en magistraten die betrokken zijn bij de opsporing en de strafrechtelijke vervolging van mensensmokkel tonen een dagelijkse praktijk die verschilt van regio tot regio, en die wordt beïnvloed door voortdurend veranderende smokkelroutes, smokkelmethodes, en beleidsontwikkelingen. Die praktijk richt zich in grote mate op het bestrijden van mensensmokkel als een vorm van georganiseerde criminaliteit. De klemtoon op het organisatorische aspect is belangrijk, omdat mensensmokkel immers ook kleinschalige, interpersoonlijke en individuele praktijken zonder criminele infrastructuur inhoudt.⁵⁶ Dat kan bijvoorbeeld gaan over een autobestuurder die eenmalig en voor een klein bedrag iemand tot aan of over de grens brengt. De geïnterviewde magistraten en politiemedewerkers komen ook met dergelijke praktijken in aanraking, maar beschouwen die doorgaans niet als prioritaire dossiers, en vervolgen die niet altijd als strafrechtelijke feiten. Bovendien zien zij daar zelden een link met verzwarende omstandigheden die gesmokkelde personen blootstellen aan ernstige risico's of ontberingen. Professionals positioneren de relevantie van het smokkelstatuut daarom sterk in de context van criminele organisaties die mensen vanuit puur winstbejag erg veel laten betalen om hen nadien in bijzonder kwetsbare en soms zelfs levensgevaarlijke situaties te brengen.

⁵⁶ Daarnaast is het bieden van hulp bij illegale migratie om humanitaire redenen zonder vermogensvoordeel niet strafbaar. Zie Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, artikel 77, 12 september 2005. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=1980121530#LNK0132.

1.2.1. De beperkte rol van het smokkelstatuut

Magistraten en politiemedewerkers identificeren een drietal factoren om te verklaren waarom het statuut nooit een prominente plaats heeft ingenomen binnen hun praktijk. Die factoren zijn eigen aan de aard van de dossiers en het fenomeen zelf: de focus op transitmigratie, de identificeerbaarheid van slachtoffers, en de aanwezigheid van verzwarende omstandigheden.

Ten eerste focust men in de strijd tegen mensensmokkel voornamelijk op het fenomeen van transitmigratie, waarbij België wordt gebruikt als doorreisland naar het Verenigd Koninkrijk, en niet als een land van bestemming (zoals bijvoorbeeld voor mensen die asiel aanvragen).⁵⁷

“We zijn een transitland voor mensensmokkel (...) je zal een heel ander verhaal krijgen mochten we het meeste van onze tijd steken in die smokkel waarbij België een aankomstland is, (...) maar daar hebben we onvoldoende tijd voor. Ja, we moeten kiezen. Wij verkiezen het dossier *secondary movement* smokkel, waarbij er toch een gevaar is voor de fysieke integriteit in het nakende transport, dan voor de smokkel waar de sjarel hier veilig en wel aangekomen is.” (FGP-medewerker, 10/01/2025)

Deze prioritaire focus op transitmigratie lijkt te worden gemaakt vanuit twee logica's. Enerzijds krijgen situaties van mensensmokkel waarbij het leven van de betrokkenen ernstig in gevaar wordt gebracht altijd voorrang. In de praktijk komt dat neer op het verhinderen dat mensen hun reis vervolgen verstoep in vrachtwagens, in koelcontainers of op rubberbootjes. Anderzijds speelt er ook een reactieve reflex: smokkelaars en/of gesmokkelde personen laten zich meer opmerken als zij onderweg zijn dan wanneer ze hun bestemming bereikt hebben. Bijna alle geïnterviewde magistraten en politiemedewerkers wezen in dit verband op een structureel gebrek aan financiële en materiële middelen, mankracht, en voldoende opleidingsmogelijkheden over de hele keten van diensten die betrokken zijn bij de opsporing en de vervolging van mensensmokkel. De prioritering van de meest zichtbare en ernstige fenomenen die een grote kans maken op een (zware) strafrechtelijke veroordeling moet ook in deze context worden begrepen. Deze focus op transitmigratie heeft implicaties voor de profielen van de gesmokkelde personen. Uit de

interviews ontstaat er een algemene beeldvorming waarbij mensen die gebruikmaken van gevaarlijke smokkeldiensten veelal worden gelijkgesteld met 'transitmigranten'. Het profiel van deze 'transitmigrant'⁵⁸ wordt omschreven als iemand die vaak al lang onderweg is en een onwankelbaar doel nastreeft om het VK te bereiken. Dat contrasteert enigszins met de profielen die men hoopt te bereiken in het kader van het smokkelstatuut. Terwijl een succesvolle afronding van de procedure uitzicht biedt op een duurzaam verblijfsrecht in België, is de 'strijd tegen mensensmokkel' vooral gefocust op situaties van transitmigratie waarbij gesmokkelde personen veeleer een vluchtig verblijf nastreven.

Ten tweede vereist het smokkelstatuut dat slachtoffers identificeerbaar zijn. Volgens professionals is dat in de praktijk lang niet altijd vanzelfsprekend. FGP-medewerkers in verschillende gerechtelijke arrondissementen werken op dossiers waarbij er geen enkele interactie plaatsvindt met gesmokkelde personen. Soms gaat dat over een vorm van mensensmokkel waarbij de betrokkenen zich doorgaans niet in België bevinden, of van wie de identiteiten niet gekend zijn. Hoewel de vermelding van (het aantal) slachtoffers wel belangrijk is voor de strafvordering en de strafmaat bij de vervolging van smokkelaars, benadrukten meerdere respondenten dat het niet altijd noodzakelijk is om hun identiteiten te kennen teneinde een veroordeling te bekomen.⁵⁹

Ten derde beoordelen politiemedewerkers en magistraten niet alle situaties van mensensmokkel als bestaande uit verzwarende omstandigheden voor de betrokkenen. Hoewel een veelgehoorde uitspraak tijdens interviews was “*mensensmokkel is altijd met verzwarende omstandigheden*”, ging dat vaker over elementen die de bewijslast tegen daders verzwaaarden dan over omstandigheden die gesmokkelde personen toegang geven tot het smokkelstatuut. Op dit punt wordt er later, in het tweede hoofdstuk, dieper ingegaan.

⁵⁷ De rol van België als een belangrijk land van transit naar het Verenigd Koninkrijk, alsook de sterke verbondenheid tussen dynamieken van mensensmokkel en transitmigratie in België werden ook al besproken in een eerder rapport van Myria, waar de focus op transitmigratie lag. Zie Myria, België, op de weg naar het Verenigd Koninkrijk, MyriaDoc 10, 2020. https://www.myria.be/files/Myriadoc_10_transitmigratie.pdf

⁵⁸ In dit rapport wordt de term 'transitmigrant' gebruikt in lijn met de werkdefinitie die Myria ontwikkelde in zijn rapport over transitmigratie, en die ook de betekenis volgt die geïnterviewde professionals eraan toekenden: een “derdelander, doorgaans in onwettig verblijf die op doorreis is door België met het doel om zich te vestigen in het Verenigd Koninkrijk en die in eerste instantie niet de bedoeling heeft om zich in België te vestigen”. *Ibid*, p. 16.

⁵⁹ Interview met twee FGP-medewerkers, 27 januari; een referentiemagistraat mensensmokkel, 29 januari; een referentiemagistraat mensensmokkel, 17 maart; een referentiemagistraat mensensmokkel, 24 maart. Zie verder ook hoofdstuk 3.

1.2.2. Prioritaire actiedomeinen in de 'strijd tegen mensensmokkel'

Om beter te begrijpen hoe professionals het smokkelstatuut binnen hun dagelijkse praktijk situeren, worden hieronder drie actieterrainen besproken waarbinnen politiediensten en magistraten naar eigen zeggen voornamelijk actief zijn: parkingsmokkel, *small boats* en documentfraude.

Parkingsmokkel

Parkingsmokkel is de voornaamste vorm van mensensmokkel waarbij professionals stellen in fysieke interactie te komen met gesmokkelde personen. Bij deze smokkelmethode verstoppen mensen zich onder meer in vrachtwagens of in koelcontainers die via de havens van Zeebrugge of de Noord-Franse kuststeden de oversteek naar het VK maken. De verwijzing die respondenten maken naar 'parking'-smokkel heeft te maken met de belangrijke rol die snelwegparkings daarin spelen. Die doen vaak dienst als nachtelijke tussenstops voor internationaal vrachtverkeer, en worden daardoor strategisch gebruikt door smokkelaars en migranten.

Volgens politiemedewerkers en magistraten was parkingsmokkel tot ongeveer 2020 het voornaamste actieterrain waarop de 'strijd tegen mensensmokkel' werd gevoerd in Vlaanderen. Professionals herinneren zich met name nog de piekperiode tussen 2016 en 2018, die samenviel met de nasleep van wat vaak de Europese migratiecrisis genoemd wordt. De ontmanteling van enkele kampen in Calais in 2016 had ervoor gezorgd dat veel migranten die naar het VK wilden, waren uitgeweken naar België. Brussel werd toen vaak gebruikt als uitvalsbasis door smokkelbendes om grote groepen migranten naar de snelwegparkings langs (onder meer) de E40 te sturen, om zich daar in vrachtwagens te verstoppen die richting het VK gingen. Volgens professionals werd deze periode gekenmerkt door bijzonder gewelddadige en zwaarbewapende bendes die elkaar beconcurrerden om de controle over de snelwegparkings te bekommen.⁶⁰ De proliferatie van *safehouses* en de interceptie van grote groepen migranten die vaak met 20 à 30 personen samen in vrachtwagens werden ondergebracht zorgden toen voor extra complexe en gevaarlijke situaties voor alle betrokken actoren. Rond 2019-2020 tekende zich volgens FGP-medewerkers en magistraten een verschuiving af van de parkingsmokkel in Vlaanderen naar Waalse provincies. Respondenten verklaren die verschuiving vanuit een aantal ontwikkelingen. Zo zag men de parkingsmokkel afnemen toen strengere grenscontroles naar aanleiding

van de Brexit werden ingevoerd evenals te midden van de COVID-19-pandemie die de wereldwijde bewegingsvrijheid langdurig beperkte. Ook de snelwegen en snelwegparkings in Vlaanderen werden gradueel uitgerust met beveiliging, politiecontroles werden opgevoerd, en een groeiende specialisatie bij FGP-afdelingen zorgde ervoor dat meerdere smokkelbendes werden opgerold.

Alle geïnterviewde politieactoren en magistraten benadrukken dat parkingsmokkel gepaard kan gaan met verzwarende omstandigheden die het leven van gesmokkelde personen ernstig in gevaar brengen. In dergelijke situaties kan een interceptie volgens professionals aanleiding geven tot de opstart van de bijzondere beschermingsprocedure. Een voorbeeld met fatale afloop waar tijdens de interviews vaak naar werd verwezen was het Essex-drama in 2019, toen 39 Vietnamezen dood werden aangetroffen in een koelcontainer die via de haven van Zeebrugge de oversteek naar het VK had gemaakt.⁶¹ Voor veel magistraten, politiemedewerkers, maar ook hulpverleners bij de gespecialiseerde centra is het gebruik van hermetisch afgesloten koelcontainers hét symbool van de gevaarlijke omstandigheden die parkingsmokkel met zich mee kan brengen. De dikke isolatielaag bemoeilijkt de detectie door douanescanners, terwijl de temperaturen ver onder het vriespunt kunnen zakken en de deuren van binnenuit niet te openen vallen. Tegelijk benadrukken politiemedewerkers en magistraten dat parkingsmokkel niet automatisch gekoppeld wordt aan verzwarende omstandigheden voor de gesmokkelde personen zelf. Volgens de meeste professionals is de relevantie van het smokkelstatuut afhankelijk van concrete omstandigheden, het profiel van de betrokkenen, en de risico's die ze lopen. Zo gaven drie FGP-medewerkers het voorbeeld van jonge vrouwen die hun vrachtwagenrit in natura moesten betalen aan smokkelaars. Deze praktijk kwalificeren ze onder verzwarende omstandigheden, waarbij er gebruik wordt gemaakt van dwang en de kwetsbare situatie van de migranten.⁶² Ook vrachtwagens met gevaarlijke ladingen, grote groepen mensen in krappe ruimtes, of kwetsbaarheidsfactoren zoals minderjarigheid, zwangerschap of lichamelijke letsels worden beschouwd als verzwarende omstandigheden.

De profielen van de mensen die via parkingsmokkel worden aangetroffen zijn erg divers en variëren volgens professionals sterk door de tijd heen. Dat heeft te maken met ontwikkelingen in de landen van herkomst (zoals de oorlogen in Irak, Syrië, Afghanistan of Gaza), met de evolutie van de Belgische en Europese wetgeving

60 Interviews met een medewerker van de wegpolie, 20 januari; een andere medewerker van de wegpolie, 14 februari; twee FGP-medewerkers, 27 januari; twee FGP-medewerkers, 4 maart; en een FGP-medewerker, 2 april 2025.

61 Voor meer info, zie Myria (2022). *Jaarlijks evaluatieverslag 2022 Mensenhandel en mensensmokkel. Gebonden door schuld.*

62 Interview met een FGP-medewerker, 22 januari; en twee FGP-medewerkers, 27 januari 2025.

en controles die een impact hebben op de routes en methodes die smokkelorganisaties verleggen en veranderen, maar ook met de smokkelnetwerken die actief zijn. Respondenten vermelden een brede waaier van nationaliteiten van gesmokkelde personen en smokkelaars. In bepaalde gevallen ervaart men dat de nationaliteiten van daders en slachtoffers erg gelijkend zijn, wat wijst op smokkelnetwerken die zich sterk positioneren binnen nationale en vertrouwde netwerken. Maar evenzeer zijn er situaties waarbij de nationaliteiten van gesmokkelde personen en smokkelaars niet dezelfde zijn. Over het algemeen vertelden professionals dat men in de jaren 2000 relatief meer Albanezen, Irakezen, en Iraniërs tegenkwam, en sinds 2016 opvallend meer mensen afkomstig van Eritrea, Ethiopië, en (Zuid-)Soedan.⁶³ Maar ook Syriërs, Afghanen, Palestijnen en Vietnamezen zien professionals vaak terugkeren. Bij gesmokkelde personen gaat het voornamelijk om jongvolwassen mannen, maar evengoed om jonge vrouwen, gezinnen met kleine kinderen en niet-begeleide minderjarigen.

Daarnaast ervaren politiediensten en magistraten een zeker spanningsveld met betrekking tot migranten die na verloop van tijd zelf gaan meewerken aan smokkeloperaties: om hun eigen verdere traject te kunnen betalen, omdat ze gedwongen worden door smokkelaars, of omdat ze hun eigen reis gestaakt hebben en geld nodig hebben. Een FGP-medewerker merkte op dat er bovendien een duidelijk verschil is tussen vrouwen en mannen:

“[Voor vrouwen], heel vaak krijgen die te maken met verkrachting, omdat de vrouw [in natura] moet betalen voor haar doortocht. (...) Er is eigenlijk altijd wel een moment tijdens het parcours waar ze hun doortocht op die manier moeten betalen (...) Wat vaak gebeurt bij mannen (...), en dat hebben we ook vastgesteld: in het begin zeiden we ‘Ah die is een *passieur*, en die daar, dat is een slachtoffer’. Maar eigenlijk is het veel genuanceerder dan dat. Het is te zeggen, je hebt de smokkelaars die deel uitmaken van de organisatie, en je hebt de migranten aan wie men vraagt om enkele maanden te werken als *passieur* om hun doortocht te verdienen, hun recht op passage. En dat is dus vaak wat men aan de mannen vraagt: een duwtje geven om de organisatie te omkaderen. Om te helpen. En eens dat ie dat gedaan heeft, na een paar dagen of weken, dan krijgt hij het recht om verder te trekken.” (FGP-medewerker, 22/01/2025)

63 Het gaat hier meestal om de nationaliteiten die migranten aangeven bij een administratieve aanhouding door de politie. Het is overigens niet duidelijk in hoeverre respondenten een onderscheid maakten tussen Soedan en/of Zuid-Soedan. Een FGP-medewerker zei bijvoorbeeld dat ze dat onderscheid niet maakten, een interview op 10 januari 2025.

Politiediensten en magistraten in meerdere gerechtelijke arrondissementen ondervinden dat het daardoor vaak moeilijk is om vooral mannen eenduidig als ‘slachtoffer’ of als ‘dader’ te identificeren, wat het onderzoek en de vervolging complex maakt.

Small boats

Een tweede belangrijk domein waarop magistraten en FGP's zich richten, betreft de zogenaamde *small boats*. In de publieke opinie is het vooral dit beeld, van grote groepen migranten op te kleine opblaasbare bootjes op zee, dat is uitgegroeid tot hét symbool van mensensmokkel. Sinds de Brexit heeft deze smokkelmethode voor de oversteek van het Kanaal zich bovendien razendsnel ontwikkeld als een nieuw actieterrain van criminele organisaties.⁶⁴ Smokkelnetwerken maken daarbij gebruik van niet-zeewaardige rubberbootjes, slecht functionerende buitenboordmotoren, en goedkope zwemvesten die alleen “voor het zwembad”⁶⁵ bedoeld zijn. Steeds vaker worden die zwemvesten zelfs vervangen door fietsbinnenbanden, om politiecontroles te omzeilen.⁶⁶ Franse en Britse reddingsdiensten moeten geregeld uitrukken als de, vaak zwaar overladen, rubberbootjes op zee in moeilijkheden komen. Volgens *The Migration Observatory* werden er tussen 2018 en juni 2025 al minstens 152 overlijdens geregistreerd onder opvarenden.⁶⁷ Geïnterviewde magistraten en FGP-medewerkers beschouwen deze *small boats* dan ook unaniem als prioritaire dossiers, waarbij het leven van gesmokkelde personen ernstig in gevaar wordt gebracht. Tijdens de interviews werden zo een aantal cases vermeld waarbij mensen in de bijzondere beschermingsprocedure waren gestapt nadat ze waren tegengehouden door de politie om in een bootje te stappen (zie ook sectie 1.3.1. A gebaseerd op de dossieranalyse).⁶⁸

Volgens professionals blijft de impact van deze gevaarlijke smokkelmethode op een brede toepassing van het smokkelstatuut over het algemeen evenwel gering. De Belgische kust wordt zelden gebruikt als vertrekpunt. Volgens een medewerker van de wegpolitie

64 Deze breed gedragen ervaring van geïnterviewde magistraten, de wegpolitie en FGP's wordt bevestigd door recent onderzoek. Zie Brooks, T. (2023). *Sea change on border control: a strategy for reducing small boat crossings in the English Channel*; Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Small boats, big business. The industrialization of cross-channel migrant smuggling*; Mayblin, L. et al. (2024). “Small boats, big contracts: extracting value from the UK's post-Brexit asylum ‘crisis’”, *The Political Quarterly*, 95 (2), pp. 253-262.

65 Stelling van een referentiemagistraat mensensmokkel, interview op 2 februari 2025.

66 Interviews met twee FGP-medewerkers, 25 februari; twee FGP-medewerkers, 4 maart; een referentiemagistraat mensensmokkel, 11 februari 2025.

67 The Migration Observatory (2025). Briefing. People crossing the English Channel in small boats, p. 10. *People crossing the English Channel in small boats - Migration Observatory - The Migration Observatory* (geraadpleegd op 13/08/2025).

68 Interviews met medewerkers van drie gespecialiseerde centra op 6 december 2024, 10 maart en 3 april 2025; en met een referentiemagistraat mensensmokkel, 17 maart 2025.

zouden er in 2024 maar twee bevestigde vertrekken zijn geweest.⁶⁹ De zee is er te ruw, en het kustlandschap open en overzichtelijk, met weinig beschutte plekken om ongemerkt bootjes te water te laten. Bovendien is de afstand tot het VK aanzienlijk groter (gemiddeld zo'n 100 km) in vergelijking met de oversteekroutes vanuit steden in Noord-Frankrijk, zoals Calais (34 km), Duinkerke (40 km) en Boulogne-sur-Mer (50 km). De boten vertrekken daarom vooral vanuit Frankrijk, waar het Belgische smokkelstatuut niet van toepassing is aangezien men alleen in aanmerking kan komen voor het statuut als de feiten zich op Belgisch grondgebied voordeden. Belgische FGP's en magistraten concentreren zich daarom voornamelijk op de doorvoer van nautisch materiaal, dat vaak vanuit Duitsland via de Belgische snelwegen naar de stranden van Noord-Frankrijk wordt gebracht. Het gaat daarbij om rubberboten, pompen, buitenboordmotoren, jerrycans, zwemvesten, en fietsbinnenbanden. Een duidelijk profiel van de personen die op de Noord-Franse stranden met dat materiaal in zee gaan, krijgt men evenwel zelden. Tijdens politieonderzoeken duiken meestal slechts vage referenties op aan het aantal mensen per boot dat verwacht wordt om de oversteek te maken, maar zelden concrete identiteiten of namen. Dat gebrek aan kennis werd door een referentiemagistraat mensensmokkel omschreven als "een moeilijk gegeven".⁷⁰ Magistraten gebruiken daarom vaak formuleringen als 'mensensmokkel met verzwarende omstandigheden ten aanzien van onbekenden', 'een onbekend aantal niet-geïdentificeerde slachtoffers' of 'niet-nader-te-bepalen personen'. Een FGP-medewerker legt uit hoe ze het aantal onbekende smokkelslachtoffers wel proberen te kwantificeren in strafdossiers:

"Dan horen wij bijvoorbeeld [de smokkelaar] op de [telefoon]tap, die tegen de slachtoffers [of tegen andere smokkelaars] zegt: 'kijk, (...) bij ons, een boot vertrekt niet onder de 25 man (...)'. Ja, en als we dan kunnen aantonen dat er negen boten vertrokken zijn door die organisatie, dan rekenen ze [in de strafvordering]: 9 x 25 man." (FGP-medewerker, 27/01/2025)

Het profiel van de chauffeurs die het nautische materiaal vervoeren, is wel vaker duidelijk. Meestal gaat het om mensen met een migratieachtergrond die in Duitsland in onwettige verblijfssituaties leven, of een tijdelijk statuut hebben als asielzoeker of vluchteling. Syrische en Iraakse nationaliteiten (soms van Koerdische afkomst) worden vermeld als profielen die de wegpolitie geregeld intercepteert.⁷¹ Meerdere respondenten bevestigen dat hier mogelijk mensen tussen zitten die vroeger zelf gebruik hebben gemaakt van smokkeldiensten, en nu vanuit een precaire financiële situatie een logistieke rol opnemen in het faciliteren daarvan. De meeste chauffeurs blijken als 'kleine schakels' echter amper informatie te bezitten over hun opdrachtgevers, de bredere smokkelnetwerken, of over de personen die de oversteek met de *small boats* zullen maken. De omslag van een 'slachtoffer'- naar een 'dader'-profiel bij de chauffeurs werd door een referentiemagistraat mensensmokkel wel in verband gebracht met een evolutie die zich zou hebben voorgedaan sinds de Europese migratiecrisis van 2015. In de strafzaken die hij behandelt, merkt hij dat mensen die toen een beroep deden op smokkeldiensten om naar Europa te komen vanuit precaire financiële en verblijfsituaties nu soms een rol opnemen binnen diezelfde smokkelnetwerken.

"En dan zien we bijvoorbeeld dat [de gesmokkelden] van 2015-'16 nu gerekruteerd worden om zelf mee te doen aan georganiseerde mensensmokkel....hun deel daarin te doen, en dan krijgen ze daar cash voor, en je leest altijd hetzelfde hé: mensen met een beperkt inkomen, of een vervangingsinkomen, die op die manier hun geld verdienen." (referentiemagistraat mensensmokkel, 24/02/2025)

69 Interview met een medewerker van de wegpolitie, 14 februari 2025.

70 Interview met een referentiemagistraat mensensmokkel, 17 maart 2025.

71 Over de dominantie van Koerdische netwerken van mensensmokkelaars die betrokken zijn bij de organisatie van transitmigratie via *small boats* naar het VK, zie: Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Small boats, big business. The industrialization of cross-channel migrant smuggling*, pp. 6-16.

Documentfraude

Een derde belangrijk actieterrain in de ‘strijd tegen mensensmokkel’ spitst zich toe op wat een FGP-medewerker “*pseudo-legale migratie*” noemde.⁷² In dit rapport zal de term documentfraude worden gebruikt om te verwijzen naar het gebruik van valse of vervalste Europese identiteits- en verblijfsdocumenten, maar ook van gestolen of uitgeleende echte documenten waarmee migranten proberen de Schengenzone binnen te komen of er onopgemerkt in rond te reizen. Politiediensten richten zich daarbij op de interceptie van mensen die zich met dergelijke documenten aanbieden bij aankomst of vertrek in België aan internationale grenscontroles (zoals luchthavens, zeehavens of de Eurostar naar het VK). Daarnaast probeert men te verhinderen dat mensen überhaupt aankomen in België, onder meer via internationale samenwerkingsverbanden in functie van de opsporing en de vervolging van criminele organisaties die zich toeleveren op de fabricatie van en de handel in deze documenten.

Op basis van de interviews lijken professionals van verschillende gerechtelijke arrondissementen erg diverse ervaringen te hebben met de problematiek van mensensmokkel via documentfraude. Terwijl men via Brussels Airport Zaventem hier al langer mee geconfronteerd wordt, ervaart men in andere regio's een afname, en in nog andere regio's dan weer een stijging in de afgelopen jaren. In Oostende en Zeebrugge, bijvoorbeeld, intercepteerde men vroeger geregeld passagiers die (al dan niet begeleid door een smokkelaar) via *look-alike* identiteits- en reisdocumenten de grenscontroles richting het VK probeerden te passeren, maar dat stopte met het einde van de ferryverbindingen in respectievelijk 2012 en 2021.⁷³ Professionals uit twee arrondissementen merken een stijging van hun werklast in dit domein. Een FGP-medewerker kaderde deze evolutie in een algemeen stijgende aandacht voor de problematiek sinds de terroristische aanslagen van 2016, waarbij de daders gebruikmaakten van valse identiteitsdocumenten.⁷⁴ Documentfraude is immers niet alleen het actieterrain van professionals die werken rond mensensmokkel, maar ook van zij die zich specialiseren in de strijd tegen terrorisme, witwaspraktijken, drugscriminaliteit of sociale fraude. Twee andere FGP-medewerkers vertelden dat de problematiek van *small boats* en parkingsmokkel

de voorbije jaren minder prominent werd in hun arrondissement, waardoor ze zich sindsdien ook kunnen toespitsen op documentfraude. Dat ze vroeger minder op documentfraude focusten, verklaarden ze door hun prioriteiten toe te lichten:

“Onze prioriteit gaat natuurlijk naar die fenomenen waarin dat de mensenlevens groot gevaar lopen, zoals indertijd de vrachtwagens en de *small boats* naderhand. En die valse documenten problematiek... dat zijn vormen van smokkel waarbij de slachtoffers veel minder gevaar lopen, omdat die gebruik maken van transportmiddelen die jij en ik alle dagen gebruiken. Het vliegtuig, een gewone personenwagen, dus die gevaargraad dat jou iets overkomt is veel lager. Terwijl met die vrachtwagens, je kan stikken in de vrachtwagen. Dikwijls waren dat koelwagens, dus dat was de prioriteit. Of met die *small boats* natuurlijk, heel veel ongevallen op zee. Vandaar dat daar altijd onze prioriteit naartoe gaat.” (FGP-medewerker, 27/01/2025)

⁷² Interview met een FGP-medewerker, 2 april 2025.

⁷³ Interviews met een FGP-medewerker in maart en een referentiemagistraat mensensmokkel in februari 2025. Zie ook Lingier, W. (2020). De gevolgen van de Europese transmigratie voor de maritieme wereld (masterthesis), 39. https://scripties.hzs.be/Repository/Eindwerk_Definitief_1198_1611329088.pdf; Van Gijsegem, T., Vanwalleghem, E. en Outters, A. (2020, oktober 2). Einde van een tijdperk: laatste ferryverbinding tussen België en Verenigd Koninkrijk stopt definitief. VRT. <https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2020/10/02/laatste-ferryverbinding-tussen-belgie-en-groot-brittannie-stoppe/>.

⁷⁴ Interview met een FGP-medewerker, 2 april 2025.

Deze profielschets van gesmokkelde personen in combinatie met documentfraude kwam vaak terug tijdens de interviews. De professionals die werden geïnterviewd voor dit onderzoek worden voornamelijk geconfronteerd met documentfraude als het gaat over mensensmokkel via de luchtvaart. Zij beschouwen dit unaniem als een dure en veilige manier van reizen. Een parketmagistraat stelde dat hij documentfraude weinig ziet terugkomen binnen de actieterreinen van parkingsmokkel en *small boats*, omdat mensen via deze goedkopere *modi operandi* doorgaans zonder geldige documenten⁷⁵ reizen.⁷⁶ De relevantie van mensensmokkel via documentfraude voor het smokkelstatuut beschouwen professionals daarom als gering. Uitzonderingen daarop zijn minderjarigen (zoals bijvoorbeeld in het kader van frauduleuze adoptiepraktijken), of erg kwetsbare profielen die zich als dusdanig kenbaar maken – wat volgens een medewerker van de luchtvaartpolitie zelden gebeurt.⁷⁷ In twee arrondissementen richten FGP-afdelingen en magistraten zich bovendien voornamelijk op de opsporing van smokkelnetwerken die identiteitsdocumenten vervalsen en aanbieden aan migranten (vanuit België of het buitenland). Zij krijgen weinig zicht op de mensen die effectief met de documenten naar België (zullen) reizen, en komen amper in fysieke interactie met gesmokkelde personen. Afgezien van de locaties van waaruit deze mensen afreizen – vooral West- en Oost-Afrikaanse landen – krijgt men ook weinig zicht op hun profiel. Net als bij het actieterrein rond de problematiek van *small boats* werkt men hier daarom met formuleringen als ‘niet-geïdentificeerde slachtoffers’:

“Wij hebben heel weinig in mensensmokkeldossiers echt geïdentificeerde slachtoffers. Meestal gaan we dat dan aan de hand van [het] aantal gaan bepalen. Dus vermelden wij in onze dagvaarding: ‘Vijftig niet-geïdentificeerde slachtoffers’. Of allee ja, da’s een heel moeilijke oefening, hoor. Ik heb twee recente uitspraken erop nagekeken en dat waren ook, ja, zonder namen. Dus naar profielen van uw slachtoffers in mensensmokkelzaken heb je heel vaak het raden naar ‘wie is dat nu?’” (referentiemagistraat mensensmokkel, 17/03/2025)

Echter, zowel professionals die werken op dossiers naar aanleiding van een politie-interceptie als diegenen die werken met niet-identificeerbare personen zijn het erover eens dat het vaak gaat over profielen van mensen die verblijfsintenties hebben, en bijvoorbeeld bij aankomst een asielaanvraag indienen. Palestijnen en Afghanen zijn nationaliteiten die de jongste jaren geregeld worden geïntercepteerd. Het maakt documentfraude tot een vorm van mensensmokkel met een zeker spanningsveld: enerzijds is het voor magistraten en FGP-medewerkers een moeilijk te doorgronden onderzoeksveld, anderzijds komen hier wel mensen in beeld met verblijfsintenties en die mogelijk informatie kunnen verschaffen over de smokkelnetwerken. Toch vertaalt zich dat volgens professionals nauwelijks in een rol voor het smokkelstatuut: omdat de betrokken personen niet identificeerbaar zijn, zich (nog) niet in België bevinden, en omdat de relatief veilige reisomstandigheden ertoe leiden dat de situatie doorgaans niet wordt beschouwd als mensensmokkel met verzwarende omstandigheden.

75 I.e. identiteitsdocumenten die gelinkt zijn aan een wettig verblijf in België.

76 Interview met een referentiemagistraat mensensmokkel, 11 februari 2025. Al zijn er altijd uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld de zogenaamde ‘garantie’-pakketten binnen parkingsmokkel waarbij een hoge prijs betaald wordt; of de zogenaamde ‘double-boarding’-methode waarbij mensen een traject afleggen via verschillende transportmodi. Interviews met een referentiemagistraat mensensmokkel op 29 januari, twee FGP-medewerkers op 10 januari, en een FGP-medewerker op 2 april 2025.

77 Interview met een medewerker van de luchtvaartpolitie, 7 maart 2025.

1.2.3. De *nexus* mensensmokkel-mensenhandel

Professionals zijn het erover eens dat er in het statuut mensensmokkel veel mensen stappen die aanvankelijk via mensensmokkel in België zijn terechtgekomen. Hoewel het gaat om twee juridisch onderscheiden misdrijven, kunnen smokkelsituaties een opstap vormen naar latere vormen van uitbuiting. Magistraten en FGP-medewerkers erkenden dat een deel van de dossiers mensenhandel ook realiteiten van mensensmokkel bevat.

Toch worden mensensmokkel en mensenhandel in de praktijk vaak als twee gescheiden werelden benaderd. Magistraten en FGP-medewerkers benadrukken dat criminele organisaties, hun *modi operandi*, en de betrokken actoren sterk kunnen verschillen. Bovendien worden strafonderzoeken naar mensensmokkel vaak door het parket gevoerd, terwijl vormen van mensenhandel veeleer door het arbeidsauditoraat worden behandeld. Volgens een advocaat gespecialiseerd in dossiers rond mensensmokkel bestaat daardoor soms de reflex om zich niet met de 'andere' materie bezig te houden, zelfs wanneer daders en/of slachtoffers zich in die beide domeinen situeren.⁷⁸ Zo leiden vaststellingen van illegale tewerkstelling in restaurants, op bouwerven, of in andere sectoren soms tot een strafonderzoek naar economische of seksuele uitbuiting, maar wordt het voorafgaande smokkeltraject niet altijd onderzocht.

Waar de overlap wél in beeld komt, speelt de logica van het strafrechtelijke onderzoek vaak een centrale rol. Magistraten en FGP-medewerkers legden uit dat het onderzoek vaak gestuurd wordt door wat haalbaar is om te bewijzen: de opsporing en de vervolging van internationale smokkelnetwerken vereisen internationale samenwerking, financiële analyses en bewijzen van een vermogensvoordeel.⁷⁹ Uitbuiting op het Belgische grondgebied (bijvoorbeeld in een bedrijf, een fabriek, of de prostitutie) laat zich soms duidelijker en directer vaststellen. In andere dossiers gebeurt het omgekeerde: wanneer 'mensonwaardige omstandigheden' moeilijker aantoonbaar blijken, wordt er gewerkt met de kwalificatie mensensmokkel.⁸⁰ Zowel FGP-medewerkers als magistraten vertelden dat dossiers ook soms worden opgesplitst of samengehouden om strategische redenen. Medewerkers van twee gespecialiseerde centra merken bovendien dat elementen van mensensmokkel soms pas tijdens de begeleiding aan het licht komen.⁸¹

Medewerkers van de gespecialiseerde centra en van de Cel Kwetsbaren wijzen erop dat deze strafrechtelijke logica een impact heeft op de manier waarop slachtoffers officieel worden geregistreerd. Zodra iemand formeel wordt opgenomen in de procedure en een bepaald statuut wordt toegekend, wordt die registratie in de databank van MINTEH niet meer aangepast.⁸² Met andere woorden: wanneer een persoon eerst als slachtoffer van mensenhandel wordt geregistreerd, maar later blijkt dat de feiten veeleer op mensensmokkel slaan (of omgekeerd, of dubbel), wordt die informatie niet retroactief gecorrigeerd. Voor de slachtoffers heeft dat weinig gevolgen: de te doorlopen procedure en hun rechten blijven gelijk. Het betekent wel dat slachtoffers binnen dossiers die in de praktijk hybride vormen van uitbuiting en mensensmokkel bevatten cijfermatig maar in één categorie zichtbaar worden. De uiteindelijke statistieken zijn met andere woorden geen exacte weergave van het aantal smokkelslachtoffers dat in de procedure stapt, maar weerspiegelen ook de keuzes die magistraten en FGP-medewerkers maken tijdens de opsporing en de vervolging van daders.

78 Gesprek met een advocaat, 7 januari 2025.

79 Interview met een referentiemagistraat mensensmokkel, 11 februari 2025.

80 Interview met een substituut-arbeidsauditeur, 12 februari 2025.

81 Interviews met medewerkers van gespecialiseerde centra op 10 maart en 3 april 2025.

82 Interview met een medewerker van de dienst MINTEH, 10 april 2025.

case A Langdurige transitsmokkel met geweldsescalatie

Dit dossier illustreert de klassieke en langdurige parkingsmokkel vanuit België, waarbij er minstens 44 slachtoffers zijn geïdentificeerd (mannen, vrouwen en zeker twee minderjarigen). De meesten onder hen waren Iraniërs die naar eigen zeggen reisden vanuit Iran, via Turkije en Griekenland, om vanuit België een oversteek te maken naar het Verenigd Koninkrijk. De slachtoffers betaalden 1.500 euro voor deze laatste oversteek waarbij er gebruik werd gemaakt van inklimming in geparkeerde vrachtwagens. In tussentijd verbleven de betrokkenen tot 8 maanden in *safehouses* in Antwerpen en in Brussel. Na ongeveer 10 mislukte pogingen eisten twee Irakese mannen hun geld terug, waarna ze in het ziekenhuis terechtkwamen door geweld van de smokkelaar. Pas na deze escalatie meldden ze zich als slachtoffer. Daarnaast vroeg een gezin met kinderen van 8 en 13 jaar het statuut aan (in documenten stelselmatig benoemd als 'statuut MH'). De twee mannen verdwenen kort na de opstart van de procedure. Het gezin verkreeg initieel een attest van immatriculatie maar finaal werd 'stopzetting begeleiding' gemeld, zonder verdere toelichting van de redenen.

case B Familiale uitbuiting onder voorwendsel van studie

Een tante die samenwoont met haar Belgische man nodigde in 2016 haar 25-jarige nicht uit Kameroen uit om naar België te komen met beloftes over studies. De jonge vrouw kwam met een geldig studentervisum (via Kameroen, Ethiopië naar Frankrijk en werd vervolgens opgehaald met de wagen om richting België te reizen). In werkelijkheid werd ze na het vervallen van haar visum naar eigen zeggen gedwongen om zware interimarbeid te verrichten onder de identiteit van een andere persoon, waarbij haar loon grotendeels werd ingehouden door de familie. De rechtbank identificeerde pogingen tot seksuele uitbuiting en mogelijk gedwongen draagmoederschap omdat de tante en haar man zelf geen kinderen zouden kunnen krijgen. De jonge vrouw liep weg en kwam zelf bij de politie het smokkelstatuut vragen. Het echtpaar werd veroordeeld voor mensensmokkel met verzwarende omstandigheden met verwijzingen naar het faciliteren van illegaal verblijf. De rechtbank weerhield de verzwarende omstandigheid misbruik van de kwetsbare toestand van het slachtoffer gezien de onwettige/precaire administratieve toestand van het slachtoffer, waarbij haar tijdelijke verblijfsvergunning, afwezigheid van een eigen inkomen en het feit dat ze een jonge vrouw was ervoor zorgden dat ze geen andere echte en aanvaardbare keuze had dan zich te laten misbruiken. De vrouw verkreeg een verblijfsvergunning (B-kaart).

case C Luchthavensmokkel met gestolen documenten

Een Somalische meerderjarige man die zelf in Stratford (VK) woont werd op een regionale luchthaven tegengehouden toen hij twee Somaliërs (een meerderjarige vrouw en een minderjarige jongeman) met gestolen Britse paspoorten naar Engeland probeerde te vliegen tegen betaling. De paspoorten waren geselecteerd op basis van de fysieke gelijkenis met de betrokkenen. De beide slachtoffers traden op als burgerlijke partij en eisten een schadevergoeding. De man werd veroordeeld tot 1 jaar gevangenisstraf en 1.000 euro boete, de slachtoffers kregen een symbolische schadevergoeding van 1 euro (in plaats van de gevraagde maar verder niet juridisch onderbouwde 10.000 euro). De beide slachtoffers ontvingen een B-kaart.

case D Georganiseerde parkingsmokkel met complexe dader-slachtofferdynamiek

Een goed georganiseerd Indo-Pakistaans netwerk met een duidelijke verticale rolverdeling faciliteerde de smokkel van tientallen personen vanuit India en Pakistan naar België om vervolgens via Duinkerke of Zeebrugge door te reizen naar het Verenigd Koninkrijk. De centrale organisator werd al in het verleden veroordeeld tot 8 jaar gevangenisstraf wegens mensensmokkel met verzwarende omstandigheden. Het netwerk kende een internationale dimensie en gebruikte codetaal in de communicatie. Voor de overtocht (overwegend via vrachtwagens) werd er doorgaans zo'n 2.250 euro gevraagd maar er was ook een dynamiek aanwezig waarbij verschillende slachtoffers transformeerden tot facilitators. Dit betekent dat deze personen een rol opnamen binnen de smokkelonderneming (bijvoorbeeld als chauffeur) in ruil voor hun eigen gratis of goedkopere overtocht. Een meerderjarige man die naar eigen zeggen zijn gezin in het Verenigd Koninkrijk probeerde te bereiken stapte in het statuut en legt omstandige verklaringen af die bijdragen aan het lopende strafonderzoek. Hij bekommt uiteindelijk een B-kaart.

case E Maritieme noodsituatie met statusverwarring

Een rubberboot met 24 personen afkomstig uit Irak en Iran dreef twee nachten op zee tussen Duinkerke en Zeebrugge met een kapotte motor en maakte water. Uiteindelijk verstuurden de opvarenden een noodoproep. Initieel werd voor vier slachtoffers de procedure met het oog op het bekomen van het smokkelstatuut opgestart. Een ervan – een meerderjarige man uit Irak – verklaarde erna spontaan dat hij betrokken was bij smokkelpraktijken. Volgens zijn relaas was hij zelf een 'transmigrant' die naar het VK wilde maar werd hij in tussentijd door de (zes) smokkelaars ingezet om tegen betaling mensen te begeleiden naar de stranden. Hij stelde dat er aanvankelijk 40 mensen aan boord waren maar dat het vaartuig moest terugkeren omdat het water maakte. De 24 opvarenden die overbleven zijn dan wel vertrokken maar bleven op water dobberen zonder eten en drinken nadat de motor het had begeven. De man werd aangesproken door de opvarenden omdat hij de inschepping faciliteerde en hij kon na een tijd (zodra er ontvangst was) de hulpdiensten contacteren. De betrokkene kreeg initieel een Bijlage 15 maar na zijn verklaringen kwam er 'stopzetting begeleiding' en werd hij minder meewerkend, kwaad en emotioneel. De man in kwestie werd vervolgens de enige beklaagde in de zaak. Drie van de 23 slachtoffers – allen mannen in de twintig uit Irak – verkregen verblijfsdocumenten waaraan gerefereerd wordt als 'slachtofferstatuut mensenhandel', hoewel het mensensmokkel betrof. De drie slachtoffers in het statuut stelden zich ook burgerlijke partij, net als een van de gespecialiseerde centra. De beklaagde kreeg uiteindelijk 6 jaar gevangenisstraf ondanks zijn eigen positie als transmigrant. De verzwarende omstandigheden die werden weerhouden betroffen de kwetsbare toestand van de slachtoffers, het opzettelijk of door nalatigheid het leven van anderen in gevaar brengen en criminele organisatie (ongeacht of de betrokkene een leidende rol had of niet, aldus het vonnis). De drie slachtoffers verkregen het slachtofferstatuut en hiermee een B-kaart.

1.3. De aard van de strafdossiers als context waarin het smokkelstatuut wordt toegepast

De perspectieven van de professionals worden ten dele bevestigd en ten dele genuanceerd als we de inhoud van de bestudeerde strafdossiers waarin er minstens één persoon in het smokkelstatuut stapte in beschouwing nemen. Teneinde de lezer eerst op een kwalitatieve wijze een inkijk te geven in de context van de strafzaken, werden enkele dossiers zorgvuldig geselecteerd als illustraties die meermaals in het rapport aan bod komen. Deze dossiers weerspiegelen de diversiteit in de steekproef op het vlak van de aard en de omvang van de feiten, profielen van de slachtoffers, periode, locatie en het verloop van de procedure met het oog op het bekomen van het smokkelstatuut. Er is bewust voor gekozen om het type dossiers weer te geven die vaker terugkomen in de steekproef en niet specifiek te focussen op enkele grote en gekende maar uitzonderlijke cases (zoals bijvoorbeeld het Essex-dossier of het dossier waarbij de kleine Mawda omkwam).

1.3.1 Feiten inzake mensensmokkel met verzwarende omstandigheden

A. Aard van de smokkelfeiten

Op het vlak van de *modus operandi* is zogenaamde parkingsmokkel inderdaad dominant in de onderzochte dossiers (in 28 van de 54 dossiers wordt er daarvan melding gemaakt) (cf. prioritaire actiedomeinen genoemd door de geïnterviewde professionals). Het beschreven smokkeltype impliceert transit naar het Verenigd Koninkrijk door inklimming in (vracht)wagens op parkings langs de snelwegen, veelal zonder medeweten van de chauffeurs. De smokkelaars rekenen bedragen aan die variëren van enkele honderden tot enkele duizenden euro om migranten te begeleiden naar de parkings, de sloten te openen en zich te verstoppen in de voertuigen. De prijs varieert onder meer afhankelijk van het feit of er sprake is van ‘garantiesmokkel’, dat wil zeggen de belofte van herhaalde pogingen tot de oversteek slaagt.⁸³ In meerdere gevallen is er ook sprake van opvang in zogenaamde *safehouses* tijdens transit, wat weleens resulteert in een langdurig verblijf (met voorbeelden van een verblijf tot wel acht maanden, waarbij er in die periode een tiental smokkelpogingen worden ondernomen). Case D aangehaald hierboven illustreert dit patroon met een netwerk dat systematisch tussen november 2014 en juni

2015 tientallen migranten afkomstig uit India en Pakistan via etablissementen in Brussel naar parkings begeleidde voor transport naar het VK (via Duinkerke of Zeebrugge).

Ook zijn er enkele dossiers die privévervoer in personenwagens omvatten (in 8 van alle bestudeerde dossiers wordt er daarvan melding gemaakt). Afhankelijk van de organisatiegraad faciliteren sommige netwerken zowel de overtocht met vrachtwageninklimming als het vervoer in personenwagens, dat laatste tegen aanzienlijk hogere prijzen. In meerdere dossiers was er evenwel sprake van privévervoer dat individueel en op *ad hoc* basis werd georganiseerd, soms uitgevoerd door familieleden en kennissen (zie ook *infra* voor een verdere toelichting over de omvang en de ernst van de bestudeerde strafzaken).

Drie dossiers in de steekproef betreffen *small boats* en rubberbootoversteken via de Noordzee. Al deze dossiers vertonen bijzonder gevaarlijke vormen van smokkel. Zo is er bijvoorbeeld een dossier waarin 23 personen twee nachten op zee doorbrachten met een kapotte motor, zonder adequate veiligheidsmiddelen (case E, *supra*). Of een dossier waarbij men een oversteek vanuit Nieuwpoort of Koksijde naar het VK probeerde te maken met een rubberboot van ongeveer 9 meter lang, uitgerust met ongeschikte reddingsvesten en onvoldoende brandstof voor de volledige oversteek. Smokkelvormen waarbij vooral het vervoer van nautisch materiaal kwam kijken (cf. interviewbevindingen) waren afwezig in de bestudeerde strafdossiers, wellicht omdat deze werkwijze relatief recent onder de aandacht van de ordediensten kwam, terwijl de dossiers opgenomen in de steekproef afgesloten waren tussen 2008 en 2022.

Daarnaast omvatten zeventien dossiers vormen van documentfraude teneinde de reis en/of het verblijf te faciliteren, waarbij er gebruik wordt gemaakt van valse documenten ofwel authentieke documenten toebehorend aan derden (‘*look-alike*-documenten’, waarvan case C exemplarisch is). Dat staat in contrast met de perceptie van professionals in de interviews, die documentfraude doorgaans niet beschouwen als een domein waarin het smokkelstatuut relevant is vanwege de relatief veilige reisomstandigheden (cf. *supra*). Grotendeels gaat het om vliegtuigreizen met gebruik van valse paspoorten of onder identiteit van anderen, waarbij er hogere bedragen (variërend tussen 8.000 en 25.000 euro) worden gevraagd.

Ook is er voor documentfraude vaker een bijkomende tenlastelegging “valsheid in geschrifte” aanwezig naast het faciliteren van illegale binnenkomst, reis of verblijf. Meerdere grotere smokkelnetwerken boden overigens verschillende opties aan: bijvoorbeeld smokkel in persoonsvoertuigen of vliegtuigreizen waarbij er eveneens gebruik wordt gemaakt van vervalste documenten. Naast een enigszins geprofessionaliseerd aanbod gaat het

⁸³ Voor meer info rond praktijken van “garantiesmokkel”, zie bijvoorbeeld de dossieranalyses rond mensensmokkel in de Jaarverslagen Mensenhandel en mensensmokkel van Myria (2015, 2016, 2018).

evenwel ook om *ad hoc* regelingen waarbij familieleden of kennissen elkaar documenten bezorgen, bijvoorbeeld met het oog op visa-aanvragen vanuit het buitenland of verblijfsvergunningen in België.

Opvallend zijn acht dossiers waarin er sprake was van identiteitswisseling voor tewerkstelling (in drie dossiers ging het zelfs uitsluitend over deze praktijk, zonder andere vormen van migratie- of verblijfsfacilitatie). Het gaat dan om inschrijvingen via uitzendbureaus voor fysiek zware arbeidersjobs met preciaire contracten, gebruikmakend van identiteitsdocumenten van derden (*look-alikes*). Sommige dossiers rond zulke vormen van identiteitswissel met het oog op tewerkstelling omvatten ook enige elementen van uitbuiting: personen die arbeid verrichten staan daarbij een deel van hun loon systematisch af in ruil voor documentengebruik. Een belangrijk mechanisme bij deze overgang is afhankelijkheid: hoge schulden (*debt bondage*), betaling in schijven, inhouding van documenten, opsluiting en dreigen met geweld of vergelding. Enkele dossiers onthullen evenwel facilitatie van arbeid zonder dat er sprake is van uitbuiting of enige vormen van *debt bondage*.

Daarnaast omvatten sommige dossiers vermeend misbruik van studentenvisa voor inschrijvingen aan de universiteit, zonder dat de opleiding effectief wordt aangevat. In de beide bovenstaande types van dossiers ligt bij de vervolging de nadruk op het faciliteren van illegaal verblijf, niet op het binnenkomen van de EU of de doorreis.

Meerdere dossiers vertonen een duidelijke *nexus* met mensenhandel (acht in de steekproef, waarvan drie zelfs uitsluitend praktijken inzake mensenhandel lijken te zijn), zoals ook gesuggereerd werd in de interviews met professionals. In dossiers waarin het organiseren van de toegang of de doorreis onlosmakelijk verbonden is met mensenhandel vormt smokkel een eerste stap, waarna slachtoffers terechtkomen in seksuele of economische uitbuiting. Zo dwongen in enkele dossiers netwerken Nigeriaanse vrouwen tot prostitutie onder schuldregelingen en bedreigingen ofwel via *'loverboy'*-achtige constructies.

Opvallend is dat in veel dossiers de fenomenen mensenhandel en mensensmokkel door elkaar worden gehaald, inclusief in dossiers die om loutere facilitatie van grensoversteken gaan. Zo wordt het smokkelstatuut vaak ten onrechte "slachtoffer van mensenhandel" genoemd (zoals geïllustreerd in case E; zie ook hoofdstuk 2). Dit scheidt niet alleen moeilijkheden op het vlak van correcte terminologie maar bestendigt ook een narratief waarin de fenomenen mensensmokkel en mensenhandel door elkaar lopen en mogelijk ten onrechte worden vermengd. Daartegenover staat dat in opvallend veel documenten het begrip 'slachtoffer' bij mensensmokkel maar sporadisch

wordt gehanteerd. Er worden veeleer termen zoals 'illegalen', 'transmigranten' of eenvoudigweg 'migranten' gehanteerd, wat de beeldvorming over hen als actieve deelnemers aan irreguliere migratie versterkt. Zelfs wanneer er sprake is van schrijnende omstandigheden, hoge schulden of gevaarlijke transitpogingen, legt het discours in de dossiers vaker de nadruk op hun 'illegale status' dan op hun mogelijke slachtofferschap. Het vonnis in een van de strafzaken vat deze problematiek treffend samen:

"In deze zaak wordt men geconfronteerd met een gegeven dat ook in eerdere zaken al opdook, namelijk de dunne en veelal overlopende scheidingslijn tussen slachtoffers en daders. Nu is de term 'slachtoffer' op zich soms al wat merkwaardig, nu de mensen die zich laten overbrengen daar wel degelijk heel bewust voor opteren. Wat ze nochtans niet hebben gewild zijn de soms mensonwaardige behandeling die hen ten deel valt en de buitensporige prijzen die ze moeten betalen. Die slachtoffers worden vaak ook daders, omdat ze, om de prijs te kunnen drukken of om zelfs helemaal gratis te kunnen reizen, vaak zelf gaan meewerken. De mensen van de FGP gebruiken in hun pv's de wat eigenaardige term 'veredelde illegalen'. Een voorbeeld van die categorie is beklagde (...)"
(*vonnis dossier 82*)

B. Omvang en organisatiegraad van de smokkelfeiten

Op het vlak van de omvang van de zaken blijkt duidelijk dat een zestal dossiers erg grootschalig zijn (met telkens meer dan 100 slachtoffers). Het grootste was een Vietnamees dossier met 535 personen, gevolgd door dossiers met meer dan 100 Eritreeërs, Ethiopiërs, Iraniërs, Indiërs en Afghanen. Zo'n drie op de vier van alle slachtoffers geïdentificeerd in de dossiers worden genoemd in deze grootschalige dossiers, wat hun grote impact illustreert. De meeste dossiers betreffen minder dan tien slachtoffers, veelal gaat het om eenmalig geregistreerde mensensmokkelpraktijken, oversteek of verblijfsfacilitatie op *ad hoc* basis.

Op het vlak van de organisatiegraad konden er twaalf dossiers worden geïdentificeerd die internationaal opererende organisaties betroffen met een duidelijke hiërarchie, specialisatie en systematiek. Daarbij werden er bijvoorbeeld ook rogatoire commissies ingesteld.

Daarnaast zijn er dossiers waarin er melding wordt gemaakt van kleinere groepen met informele hiërarchieën maar zonder complexe organisatie, veelal verankerd binnen etnische gemeenschappen. Een opvallend patroon daarbij betreft personen die meewerken aan het faciliteren van de oversteek van anderen om hun eigen overtocht te bekostigen. Deze personen verblijven zelf vaak in bijzonder schrijnende situaties (bijvoorbeeld

slapen in een park, hebben te kampen met ernstige gezondheidsproblemen, ...).

Zo'n tien dossiers betreffen smokkel in familieverband of individuele gevallen. Sommige van deze zaken krijgen de vorm van familievetes: bijvoorbeeld een vrouw komt bij een vechtscheiding aangeven dat haar schoonouders haar in feite hebben gesmokkeld. Ook case B (*supra*) illustreert deze categorie van feiten in een familiale context.

Om de lezer een overzicht te geven van de onderzochte dossiers, werden hun aard en omvang weergegeven in een *fuzzy matrix* (cf. grafiek 3). De *modi operandi* (ook wanneer een dossier verschillende *modi* bevat) staan weergegeven op de x-as, de omvang en de ernst op de y-as. Hoewel het niet evident is om in een kwalitatief onderzoek de omvang en de ernst van de feiten te bepalen, werd er gebruikgemaakt van een schaal van 1 tot 3, waarbij elke case werd getypeerd naargelang van het aantal slachtoffers, het aantal beklagden en de aan- en afwezigheid van situaties waarin slachtoffers door opzet of nalatigheid ernstig in gevaar zijn gebracht. De ernst kan in zekere zin ook worden afgeleid uit de sectie "verzwarende omstandigheden" die hierna volgt.

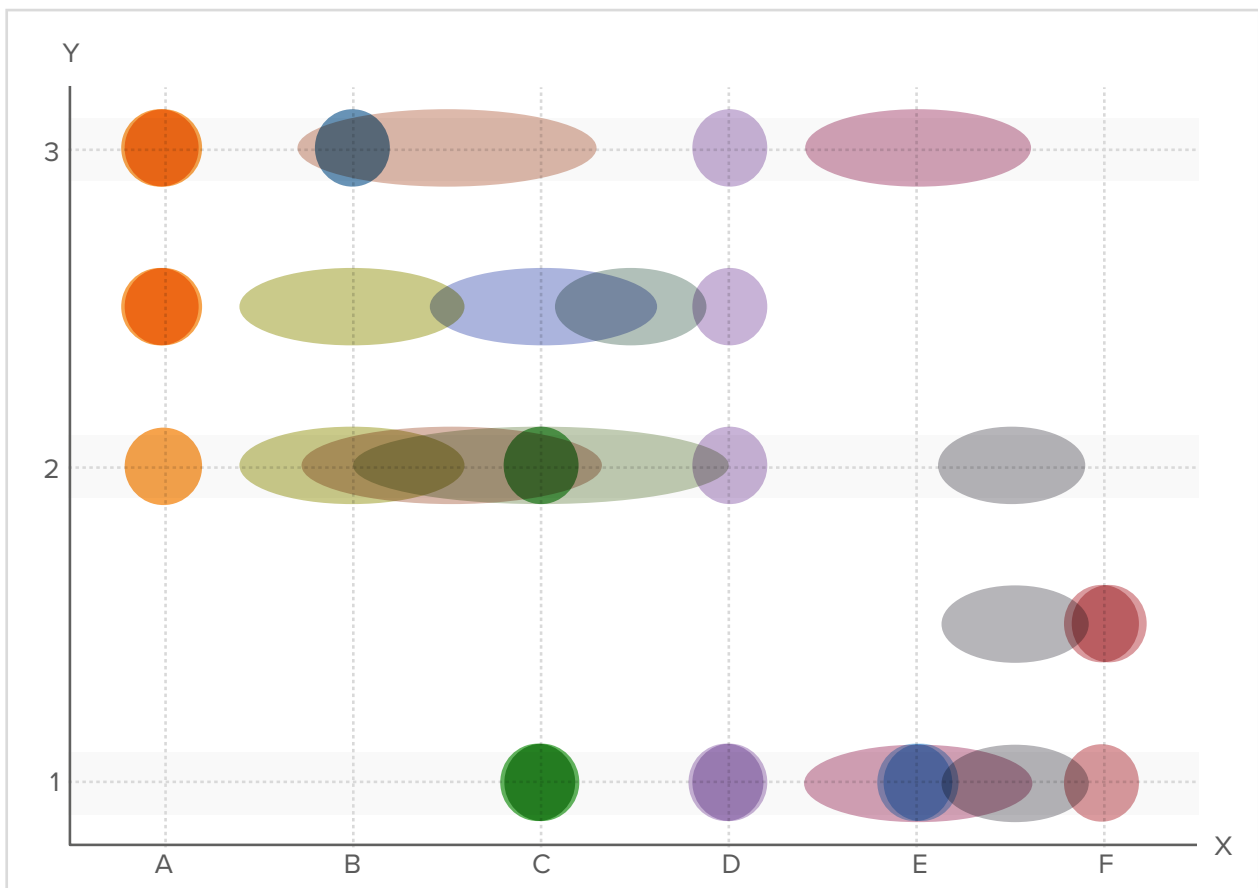
Grafiek 3: aard en omvang van smokkelfeiten in de strafdossiers

Legende

X-as: typologie modi operandi

- A: Parkingsmokkel
- B: *Small boats*
- C: Vervoer personenwagens
- D: Documentenvervalsing en -misleiding
- E: Identiteitswisseling met het oog op tewerkstelling
- F: Mensenhandel

Y-as: typologie omvang en organisatiegraad (hogere getal impliceert een hogere graad van organisatie en een grotere omvang)



C. Verzwarende omstandigheden

Alle bestudeerde strafdossiers betreffen mensensmokkel met verzwarende omstandigheden. Opvallend is dat de omstandigheid “misbruik van een kwetsbare toestand” een brede toepassing kent en in het overgrote deel van de bestudeerde dossiers voorkomt. In de meeste dossiers wordt “onwettige of precaire administratieve toestand” *a priori* als een kwetsbaarheid gezien. Formuleringen zoals “het slachtoffer had geen andere echte en aanvaardbare keuze dan zich te laten misbruiken vanwege haar tijdelijke verblijfsvergunning en precaire sociale toestand” keren vrijwel systematisch terug in de vonnissen. Dat lijkt een expansieve interpretatie te suggereren omdat slachtoffers van mensensmokkel per definitie in een situatie van een precaire verblijfspositie verkeren. Het komt evenwel nauwelijks voor dat die verzwarende omstandigheid alleen wordt weerhouden – de meeste dossiers cumuleren meerdere verzwarende omstandigheden (bijvoorbeeld “gebruik van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of dwang” of “deelneming aan een criminele organisatie”).

Bijzonder zorgwekkend is het feit dat een groot aandeel van de onderzochte dossiers minderjarige slachtoffers bevat. In maar liefst 21 van de 54 dossiers werd de verzwarende omstandigheid “het misdrijf is gepleegd ten opzichte van een minderjarige” weerhouden. De problematiek blijkt des te meer prominent als er rekening wordt gehouden met het grote aandeel niet-geïdentificeerde slachtoffers (*infra*).

In 11 dossiers in de steekproef werd de verzwarende omstandigheid “het leven van het slachtoffer is opzettelijk of door grove nalatigheid in gevaar gebracht” weerhouden. In de praktijk ging het om uiteenlopende maar steevast ernstige situaties: zoals aangehaald in case E; of bijvoorbeeld situaties waarin de bestuurder uit een rijdend voertuig springt of op de politie inrijdt, terwijl er gesmokkelde personen in het voertuig zitten.

In twee breed bekende en uitzonderlijke dossiers is er sprake van overlijdens bij de slachtoffers. Een dossier betreft de peuter die omkwam door een dodelijk politieschot tijdens een achtervolging. Een dossier gaat over het overlijden van 39 Vietnamese onderdanen in een koelwagen.

1.3.2. Profielen van (potentiële) smokkelslachtoffers

Personen in het slachtofferstatuut

De 82 slachtoffernummers verkregen via de Dienst Vreemdelingenzaken (zie sectie methodologie) stemmen overeen met 101 individuen verspreid over 54 strafdossiers. Die groep vertoont een grote heterogeniteit aan profielen, toch zijn er enkele patronen duidelijk. Iran (17 slachtoffers) en Irak (14 slachtoffers) zijn veruit de grootste herkomstgroepen, gevolgd door India, Vietnam en Afghanistan. Daarnaast zijn er ook personen uit China, Albanië, Pakistan, Eritrea, Senegal, Somalië, Suriname, Turkije, Kameroen, Ghana, Nigeria, Nepal, Sri Lanka, Jordanië en Marokko in het smokkelstatuut gestapt.

De meerderheid zijn mannen, ongeveer een vijfde zijn vrouwen en in de bestudeerde dossiers waren er 17 minderjarigen in het statuut gestapt – aan aanzienlijk aandeel, zij het lang niet alle minderjarige slachtoffers vermeld in de onderzochte dossiers (i.e. inclusief diegenen voor wie de bijzondere beschermingsprocedure niet werd aangevat, zie *infra*). Ook de groep meerderjarigen bestaat overwegend uit jongvolwassenen in de twintig. In de steekproef waren er bovendien zes gezinnen (met in totaal 17 personen, onder wie meerdere zwangere vrouwen en erg jonge kinderen) die in de bijzondere beschermingsprocedure stapten.

De aanleiding voor en de omstandigheden bij het initiëren van de bijzondere beschermingsprocedure worden in detail beschreven in hoofdstuk 2, maar er kan alvast worden gesteld dat in de meeste gevallen het slachtofferstatuut werd aangeboden in situaties van acuut gevaar en in dossiers waarin er al een grootschalig onderzoek lopende was. Het statuut werd daarentegen doorgaans actief gevraagd door de gesmokkelde personen volgend op herhaalde mislukte smokkelpogingen, situaties van bedrog en/of uitbuiting.

Welke personen in het statuut stappen hangt logischerwijs samen met de beoogde bestemmingen van de betrokkenen.⁸⁴ In die zin onthult de analyse drie hoofdcategorieën van migratie-intenties. Ruwweg twee op de drie slachtoffers in het statuut hadden het VK als voorziene eindbestemming. Hun motivaties daartoe omvatten bestaande familiebanden in het VK, de verwachting van betere arbeidsmogelijkheden en het Engelstalige voordeel. Anderen hadden de intentie om in België te blijven. Deze groep omvat cases van

⁸⁴ Hierop wordt er dieper ingegaan in de sectie over de mogelijke redenen voor het vragen, aanbieden, dan wel weigeren van de procedure met het oog op het bekomen van het smokkelstatuut. In dit deel belichten we de migratie-intenties om een beter zicht te krijgen op de profielen van de personen in het statuut.

identiteitswissel met het oog op precare arbeid, (gedwongen) sekswerk, personen die via studentenvisa toegang tot het grondgebied verkregen, personen die via valse identiteitsdocumenten en complexe constructies (zoals bijvoorbeeld schijnhuwelijken) actief een verblijfsvergunning in België zochten. Tot slot is er een beperkte groep van personen die onderweg waren naar andere EU-landen (bijvoorbeeld Zweden).

(Potentiële) slachtoffers vermeld in strafdossiers die niet in het smokkelstatuut stapten

In de meerderheid van de bestudeerde strafdossiers stapte er maar één persoon in het statuut. In 14 dossiers ging het om twee tot vier slachtoffers; vier grote dossiers vermeldden vijf of zes slachtoffers voor wie de bijzondere beschermingsprocedure werd aangevat. De dossiers omvatten evenwel informatie over veel meer personen die potentieel als slachtoffer konden worden beschouwd en die leken te voldoen aan de criteria voor het smokkelstatuut, maar die om onbekende redenen niet in het statuut stapten.

Voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van deze gegevens, aangezien sommige personen niet of partieel zijn geïdentificeerd (bijvoorbeeld alleen vermelding voornaam of beschrijving van persoonskenmerken, zonder officiële identificatie), maar in de 54 bestudeerde dossiers worden maar liefst zo'n 2.000 potentiële slachtoffers vermeld, het merendeel daarvan in het kader van enkele heel grote zaken (bijvoorbeeld het Essex-dossier). De beperkte gegevens die over deze personen beschikbaar zijn vertonen een divers patroon: het gaat hoofdzakelijk om migranten uit conflict- en armoederegio's, met een sterke vertegenwoordiging van personen uit Irak, Iran en Afghanistan, aangevuld met groepen uit Syrië, Eritrea, Ethiopië en Nigeria. Daarnaast duiken ook Albanese, Kosovaarse en Surinaamse slachtoffers op, net als grote aantallen Vietnamese en Chinese migranten binnen meer georganiseerde netwerken.

De leeftijdsverdeling van potentiële slachtoffers die niet in het smokkelstatuut stapten is breed: van jonge kinderen tot volwassenen in de veertig of vijftig. Het zwaartepunt ligt evenwel bij jonge mannen tussen 20 en 35 jaar, vaak alleenreizend en in een precare administratieve en sociale situatie. Toch worden ook geregeld gezinnen met kinderen gesmokkeld. Opvallend is de structurele aanwezigheid van minderjarigen. Op basis van de onderzochte dossiers konden er minstens 100 minderjarigen worden geïdentificeerd als slachtoffers van mensensmokkel, waarbij de reële aantallen aanzienlijk hoger liggen gezien de vele niet-geïdentificeerde personen en/of de niet-vermelding van de leeftijd. Het is mogelijk dat minderjarigen die niet in het smokkelstatuut stappen via andere wegen als niet-begeleide minderjarige een verblijfstitel bekomen, maar in de strafdossiers is er weinig

informatie opgenomen over waarom het smokkelstatuut niet werd aangeboden of aanvaard en wat er dan wel is gebeurd met deze jongeren en kinderen (zie ook de interviewbevindingen, waarin de problematiek van minderjarigen als bijzonder belangrijk wordt aangemerkt). Vrouwelijke slachtoffers komen in gezinnen voor maar ook als individuele slachtoffers, waarbij er veelal sprake is van economische of seksuele uitbuiting.

De sociaaleconomische kwetsbaarheid bij (potentiële) slachtoffers

Opvallend voor zowel personen die in het smokkelstatuut stappen als andere (potentiële) slachtoffers voor wie deze bijzondere beschermingsprocedure niet werd aangevat, zijn de uiterst precare sociaaleconomische omstandigheden. Het overgrote deel van de (potentiële) slachtoffers verbleef in schrijnende woonomstandigheden: in zogenaamde *safehouses*, overnachting in de openbare ruimte, opvangcentra voor dak- en thuislozen, tijdelijk verblijf in dubieuze hotels, huisvesting bij familie (vooral in dossiers "familienetwerken" en *ad hoc* regelingen) of gekende etablissementen voor sekswerk (vooral in dossiers die een sterke *nexus* met mensenhandel kennen).

De financiële profielen van (potentiële) slachtoffers laten een opvallend contrast zien. Enerzijds betaalden sommigen exorbitante bedragen. Zo is er in enkele dossiers sprake van bedragen tussen 15.000 en 45.000 euro, waarbij de slachtoffers naar eigen zeggen familiale en gemeenschapsnetwerken mobiliseerden om het geld in te zamelen. Anderzijds werd er in de dossiers extreme economische kwetsbaarheid gedocumenteerd. Meerdere slachtoffers betaalden bijvoorbeeld bedragen van enkele honderden euro maar werkten daarbij mee aan smokkeloperaties voor korting of een gratis overtocht. Sommige van deze dossiers documenteren ernstige vormen van geweld, intimidatie en situaties van gevaar, die de betrokkenen evenwel bleven trotseren bij wat ze zagen als een gebrek aan alternatieven.

Dossiers die zich veeleer in familiaal verband afspelen of rond precare arbeid door middel van identiteitswissel brengen niet altijd onmiddellijk sociaaleconomische precariteit aan het licht. Toch gaat het vaak om langdurige en vaak geleidelijke transacties in natura of bijvoorbeeld om het afstaan van een deel van de bescheiden verdiensten, wat wijst op situaties van sterke afhankelijkheid en kwetsbaarheid.



Politie
Police

Hoofdstuk 2

Het verloop van de bijzondere beschermingsprocedure

Dit hoofdstuk bespreekt hoe de bijzondere beschermingsprocedure voor smokkelslachtoffers in de praktijk wordt opgestart en verloopt. Het analyseert de dynamieken, werkwijzen en interne besluitvormingsprocessen die vooral de opstart van de procedure kenmerken, evenals de uitdagingen waarmee professionals worden geconfronteerd.

De interviews met professionals geven vooral zicht op de aanvangsfases van de procedure: de detectie en de identificatie van smokkelslachtoffers, de interne besluitvorming rond de toekenning van het smokkelstatuut, en de omstandigheden waaronder de procedure al dan niet wordt opgestart. De gesprekken boden evenwel minder inzicht in het verdere verloop van de procedure of de begeleiding van slachtoffers door de gespecialiseerde centra. Daarvoor bleek de interviewfase te kort, de groep respondenten te klein en hun ervaringen te fragmentarisch.

De strafdossiers vullen die leemtes maar gedeeltelijk op. Omdat deze primair zijn opgebouwd ter ondersteuning van het strafonderzoek en de strafprocedure, bevatten ze vooral aanwijzingen over het moment waarop en de omstandigheden waaronder het smokkelstatuut wordt aangeboden of aangevraagd, maar nauwelijks over het verdere traject. Via de pv's konden er wel bepaalde vormen van interacties tussen gerechtelijke autoriteiten onderling en met smokkelslachtoffers worden gereconstrueerd, waaruit blijkt dat de bijzondere beschermingsprocedure werd opgestart en op wiens initiatief. Dankzij bijkomende gegevens van de Dienst Vreemdelingenzaken kon per dossier bovendien de laatst gekende stand van zaken met betrekking tot de verblijfsstatus van smokkelslachtoffers worden achterhaald. Die informatie laat toe om eveneens een beeld te krijgen van de afloop van de procedure in de onderzochte strafdossiers.

Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen uit de interviews en de strafdossiers afzonderlijk, maar volgens dezelfde logica van het verloop van de bijzondere beschermingsprocedure: detectie en identificatie van smokkelslachtoffers, gevolgd door de opstart, het verdere verloop en de afloop van de procedure met betrekking tot het smokkelstatuut. Bijzondere aandacht gaat uit naar een analyse van processen van interne professionele besluitvorming met betrekking tot de formele identificatie van smokkelslachtoffers, de initiëring en aanzet tot de opstart van de procedure, en de toekenning van het smokkelstatuut.

2.1. De procedure vanuit het perspectief van professionele actoren

Professionals hebben naar eigen zeggen relatief weinig ervaring met de bijzondere beschermingsprocedure voor smokkelslachtoffers. Meerderen onder hen zagen zich daarom genoodzaakt om in hun voorbereiding van het interview een lijst te maken van alle cases waarbij men ooit al iemand had doorverwezen naar de gespecialiseerde centra of had begeleid in de procedure. Deze lijsten waren behoorlijk kort en betroffen vaak personen die verdwenen waren op weg naar of uit de gespecialiseerde centra, hun traject nooit voltooid hadden, of na onderzoek zelf smokkelaars bleken te zijn.

2.1.1. Drie opvallende gespreksdynamieken

Alvorens dieper in te gaan op de verschillende fases van de procedure, is het belangrijk om de aandacht te vestigen op drie terugkerende dynamieken in gesprekken met professionals.

Ten eerste sprak het merendeel van de geïnterviewde professionals over 'de procedure mensenhandel', ook in relatie tot smokkelslachtoffers. Een treffende illustratie daarvan was het gesprek met een respondent die zijn schriftelijke voorbereiding op het interview 'mensenhandel' had getiteld.⁸⁵ Hoewel de procedure voor de beide categorieën van slachtoffers dezelfde is en veel van de respondenten meer ervaring hadden met de werking ervan in relatie tot slachtoffers van mensenhandel dan in relatie tot slachtoffers van mensensmokkel, was dat woordgebruik tijdens de interviews opvallend. Met uitzondering van twee personen waren diegenen die de term 'mensenhandel' gebruikten bovendien goed op de hoogte van het onderscheid, maar motiveerden zij dat taalgebruik vanuit 'een gewoonte', uit praktische overwegingen of vanuit hun grotere ervaring met mensenhandel. Ondanks het belang dat doorgaans wordt gehecht aan het maken van een duidelijk onderscheid tussen de beide fenomenen en types slachtoffers, komt deze terminologie ook terug in officiële communicatie: in jaarrapporten van de gespecialiseerde centra; op de webpagina van de DVZ over het mandaat 'mensenhandel' bij de Cel Kwetsbaren; en in het administratief verslag vreemdelingencontrole waarbij eerstelijns politiediensten de detectie van potentiële smokkelslachtoffers (en

⁸⁵ Interview met een respondent die werkt bij een door de onderzoeker geanonimiseerde dienst, maart 2025.

slachtoffers van mensenhandel) moeten signaleren via het vakje 'MH' (i.e. mensenhandel).⁸⁶

Deze discursieve fluiditeit tussen de beide fenomenen en slachtoffertypes draagt mogelijk bij tot een tweede terugkerende dynamiek: een structureel gebrek aan kennis over de procedure bij verschillende actoren die in aanraking komen met gesmokkelde personen. Hoewel de strafrechtelijke 'strijd tegen mensensmokkel' vooral wordt gevoerd door een geprofessionaliseerde pool van referentiemagistraten en gespecialiseerde FGP-afdelingen, heeft een grote groep van eerstelijnsdiensten weinig kennis over de procedure. Deze gekende uitdaging werd breed onderschreven door geïnterviewde medewerkers van verscheidene eerste- en tweedelijnsdiensten.

Een derde terugkerende dynamiek houdt verband met de multidisciplinaire samenwerking die nodig is om de bijzondere beschermingsprocedure efficiënt te laten verlopen. Veel respondenten benadrukten de nood aan een sterk en samenhangend netwerk waarin kennis, ervaringen en werkwijzen tussen verschillende actoren worden uitgewisseld. Die samenwerking werd door enkelen beschreven als een 'ketenaanpak', die niet alleen essentieel is voor de werking van de procedure, maar ook ruimer past binnen de 'strijd tegen mensensmokkel'. Een goed afgestemde keten maakt het immers mogelijk om zowel de bescherming van slachtoffers als de opsporing en de vervolging van daders te versterken (waarbij het belang van het eerste overigens vaak in functie van het tweede wordt geplaatst, cf. hoofdstuk 3). Volgens respondenten vertoont die keten evenwel hiaten. Zo is er een gebrek aan een structurele verbinding tussen politiediensten en parketten enerzijds, en meer slachtoffergerichte diensten anderzijds (waaronder de gespecialiseerde centra, humanitaire organisaties en de Dienst Voogdij). Ook de samenwerking tussen lokale politiezones, de federale bestuurlijke politie en de federale gerechtelijke politie blijkt niet altijd vanzelfsprekend. Om de keten te versterken, pleitten sommigen voor meer operationele samenwerkingsmomenten op het terrein, naast formele studiedagen en colloquia, om zo meer inzicht te krijgen in elkaars werkwijzen en de praktische afstemming te verbeteren.

2.1.2. Detectie van (vermoedelijke) smokkelslachtoffers

De omzendbrief van 2016 schrijft voor dat de "*detectie van een vermoedelijk slachtoffer duidt op het herkennen van indicaties die mogelijk wijzen op een situatie van mensenhandel/bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.*"⁸⁷ In het geval van mensensmokkel wordt daarvoor vooral gekeken naar politiediensten die verplicht zijn om indicaties van slachtofferschap te signaleren bij de DVZ, gespecialiseerde centra, de bevoegde referentiemagistraat, alsook de Dienst Voogdij als het gaat om niet-begeleide minderjarigen.⁸⁸ Uit de interviews blijkt dat professionals de betrokkenheid van andere actoren dan de politie bijzonder laag inschatten. Zo geven medewerkers van de gespecialiseerde centra aan dat zij in de praktijk vooral functioneren als tweedelijnsactoren. Vermoedelijke smokkelslachtoffers komen doorgaans bij hen terecht via een doorverwijzing van andere diensten, en veelal na politie-interventies. Het aantal personen dat op eigen initiatief hulp zoekt bij de centra ervaart men amper in het kader van mensensmokkel; en om zelf een aanwezigheid op het terrein uit te bouwen, zijn er te weinig financiële middelen en is er onvoldoende mankracht. Volgens twee medewerkers spelen humanitaire actoren die dagelijks in contact komen met migranten in onwettig of precair verblijf in theorie mogelijk een brugfunctie⁸⁹, maar ook daar lijkt de betrokkenheid beperkt.

Wat de rol van eerstelijnsdienstpolitiediensten betreft, vallen er volgens respondenten evoluties en regionale verschillen op te merken. Volgens respondenten bij meerdere parketten en politiediensten in Vlaanderen zou de algemene detectie van situaties van mensensmokkel de afgelopen jaren sterk gedaald zijn – en met name parkingsmokkel. De meningen verschillen over waarom dat zo zou zijn. Volgens medewerkers van de scheepvaart- en wegpolitie is de frequentie van het fenomeen in Vlaanderen sterk afgenomen na 2018: het jaar waarin analisten de langzame opkomst situeren van *small boats* die het kanaal oversteken in het kader van transitmigratie naar het VK (cf. *supra*). Sommige magistraten en FGP-medewerkers vrezen dat ook de inzet op politiecontroles is verminderd sinds de coronaperiode.⁹⁰

⁸⁶ Respectievelijk 1) gesprekken met medewerkers van twee verschillende centra op 22 november en 6 december 2024, alsook een documentanalyse van hun online beschikbare jaarrapporten; 2) zie <https://dofi.ibz.be/nl/themes/international-protection/kwetsbaren>; 3) interview met een medewerker van de DVZ op 24 maart 2025.

⁸⁷ Omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Gesprek met een medewerker van een gespecialiseerd centrum, 6 december 2024; interview met een medewerker van een ander gespecialiseerd centrum, 3 april 2025.

⁹⁰ Interviews met twee FGP-medewerkers, 10 januari; twee referentiemagistraten mensensmokkel, 24 februari; twee FGP-medewerkers, 4 maart; een FGP-medewerker, 2 april; een referentiemagistraat mensensmokkel, 9 april 2025.

Een referentiemagistraat verwoordde het als volgt: “mensensmokkel is ook haalcriminaliteit, dus als je daar niet actief naar op zoek gaat, is de kans ook klein dat je het gaat vinden.”⁹¹ Ook over regionale verschillen bestaan er uiteenlopende percepties. Respondenten uit zowel Vlaamse als Waalse arrondissementen schetsten een gelijkaardig beeld van een beperkte detectiecapaciteit in Wallonië, maar legden in hun verklaringen daarvoor verschillende accenten. Zo gingen Vlaamse respondenten er vaak vanuit dat de aanpak in Wallonië minder gericht is op actieve detectie, terwijl hun Waalse collega’s dat veeleer toeschreven aan hun beperkte middelen, personeel en expertise. Bij de spoorwegpolitie haalde een medewerker aan dat mensensmokkel geen prioriteit meer is sinds de afgelopen jaren – onder meer door de opkomst van de drugscriminaliteit.

De actieve betrokkenheid van eerstelijns politiediensten bij de doorverwijzing van potentiële smokkelslachtoffers lijkt beperkt. Op basis van de interviews lijken er amper contacten te zijn tussen lokale politiezones en afdelingen van de federale bestuurlijke politie (weg-, luchtvaart-, scheepvaart-, spoorwegpolitie) enerzijds en de gespecialiseerde centra anderzijds. Medewerkers van twee centra vertellen dat zij soms zelf politiezones contacteren wanneer ze via de media vernemen dat er migranten werden geïntercepteerd aan de kust of langs snelwegparkings.⁹² Tegen de tijd dat zij reageren, blijkt het evenwel vaak te laat en werden de betrokken personen al vrijgelaten. Een medewerker formuleerde het als volgt: “En dan zeggen die [politiediensten] vaak: [naam van het centrum]? Dat kennen wij niet.”⁹³ Die observatie wordt bevestigd door politiediensten, al lijken zij wel een onderscheid te maken tussen minder- en meerderjarigen. Twee respondenten van de wegpolitie en een van de luchtvaartpolitie gaven aan dat zij doorgaans geen contact opnemen met de centra bij vaststellingen van mensensmokkel, ongeacht de leeftijd van de betrokken personen. Twee van hen preciseerden wel dat ze de Dienst Voogdij contacteren wanneer er niet-begeleide minderjarigen betrokken zijn.⁹⁴

“Volwassenen, die betalen daar zelf voor, die kiezen daar zelf voor. Ja. Uhm en respect, alle die willen een beter leven en zo, dus daar kan ik nog inkomen. En die worden ook meestal aan hun lot overgelaten. Maar daarmee wil ik zeggen van, die kunnen hun plan trekken, maar een kind kan zijn plan niet trekken hè. Een kind komt tegen zijn of haar wil.”
(luchtvaartpolitie, 7/03/2025)

Het contact met de Dienst Voogdij lijkt in dat opzicht vooral ingebed in de gekende NBMV-procedure⁹⁵, eerder dan in het kader van de procedure voor smokkelslachtoffers omdat de gespecialiseerde centra niet worden gecontacteerd. Echter, ook bij niet-begeleide minderjarigen verlopen doorverwijzingen niet altijd vlot. Wanneer er bij de wegpolitie en/of de Dienst Voogdij een gebrek aan capaciteit is om het transport te faciliteren, ziet die eerste zich bijvoorbeeld vaak gedwongen om de minderjarige alsnog op straat te zetten – soms zelfs in opdracht van die laatste.⁹⁶ Bij jongeren tussen 15 en 17 jaar, die zich in de schemerzone van de meerderjarigheid situeren, zou dat bovendien vaker voorkomen. Een medewerker van de Dienst Voogdij vertelde dat ook het transport zelf vaak moeilijker verloopt als dat gebeurt door henzelf in plaats van door de politie, waarbij minderjarigen onderweg proberen weg te lopen tijdens een korte wegstop.⁹⁷

Echter, om de link te maken met het smokkelstatuut moeten er niet alleen gesmokkelde personen worden gedetecteerd, maar ook een slachtofferschap. Uit de interviews met medewerkers van de federale bestuurlijke politie blijkt dat erg complex. Vanuit hun perspectief balanceert de doelgroep van personen die gebruikmaken van smokkeldiensten sterk op de grens tussen dader- en slachtofferschap. Dat spanningsveld kwam ook tijdens de interviews tot uiting op verschillende niveaus. De terminologie die professionals hanteerden was erg divers, gaande van ‘illegalen,’ ‘profiteurs’ en ‘transmigranten’ tot ‘mensen in preciaire omstandigheden,’ ‘sukkelaars’ en ‘slachtoffers.’ Tijdens de interviews werden veel van deze termen losjes door elkaar gebruikt, eens verwijzend naar vormen van daderschap en illegaliteit, dan weer naar hun kwetsbare situatie en vormen van slachtofferschap.

Dit spanningsveld komt verder naar voren in concrete situaties waarbij de federale bestuurlijke politie in contact komt met migranten in het kader van mensensmokkel: in de standaardprocedure die gevolgd wordt, en in de algemene context van interactie. Wat de standaardprocedure betreft, hebben deze eerstelijns politiediensten een tweeledig takenpakket dat bestaat uit een gerechtelijk en een administratief luik. Bij de gerechtelijke vaststelling van de feiten, via een pv, krijgen personen die in onwettig verblijf worden aangetroffen op een snelwegparking, in een havengebied, of met vervalste documenten aan een internationale grenscontrole, vaak een dubbele kwalificatie. Een medewerker van de wegpolitie beschreef dat als volgt:

91 Interview met een referentiemagistraat mensensmokkel, 29 januari 2025.

92 Gesprekken met medewerkers van twee gespecialiseerde centra, 6 december 2024 en 3 april 2025.

93 Gesprek met een medewerker van een gespecialiseerd centrum, 6 december 2024.

94 Interviews met twee medewerkers van de wegpolitie, 20 januari en 14 februari; en een medewerker van de luchtvaartpolitie op 7 maart 2025.

95 Zie Protocol voor de omkadering van de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Dienst Voogdij van de FOD Justitie en de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van de toepassing van de wetgeving betreffende niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. https://dofi.ibz.be/sites/default/files/2025-02/Protocol_DienstVoogdij_DVZ_NL.pdf

96 Interview met een medewerker van de wegpolitie, 20 januari 2025.

97 Interview met een medewerker van de Dienst Voogdij, 8 april 2025.

“Iedere persoon die wij aantreffen in illegaal verblijf op een parking, of we die nu uit een vrachtwagen halen of niet, die is altijd in één pv verdachte [van illegaal verblijf], en in een ander pv slachtoffer [van mensensmokkel], altijd.” (medewerker wegpolitie, 20/01/2025)

Een dergelijke dubbele registratie illustreert een formele poging om de complexiteit van de situatie te erkennen en te melden. Wat het pv voor mensensmokkel betreft, geeft die registratie de mogelijkheid om aan beeldvorming te doen en gerechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel te bevorderen. Dergelijke meldingen van de politie worden evenwel niet systematisch opgepikt in het kader van het smokkelstatuut (cf. *infra*). Ook in het administratieve luik kan deze dubbele kwalificatie worden gehanteerd. Omwille van het onwettige verblijf van de persoon die men aantreft, maken de politiediensten daar niet alleen een pv van op, maar informeren zij ook de Dienst Intercepties en Permanentie van de DVZ. Dat doen zij via een administratieve procedure waarbij ze de persoon bestuurlijk aanhouden, een triptiek doen (vingerafdrukken, foto en een individuele beschrijving), en de hoorrechten afnemen. Op basis van het verslag dat zij daarvan doorsturen naar de DVZ via het online RAAVIS-systeem⁹⁸, en het onderzoek dat de DVZ zelf voert, neemt die laatste een beslissing over wat er met de persoon moet gebeuren. Via RAAVIS kan de politie ook melden dat iemand mogelijk het slachtoffer is van een zware vorm van mensensmokkel via het schriftelijke verslag alsook het aanduiden van de categorie ‘MH’. Medewerkers van de luchtvaartpolitie en van de wegpolitie vertelden dat hun teamleden daartoe standaard de opdracht krijgen.⁹⁹ Opnieuw betekent dat in de praktijk geen formele doorverwijzing naar de bijzondere beschermingsprocedure, maar wordt er verondersteld dat de Dienst Intercepties en Permanentie bij de DVZ deze doorverwijzing zelf doet als men dat nodig acht. Een medewerker van de Cel Kwetsbaren bij de DVZ zei dat dergelijke doorverwijzingen zelden

plaatsvinden.¹⁰⁰ In de praktijk resulteert de werkwijze van eerstelijns politiediensten erg vaak in de invrijheidsstelling van de persoon met een ‘bevel om het grondgebied te verlaten’ (BGV). De grote werklust die bij deze hele standaardprocedure komt kijken zorgt er overigens voor dat het gerechtelijke en/of administratieve takenpakket niet altijd wordt uitgevoerd.

Het spanningsveld tussen dader- en slachtofferschap wordt nog versterkt door de context van de interacties tussen politiediensten en gesmokkelde personen. Intercepties gebeuren zelden in rustige omstandigheden: het zijn momenten van dwang en controle, waarbij mensen uit voertuigen of havencontainers worden gehaald, tijdelijk worden vastgehouden en geregistreerd. Die intensiteit, gecombineerd met tijdsdruk, taalbarrières en wederzijds wantrouwen, maakt dat het gesprek tussen politie en migrant nauwelijks verder lijkt te komen dan het strikt noodzakelijke. Migranten proberen in veel gevallen te vermijden dat hun identiteit wordt vastgesteld, uit angst voor registratie in EURODAC en voor een mogelijke repatriëring onder de Dublin-procedure wanneer zij in een andere EU-lidstaat al asiel aanvragen.¹⁰¹ Politie-medewerkers improviseren daarnaast vaak met vertaal-apps om elementaire informatie uit te wisselen, wat een volwaardig gesprek onmogelijk maakt. Men lijkt de personen vaak wel te vragen of zij in België willen blijven of in een asielprocedure willen stappen, maar als die dan aangeven dat ze naar het VK willen, stopt het meestal. Zo lijkt het idee van de bijzondere beschermingsprocedure nauwelijks te leven op het terrein. De context van illegaal verblijf, de focus op het uitvoeren van een veilige interceptie, de uitvoering van de gerechtelijke en de administratieve taken, en het duidelijke vertrekperspectief van de betrokkenen, maken dat er doorgaans op geen enkel moment een link wordt gelegd met het smokkelstatuut.

98 De afkorting RAAVIS staat voor *Rapport Administratif Administratief Verslag Informatie Systeem*: een onlineapplicatie die lokale en federale politiediensten gebruiken om een administratief ‘verslag vreemdelingencontrole’ voor de DVZ op te stellen bij de bestuurlijke aanhouding van een persoon die mogelijk onwettig verblijft in België. De DVZ neemt op basis van dit verslag en eigen onderzoekswerk een beslissing over wat er met de betrokken persoon moet gebeuren, en communiceert dat aan de politiedienst. Op basis van interviews met meerdere eerstelijns politiediensten beslist de DVZ doorgaans om een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) af te leveren aan de betrokken persoon, waarna de politiedienst de bestuurlijke aanhouding beëindigt. De term RAAVIS-procedure wordt in dit rapport gebruikt om alle acties te benoemen die de politie bij deze administratieve procedure onderneemt. Onder meer: de bestuurlijke aanhouding, het verzamelen van informatie over de betrokken persoon (vingerafdrukken, IMEI-nummer van de gsm, foto, fysieke kenmerken, identiteit, doel van het verblijf in België, ...), de informatie-uitwisseling met de DVZ en het uitvoeren van diens beslissing.

99 Interview met een medewerker van de luchtvaartpolitie, 7 maart; en van de wegpolitie, 20 januari 2025.

100 Interview met een medewerker van de Cel Kwetsbaren van de DVZ, 10 april 2025.

101 EURODAC is de Europese databank met vingerafdrukken van asielzoekers en van personen in onwettig verblijf die door politiediensten worden geregistreerd. Die databank faciliteert de toepassing van de Dublin III-verordening, die de criteria en mechanismen vastlegt om te bepalen welke EU-lidstaat verantwoordelijk is om een verzoek om internationale bescherming te behandelen. Wanneer de DVZ vaststelt dat een persoon eerder asiel aanvraag in een andere EU-lidstaat, kan België die persoon terugsturen onder wat hier kortweg “de Dublin-procedure” wordt genoemd.

2.1.3. Identificatie van smokkelslachtoffers

Volgens de omzendbrief van 2016 duidt “de identificatie van een vermoedelijk slachtoffer op het formeel identificeren en ‘erkennen’ als slachtoffer door het toekennen van een (voorlopig) statuut door de magistratuur”¹⁰²

Het proces van deze formele erkenning blijkt, op basis van de interviews, in aanzienlijke mate mee te worden gedragen en gestuurd door FGP-afdelingen en de gespecialiseerde centra. FGP's kunnen in de loop van strafonderzoeken zelf vermoedelijke slachtoffers op het spoor komen, en zijn vaak de eerste actoren naar wie eerstelijns politiediensten migranten doorverwijzen die ze aantreffen in uiterst hachelijke situaties van mensensmokkel en/of van wie zij vermoeden dat ze relevante informatie hebben over smokkelnetwerken. Op basis van een eigen evaluatie gebeurt het dat FGP's op hun beurt de referentiemagistraat contacteren om een gesprek op te starten rond de toekenning van het statuut. De gespecialiseerde centra kunnen in theorie op uiteenlopende momenten in beeld komen. Als iemand zich op eigen initiatief komt aanmelden bij de centra, voeren zij een eerste evaluatie uit van de hulpvraag, om vervolgens al dan niet de referentiemagistraat te contacteren. Zoals eerder toegelicht werd, komen smokkelslachtoffers zich, in de ervaring van de geconsulteerde medewerkers, nauwelijks zelf aanmelden. Echter, wanneer de centra worden gecontacteerd door de FGP en/of een referentiemagistraat met de vraag om een begeleiding op te starten, maken ook zij nog een inschatting van de mate waarin ze hier binnen hun werking op in kunnen gaan. Zonder de capaciteit van de centra om iemand op te vangen en te begeleiden, is het in de praktijk immers moeilijk om het smokkelstatuut toe te kennen en de procedure op te starten.

Bij de interne besluitvorming rond de toekenning van het smokkelstatuut lijken magistraten, FGP's en de centra een aantal elementen zorgvuldig tegenover elkaar af te wegen: 1) de toepasbaarheid van de verzwarende omstandigheden, 2) of de betrokken persoon relevante informatie heeft over de vermoedelijke daders, 3) of de betrokken persoon bereid is die informatie te delen en mee te werken met de gerechtelijke overheden, 4) of er voldoende opvangcapaciteit is in de gespecialiseerde centra, en 5) of de betrokken persoon bereid is om in België te blijven en aldus het contact met smokkelnetwerken te verbreken.¹⁰³

Bij het maken van een inschatting van deze vijf elementen en het bepalen van de verdere opvolging, lijken professionals te beschikken over een ruime discretionaire bevoegdheid. Volgens Kenneth Culp Davis beschikt iemand over discretie wanneer die “binnen de feitelijke grenzen van zijn bevoegdheid de vrijheid heeft om een keuze te maken tussen mogelijke manieren om (wel of niet) te handelen”¹⁰⁴ Hoewel de vijf elementen ook deel uitmaken van de instapvoorwaarden van de procedure, stellen professionals namelijk wel vaak prioriteiten, waarbij bepaalde criteria zwaarder doorwegen in de besluitvorming afhankelijk van de context en een persoonlijke evaluatie. Aan de uiteinden van het spectrum geven sommige respondenten zo aan veeleer terughoudend te zijn bij het toekennen van het statuut, terwijl anderen meer flexibiliteit hanteren.¹⁰⁵

Verzwarende omstandigheden

Het kunnen aantonen en toevoegen van verzwarende omstandigheden is belangrijk voor magistraten en FGP-medewerkers. Hoe meer verzwarende omstandigheden er van toepassing zijn, hoe zwaarder de uiteindelijke strafmaat voor smokkelaars kan uitvallen bij een gerechtelijk vonnis. Tijdens strafonderzoeken wordt er in dossiers prioriteit gegeven aan snelle politie-interventies wanneer er minderjarigen betrokken zijn of het leven van slachtoffers ernstig in gevaar komt. In dergelijke gevallen is er volgens professionals meer kans dat er aan slachtoffers wordt voorgesteld om in de bijzondere beschermingsprocedure te stappen. Zo gaf een medewerker van een gespecialiseerd centrum het voorbeeld van een meisje dat in de procedure stapte nadat zij door een smokkelaar uit de rijdende

¹⁰² Omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

¹⁰³ Deze vijf elementen overlappen trouwens grotendeels, zij het niet volledig, met de vijf vragen die onderdeel uitmaken van de officiële evaluatie van smokkelslachtoffers die wordt uitgevoerd door de bevoegde referentiemagistraat in de derde fase van de procedure. Zie *ibid.*

¹⁰⁴ Borrelli, L.M., Hedlund, D., Johannesson, L. en Lindberg, A. (2023). *Border bureaucracies: a literature review of discretion in migration control.*

¹⁰⁵ Myria rapporteerde tien jaar geleden al over het bestaan van een dergelijke ruime discretionaire bevoegdheid bij magistraten rond de toekenning van het smokkelstatuut. Zie Myria (2015). *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2015, Schakels verbinden*, 96. <https://www.myria.be/files/Mensenhandel-verslag-2015-LR.pdf>

auto geduwd was tijdens een politieachtervolging.¹⁰⁶ Het moet wel worden benadrukt dat er in de (zowel wettelijke als praktische) toepassing van de verzwarende omstandigheden verschillen zijn tussen daders en slachtoffers.¹⁰⁷ Wanneer smokkelaars bijvoorbeeld deel uitmaken van een ‘vereniging’ of ‘criminele organisatie’ en zij van hun activiteiten een ‘gewoonte’ maken, heeft dat gevolgen voor hun strafmaat, maar zijn dat geen wettelijke bepalingen die toegang geven tot het smokkelstatuut. Deze verschillende benadering geldt in de praktijk evenwel soms ook voor bepalingen die gelijkaardig zijn voor daders en slachtoffers. Zo werken politiediensten en magistraten vaak met de bepaling waarbij ‘misbruik maken van de bijzonder kwetsbare situatie’ waarin een persoon verkeert centraal staat – ook bij mensensmokkel via de luchtvaart:

“Deze doen we bijna altijd: een precaire situatie: iemand die totaal geen Engels of Frans of zo spreekt, die kan hier niks communiceren met de mensen: da’s al precair voor ons. Zwangerschap en zo ook – zeker. (...) iemand die illegaal hier binnenkomt, da’s precair. Dus dat kunnen we sowieso als verzarend aanbrengen.” (*medewerker luchtvaartpolitie, 7/03/2025*)

Echter, net als de bovenvermelde medewerker van de luchtvaartpolitie lijken magistraten en FGP-medewerkers de bepaling in dit geval vooral te weerhouden om een strafdossier tegen daders te versterken. Het gebruik van het vliegtuig relativeert volgens hen de precaire situatie van gesmokkelde personen, waardoor die doorgaans niet in aanmerking komen voor het smokkelstatuut.

Bereidwillige én relevante medewerking aan strafrechtelijk onderzoek

Magistraten en politiemedewerkers kijken wel niet alleen naar de toepasbaarheid van de verzwarende omstandigheden van mensensmokkel, maar ook naar de bereidwilligheid tot medewerking van de betrokken persoon én de informatie waarover die beschikt. Magistraten en FGP-medewerkers vinden het belangrijk dat dit een actieve medewerking inhoudt. In de praktijk betekent dat minstens het afleggen van een verklaring die nuttige informatie bevat om de opsporing en de vervolging van smokkelaars te bevorderen. In de ervaring van professionals zijn weinig gesmokkelde personen daartoe bereid en/of beschikken zij over voldoende informatie die het onderzoek vooruit kan helpen. De slachtofferprocedure wordt daarom doorgaans pas opgestart nadat er al een eerste verklaring werd

afgenomen door FGP-medewerkers. In het volgende hoofdstuk worden deze dynamieken rond de verplichte medewerking van smokkelslachtoffers verder uitgediept.

Bij het afwegen van de (mogelijke) medewerking van smokkelslachtoffers tegenover de toepasbaarheid van de verzwarende omstandigheden van mensensmokkel hebben professionals een zekere vrijheid (of discretie) om de balans op te maken. Om de link te maken met de hierboven al vermelde bepaling ‘misbruik maken van de kwetsbare positie’, zei een medewerkster van een gespecialiseerd centrum hierover het volgende:

“Een van die verzwarende omstandigheden is ‘misbruik van de kwetsbare positie’, waarin het slachtoffer zich bevond. En [het] is voldoende dat de kwetsbare positie [in de] administratieve [situatie zit] (*red. onwettig verblijf in België; identiteitspapieren afgenomen door smokkelaars*). Ja. Welke persoon die een beroep doet op een smokkelaar heeft geen zwakke of kwetsbare positie in België? En dat gaat niet altijd over situaties van smokkel waarin iemands leven in gevaar wordt gebracht. Soms gaat het echt over situaties van slachtoffers die veel informatie [aan de politie] konden geven over het smokkelnetwerk. Concrete plaatsen, uren, namen, telefoonnummers en dan kregen ze het statuut toegekend.” (*medewerkster gespecialiseerd centrum, 10/03/2025*)

Zo gaven enkele respondenten aan dat de bepalingen van de verzwarende omstandigheden voor smokkelslachtoffers zoals die omschreven staan in de wet voldoende ruimte geven aan professionals om flexibel aan te wenden in functie van de ‘strijd tegen mensensmokkel’. Het moet worden gezegd dat magistraten de specifieke bepaling ‘misbruik maken van de kwetsbare positie’ vaak standaard toevoegen (naast andere bepalingen): zowel ter versterking van een strafdossier (tegen daders) als ter verantwoording van het gebruik van het smokkelstatuut (voor slachtoffers). Enkele voorbeelden die professionals gaven: mensen wiens identiteitspapieren worden afgenomen door smokkelaars, die zich tegenover Belgische autoriteiten niet kunnen uitdrukken in een (inter)nationaal gangbare taal, zwangere vrouwen, mensen in onwettig verblijf, financiële kwetsbaarheid, en die in grote mate afhankelijk zijn van smokkelaars. Terwijl sommige respondenten verklaarden dat zij daarmee de wet strikt toepasten, waren anderen van mening dat de bepaling een te ruime interpretatie toelaat. Een medewerker van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid verwees in dat opzicht naar de impact daarvan op de gebrekkige capaciteit van de gespecialiseerde centra die sterk ondergefinancierd zijn.

¹⁰⁶ Interview met een medewerker van een gespecialiseerd centrum, 3 april 2025.

¹⁰⁷ Zie artikels 77^{quater} 1° t/m 7°; 77^{ter}; en 77^{quinquies} van de Vreemdelingenwet.

Capaciteit van de gespecialiseerde centra

De opvang- en begeleidingscapaciteit van de centra speelt een belangrijke rol bij de interne besluitvorming rond de toekenning van het smokkelstatuut. Zo vertelde een magistraat over een dossier waarbij er 81 mensen in een situatie van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden waren doorverwezen naar de centra om hen ter beschikking te stellen van een strafonderzoek. Echter, omwille van de beperkte opvang- en begeleidingscapaciteit waren de bevoegde magistraat en FGP-medewerkers genoodzaakt om een selectie te maken van zeven mensen.¹⁰⁸ In dergelijke situaties gebeurt het dat andere elementen flexibeler tegenover elkaar worden afgewogen, waarbij de meest kwetsbare profielen en/of diegenen die tijdens een verhoor blijken te beschikken over de meest relevante informatie om een strafdossier te versterken worden geselecteerd.

Dat er bij de gespecialiseerde centra een bezorgdheid bestaat dat de wettelijk bepaalde verzwarende omstandigheden van mensensmokkel kunnen worden toegepast op een dermate grote groep mensen voor wie er onvoldoende opvang- en begeleidingscapaciteit bestaat, werd erkend door nagenoeg alle geïnterviewde professionals. Dat dit zou kunnen leiden tot een ongecontroleerde groei van mensen die in de bijzondere beschermingsprocedure stappen, werd door respondenten wel sterk genuanceerd. Zo verklaarden twee hoofdinspecteurs van een grote gespecialiseerde FGP-afdeling mensensmokkel dat ze op de twintig à dertig behandelde dossiers per jaar hoogstens één gesmokkelde persoon tegenkomen die in aanmerking komt om in het statuut te stappen.¹⁰⁹ Professionals moeten namelijk ook rekening houden met de bereidheid van gesmokkelde personen om in België te blijven.

Bereidheid om in België te blijven

In hoofdstuk 1 werd er al vermeld dat de 'strijd tegen mensensmokkel' voornamelijk wordt gevoerd binnen de contouren van het fenomeen transitmigratie, waarbij gesmokkelde personen meestal niet op zoek zijn naar een duurzaam verblijf in België, maar in het VK. Zonder uitzondering zijn professionals het er, vanuit hun beleving, over eens dat de mensen die uiteindelijk in de procedure stappen dat doen omdat ze "zo'n traumatische zaken hebben meegemaakt dat ze niet verder willen, en hun traject willen stoppen. (...) dan is er iets misgelopen."¹¹⁰ Vaak gaat het, zoals twee FGP-medewerkers het tijdens een interview verwoordden, om een combinatie van meerdere elementen:

Respondent X: "Dat zijn dan dikwijls mensen die iets meegemaakt hebben onderweg, die het slachtoffer zijn geweest van verkrachting, geweld of die na een bepaald moment zeggen van 'kijk, ik heb nu zoveel betaald en ben eigenlijk in het zak gezet geweest. Ik heb 10.000 euro aan een smokkelaar betaald, maar die smokkelaar heeft eigenlijk maar weinig voor mij gedaan.' Dus hij is niet zo tevreden van de service die geleverd is geweest. Zo'n mensen krijgen wij."

Respondent Y: "De ontevreden klant (...) De mensen die we uiteindelijk verkiezen zijn mensen die dikwijls niets meer te verliezen hebben, die geen familie meer hebben, die... Maar al de rest, die gaan dat statuut nooit vragen. Ik heb in het begin heel veel gevraagd, of dat ze dat willen. Allemaal: 'nee'. Allemaal: 'nee, dat doen we niet.'" (twee FGP-medewerkers, 27/01/2025)

De laatste opmerking van respondent Y, in combinatie met informatie die andere politiemedewerkers gaven, doet overigens vermoeden dat zowel vermoedelijke als geïdentificeerde smokkelslachtoffers niet altijd volledig worden geïnformeerd over het bestaan en de werking van het smokkelstatuut. Nog voor men informatie over het smokkelstatuut meedeelt aan (vermoedelijke) slachtoffers lijken professionals zelf een inschatting te maken van de mate waarin een persoon bereid is om een duurzaam legaal verblijf in België uit te bouwen: door bijvoorbeeld te polsen naar de eindbestemming van migranten die men intercepteert, en of zij al dan niet asiel wensen aan te vragen. De mate waarin de bestaande informatiebrochure voor slachtoffers van mensensmokkel (en mensenhandel) systematisch wordt aangeboden, blijft op basis van de interviews onduidelijk – al moet er worden gezegd dat de brochure in kwestie weinig informatie bevat waarin smokkelslachtoffers zich zouden kunnen herkennen (in tegenstelling tot slachtoffers van mensenhandel, wiens mogelijke omstandigheden van uitbuiting daarin wel worden beschreven).¹¹¹

Echter, ook dit element – rond de bereidwilligheid van smokkelslachtoffers om in de procedure te stappen – benaderen professionals in de praktijk op uiteenlopende manieren. In bepaalde situaties lijken FGP-medewerkers wel een verklaring af te nemen zonder het statuut formeel aan te bieden, of waarbij een weigering van de betrokken persoon wordt aanvaard. In andere, uitzonderlijke, situaties proberen professionals binnen hun beoordelingsruimte bijkomende informatie of ondersteuning te bieden wanneer zij inschatten dat

¹⁰⁸ Interview met een referentiemagistraat mensensmokkel, april 2025.

¹⁰⁹ Interview met twee FGP-medewerkers, 10 januari 2025.

¹¹⁰ Interview met een medewerker van een gespecialiseerd centrum, 10 maart 2025.

¹¹¹ De titel van de brochure verwijst overigens alleen naar mensenhandel, hoewel die ook bedoeld is om (vermoedelijke) slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden te informeren. Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009). *Meertalige brochure voor slachtoffers van mensenhandel*. <https://www.myria.be/files/Multilingual-human-trafficking-LR.pdf>

mensen zich in bijzonder kwetsbare omstandigheden bevinden. Twee FGP-medewerkers vertelden bijvoorbeeld over een gezin met twee jonge kinderen dat ze tien jaar geleden tijdens de winterperiode in een dermate moeilijke situatie hadden aangetroffen dat ze de ouders “verplicht” hadden om in het statuut te stappen (cf. Illustratie 1). Het illustreert hoe de toepassing van het smokkelstatuut ook wordt beïnvloed door professionele inschattingen en de menselijke dimensie van concrete casussen.

In het verlengde daarvan komt ook de bredere impact van deze beoordelingsruimte in beeld. De bevindingen suggereren dat de formele identificatie van smokkelslachtoffers in de praktijk het resultaat is van een samenspel tussen juridische criteria, de organisatorische capaciteit en professionele inschattingen. Enerzijds maakt de discretionaire ruimte het mogelijk om menselijk te reageren in situaties van extreme kwetsbaarheid of om belangrijke informatie te verzamelen in het kader van een strafonderzoek. Anderzijds leidt diezelfde discretie tot risico's. Zo zorgt de discretionaire ruimte er mee voor dat er in verschillende arrondissementen een andere aanpak wordt gehanteerd door professionals. De vrijheid waarover professionals beschikken bij het afwegen van de verschillende instapvoorwaarden leidt eveneens tot discussies tussen magistraten, FGP's en de gespecialiseerde centra. Echter, op basis van de interviews lijken die over het algemeen geen onoverkomelijke barrières op te werpen voor een goede “multidisciplinaire samenwerking”. Waar deze actoren naar eigen zeggen wel behoefte aan hebben, is een “levend” netwerk van frequente interacties, informatie-uitwisselingen en overleg. Zonder een hecht netwerk tussen actoren die een dergelijke mate van vrijheid hebben in hun acties blijft het voor velen in grote mate onduidelijk welke werkwijze andere actoren in de praktijk hanteren, en vanuit welk perspectief ze dat doen. Dat brengt risico's met zich mee inzake (het potentieel voor) sociale spanningen en conflicten tussen diensten onderling; voor de eenvormigheid van hoe het beleid wordt uitgevoerd; en kan dat bijdragen tot een gebrek aan onderlinge afstemming tussen professionals en dus mogelijke willekeur.

Illustratie 1: identificatie van smokkelslachtoffers

“En dan hebben we meneer [moeten overtuigen] om het slachtofferstatuut aan te vragen. Daar hebben we, denk ik, een ganse dag en nacht op gewerkt. De politie van [een lokale politiezone]: opent 's morgens de laadruimte van een vrachtwagen waarin een man, een hoogzwangere vrouw en twee kleine kindjes verstopt zaten. (...) een hele dag geobserveerd na administratieve vrijlating (...) het was koud, want sneeuwde. (...) gewoon meegepakt naar het bureau en dan de rest van de avond en nacht [proberen overtuigen]. Eigenlijk om te zeggen van: 'We hebben u gezien, we hebben dit gezien, we hebben dat gezien, dit zijn de nummers die je aan het bellen was, we hebben u naar daar zien gaan. Op wie zijt ge aan het wachten?' En dan uiteindelijk heeft die ons 's ochtends gezegd: 'Ja ik stap er toch in [de procedure]'. Dat is dan voor ons een succesverhaal. (...) Een hele dag gewerkt om dan één gezin eruit te kunnen krijgen om te zeggen: 'het is crimineel dat ge hier nu nog met uw hoogzwangere [vrouw]', want ze was hoogzwanger, 'nu dit nog probeert. En dat ga je niet doen.' Ik zeg 'I don't care dat je hier een half jaar, een jaar blijft zitten [in België]. Ge gaat ons helpen, en dat ge nadien terug probeert [naar het VK te gaan] ... doe wat je wil, maar dan zijt ge hier tenminste efkes.' En dat heeft hij dan ingezien: 'Ja, ik ga de bevalling van mijn vrouw afwachten. (...) Waar we dan echt mee aan de slag zijn gegaan, waarmee dat we echt alles eruit hebben gehaald wat we konden om dan bij de smokkelaars te geraken. Dat was, laat ons zeggen, een meer humanitair dossier. (...) dat heeft eigenlijk weinig opgeleverd qua organisatie. We hebben die smokkelaars gevonden, maar veel verder zijn we niet geraakt. Maar dus [dat gezin was] eruit.” (FGP-medewerker, 10/01/2025)

2.1.4. Opstart van de procedure

Zodra een persoon geïdentificeerd wordt als het slachtoffer van een zware vorm van mensensmokkel, kan de bijzondere beschermingsprocedure worden opgestart.¹¹² Uit de interviews blijkt dat professionals in deze fase met een aantal specifieke dynamieken en uitdagingen worden geconfronteerd. In theorie kan de opstart bestaan uit een reflectieperiode waarin smokkelslachtoffers tot rust kunnen komen in een gespecialiseerd centrum en kunnen beslissen of zij willen meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Professionals gaven aan dat deze stap in de praktijk meestal wordt overgeslagen.

“Als een aanmelding of een potentieel slachtoffer via de politie komt, dan krijgen wij al, laat ons zeggen, een afgerond pakketje. In de zin dat het slachtoffer al een verklaring heeft afgelegd [bij de politie], de referentiemagistraat werd al gecontacteerd – en die, laat ons zeggen, heeft al mondeling een statuut toegekend. (...) en het slachtoffer heeft al de juiste informatie ontvangen via de politie dat er een mogelijkheid is van opvang en van hulpverlening. (...) dat wil ook zeggen dat ze al toestemmen om met ons contact te nemen.” (medewerker gespecialiseerd centrum, 10/03/2025)

Op basis van de interviews zijn er uiteenlopende redenen waarom de reflectieperiode wordt overgeslagen. Zo werd eerder al vermeld dat er van smokkelslachtoffers doorgaans wordt verwacht dat zij hun actieve medewerking verlenen vooraleer de procedure wordt opgestart. De omzendbrief van 2016 stelt expliciet dat de reflectieperiode “overbodig” wordt wanneer slachtoffers al verklaringen hebben afgelegd of een klacht hebben ingediend. Deze gang van zaken wordt soms gefaciliteerd door de gespecialiseerde centra. Zo vertelde een medewerker van een centrum dat hij verkiest om smokkelslachtoffers na een politie-interceptie zo snel mogelijk zelf te informeren over de instapvoorwaarden en de werking van de procedure, om snel in te schatten in welke mate begeleiding haalbaar is. Professionals beschouwen de opstart van de procedure bij smokkelslachtoffers namelijk als een bijzonder risicovolle periode, waarin mensen vaak snel opnieuw vertrekken uit de centra.

“We gaan de procedure ook niet letterlijk toepassen met recht op de reflectieperiode. Maar dat komt door het feit dat smokkelslachtoffers vaak ... ja vaak gaan ze verdwijnen terwijl ze de ligging van het opvanghuis al kennen.” (medewerker gespecialiseerd centrum, 10/03/2025)

Wanneer smokkelslachtoffers het centrum verlaten, gebeurt dat volgens de hierboven geciteerde medewerker vooral tijdens de eerste dagen en vaak 's nachts. Men vermoedt dat de meesten onder hen beslissen om toch hun reis voort te zetten richting het VK. Dat brengt bijkomende risico's met zich mee, omdat informatie over de geheime locatie van het opvanghuis en over de identiteit van andere bewoners zou kunnen circuleren binnen ongekende netwerken. De medewerker stelde dat ze daarom aan slachtoffers die als een hoog risico worden ingeschat op voorhand vragen om minstens de sleutel van het opvanghuis achter te laten als ze zouden vertrekken.

Voorts gaven enkele respondenten aan dat de procedure strategische mogelijkheden biedt, zowel voor het politie- en justitieapparaat als voor smokkelslachtoffers.¹¹³ Voor die eerste groep van actoren kan het aanbod van een doorverwijzing naar de procedure bijvoorbeeld een manier zijn om smokkelslachtoffers te overtuigen om (bijkomende) verklaringen af te leggen tegen smokkelaars. Ook wanneer smokkelslachtoffers na een politie-interceptie naar een gesloten centrum worden gebracht met het oog op repatriëring, gebeurt het dat FGP-medewerkers van daaruit proberen medewerking te stimuleren of af te dwingen. Voor smokkelslachtoffers creëert een doorverwijzing van de politie naar een gespecialiseerd centrum, al dan niet voorafgaand aan een verblijf in een gesloten centrum, dan weer een opportuniteit om opnieuw te verdwijnen uit het zicht van de politie.

Een bijkomende factor die volgens enkele respondenten meespeelt in de strenge screening van smokkelslachtoffers heeft te maken met de grote variatie aan profielen binnen de centra. Hoewel professionals tijdens de interviews vooral voorbeelden gaven van gezinnen, minderjarigen en vrouwen die in het smokkelstatuut waren gestapt, omschreven zij het algemene profiel van smokkelslachtoffers als vooral bestaande uit jonge mannen die op doorreis zijn (of waren). Dat verschilt van de historische instroom van slachtoffers van mensenhandel in de centra, waar veel personen aankomen met langdurige ervaringen van seksuele of economische uitbuiting. Volgens een referentiemagistraat.¹¹⁴ zorgt die

112 Omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

113 Interviews met twee FGP-medewerkers, 10 januari; een FGP-medewerker, 2 april; een referentiemagistraat mensensmokkel, 29 januari; en een medewerker van een gespecialiseerd centrum, 10 maart 2025.

114 Interview met een referentiemagistraat mensensmokkel, 9 april 2025.

verscheidenheid niet zozeer voor spanningen, maar wel voor uiteenlopende verwachtingen en begeleidingsnoden in één en dezelfde setting. Sommige slachtoffers hebben tijd nodig om te herstellen van trauma, anderen willen vooral werkzekerheid, terwijl smokkelslachtoffers vaak gericht zijn (of waren) op hun doorreis. Dat vraagt volgens de referentiemagistraat om een begeleiding die meer is afgestemd op individuele situaties in plaats van één uniforme ondersteuning voor iedereen.

2.1.5. Vervolg van de procedure

Belangrijke dynamieken rond de verblijfsprocedure en het juridische, administratieve en psychosociale begeleidingstraject van smokkelslachtoffers bleven tijdens de interviews grotendeels buiten beeld. Zo blijft het onduidelijk in welke mate de personen die in de procedure stappen die ook in een verder stadium doorlopen. Voorts lijken de begeleidingstrajecten die smokkelslachtoffers afleggen erg diverse paden en uitkomsten te kennen, waardoor de mate waarin een traject wordt beschouwd als ‘succesvol’ vooralsnog een erg gefragmenteerd beeld oplevert. Zo legde een medewerker van een gespecialiseerd centrum uit dat een begeleiding gemiddeld twee tot vijf jaar kan duren, waarbij de juridische, administratieve en psychosociale luiken allemaal op uiteenlopende momenten kunnen worden stopgezet.¹¹⁵ Uit meerdere gesprekken met de centra blijkt dat sommige smokkelslachtoffers kiezen voor een terugkeer naar het land van herkomst, anderen een asielprocedure opstarten, en nog anderen een permanent verblijfsstatuut verkrijgen in het kader van de STOP-procedure. Voor de extra kwetsbare groep van niet-begeleide minderjarigen bestaat er bovendien een aparte verblijfsprocedure waar ook gebruik van wordt gemaakt.¹¹⁶

Wat de verblijfsprocedure betreft, beschrijven een medewerker van de Cel Kwetsbaren bij de Dienst Vreemdelingenzaken en enkele referentiemagistraten hun rol hoofdzakelijk als administratief. De ervaring van de geïnterviewde magistraten met dergelijke dossiers is bovendien zo beperkt en gefragmenteerd dat er daarover geen consistente bevindingen konden worden geformuleerd. Wel waren meerdere respondenten van mening dat de langdurige voorlopigheid en voorwaardelijkheid van de verblijfsprocedure (die pas beslecht wordt met de afloop van de strafprocedure) voor veel onnodige onzekerheid zorgt bij smokkelslachtoffers. In dat opzicht verhouden magistraten en medewerkers van de gespecialiseerde centra en FGP's zich erg consistent tot het instrumentele karakter van het smokkelstatuut. Van zodra slachtoffers relevante informatie leverden voor het strafonderzoek, beschouwen zij een spoedige finale beslissing rond het verblijfsrecht als het logische sluitstuk van die instrumentele uitwisseling.

¹¹⁵ Interview met een medewerker van een gespecialiseerd centrum, 10 maart 2025.

¹¹⁶ Namelijk de Bijzondere Verblijfsprocedure voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Zie <https://www.vreemdelingenrecht.be/verblijfsrecht/bescherming/niet-begeleide-minderjarigen-nbm/bijzondere-verblijfsprocedure-voor-niet-begeleide>; gesprekken met medewerkers van drie gespecialiseerde centra op 6 december 2024, en op 10 maart en 3 april 2025.

2.2. De procedure vanuit het perspectief van de strafdossiers

2.2.1. Wie neemt het initiatief voor het smokkelstatuut?

Politie- en parketautoriteiten

Het initiatief om smokkelslachtoffers te informeren over het bestaan van het smokkelstatuut en om het hun aan te bieden ligt in de meeste gevallen bij de politie- en parketautoriteiten. Uit de strafdossiers blijkt dat slachtoffers via twee hoofdroutes in het statuut terecht komen.

Ten eerste via een interceptie tijdens politiecontroles, waarbij slachtoffers tijdens een eerste interactie meteen als dusdanig worden gedetecteerd. Als het gaat om een interceptie van meerdere personen (bijvoorbeeld bij parkingsmokkel), krijgen soms alle slachtoffers informatie over de mogelijkheid om de procedure van het smokkelstatuut te initiëren. Het komt eveneens voor dat maar enkele individuen uit de groep worden geselecteerd die men op de hoogte stelt van het statuut. De precieze werkwijze van deze selectiemechanismen kan niet worden afgeleid uit de dossiers, maar er zijn indicaties dat men zich vooral richt op personen die bereidwilligheid tonen om met de politie te praten. Net zoals uit de analyse van de interviews bleek, tonen de strafdossiers bovendien dat professionals daarbij ook een eerste inschatting proberen te maken van de mate waarin de informatie en de verklaringen van smokkelslachtoffers zouden kunnen bijdragen aan een strafonderzoek. Ook lijkt het profiel van de slachtoffers een rol te spelen: zo worden gezinnen bijvoorbeeld sneller gevraagd om in het smokkelstatuut te stappen.

Ten tweede komen politiediensten smokkelslachtoffers eveneens op het spoor tijdens lopende strafonderzoeken. Wanneer gesmokkelde personen opduiken in al verzamelde bewijsstukken tegen smokkelaars, of naar aanleiding van onderzoeksdaden zoals af luistermaatregelen of observaties, gebeurt het dat politiemedewerkers erin slagen om hen te lokaliseren en/of uit te nodigen voor een verhoor. In een beperkt aantal (voornamelijk grootschalige) lopende strafzaken gaat de politie geïdentificeerde smokkelslachtoffers actief opsporen om hen aan te moedigen verklaringen af te leggen – ook wanneer die zich bevinden in een van de gesloten centra in afwachting van hun gedwongen terugkeer (cf. *infra*).

Detectiepraktijken lijken sterk te variëren naargelang van de lokale eigenheid en vermoedelijk ook de vertrouwdsheid van de lokale autoriteiten met het fenomeen mensensmokkel. Zo wordt er in het kader van parkingsmokkel tijdens intercepties van gesmokkelde personen door de wegpolie of de lokale politie langs de snelwegen of op locaties die bekendstaan als onderdelen van smokkelroutes (zoals Zeebrugge of Drongen) behoorlijk vlot overgegaan tot de geijkte procedure van het smokkelstatuut.

De dossiers lijken uit te wijzen dat het smokkelstatuut veelal voor het eerst ter sprake wordt gebracht tegenover de slachtoffers door de federale gerechtelijke politie (in 24 van de 54 bestudeerde strafdossiers) en in beperktere mate door de spoorwepolie (in 2 gevallen). Medewerkers van de lokale politie brachten maar in één enkel geval rechtstreeks het bestaan van het statuut ter sprake. Dat neemt niet weg dat de lokale politie na de eerste contacten met de slachtoffers wel de FGP verwittigt, die op haar beurt het statuut ter sprake brengt.

Het is opvallend dat in een aanzienlijk deel van de cases waarin het statuut werd aangeboden en aanvaard de betrokken personen expliciet vermelden dat het Verenigd Koninkrijk hun eindbestemming is (in 19 van de 27 cases waarbij het smokkelstatuut werd aangeboden door de autoriteiten). Dat stemt overeen met de focus die FGP-afdelingen en parketten leggen op transitmigratie als domein waarbinnen zij vooral actief en gespecialiseerd zijn in de zogenaamde ‘strijd tegen mensensmokkel’. Daaruit volgt dat de groep van gesmokkelde personen waarmee zij rechtstreeks in aanraking komen vaak onderweg is naar het VK. Daarnaast zal verder in dit hoofdstuk duidelijk worden dat deze bevinding uit de strafdossiers bevestigt wat geïnterviewde professionals ook al aangaven: dat het vaak gaat om mensen die ‘gestrand’ zijn, getraumatiseerd, opgelicht door smokkelaars en/of die niet meer in staat zijn om hun traject te voltooien.

Gevraagd of aangebracht door de slachtoffers

In 13 dossiers is de procedure met het oog op het bekomen van het smokkelstatuut opgestart op initiatief van de slachtoffers. Het gaat zowel over het expliciet vragen naar deze procedure als over het indirect ter sprake brengen van het eigen slachtofferschap na het actief zoeken van contacten met de eerstelijnsdiensten of de gespecialiseerde centra (zelf dan wel via tussenpersonen). De *vignette* hieronder illustreert de wijze waarop een slachtoffer zelf contact opneemt met een gespecialiseerd centrum, dat op zijn beurt de politie contacteert. Opnieuw valt in dit dossier het gebruik van de term ‘mensenhandel’ op, hoewel het in feite gaat over mensensmokkel.

Een rechercheur van de lokale gerechtelijke politie wordt door medewerkers van een gespecialiseerd centrum op de hoogte gebracht van een vrouw die gebruik wil maken van het statuut 'slachtoffer van mensenhandel'. Zij bezorgen de politie per mail enkele documenten (haar geboorteakte, boardingpass, een kopie van de identiteitskaart van de persoon die de vrouw in kwestie gebruikte om zich in te schrijven bij een interimkantoor, ...). De vrouw zou al acht maanden in België verblijven maar is niet ingeschreven in het Rijksregister.

Er wordt een afspraak gemaakt om twee weken later op het politiekantoor een verklaring af te leggen, in aanwezigheid van een tolk. Ter plaatse worden ook haar vingerafdrukken afgenomen, alsook een foto genomen met de bedoeling om die later voor te leggen aan het interimkantoor waar de vrouw werkte. Op de vraag hoe zij in het gespecialiseerde centrum terecht kwam, zegt ze dat ze dit zelf al googelend had gevonden.

Over de kennisgeving in het kader van het statuut is de informatie beperkt; er staat alleen: "Ik neem kennis van het statuut slachtoffer van mensenhandel. Ik wens hiervan gebruik te maken". Het eerste verhoor vermeldt 'mensenhandel', hoewel de uiteindelijk weerhouden tenlastelegging 'mensensmokkel' is en de vrouw ook het smokkelstatuut kreeg.

case B

Dossiers waarin de betrokkenen zelf om het statuut vragen betreffen veelal cases van zogenaamde familievetes of zaken van uitbuiting (precaire interimarbeid, seksuele uitbuiting). Daarnaast komen personen in het smokkelstatuut terecht die zelf contact zoeken met de politie wegens oplichting in het kader van mensensmokkel. Zij geven daarbij aan hoge bedragen te hebben betaald aan smokkelaars, zonder dat de belofte (om bijvoorbeeld de oversteek naar het VK te faciliteren) werd waargemaakt.

Een dossier (dat uiteindelijk resulteerde in een vrijspraak) betreft het neerleggen van een klacht door slachtoffers tegen een Chinese smokkelaar die van het misbruiken van het smokkelstatuut een verdienmodel zou hebben gemaakt. Het slachtoffer in kwestie verklaart aan de FGP dat de beklagde (die zich volgens de melder ook profileert als informant van de politie) tegen betaling mensen vanuit China naar Europa brengt, waarna hij ze doorverwijst naar een gespecialiseerd centrum, zodat zij een slachtofferstatuut kunnen bekomen

als zogezegde slachtoffers van 'mensenhandel' en op die manier een verblijfsvergunning kunnen verkrijgen. In de conclusie van de raadsheer van het slachtoffer wordt de man in kwestie beschreven als: "*het neveneffect van het vreemdelingenrecht betreffende slachtoffers van mensenhandel (sic) (...) Anderzijds verdient hij geld als een bijzonder vernuftige slangenkop, die zich laat betalen door vreemdelingen die hij naar België helpt te komen, waarna ze zich als slachtoffer van mensensmokkel moeten aangeven, om de nodige 'papieren' te bekomen.*" (dossier 10)

Tot slot gebeurt het dat ook slachtoffers van grootschalige zaken, die bijvoorbeeld parkingsmokkel inhouden, zich weleens spontaan aanbieden. Zo meldden twee koppels met de Iraanse nationaliteit zich bij de politie om aan te geven dat zij slachtoffers van mensensmokkel waren. Elk koppel zou 6.000 pond hebben betaald om naar het Verenigd Koninkrijk te worden gebracht. Naar eigen zeggen werden ze opgesloten in een container in Brugge, van waaruit zij bij een politieactie werden bevrijd, maar vervolgens "*aan hun lot werden overgelaten*" (dossier 52). In een andere zaak krijgt de politie een anoniem telefoontje met de vraag om naar een specifieke ontmoetingsplaats te komen, waar de politiemedewerkers uiteindelijk een gezin aantreffen dat zich wenst te melden als slachtoffer van mensensmokkel na herhaalde mislukte smokkelpogingen en een situatie van acuut gevaar.

Doorverwijzing via niet-gerechtelijke wegen

Naast de procedures geïnitieerd door politie- en parketautoriteiten enerzijds en op vraag van slachtoffers anderzijds, is er in drie dossiers sprake van buitengerechtelijke aanmeldingen. In één geval gaat het om een aanmelding van een smokkelslachtoffer via een gespecialiseerd centrum. In het tweede geval wordt het statuut tijdens een ziekenhuisopname ter sprake gebracht, vermoedelijk door de sociale dienst van het ziekenhuis, aangezien die uiteindelijk de politie contacteert. In het derde dossier is er sprake van een aanmelding via de Dienst Vreemdelingenzaken, al is het verder onduidelijk hoe en door wie de initiatie van het statuut precies in zijn werk is gegaan.

Uiteindelijk viel uit 11 van de 54 onderzochte straf-dossiers niet af te leiden door welke actor en onder welke omstandigheden smokkelslachtoffers werden geïnformeerd over de mogelijkheid om in de bijzondere beschermingsprocedure te stappen. Deze gebrekkige documentatie van wie in welke omstandigheden en om welke reden de (wat in de omzendbrief van 2016 omschreven staat als) 'informatieplicht' vervuld naar vermoedelijke smokkelslachtoffers toe is erg opvallend.¹¹⁷

¹¹⁷ Zie omzendbrief van 23 december 2016 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

2.2.2. Waarom wordt het smokkelstatuut geïnitieerd?

Op basis van de onderzochte strafdossiers lijken twee logica's te prevaleren bij het aanbieden van het smokkelstatuut aan (vermoedelijke) slachtoffers door politie- en parketautoriteiten. Enerzijds gebeurt dat wanneer de medewerking van de slachtoffers instrumenteel is voor het (doorgaans al lopende) strafonderzoek, zoals de *vignette* hieronder illustreert.

Het slachtoffer werd geïdentificeerd in het kader van een gerechtelijk onderzoek naar een Indo-Pakistaans smokkelnetwerk dat migranten overbracht naar het Verenigd Koninkrijk. De organisatie werd onderzocht naar aanleiding van verschillende vaststellingen, waaronder intercepties nabij de haven, observaties bij een carwash in Brussel en een gebedsplaats in Vilvoorde, en op basis van gegevens uit een uitgebreid telefonieonderzoek (waaronder telefoontaps, zendmastanalyses en IMEI-tracking).

Het slachtoffer kwam in beeld door een combinatie van observatie en telefoontaps. De communicatiegegevens wezen op zijn betrokkenheid bij een poging tot oversteeek naar het VK met valse documenten. Tijdens deze poging liep er iets mis: er ontstond een vechtpartij in het voertuig en de chauffeur zette het slachtoffer samen met een andere persoon af op een parking.

Later, tijdens een reeks huiszoekingen in zogenaamde *safehouses*, werd het slachtoffer aangetroffen en verhoord. Hij besliste om in te gaan op de vraag tot medewerking tijdens de huiszoeking, naar eigen zeggen na meerdere mislukte pogingen om naar het VK de oversteeek te maken (waar zijn vrouw zou wonen en hijzelf een tiental jaar verbleven en gewerkt zou hebben).

case D

Ook in het discours van politiemedewerkers dat terug te vinden valt in de pv's (bijvoorbeeld bij het toelichten van de voorwaarden van het smokkelstatuut of het type gestelde vragen) ligt de focus op de strafvervolgning van personen die verdacht worden van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden, en minder op de bescherming van slachtoffers. De nadruk ligt dan ook op voorwaardelijkheid: medewerking in ruil voor het statuut.

Anderzijds gaat het om omstandigheden waarin de slachtoffers in situaties van acuut gevaar verkeerden en/of bijzonder talrijk waren: bijvoorbeeld groepen mensen die opgesloten waren in een container; inzittenden in een vrachtwagen na een botsing of in een boot die water maakte; situaties na een politieachtervolging, ...

Veeleer aanklampende werkwijzen, waarbij de autoriteiten de betrokkenen opzoeken en actief proberen te overtuigen om in het statuut te stappen, waren vooral terug te vinden in zaken die gezinnen met jonge kinderen betroffen.

Dossiers waarin de gesmokkelde personen op eigen initiatief naar de politie of hulpverlening stappen en daar zelf het smokkelstatuut ter sprake brengen, betreffen eveneens situaties waarin zij gevaar hebben ervaren of (dreiging met) geweld. Wanneer het gaat om personen die een oversteeek naar het VK ambiëren gaat het bovendien vaker om een combinatie van gevaar en herhaalde mislukte pogingen om deze bestemming te bereiken. Daarbij spreken de slachtoffers van hoge bedragen, oplichting door smokkelaars, langdurige verblijven in *safehouses* of andere precaire omstandigheden, meerdere reisopgaven en frequent contact met de politie waarbij ze worden aangetroffen en geverbaliseerd.

Tot slot lijken enkele personen in het statuut te zijn gestapt omdat hun verblijfs- en rechtspositie zodanig precair was en hun keuzevrijheid zodanig beperkt dat de alternatieven vooral bestonden uit detentie, uitzetting of strafrechtelijke vervolging. Het gaat onder meer om cases waarbij vermoedelijke slachtoffers na (de dreiging van) een bestuurlijke aanhouding uiteindelijk hun medewerking met de gerechtelijke autoriteiten toezegden. Een treffend voorbeeld is een dossier waarin een persoon tijdens een controle door de FGP wordt aangetroffen in een situatie van 'interimfraude': de arbeider werkte als inpakker met een interimcontract onder een valse identiteit. De politie bestempelt dat als een gekende *modus operandi* van mensenhandelaars en legt hem het statuut 'mensenhandel' uit. De man in kwestie zegt in eerste instantie geen slachtoffer te zijn en niets van zijn loon af te staan aan eventuele uitbuiters. Na contact met de Dienst Vreemdelingenzaken wordt hij bestuurlijk aangehouden wegens illegaal verblijf en overgebracht naar het gesloten Centrum voor Illegalen van Merksplas met het oog op zijn gedwongen terugkeer. In het pv

wordt echter wel degelijk gesproken over een situatie van ‘mensensmokkel’ en het dossier krijgt code ‘55’.¹¹⁸ Ongeveer een maand later contacteert de man vanuit Merksplas de politie om zijn verklaring te wijzigen. Hij zegt de procedure van het smokkelstatuut te begrijpen, noemt zich het slachtoffer van “de praktijken” van persoon X en verklaart dat hij wel degelijk een deel van zijn inkomen moest afstaan, wat wijst op een afhankelijkheids- en uitbuitingsrelatie. De referentiemagistraat wordt in kennis gesteld van het verhoor en geeft vervolgens de opdracht om de gespecialiseerde centra in te schakelen en de bijzondere beschermingsprocedure op te starten. De strategische mogelijkheden van gesloten centra om gesmokkelde personen van daaruit te stimuleren tot medewerking met de gerechtelijke autoriteiten in ruil voor een verblijfsstatuut blijkt met andere woorden niet alleen uit de interviews met professionals, maar ook uit een analyse van de strafdossiers.

2.2.3. Wijze van ter kennisgeving van het smokkelstatuut

De wijze waarop potentiële slachtoffers worden geïnformeerd over de mogelijkheid om in het smokkelstatuut te stappen, is niet uitvoerig beschreven in de strafdossiers. Vaak bevatten pv's van de politie beknopte en sterk gestandaardiseerde formuleringen, zoals: *“Ik neem kennis van het statuut slachtoffer van mensensmokkel. Ik wens hiervan gebruik te maken”* of *“We geven u melding dat u gebruik kan maken van het statuut slachtoffer van mensensmokkel”*, zonder verdere toelichting over de wijze van kennisgeving of wat er precies aan het slachtoffer wordt gecommuniceerd.

Opnieuw merkwaardig is dat de term ‘mensensmokkel’ geregeld wordt vervangen door ‘mensenhandel’, zeker op het niveau van de detectie. In meerdere dossiers komt er bovendien een normatieve formulering terug: *“Wij stellen u in kennis dat u gebruik kan maken als slachtoffer van mensenhandel van het statuut ‘slachtoffer van mensenhandel’. Bij dit statuut wordt van u verwacht dat u volledige medewerking verleent aan de politiediensten bij het onderzoek en geen enkel contact mag hebben met de personen betrokken bij de smokkel waarvan u het slachtoffer geworden bent.”* Deze kennisgeving benadrukt de verplichtingen (volledige medewerking, contactverbod) maar vermeldt geen rechten (reflectieperiode, juridische bijstand, opvang, verblijfsdocumenten).

Het ter sprake brengen van het statuut gebeurt in veel gevallen parallel met het opstellen van een pv voor illegaal verblijf en/of met het overhandigen van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) via de DVZ als onderdeel van de RAAVIS-procedure (zie ook interviewbevindingen). Dat roept vragen op over de evenredige aanwezigheid, of minstens de perceptie, van de beschermingscomponent, aangezien men naast slachtoffer tegelijk ook meteen als ‘dader’ wordt omschreven.

Wanneer we contextuele aanwijzingen in beschouwing nemen, rijzen er bedenkingen over de mate waarin taalbarrières en administratieve kennis een belemmering vormen voor het helder communiceren en ten volle begrijpen van de voorwaarden en implicaties van het smokkelstatuut. Zo werden in een lopend dossier waarin transporten werden georganiseerd vanuit Calais of Duinkerke met de bedoeling om vrachtwagens richting het VK in te klimmen, bij een van de intercepties 15 personen aangetroffen. Een 27-jarige man uit Irak, die naar eigen zeggen zijn vrouw en kinderen in het VK probeerde te bereiken, besliste om zijn medewerking te verlenen. Zijn uitgebreide verklaringen (over de *modus operandi* en de sleutelpersonen in het netwerk) en voorgelegde bewijsstukken vormen belangrijke elementen in het

¹¹⁸ Code 55 wordt wel gebruikt voor een tenlastelegging van zowel mensensmokkel als mensenhandel, zij het tegenwoordig met verschillende lettercodes. Voor meer info, zie: <https://stat.om-mp.be/jeu/n/nomenclat.html>.

strafonderzoek, maar wat betreft het initiëren van de procedure vallen er twee zaken op. Ten eerste wordt hij volgens het pv op de hoogte gebracht van het statuut en beslist hij om zijn medewerking te verlenen. Er is geen indicatie in de documenten dat de man een van de landstalen spreekt of begrijpt, en de tolk die bij de verhoren aanwezig is, komt pas uren later ter plaatse. De vraag rijst op welke wijze de betrekkelijk complexe procedure van het smokkelstatuut dan wel is toegelicht op het moment dat hij zijn medewerking toezegde. Ook lijkt er in dit dossier, net zoals in meerdere andere, geen gebruik te zijn gemaakt van de reflectieperiode (cf. *supra*). Ten tweede worden er in dit dossier meer dan 200 slachtoffers genoemd, van wie velen directe interacties hadden met de politie en (zelf) geïdentificeerd zijn. Het blijft onduidelijk of en waarom aan andere slachtoffers het statuut al dan niet werd voorgesteld, of waarom precies deze man werd aangesproken en bijvoorbeeld niet een van de andere 14 mede-inzittenden bij de besproken interceptie. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf: de meeste dossiers bevatten geen informatie over waarom potentiële slachtoffers ogenschijnlijk geen informatie kregen over het bestaan van het statuut (zie ook *supra*). De vraag is des te pertinent in dossiers met minderjarige slachtoffers. Een illustratie daarvan is bijvoorbeeld een dossier waarin – hoewel er voldaan is aan alle voorwaarden en indicatoren van dwang en zelfs uitbuiting – de minderjarigen geen slachtofferstatuut aangeboden krijgen. Zij worden vervolgd als verdachten in drugshandel. Nog een voorbeeld is de terugkerende *vignette*-case hiernaast.

In de nacht van XX 2021 wordt er op de Noordzee een noodoproep geregistreerd van een klein vaartuig in moeilijkheden. Vierentwintig personen worden door defensie en de kustwacht aan boord gehaald en naar de marinebasis in Zeebrugge gebracht. Na medische verzorging neemt de scheepvaartpolitie Kust de identificatie en de verhoren over.

Tijdens de eerste gesprekken verklaart een deel van de opvarenden dat zij via tussenpersonen en tegen betaling vanuit Duinkerke richting het Verenigd Koninkrijk vertrokken. Enkelen geven spontaan aan dat zij zich als slachtoffers van mensensmokkel beschouwen. De politie noteert die verklaringen en brengt de federale cel Mensenhandel en het parket van Brugge op de hoogte.

Drie personen worden formeel als smokkelerslachtoffers geïdentificeerd. Zij krijgen informatie over hun rechten en worden via de geijkte kanalen overgebracht naar een gespecialiseerd centrum, dat hun begeleiding op zich neemt in het kader van de bijzondere beschermingsprocedure voor slachtoffers van mensensmokkel. De drie betrokkenen aanvaarden het statuut, verblijven in een gespecialiseerd centrum en verlenen hun medewerking door verklaringen af te leggen en hun telefoontoestellen te laten onderzoeken.

Voor de andere opvarenden wordt er geen verdere vermelding gemaakt van een opname in het smokkelstatuut. Uit het dossier blijkt alleen dat zij werden geïdentificeerd als slachtoffers, gehoord en administratief opgevangen, maar dat er geen specifieke beschermingsmaatregelen of doorverwijzing naar een gespecialiseerd centrum volgden. Er worden geen redenen vermeld waarom zij niet in de slachtofferprocedure stapten of daartoe niet werden uitgenodigd.

case E

De formuleringen in de pv's weerspiegelen vanzelfsprekend niet de volledige interactie tussen de politiediensten en de (vermoedelijke) slachtoffers. Om het verloop daarvan in kaart te brengen, zouden extensieve observaties op het terrein nodig zijn en/of zouden de initiële interacties en selectiemechanismen uitvoeriger moeten worden gedocumenteerd. In een van de dossiers werden er bijvoorbeeld vier Vietnamese personen aangetroffen in dezelfde omstandigheden. Alle vier verklaarden zij minderjarig te zijn (bij twee personen werd hun leeftijd in vraag gesteld) en ze werden oorspronkelijk als 'benadeelden' bejegend. In het administratief verslag vreemdelingencontrole werd aangeduid dat er sprake was van '*bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel*', maar het vakje '*contactname met een van de gespecialiseerde centra*' was doorstreept. Maar één van de vier personen stapte in het statuut, al werd diens begeleiding finaal stopgezet na zijn verdwijning. Het is onduidelijk of het smokkelstatuut aan alle betrokkenen werd toegelicht en of de andere personen hebben geweigerd.

Ook wanneer de interne besluitvorming rond de ter kennisgeving van het smokkelstatuut meer stapsgewijs in detail wordt beschreven in de pv's, zijn de beschrijvingen veelal beperkt tot louter feitelijke stappen die zijn ondernomen, zonder uitvoerige motivering ervan, zoals het voorbeeld hiernaast illustreert.

Rechercheurs op de luchthaven constateren bij een controle dat drie reizigers paspoorten tonen die niet volledig overeenstemmen met de uiterlijke kenmerken van de personen in kwestie. Ter plaatse wordt één persoon aangehouden als verdachte; twee andere personen geven tijdens hun verhoor een andere identiteit op en blijken geen geldige reisdocumenten te bezitten. De lokale luchthavenbrigade verwittigt meteen de FGP-afdeling mensenhandel; die neemt het onderzoek ter plekke over en beveelt de inbeslagname van twee gsm-toestellen van de verdachte voor digitaal onderzoek. De twee andere betrokkenen, die geen identiteitsdocumenten hebben, worden door de politie als mogelijke slachtoffers van 'mensenhandel' (*sic*) beschouwd. Het dossier stelt dat crisisopvang via de 'geijkte' procedures wordt geregeld. De beide personen worden door de politie naar een gespecialiseerd centrum overgebracht en krijgen toegang tot een tolk, een voogd en een vertrouwenscontact tijdens de verhoren.

Ondertussen wordt de Dienst Vreemdelingenzaken geïnformeerd en krijgen de twee betrokkenen een bevel om het grondgebied te verlaten. De politie noteert dat de betrokkenen later mochten beschikken.

case C

De steekproef van de strafdossiers omvatte enkele voorbeelden waarbij de slachtoffers vooraf al duidelijk goed geïnformeerd waren over het bestaan en de voorwaarden van het smokkelstatuut en de opstart van de procedure voorbereidden. Dat is vooral het geval in dossiers waarin de bijzondere beschermingsprocedure op vraag van de slachtoffers wordt geïnitieerd en bij doorverwijzingen via niet-gerechtelijke kanalen (cf. *supra*). In één dossier bijvoorbeeld komt een slachtoffer in het gezelschap van een sociaal werker van een gespecialiseerd centrum op afspraak naar het politiekantoor om verklaringen af te leggen, waarbij er meteen een tolk aanwezig is. Het enige voorbeeld van de aanmelding via het gespecialiseerd centrum (cf. *supra*) illustreert bovendien hoe het statuut wordt geïnitieerd met realistische verwachtingen en met een evenwicht tussen relevante medewerking enerzijds en bescherming van de slachtoffers anderzijds.

2.2.4. Verloop van de procedure op het vlak van begeleiding

Wat het verloop van de bijzondere beschermingsprocedure betreft, bevatten de documenten die deel uitmaken van de strafdossiers voornamelijk informatie over de opstart daarvan, maar veel minder over wat er nadien gebeurt. Wel werd er in beperkte mate briefwisseling tussen de gespecialiseerde centra, procureurs en de DVZ teruggevonden, al dient die louter om vast te stellen of de procedure nog loopt of niet. Voorts bevatten de strafdossiers bijzonder weinig informatie over het verdere verloop van de procedure en de begeleiding van de slachtoffers.

De enige aanwijzingen daarover komen uit situaties waarin slachtoffers bijstand krijgen, zoals politieverhoren van minderjarige slachtoffers die plaatsvinden in aanwezigheid van een vertrouwenspersoon in de lokalen van een gespecialiseerd centrum. Dergelijke aanwijzingen over eventuele begeleiding die slachtoffers krijgen, komen evenwel maar in een minderheid van de dossiers voor. Sterker nog, verzoeken van slachtoffers om zich bij te laten staan door een vertrouwenspersoon lijken soms te worden afgewezen. In één dossier bijvoorbeeld wenst de verantwoordelijke van een gespecialiseerd centrum aanwezig te zijn tijdens het verhoor van het slachtoffer als vertrouwenspersoon, maar dat wordt geweigerd “wegens gevoelige materie”.

2.2.5. Uitkomsten van de bijzondere beschermingsprocedure

In de steekproef van de bestudeerde strafdossiers waren er 82 OV-nummers te vinden. Die nummers staan voor individuen, gehuwde koppels of gezinnen voor wie een procedure met het oog op het bekomen van het smokkelstatuut werd geïnitieerd. Navraag naar de laatst gekende stand van deze dossiers bij de Dienst Vreemdelingenzaken toont aan dat voor het merendeel van deze OV-nummers (n = 51) er daadwerkelijk een tijdelijk of duurzaam verblijfsstatuut (A-kaart of B-kaart) werd verkregen.

De 31 OV-nummers waarvoor er geen verblijfsstatuut werd toegekend zijn verspreid over 29 strafdossiers. De redenen daarvoor variëren: personen gelieerd aan 5 OV-nummers zouden zijn verdwenen in de loop van de procedure; bij 11 OV-nummers is er sprake van de stopzetting van de begeleiding zonder verdere opgave van redenen; voor 2 OV-nummers werd het statuut niet bevestigd door het parket; voor 2 OV-nummers is er sprake van afvoering van ambtswege; personen gelieerd aan 2 OV-nummers werden niet weerhouden als slachtoffer; in 1 geval is er een opheffing van het statuut; personen gelinkt aan 5 OV-nummers zijn uiteindelijk in een andere procedure gestapt (zoals een asielpcedure, F-kaarten); en voor 3 OV-nummers is de uitkomst ten slotte gerelateerd aan de afloop van de strafprocedure (buitenvervolgingsstelling of geen mensensmokkel in de eindvordering).

Op basis van de inhoud van de strafdossiers kunnen de redenen voor de niet-toekenning van een verblijfsstatuut worden samengevat als: verdwijning van de slachtoffers of het terugkomen op hun intentie tot medewerking; verdenkingen van daderschap of banden met daders; geen bevestiging van het statuut door het parket; en de uitkomst van de strafzaak. De strafdossiers bevatten geen informatie over situaties waarin een andere verblijfsprocedure in plaats van het smokkelstatuut werd opgestart.

Wanneer we de uitkomsten per bestudeerde strafzaak bekijken, lijkt er geen duidelijke lijn te trekken tussen de aard en de ernst van de feiten, de profielen van de slachtoffers en de uiteindelijke uitkomst van het smokkelstatuut. De zaken waarin het statuut niet is toegekend zijn divers. Bovendien kennen dossiers met gelijkaardige profielen van slachtoffers die in het statuut stappen vaak verschillende uitkomsten.



Hoofdstuk 3

Betekenis van slachtoffermedewerking in de praktijk

De verplichte medewerking van smokkelslachtoffers aan het strafrechtelijke onderzoek vormt een centraal element van het smokkelstatuut. Slachtoffers die in aanmerking willen komen voor de bijzondere beschermingsprocedure worden immers verondersteld om relevante informatie te verschaffen aan de gerechtelijke autoriteiten teneinde de opsporing en de vervolging van de vermoedelijke smokkelaars te ondersteunen. Maar wat betekent deze medewerking in de praktijk, welke vormen neemt die aan, welk gewicht kent zij in het strafrechtelijke onderzoek en welke factoren bemoeilijken een dergelijke medewerking? Dit hoofdstuk onderzoekt deze vragen vanuit twee complementaire perspectieven. De eerste sectie belicht de perspectieven van professionele actoren op basis van de interviews. De tweede sectie behandelt het gebruik van het smokkelstatuut vanuit het perspectief van de strafdossiers. Beide secties gaan achtereenvolgens in op de aard en de vormen van medewerking, de factoren die actieve medewerking bemoeilijken, en het gewicht van slachtoffermedewerking in het strafrechtelijke onderzoek.

3.1. Slachtoffer- medewerking vanuit het perspectief van professionele actoren

Wat betekent slachtoffermedewerking voor professionals in de zogenaamde ‘strijd tegen mensensmokkel’? Hoe gaan zij tewerk bij het verzamelen van belangrijke informatie, en op welke manier worden smokkelslachtoffers daarin begeleid? In deze sectie wordt besproken hoe professionals zich verhouden tot de medewerking van smokkelslachtoffers. Eerst wordt uiteengezet hoe professionals de bredere groep van gesmokkelde personen benaderen als een bron van informatie, en welke vormen van medewerking zij relevant achten in het kader van het smokkelstatuut. Vervolgens wordt er ingezoomd op de mate waarin een actieve medewerking van smokkelslachtoffers kan bijdragen aan de opsporing en de vervolging van smokkelaars. Tot slot worden enkele uitdagingen van een dergelijke actieve medewerking besproken, alsook de strategieën die professionals hanteren om daarmee om te gaan.

3.1.1. Informatievergaring via gesmokkelde personen en de rol van het smokkelstatuut

Uit de interviews blijkt dat magistraten en FGP-medewerkers gesmokkelde personen in de eerste plaats beschouwen als een bron van informatie in de ‘strijd tegen mensensmokkel’.

“En zeker wij als gerechtelijke politie. Ja, maar ja, ik zeg het, voor ons, wij bekijken die mensen niet... *Allez*, da’s niet onrespectvol, je mag dat niet kwalijk nemen. Wij bekijken mensen als bron van informatie en slachtoffer. Ja, oké, eerst natuurlijk, daarom dat ik het zeg: eerst het humane, humanitaire. Ja, oké, maar als dat in orde is, dan zeggen we oké, *voilà*, voor ons, in ons logisch denken als onderzoeker: ja, je bent een bron van informatie. Geef mij die informatie. *Allez*, zo bekijken wij dat hè. En *by the way*: ja, we kunnen ook iets bieden. *Allez*, we hebben het [smokkel]statuut enzovoort. Ja.” (FGP-medewerker, 4/03/2025)

Net als bij andere respondenten komt in dit citaat ook een zeker spanningsveld naar voren *vis-à-vis* de kwetsbare positie waarin gesmokkelde personen zich bevinden. Voor geïnterviewde professionals speelt het smokkelstatuut daarin voornamelijk een instrumentele rol van uitwisseling: in ruil voor nuttige informatie is

er de mogelijkheid om formeel te worden erkend als smokkelslachtoffer en om uitzicht te krijgen op een duurzaam legaal verblijf in België. Er komt veel kijken bij het in kaart brengen van criminele smokkelnetwerken en bij een strafrechtelijk onderzoek waarvoor er bewijsmateriaal moet worden verzameld. Mensen die gebruikmaken van smokkeldiensten beschikken niet altijd, maar soms wel, over veel informatie die volgens professionals kan bijdragen aan de ‘strijd tegen mensensmokkel’: een fysieke identificatie van smokkelaars, bewijs van financiële transacties en gelegde contacten, verklaringen over het verloop en de omstandigheden van de misdrijven (wie, wat, waar, wanneer, hoe), en/of een getuigenis met betrekking tot geweldpleging of gedwongen handelingen die werden gesteld.

Zoals eerder in dit rapport besproken werd, zijn er meerdere actoren die dergelijke informatie verzamelen en analyseren via diverse werkwijzen. Zo zijn er eerstelijns-politiediensten die via pv’s informatie over illegaal verblijf en mensensmokkel doorsturen naar het parket en FGP-afdelingen (en daarnaast ook via de administratieve RAAVIS-procedure informatie over de gesmokkelde personen bezorgen aan de DVZ). Daarnaast zijn er de FGP’s die bewijsmateriaal verzamelen in het kader van specifieke strafonderzoeken. Dat gebeurt met of zonder vrijwillige toestemming van de betrokken personen. Zo vinden FGP-medewerkers het niet altijd gemakkelijk om mensen te overtuigen om verklaringen af te leggen, of zelfs maar terug te vinden zodra die van de DVZ een bevel om het grondgebied te verlaten kregen. Enkele factoren zorgen vaak voor extra uitdagingen bij het overtuigen van gesmokkelde personen om hun medewerking te verlenen, zoals taalbarrières, een gebrek aan wederzijds vertrouwen, de afhankelijkheidsrelatie tussen gesmokkelde personen en smokkelaars, en een algemene tijds- en werkdruk (zie ook *infra*). Een FGP-medewerker¹¹⁹ beschreef welke aanpak men in zijn arrondissement ontwikkelde in relatie tot deze uitdagingen (cf. illustratie 2). Zo kunnen gesmokkelde personen van wie eerstelijns-politiediensten ooit informatie verzamelden via de RAAVIS-procedure in een strafdossier tegen mensensmokkelaars worden opgenomen als ‘slachtoffers’ zonder hun medeweten. Immers, hoe groter het aantal opgenomen slachtoffers, hoe groter de strafmaat in een gerechtelijk vonnis tegen mensensmokkelaars kan uitvallen. Daarnaast kan ook hun telefoon worden afgeluisterd als er indicaties zijn dat zij in contact staan met mensensmokkelaars. Kortom, de informatievergaring in het kader van de ‘strijd tegen mensensmokkel’ verloopt via uiteenlopende kanalen, waarbij de betrokkenheid en de medewerking van gesmokkelde personen sterk kunnen variëren: van actieve en vrijwillige medewerking tot het onbewust opgenomen worden in een strafdossier.

119 Interview met een FGP-medewerker, 27 januari 2025.

Niet al deze vormen van informatievergaring worden evenwel als relevant beschouwd voor het smokkelstatuut. Alleen actieve medewerking, die minstens bestaat uit het afleggen van een verklaring die nuttige informatie bevat, wordt doorgaans in rekening gebracht. Daarnaast verwachten professionals dat smokkelslachtoffers hun gsm laten uitlezen en zich ter beschikking stellen van de gerechtelijke overheden tot het einde van het strafrechtelijke traject. Het geven van vage informatie of alleen de gsm laten uitlezen, werd door de geïnterviewde professionals niet voldoende geacht om in aanmerking te komen voor het smokkelstatuut.¹²⁰ Al werd in het vorige hoofdstuk toegelicht dat sommige magistraten en FGP-medewerkers in bepaalde situaties hier wel een bredere balans opmaken afhankelijk van de kwetsbare positie waarin gesmokkelde personen zich bevinden. Maar opnieuw: het aanleveren van nuttige informatie is dan weer geen garantie dat men in aanmerking komt voor het smokkelstatuut, of dat het wordt aangeboden.

120 In het licht van de huidige ontwikkelingen rond de hernieuwing van de omzendbrief, is deze bevinding overigens heel interessant. In het ontwerp daarvan staat namelijk dat het uitlezen van een gsm met nuttige info voldoende zou kunnen zijn om te kwalificeren als ‘medewerking van het slachtoffer’. Als deze richtlijn niet gedragen wordt door terreinactoren, of alleen in relatie tot slachtoffers van mensenhandel, dreigt dat het verschil tussen theorie en praktijk te zullen vergroten. Gezien professionals over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken inzake de toekenning van het smokkelstatuut, gaat dit bovendien mogelijk gepaard met een daling van de transparantie over hoe en waarom bepaalde beslissingen hieromtrent gemaakt worden op het terrein.

Illustratie 2: informatievergaring via gesmokkelde personen

“We tappen op de [telefoon van de] smokkelaar. En waarbij dat dan nadien we al die telefoontoestellen, die gebeld hebben naar de smokkelaar, gaan we eruit halen als een ‘slachtoffer’ en de rechtspraak is daarin meegegaan. [Die] heeft gezegd van: ‘inderdaad, je kunt ervan uitgaan dat dat allemaal aparte mensen zijn die vragen om gesmokkeld te worden.’ Dus dat dat allemaal slachtoffers zijn van uw smokkelaar en waarbij dat je geen één verklaring hebt van het slachtoffer, maar [wel] het feit dat ze het gezegd hebben op den tap. Dat dat gebruikt wordt eigenlijk als ‘bewijs in rechte’, waarbij dat je, als we dan terugkeren naar die problematiek van de parkingsmokkel, waarbij dat je heel veel van die toestellen dan ook kunt koppelen aan een migrant, want die zijn altijd wel ne keer ooit opgepakt met hun gsm. En in onze databanken is dat toestel al gekoppeld aan die persoon, omdat [die] drie weken geleden [ergens] rondliep, gecontroleerd is en dan als illegaal opgepakt is. Dus [de politie heeft] daar een pv illegaal verblijf van gemaakt en ze hebben gezegd: die had die gsm mee op dat moment en SPC (*red. spoorwegpolitie*) heeft weken geleden die link gelegd. Wij zien nu dat toestel, zien wij vragen om gesmokkeld te worden, dus bij ons ligt de link: ah dat is die migrant want die heeft dat toestel en die vraagt nu om gesmokkeld te worden. En de rechtspraak is daar, spreek jaren 2017/2018/2019 (*red. piekperiode parkingsmokkel in Vlaanderen*), hebben we dat uitgelokt en die zijn daar

volledig in meegegaan. En wij hebben zo eigenlijk geïndividualiseerde slachtoffers op basis van tapgesprekken, zonder enige verklaring. (...) Wij moeten daar eerlijk in zijn. Het aantal slachtoffers van mensensmokkel dat wij verhoren op jaarbasis, dat kun je op één hand tellen, hè (...) De slachtoffers voor ons, dat is... Dat klinkt altijd oneerbiedig, maar ik blijf het herhalen: voor ons is dat een bron van informatie. (...) En wat voor bron van informatie dat dat is? Dat hangt af van dossier tot dossier. Maar meestal is die bron van informatie het feit dat die een gsm hebben en dat we die gsm kunnen koppelen binnen dat mensensmokkelverhaal als een slachtoffer en dat wij die zo gaan gebruiken. Hebben we ons slachtoffers afgetapt? Het zal wel zijn. Wij mogen dat ook perfect doen als wij weten dat dat een slachtoffer is dat heel dicht bij een smokkelaar staat en bijvoorbeeld, een *spokesperson* is voor een groepje slachtoffers: dan kan het zijn dat wij die specifiek gaan aftappen, omdat we weten dat we zo naar de mensensmokkelaar gaan. (...) de slachtoffers van mensensmokkel, die hebben, zeker van transitmigratie, hebben een heel vluchtig verblijf in België. Die bestaan hier officieel niet. Die dolen hier rond totdat ze uiteindelijk in de UK geraken. (...) je kunt die alleen maar verhoren als een eerstelijnsdienst die ooit ne keer pakt op of rond of in de buurt van de smokkel die gebeurt. Maar tegen dat dat ooit bij ons komt...(…) Ge vindt die gewoon al niet meer terug. Ge kunt die ook niet verhoren. Die hebben geen adres hé. Dus die zijn verdwenen, die verdwijnen in de lucht.” (*FGP-medewerker, 27/01/2025*)

3.1.2. De strafrechtelijke waarde van medewerking en de rol van het smokkelstatuut

Magistraten en FGP-medewerkers omschreven de strafrechtelijke bijdrage van gesmokkelde personen in de zogenaamde ‘strijd tegen mensensmokkel’ op een heel genuanceerde manier. In theorie kunnen ze cruciale informatie aanleveren zoals details over routes en betalingsstructuren, situaties van dwang of geweld, identificatie van vermoedelijke daders, inzicht in de werkwijze van smokkelaars, en dergelijke meer. Wanneer gesmokkelde personen bereid en in staat zijn om verklaringen af te leggen (al dan niet ondersteund door het smokkelstatuut), kan dat een strafdossier bovendien concreter en menselijker maken. Professionals beschouwden dit evenwel als een ideaal scenario dat ze zelden zien in de praktijk. Met uitzondering van één FGP-afdeling waar men voor elk dossier verklaringen afneemt van gesmokkelde personen¹²¹, bouwen de andere geïnterviewde magistraten en FGP-medewerkers naar eigen zeggen het merendeel van hun strafdossiers op zonder deze vorm van actieve medewerking. Het smokkelstatuut weerspiegelt dat spanningsveld: het creëert een juridisch kader om slachtoffers te beschermen en beschikbaar te houden voor de gerechtelijke overheden, maar omdat er jaarlijks slechts een beperkt aantal personen in de procedure stapt (en een deel daarvan kort nadien opnieuw verdwijnt), blijft de strafrechtelijke meerwaarde in de zes geraadpleegde arrondissementen laag.

Belangrijk is om dat ook deels te plaatsen binnen de verschillende actieterreinen waarop magistraten en FGP-medewerkers actief zijn. In dossiers rond *small boats* komt men nauwelijks rechtstreeks in contact met gesmokkelde personen (zie ook hoofdstuk 1), waardoor de bewijsvoering geen rekening kan houden met informatie die zij aanleveren. In dossiers die betrekking hebben op mensensmokkel via intercepties op de luchthaven oordelen professionals dat er doorgaans geen sprake is van verzwarende omstandigheden voor de gesmokkelden en dat zij dus niet in aanmerking komen voor het smokkelstatuut. Bijgevolg stellen de gesmokkelde personen zich in dergelijke situaties zelden voor een langdurige tijd ter beschikking van het strafrechtelijke onderzoek. Een medewerker van de luchtvaartpolitie vertelde bovendien dat het soms gebeurt dat gesmokkelde personen “*alles open en bloot*”¹²² zeggen bij aankomst, waardoor het smokkelstatuut in die gevallen niet noodzakelijk geacht wordt als instrument om de nodige informatie of een langdurige terbeschikkingstelling

bij een eventueel strafonderzoek te bekomen. Echter, dit impliceert ook dat, wanneer de bevoegde FGP in een later stadium verduidelijking zou wensen, het doorgaans onmogelijk is om de persoon opnieuw te lokaliseren.¹²³ In arrondissementen waar FGP-afdelingen en magistraten ervaring hebben met parkingsmokkel blijkt uit de interviews dat professionals de stap naar het smokkelstatuut plausibeler achten indien gesmokkelde personen bruikbare informatie delen.

Magistraten en FGP-medewerkers erkennen dat de verklaringen van gesmokkelde personen een belangrijke meerwaarde kunnen vormen en dat die in de rechtbank een doorslaggevend effect kunnen hebben. Bepaalde informatie is bijvoorbeeld soms moeilijk te bewijzen met enkel technische middelen zoals een identificatie van daders, de concrete menselijke impact van criminele praktijken, het gebruik van geweld of vuurwapens, of financiële transacties die niet-traceerbaar zijn. Bovendien wordt de afwezigheid van slachtofferverklaringen ook gebruikt door de tegenpartij in de rechtbank om een strafdossier te ondergraven.¹²⁴

121 Interview met twee FGP-medewerkers, 31 januari 2025.

122 Interview met een medewerker van de luchtvaartpolitie, 7 maart 2025.

123 Interviews met een medewerker van de luchtvaartpolitie, 7 maart; een referentiemagistraat mensensmokkel, 29 januari 2025.

124 Interviews met twee FGP-medewerkers, 10 januari; twee FGP-medewerkers, 27 januari; twee FGP-medewerkers, 31 januari; een substituut-arbeidsauditeur, 12 februari; een referentiemagistraat mensensmokkel, 9 april 2025.

“Voor ons is dat supermoeilijk, denk nu maar aan Soedan, vroeger met Irak, om die geldstroom te achterhalen. Dat is dus gewoon niet haalbaar. Vandaar dat wij het ook zo belangrijk vinden om de slachtoffers te kunnen verhoren in de hoop dat zij een verklaring afleggen (...) hoe moet je het zeggen...Geef mij één goede verklaring en ik moet voor de rest niet veel meer onderzoeken. (...) Dat weegt door op de rechtbank hé. Als wij kunnen aantonen ‘Kijk, we vermoeden dit en we hebben gezien dat...en hier hebben we enkele verklaringen van slachtoffers.’ Zo zegt de rechter: ‘dan is ‘t zo.’ Klaar. Alles is bewezen. Tof hé. Als ik die verklaringen niet heb en ik zeg ‘Ja de politie denkt dit en vermoedt dat, we hebben gezien dat.’ Dan zegt die advocaat [van de tegenpartij]: ‘denken, vermoeden en een beetje zien, daar zijn we vet mee hé. Het is niet meer dan dat.’” (FGP-medewerker 10/01/2025)

Persoonlijke getuigenissen kunnen dus wel degelijk ander bewijsmateriaal versterken. Toch ervaren professionals dat weinig gesmokkelde personen hiertoe bereid zijn. Maar ook indien men hiertoe bereid is, blijken gedetailleerde onthullingen niet altijd mogelijk. Professionele smokkelorganisaties opereren zodanig afgeschermd dat gesmokkelde personen vaak maar beschikken over heel gefragmenteerde en weinig bruikbare informatie voor opsporingsinstanties. Zo kennen velen onder hen alleen een alias van een smokkelaar met wie ze contact hebben, een ontmoetingsplaats, of een telefoonnummer dat kort nadien werd afgesloten. Enkele respondenten waren van mening dat dergelijke verklaringen een dossier eerder verzwakken in plaats van het te versterken.¹²⁵

“Meestal krijgen we alleen maar een stukje van dat verhaal. (...) als politie, op een bepaald moment, pik je daar in in dat verhaal en zie je van: ja, goed, dat kunnen ze vertellen, maar de rest weten ze eigenlijk niet, omdat ze ook geen weet hebben wie dat dat doet voor hen. Omdat dat meestal een nonkel of iemand is van waar ze komen, die met die organisatie bezig is. En het enige wat zij doen is alleen van punt A, worden opgepikt, en gaan naar punt B en daar gaat het verder, maar zij weten verder niet wie dat is, wie de contactpersonen zijn.” (medewerker scheepvaartpolitie, 5/03/2025)

Tegelijk tonen de interviews dat het smokkelstatuut wel een aantal strafrechtelijke voordelen biedt. Zo creëert het tijd: smokkelslachtoffers worden verplicht om zich ter beschikking te stellen van de gerechtelijke overheden voor de volledige duur van het strafrechtelijke traject. Voor politiediensten en magistraten die anders worden geconfronteerd met heel vluchtige verblijfspatronen van gesmokkelde personen, is die tijdscomponent cruciaal. Het stelt FGP-medewerkers in staat om slachtoffers opnieuw te verhoren, verklaringen te verifiëren, en commentaar te laten geven op bewijsmateriaal dat in de verdere loop van het onderzoek wordt verzameld. Terwijl informatievergaring bij korte intercepties door eerstelijns politiediensten vaak beperkt blijft en plaatsvindt in een gespannen context van dwang, arrestatie, angst en een gebrek aan vertrouwen, maakt het smokkelstatuut langere en inhoudelijk rijkere interacties mogelijk. Daarnaast biedt een langere verblijfsduur in een gespecialiseerd centrum bijkomende voordelen: slachtoffers krijgen tijd om in een warme omgeving tot rust te komen en in een veilige setting vertrouwen op te bouwen. Dat creëert ruimte voor het delen van informatie die in acute situaties niet mogelijk is. Het stelt FGP's ook in staat om een volledige gsm-analyse te doen, wat binnen de beperkte tijd van korte politie-intercepties doorgaans onmogelijk is.¹²⁶ Mensen die het smokkelstatuut krijgen aangeboden en ervoor kiezen om in de procedure te stappen, zijn volgens enkele respondenten ook coöperatiever. Naast de verplichte medewerking neemt het tijdelijke (maar hernieuwbare) verblijfsrecht ten minste een deel van de angst voor een gedwongen repatriëring weg, waardoor verklaringen rijker en minder fragmentarisch of strategisch defensief worden. Zonder statuut blijven verklaringen van mensen die beschikken over bruikbare informatie vaak kort, vaag of inconsistent en worden gegevens bewust achtergehouden uit angst voor represailles van smokkelnetwerken (voor zichzelf en/of voor familieleden in het buitenland), en/of zodat ze verder kunnen doorreizen naar het VK (*infra*).

125 Interview met twee FGP-medewerkers, 27 januari 2025.

126 Interview met twee FGP-medewerkers, 4 maart 2025.

“In een gerechtelijk dossier waar we slachtofferverklaringen hebben waarbij ze zeggen slachtoffers te zijn [binnen het kader van het smokkelstatuut], dan versterkt dat uiteraard het dossier. (...) over het algemeen zijn [die] meer bereid om mee te werken. Bijvoorbeeld: de persoon over wie ik het heb, heeft ons info gegeven die ons helpt bij ons politieonderzoek. Daarna moeten we dat wel verifiëren, enzovoort. Maar ja, die persoon werkte mee. Dan dat de persoon zich niet opstelt als slachtoffer [binnen het kader van het statuut], dan is er niets zeker, dan is het allemaal heel ontwijkend.” (FGP-medewerker, 22/01/2025)

Samengevat tonen de interviews dat verklaringen van personen in het smokkelstatuut een potentieel waardevolle maar zelden structurele informatiebron vormen voor professionals. Volgens professionals worden de meeste dossiers opgebouwd via technische en operationele onderzoeksdaten, waarbij eventuele verklaringen ook moeten worden geverifieerd. In de huidige praktijk draagt de informatie waarover de bredere groep van gesmokkelde personen beschikt bovendien vaak bij aan beeldvorming en/of de opsporing en de vervolging van smokkelaars zonder dat zij het statuut krijgen aangeboden of in de procedure willen stappen. Het smokkelstatuut biedt volgens professionals wel voordelen met betrekking tot een langere beschikbaarheid, grotere medewerking, meer tijd om vertrouwen op te bouwen en hierdoor een inhoudelijk rijkere verklaring te verkrijgen en extra informatie te verzamelen.

3.1.3. Factoren die actieve medewerking bemoeilijken

In de beleving van professionals zijn er een aantal grote uitdagingen die de bereidheid of mogelijkheid tot medewerking van gesmokkelde personen en erkende smokkelslachtoffers beperken. Enerzijds blijkt uit de interviews dat professionals een aantal strategieën ontwikkeld hebben om interactie en medewerking te bevorderen, en anderzijds blijkt dat zij geleerd hebben om in bepaalde situaties het bekomen van dergelijke medewerking als doelstelling los te laten.

Vier uitdagingen die tijdens de interviews geregeld terugkeerden, worden hieronder besproken: 1) taalbarrières, 2) de gespannen context waarbinnen eerste interacties vaak plaatsvinden, 3) de intentie van veel gesmokkelde personen om door te reizen naar het VK, en 4) angst voor represailles (zie daarnaast het punt over beperkte informatie waarover slachtoffers beschikken *infra* en *supra*).

Taalbarrières

Het gebrek aan een gemeenschappelijke taal om te kunnen converseren, vormt volgens professionals een belangrijke uitdaging. Migranten die in situaties van mensensmokkel geïntercepteerd, gehoord en verhoord worden, spreken vaak geen of maar een beetje Engels of Frans, maar wel Amhaars, Oromo of Tigrinya (Eritrea en Ethiopië), Vietnamees, Pasjtoe (Afghanistan), Arabisch of andere nationale en lokale talen van het land van herkomst. Bij intercepties van gesmokkelde personen door de federale bestuurlijke politie behelpt men zich daarom geregeld met vertaal-apps zoals *Google Translate*.¹²⁷ Als het gaat om een groep mensen waarbij er minstens één iemand Engels of Frans spreekt, gebeurt het dat er aan die persoon wordt gevraagd om te tolken bij het afnemen van de hoorrechten en bij de opmaak van het administratief verslag vreemdelingencontrole.¹²⁸ Meer dan een heel kort vraag- en antwoordgesprek is dan niet mogelijk. Echter, ook bij het afnemen van slachtofferverklaringen in het kader van een lopend onderzoek vinden FGP-medewerkers het soms moeilijk om voldoende connectie te maken met de betrokken personen. De weinige tolken die men vindt voor deze talen zijn overbevraagd en zelden op korte termijn beschikbaar. Daarnaast gaven respondenten aan dat taalbarrières bestaande spanningen tijdens interacties tussen gesmokkelde personen en de politie vaak versterken. Communicatieproblemen staan immers zelden op zichzelf en bestendigen gevoelens van wantrouwen, angst en onzekerheid.

¹²⁷ Interviews met een medewerker van de wegpolitie, 20 januari; een medewerker van de luchtvaartpolitie, 7 maart; en een FGP-medewerker, 4 maart 2025.

¹²⁸ Interview met een medewerker van de wegpolitie, 20 januari 2025.

Politiecontext

De gespannen omstandigheden waarin de eerste (en vaak ook de daaropvolgende) interacties plaatsvinden tussen gesmokkelde personen en politieactoren werden in het vorige hoofdstuk al besproken. Eerste contactmomenten zijn meestal kort, waarbij de politie de nadruk legt op een efficiënte, gecontroleerde en veilige interceptie en registratie van gesmokkelde personen. Professionals erkennen dat die procedure door de betrokken personen doorgaans ervaren wordt als een potentieel bedreigende situatie. Zij geven aan dat angst en wantrouwen ook deels voortkomen uit negatieve ervaringen met de politie in de landen van herkomst of transit.¹²⁹ Daarnaast benadrukte een medewerker van een humanitaire organisatie dat berichten over incidenten van politiegeweld in België zich bijzonder snel verspreiden binnen netwerken van transitmigranten. Ongeacht hun feitelijke proporties vormen die een voedingsbodem voor een vicieuze cirkel van wantrouwen die het voeren van zinvolle gesprekken structureel bemoeilijkt.¹³⁰

Magistraten en FGP-medewerkers erkennen dat een menselijke, geduldige en empathische benadering een noodzakelijke voorwaarde is voor elke vorm van betekenisvolle medewerking van gesmokkelde personen, inclusief smokkelslachtoffers, aan de opsporing en de vervolging van mensensmokkel. Daarmee lijken zij te zeggen dat het creëren van een minimale vertrouwensbasis geen bijkomstigheid is, maar wel een centraal element van effectieve handhaving.

Eén van de strategieën die politiemedewerkers soms hanteren om de drempel tot dialoog te verlagen, zijn ‘*debriefings*’¹³¹. Dat zijn korte informele gesprekken met gesmokkelde personen waarbij de politie een inschatting maakt van hun profiel (dader/slachtoffer), de info waarover zij beschikken (of een verhoor noodzakelijk is in functie van strafonderzoeken) alsook de situatie waarin zij zich bevinden (kwetsbare situatie, verzwarende omstandigheden).¹³² Daarvoor werken eerstelijnsdiensten (zoals interventieploegen of de wegpolitie) en tweedelijnsdiensten (FGP’s en gespecialiseerde afdelingen binnen de federale bestuurlijke politie) overigens vaak samen:

129 Interview met twee FGP-medewerkers, 10 januari; en met een FGP-medewerker, 22 januari 2025.

130 Interview met een medewerker van een humanitaire organisatie, 11 april 2025.

131 Tijdens de interviews werden verschillende termen gebruikt zoals ‘eerste relaas’ en ‘niet officieel verhoor’, al was ‘*debriefing*’ de meest courante. De betekenis en de werkwijze die professionals daarbij hanteren lijken wel steeds dezelfde. Het lijkt ook altijd in overeenkomst met de bevoegde parketten van eerste aanleg te gebeuren. Gezien de verwijzing die respondenten vaak maakten naar dergelijke *debriefings* die de politie in het VK uitvoert met migranten die via kleine bootjes aankomen, lijkt het een praktijk te zijn die van daaruit is overgewaaid naar België.

132 Interviews met een medewerker van de scheepvaartpolitie, 5 maart; twee FGP-medewerkers op 4 maart; twee FGP-medewerkers op 31 januari 2025.

“Mijn team hier gaat regelmatig naar beneden als er een groep [transitmigranten] is [geïntercepteerd door de interventieploeg], en we gaan kijken wie dat er het best Frans/Engels/Nederlands spreekt. En met die mensen gaan we dan een soort *debriefing* doen. ‘Hoe is het met jullie...’ (...) Da’s geen echt verhoor, wij zeggen dat er ook tegen hé: ‘we komen gewoon eens praten met jullie, voor de rest alles in orde? Kunnen we helpen met iets? Is er iets gebeurd? Is er iets dat we kunnen doen voor je? (...) Risico genomen om in een trailer te kruipen?’ Uh ja, dan beginnen ze ook spontaan te praten: van ‘ja, ik kom van ginder’. Maar ik zeg het, je weet nooit of dat het waar is of niet waar is. Dus je neemt zoiets ertussenin en dan zien we wat we kunnen doen met de info. (...) we zien hoe zo’n gesprek verloopt hè. Ja, *allez*, of men niet veel vertelt, of men vertelt wel veel. En ‘we willen een keer ons ei kwijt aan jullie’. En dan is het goed en dan gaan wij ook zeggen: ‘kunnen we helpen met jullie om het statuut te geven? Kunnen we helpen met eventueel naar het centrum, een asielcentrum aanvragen’ of zo, uh noem maar op. Ja, ‘wat is de bedoeling?’ En dan zien we wat dat zij zeggen. Zoals ik zeg, met die familie die we gehad hebben, dat statuut aanbieden zodat ze veilig zouden zijn. Als zij er niet op ingaan, ja, dan hebben wij zo goed mogelijk gewerkt. Humaan dan toch.”
(medewerker van de scheepvaartpolitie, 5/03/2025)

Merk op dat *debriefings* vooral lijken te worden uitgevoerd met personen bij wie de taalbarrière zich minder stelt, en wellicht dus met mensen die hun precare situatie beter kunnen uitleggen aan de Belgische politie. De informele en weinig gestandaardiseerde aard van *debriefings* brengt daarom zowel opportuniteiten als mogelijke risico’s met zich mee. Enerzijds biedt zoiets de mogelijkheid om een humane insteek te bevorderen in gespannen contexten, maar anderzijds rijzen er hierdoor vragen naar rechtszekerheid toe in situaties waarin de hoedanigheid van de betrokkenen nog weinig is afgebakend (getuige, slachtoffer of dader).

Een andere strategie die professionals hanteren om de drempel tot dialoog te verlagen (alleen bij vermoedelijke smokkelslachtoffers), is het betrekken van medewerkers van de gespecialiseerde centra. Hun aanwezigheid kan volgens professionals een rustigere gesprekssituatie creëren en helpen om verwachtingen te verduidelijken. Daarnaast worden smokkelslachtoffers in de procedure veelal begeleid en ondersteund door juridische medewerkers van de gespecialiseerde centra bij het geven van verklaringen aan de politie. Sommige FGP-medewerkers benadrukten dat het opbouwen van vertrouwen een grote tijdsinvestering vraagt van politiemedewerkers, maar dat het hanteren van een

dergelijke persoonsgerichte aanpak wel de bereidheid tot medewerking positief kan beïnvloeden.¹³³

Een heikel punt betreft de rol van humanitaire organisaties. Hoewel zij niet vermeld worden als betrokken partners binnen de multidisciplinaire samenwerking in de omzendbrief van 2016, hebben sommige van die organisaties wel langdurig en frequent contact met migranten in transit, waardoor er soms een vertrouwensbasis wordt opgebouwd die politieactoren niet kunnen evenaren. Tegelijk geven enkele medewerkers van de politie en een humanitaire organisatie aan dat de onderlinge relatie tussen de beide actoren vaak wordt gekenmerkt door wederzijdse terughoudendheid en vooroordelen, mee gevoed door eerdere incidenten en uiteenlopende professionele mandaten.¹³⁴ Ondanks deze spanningen wijzen meerdere respondenten erop dat de tussenkomst van humanitaire organisaties een brug kan vormen in het contact tussen gesmokkelde personen en de politie, waarbij basisvertrouwen vaak ontbreekt. Enkele medewerkers van de politie en een humanitaire organisatie geven aan dat een structurelere, zij het voorzichtige en goed afgebakende dialoog tussen deze beide werelden kan bijdragen aan wederzijds begrip en een gunstiger klimaat voor gesprekken met gesmokkelde personen.

Transitmigratie naar het VK

Een derde structurele uitdaging betreft de transitlogica van gesmokkelde personen binnen de actieterrinen waar gerechtelijke overheden vooral op focussen. Enerzijds zorgt dit bij professionals voor een tijdsdruk, omdat mensen vaak snel opnieuw verdwijnen na het eerste contact. Anderzijds botst dit frontaal met de logica van het smokkelstatuut, dat immers vereist dat slachtoffers gedurende lange tijd contacteerbaar zijn en ter beschikking staan van het strafrechtelijke onderzoek. De 'win-win', waarbij smokkelslachtoffers meewerken aan de opsporing en de vervolging van smokkelaars in ruil voor een tijdelijk en potentieel duurzaam verblijfsstatuut in België, wordt volgens professionals daarom niet als dusdanig ervaren. Volgens professionals gaat het in transit zijn gepaard met een sterke afhankelijkheidsrelatie tussen gesmokkelde personen en smokkelaars op wie men nog rekent voor de overtocht naar het VK – wat men in gevaar brengt door samen te werken met de Belgische autoriteiten. Onderweg opgemerkt, aangehouden en geregistreerd worden door de politie vormt in dat geval een bedreiging waarbij informatie eerder wordt achtergehouden dan gedeeld.

Uit de interviews blijkt dat professionals daarom vaak eerst peilen naar de eindbestemming van gesmokkelde personen vooraleer ze het smokkelstatuut aanbieden. Vooral mensen die duidelijk aan het einde van hun Latijn zijn, minderjarig zijn, traumatische ervaringen met zich meedragen, (seksuele) geweldpleging ondergingen, ongevallen hadden met vrachtwagens of koelcontainers, of bedrogen werden door smokkelaars worden benaderd om informatie te delen en verklaringen af te leggen. Sommige FGP-afdelingen investeren veel tijd in het overtuigen van mensen om in dergelijke situaties toch een klacht neer te leggen of verklaringen af te leggen, terwijl andere dat minder doen – afhankelijk van onder meer de beschikbare capaciteit, de visie op een bepaalde aanpak, en eerdere ervaringen. In andere situaties hebben professionals geleerd om het bekomen van medewerking als doelstelling los te laten.

Angst voor represailles

Ondanks dat er sprake is van de bijzondere *beschermings*-procedure, zijn de meeste professionals het erover eens dat het smokkelstatuut weinig bescherming biedt aan het smokkelslachtoffer. Mensen die gebruikmaken van smokkeldiensten en worden benaderd voor medewerking aan een strafonderzoek hebben vaak familieleden in het land van herkomst die betrokken partij zijn, of worden afgeperst, bedreigd en/of van nabij gevolgd door smokkelaars.

“Ik krijg soms ook de vraag van mensen die niet thuis zijn in dat wereldje en die zeggen, ‘allez ze kunnen wel dat betalen, ze kunnen die 10.000 euro leggen. Allez ja, ze hebben niks, maar wel tienduizend.’ Maar ja, dat werkt zo niet hé. Dat is gans de familie die samenlegt, of de lening aangaat, of hun huis verkoopt, enzovoort, enzovoort, enzovoort. Of die nog moet afbetalen gedeeltelijk, waardoor dus dat ze weer in die greep blijven van die verdachten waardoor dat ja, dat ze niks vertellen uiteraard”. (FGP-medewerker, 4/03/2025)

133 Interviews met twee FGP-medewerkers, 31 januari; en een FGP-medewerker, 2 april 2025.

134 Interviews met een medewerker van een humanitaire organisatie, 11 april; twee FGP-medewerkers, 10 januari; een FGP-medewerker, 22 januari; een FGP-medewerker, 2 april; een medewerker van de scheepvaartpolitie, 5 maart 2025.

Voor mensen die onder druk staan van dergelijke dwang en bedreigingen, brengt het afleggen van verklaringen vooral risico's met zich mee. Zodra iemand verklaringen aflegt, komt die informatie in principe met naam en vaak identificeerbare feiten in het dossier terecht, en dus zichtbaar voor de tegenpartij in de rechtbank. Bij de politie, magistraten en de gespecialiseerde centra ervaart men dat zij deze mensen weinig te bieden hebben en begrijpen ze dat gesmokkelde personen in dergelijke situaties geen medewerking willen verlenen.

“Wij moeten eerlijk zijn hè. Wij kunnen geen veiligheid garanderen. Wij kennen die smokkelnetwerken ook niet. Is de vrees gegrond? Is de vrees niet gegrond? Daar kunnen wij geen oordeel over geven. We spreken over landen van herkomst, Irak...Het is daar heel gemakkelijk om een wapen te hebben. Zo goed als iedereen kan daar een wapen thuis hebben. Dus iemand ook op straat neerschieten. Dat gebeurt gewoon hè. Dus wie ben ik om aan iemand te zeggen dat het veilig is om een verklaring af te leggen hier in België. Voor de personen die hier al zijn, dan is het risico miniem zou ik zeggen. Als ze een beetje oppassen om bijvoorbeeld via de sociale media niet te verspreiden waar ze wonen. Maar wat er in hun land van herkomst gebeurt, daar hebben we geen grip op. (...) Als dit een overweging is om niet met de politie [en] met justitie in België samen te werken...ik heb daar geen argumenten tegen. Ja, onze rol is ook niet om mensen aan te moedigen [maar om hun de juiste informatie te geven zodat ze een gegronde beslissing kunnen nemen].” (medewerker gespecialiseerd centrum, 10/03/2025)

“Ge kunt ook niemand dwingen om dat te pakken. Vind ik. Dat heeft ook wel aangrijpende gevolgen. Allez, het helpt... Maar aan de andere kant d'r is, d'r is altijd wel een kleine onbekende ook hè? Ja, ge hebt oké: ge hebt het statuut. Maar uiteindelijk komt het toch uit. Gij komt uit (red. de informatie, de naam, de feiten worden zichtbaar in het dossier voor (de advocaten van) de verdachten). Ge zit dan ook nog altijd met uw familie in het thuisland.” (FGP-medewerker, 2/03/2025)

In theorie bestaat er de mogelijkheid om anonieme getuigenissen af te leggen,¹³⁵ al stoten FGP-medewerkers en magistraten hier op significante beperkingen. Meerdere respondenten vertelden dat het afnemen en formuleren van volledig anonieme verklaringen ‘specialistenwerk’ is en via de onderzoeksrechter moet passeren. Volgens sommigen moet er dan zoveel informatie worden geschraapt of in vage vermeldingen worden omgezet dat het uiteindelijke resultaat vaak nog weinig kwaliteitsvol is. De wettelijke vereisten rond verdediging en tegenspraak van de verdachten¹³⁶ zorgen er bovendien mee voor dat het als bewijsmateriaal ook zwakker verdedigbaar is in de rechtbank.

Bij één FGP-afdeling werkt men soms met zogenaamde ‘satellietdossiers’ om de naam en de gevoelige informatie van smokkelslachtoffers tijdelijk buiten het hoofddossier te houden. Daartoe wordt er tijdelijk een apart dossier opgesteld, los van het hoofddossier, waarin uitsluitend de informatie wordt opgenomen die slachtoffers in het kader van het strafonderzoek verstrekken. Deze aanpak ontwikkelden ze naar aanleiding van enkele gevallen waarbij smokkelaars mensen vooruitstuurden om zich aan te bieden als slachtoffer bij de politie om zo informatie in te winnen over de stand van het onderzoek. Deze werkwijze is hoe dan ook maar een tijdelijke oplossing, totdat het dossier in zijn volledigheid voor de rechtbank moet komen.¹³⁷

135 Het verkennen van deze piste maakte deel uit van de aanbevelingen van de bijzondere parlementaire commissie mensensmokkel en mensenhandel 2022-2023. Zie Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2023, 12 juni). *Verslag van de bijzondere commissie belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel*. <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2530/55K2530002.pdf>

136 Wetboek van Strafvordering (art. 86bis e.v.); interview met twee FGP-medewerkers, 31 januari 2025.

137 Interview met twee FGP-medewerkers, 10 januari 2025.

3.2. Slachtoffer- medewerking vanuit het perspectief van de strafdossiers

3.2.1. Inleiding

Zoals eerder vermeld werd, is de bijzondere beschermingsprocedure voor slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden expliciet gekoppeld aan de vereiste van de slachtoffers' medewerking aan het strafonderzoek. De vorige secties toonden al aan dat het initiatief voor het aanbieden van het statuut in de praktijk in veel gevallen verband houdt met de veronderstelde relevantie van slachtofferverklaringen en -medewerking voor het strafonderzoek. Deze sectie gaat dieper in op de concrete invulling van 'medewerking' in de onderzochte strafdossiers: wat houdt die in de praktijk in, welke factoren bemoeilijken de medewerking van personen die in het smokkelstatuut stappen en op welke wijze weegt hun medewerking door in het strafrechtelijke onderzoek?

3.2.2. Aard van de medewerking

Alle slachtoffers die in het smokkelstatuut stapten, legden mondelinge verklaringen af aan de politie. Dat gebeurt doorgaans met behulp van een tolk en in enkele gevallen in aanwezigheid van vertrouwenspersonen (privépersonen dan wel medewerkers van gespecialiseerde centra). Zoals aangehaald in de vorige sectie, wordt de aanwezigheid van vertrouwenspersonen niet altijd toegestaan en evenmin aangemoedigd. Nochtans lijkt het aangewezen voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie en het doorbreken van de klassieke politieverhoordynamiek om aandacht te hebben voor de rol van hulpverleners of niet-professionele vertrouwensfiguren.¹³⁸

De verklaringen varieerden aanzienlijk in omvang en detailniveau, afhankelijk van de kennis van het slachtoffer over het smokkelnetwerk, de complexiteit van de zaak en de mate waarin slachtoffers bereid of in staat waren om informatie te verstrekken. Ook de vragen die tijdens het verhoor werden gesteld, verschilden van veeleer informatieve verduidelijkingsvragen (bijvoorbeeld herkenning van personen, nummers en adressen) tot open vragen (bijvoorbeeld naar het verloop en de ervaring van het traject, karakterschetsen).

In de meeste dossiers focusten de verklaringen op de ervaringen van de betrokkenen: hun eigen reisverloop, de betaalde bedragen, algemene beschrijvingen van de smokkelaars, het identificeren van andere betrokkenen (eventueel andere slachtoffers) en de omstandigheden van de smokkel. Belangrijk om op te merken is dat er talrijke voorbeelden zijn van slachtoffers die gelijkaardige verklaringen afleggen (bijvoorbeeld verstrekken van namen, contactgegevens, beschrijving van de reis of andere vormen van migratiefacilitatie) maar daarbij niet in het smokkelstatuut stappen. Toch zijn de verklaringen van personen in het statuut vaak uitgebreider en gedetailleerder en lijken ze substantieel voor het onderzoek, aangezien deze waardevolle inzichten kunnen bieden in de werkwijze van de smokkelaars en in de profielen van andere slachtoffers.

Een strategie die in verschillende dossiers voorkomt, is dat smokkelaars zich bij verplaatsingen in groep mengen onder de gesmokkelde personen, wat de herkenning van daders en de potentiële medewerking van slachtoffers bemoeilijkt. Personen die hun medewerking verlenen in het kader van het smokkelstatuut staan de autoriteiten in grote mate bij in het onderscheiden van de rollen van de betrokkenen, al waren er enkele voorbeelden van personen in het statuut die zelf enige betrokkenheid bleken te hebben bij het faciliteren van smokkel.

Naast het mondeling delen van de informatie over de identiteit van de verdachten of beklaagden en eventuele andere slachtoffers, wordt in de meeste bestudeerde gevallen een fotovoorlegging opgezet. Daarbij gaan de personen die in het smokkelstatuut wensen te stappen over tot het identificeren van personen die zij kennen. Ook worden er foto's genomen en vingerafdrukken afgenomen van de slachtoffers, die kunnen worden gematched met andere gegevens of voorgelegd aan derden ter identificatie. Dat gebeurt bijvoorbeeld vaak in dossiers van preciaire tewerkstelling met *look-alike*-documenten, waarbij de foto's van de slachtoffers worden voorgelegd aan de betrokken interimkantoren.

Daarnaast gebeurt het vaak dat de slachtoffers samen met de politiemedewerkers materialen van sociale media bekijken en/of verdere toelichting geven bij hun eigen

¹³⁸ Dit is bovendien evident gezien de beschermingscomponent, die veronderstelt dat ook welzijnsactoren betrokken worden. Enkele dossiers waarin de gespecialiseerde centra een actieve rol speelden, tonen overigens dat slachtoffers in die gevallen realistische verwachtingen hebben en goed voorbereid zijn tijdens de bijzondere beschermingsprocedure.

telefoonverkeer en gesprekken via sociale media, die mogelijk gelinkt zijn aan de smokkelaars. Veelal gaat het om langdurige en erg gedetailleerde gesprekken, waarbij er nummer per nummer en naam per naam wordt nagegaan wie welke rol speelt. Een eerder aangehaalde zaak illustreert hoe het eraan toe gaat in de praktijk:

De medewerking van het slachtoffer vond plaats tijdens een 6,5 uur durend verhoor dat werd afgenomen naar aanleiding van zijn aantreffen in een *safehouse*. Het slachtoffer gaf daarbij toestemming om zijn gsm uit te lezen. Uit het toestel kwamen gesprekken naar voren over betalingen en voorbereidingen van de oversteek.

Tijdens het verhoor kreeg het slachtoffer foto's voorgelegd en herkende hij meerdere personen die betrokken waren bij de organisatie van de overtocht. Deze identificaties kwamen overeen met informatie uit het telefonieonderzoek en eerdere observaties.

Het slachtoffer beschreef de omstandigheden van de mislukte poging tot oversteek, waarbij hij samen met een andere persoon door de chauffeur werd afgezet op een parking. Hij verklaarde ook dat hij niet wilde dat de betrokken smokkelaars wisten dat hij verklaringen had afgelegd, omdat dit hem in moeilijkheden kon brengen.

Zijn verklaringen werden door de onderzoekers gebruikt om al bestaande gegevens te bevestigen. In het vonnis werd de verklaring maar heel beknopt vermeld, ter ondersteuning van de vaststelling dat de beklaagden betrokken waren bij de organisatie van de oversteek.

case D

Zoals ook uit de bovenstaande illustratie blijkt, stellen de meeste slachtoffers die in het smokkelstatuut stappen apparatuur ter beschikking van de speurders. Het gaat bijvoorbeeld over praktijken zoals hun gsm's laten uitlezen, simkaarten inleveren, toestellen uitgerust met gps ter beschikking stellen voor IMEI-tracking. Dat levert direct bewijsmateriaal op maar ook indicaties (i.e. rechtvaardiging) om bijzondere opsporingsmethoden zoals telefoontaps en observaties van de verdachten aan te vragen of eventueel te verlengen.

In zaken waarin vervalste documenten worden gebruikt om te reizen, in dossiers die sterke elementen van mensenhandel bevatten en dossiers waarin *look-alike*-documenten worden gebruikt met het oog op tewerkstelling, leggen de slachtoffers veelal ook andere artefacten en documenten voor. Denk daarbij aan foto's van (huur)woningen, valse verblijfsdocumenten, bewijzen van transacties die hun verhaal staven, ... In een enkel dossier gingen de slachtoffers mee met de speurders voor een reconstructie.

Opvallend is de variatie in de intensiteit en de frequentie van de medewerking. In sommige dossiers beperkte de interactie zich tot één enkel verhoor, terwijl er in andere gevallen meerdere herhaalde verhoren plaatsvonden, soms gespreid over maanden. Het eerder aangehaalde voorbeeld van de Iraakse man die tussen meer dan 200 andere slachtoffers in zijn dossier als enige in het statuut stapte, illustreert dit: zijn uitgebreide verklaringen over de *modus operandi* en sleutelpersonen in het netwerk vormden een belangrijk element in het strafonderzoek, waarbij hij meerdere keren werd verhoord en uitgebreide documentatie verstreekte.

3.2.3. Factoren die actieve medewerking bemoeilijken

Hoewel medewerking formeel een voorwaarde is voor het verkrijgen van het smokkelstatuut, blijkt uit de strafdossiers dat deze medewerking in de praktijk vaak beperkt of zelfs onmogelijk is door verschillende structurele en individuele factoren.

Angst voor represailles

In lijn met de interviewbevindingen, vormt de gerapporteerde vrees voor vergelding een belangrijke belemmering. Deze angst is waarschijnlijk niet ongegrond: meerdere dossiers documenteren immers gevallen waarin slachtoffers werden bedreigd of waarin familieleden betrokken waren bij de smokkeloperaties, wat de drempel om openlijk mee te werken aanzienlijk verhoogt. Een sprekend voorbeeld is een dossier waarin een 15-jarige minderjarige tijdens zijn verhoor verklaarde: *“Je ne désire pas m’expliquer sur la façon dont je suis arrivé en Europe (...) car cela implique des membres de ma famille et j’ai vraiment très peur de parler, de peur de représailles.”* Desondanks werd de jongere niet beschermd via het smokkelstatuut maar alleen gehoord als getuige. Over het initiëren van een andere procedure (bijvoorbeeld NBMV) is er in het dossier evenmin sprake.

Ook is er soms sprake van expliciete dreigementen die slachtoffers ontvangen, inclusief uitzonderlijke gevallen waarin bijvoorbeeld een slachtoffer met een vuurwapen werd bedreigd en zich genoodzaakt voelde om tijdens zijn verblijf in een gespecialiseerd centrum tijdelijk onder te duiken. Het is onduidelijk hoe slachtoffers in het bijzondere beschermingsstatuut in dergelijke situaties beschermd kunnen worden tegen mogelijke represailles, aangezien hun verklaringen in de meeste gevallen beschikbaar zijn in de strafdossiers, die uiteraard ook door de beklaagden of hun raadsheren kunnen worden ingekeken (cf. *supra*). Slachtoffers die medewerking verlenen lopen het risico om niet alleen zichzelf, maar ook hun familie in gevaar te brengen – zowel in het land van herkomst als binnen diasporagemeenschappen in Europa. In enkele bestudeerde dossiers benoemen de slachtoffers deze problematiek expliciet.

De angst voor represailles vloeit evenwel niet uitsluitend voort uit fysieke dreiging door georganiseerde netwerken, maar ook uit het feit dat migratiefacilitatie vaak plaatsvindt binnen hechte gemeenschaps- of familieverbanden, wat ook loyaliteit en het risico op sociale exclusie met zich mee kan brengen. Dat creëert bijkomende drempels en zorgt ervoor dat slachtoffers pas uitgebreide verklaringen afleggen wanneer de uitbuiting en/of conflicten escaleren. De eerder aangehaalde case illustreert dat.

Volgens de verklaring van de jonge Kameroense vrouw werd ze naar België gehaald om te studeren, maar zij werd door toedoen van haar tante nooit ingeschreven en daarover werd niets meer gezegd. In plaats daarvan kreeg zij te horen dat ze naar mannen moest gaan om prostitutieactiviteiten uit te voeren, “zoals andere zwarte meisjes”. Zij voelde zich onder druk gezet, probeerde één afspraak via een datingsite maar stopte omdat de man alleen over seks sprak. Kort daarna verdween haar paspoort uit haar kamer. Enige tijd later werd er van haar verwacht dat zij een relatie zou beginnen met de schoonbroer van haar tante. Hoewel zij dit niet wilde, stemde zij toe en er ontstond een relatie van enkele weken. Tijdens die periode wordt evenwel ook duidelijk dat haar tante geen kinderen meer kon krijgen, wat leidt tot echtelijke ruzies waar de jonge vrouw getuige van is. Het echtpaar spreekt haar vervolgens aan om zelf zwanger te worden. Ondanks dat zij dit niet wilde, voelde zij zich moreel verplicht omdat het gezin haar had geholpen. Zij kreeg herhaaldelijk sperma in een potje dat zij moest inbrengen.

Later eiste het echtpaar dat zij ging werken. Ze werd met een paspoort van iemand anders ingeschreven bij een interimkantoor en begon in ploegen te werken in een katoenfabriek. Het geld dat zij verdiende werd volledig door het gezin afgenomen. Uiteindelijk vluchtte zij na een zoveelste ruzie. Een collega van de katoenfabriek hielp haar, maar zij werd bedreigd door de man met wie zij eerder een relatie had gehad en voelde zich opnieuw onveilig nadat een onbekende vrouw haar op straat had geslagen.

case B

Traumatische ervaringen

Een andere belangrijke barrière zijn mogelijke traumatische ervaringen. Hoewel de strafdossiers weinig tot geen informatie bevatten over de psychologische toestand van slachtoffers, wijzen verschillende dossiers op trauma en psychische nood. Case E, waarin 23 personen twee nachten op zee doorbrachten met een defecte motor zonder adequate veiligheidsmiddelen, of dossiers waarin slachtoffers getuige waren van geweld of levensbedreigende omstandigheden, illustreren de potentieel traumatische aard van de smokkelervaring. Opvallend is dat dit aspect nauwelijks aan bod kwam in de interviews met professionals, terwijl de dossiers er wel degelijk op wijzen. De verwachting dat slachtoffers kort

na dergelijke gebeurtenissen uitgebreide medewerking verlenen, zonder psychologische ondersteuning of reflectietijd, lijkt het belang van slachtofferbescherming te onderschatten. Zoals eerder uiteengezet werd, wordt de reflectieperiode die formeel bestaat vaak niet toegepast en vinden verhoren meestal onmiddellijk na een interceptie of melding plaats. Zoals uit de interviews blijkt, zijn er in veel gevallen wel degelijk korte contactmomenten, maar verscheidene barrières (politiecontext, taal, tijdsdruk) zorgen ervoor dat er nauwelijks een betekenisvol gesprek plaatsvindt.

Administratieve en juridische onzekerheid als voedingsbodem voor verwarring en wantrouwen

Daarnaast bevinden smokkelslachtoffers zich vaak in een situatie van administratieve en juridische onzekerheid, wat verwarring en wantrouwen kan creëren. Slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden verblijven immers illegaal op het grondgebied en krijgen in veel gevallen op hetzelfde moment informatie over het smokkelstatuut en een bevel om het grondgebied te verlaten. Binnen dat spanningsveld moeten zij beslissen of ze bereid zijn om mee te werken aan een strafonderzoek. Wantrouwen tegenover autoriteiten – gebaseerd op eigen ervaringen dan wel verwachtingen – kan leiden tot terughoudendheid. De vraag waarom sommige mensen niet de waarheid kunnen vertellen, krijgt in de strafdossiers evenwel weinig aandacht; men beperkt zich vaak tot het vaststellen dat men liegt of informatie achterhoudt, zonder enige contextuele kanttekeningen.

Migratie-aspiraties en een gebrek aan informatie

Naast wantrouwen kan ook de onderliggende motivatie van transitmigranten om het Verenigd Koninkrijk te bereiken ervoor zorgen dat zij spaarzaam zijn met informatie over potentiële (toekomstige) facilitatoren van hun primaire migratiedoel (cf. interviewbevindingen).

In meerdere dossiers blijkt dat slachtoffers simpelweg onvoldoende kennis hebben om substantiële informatie te verstrekken. Dat is met name het geval bij parkingsmokkel en andere vormen waarbij het contact met smokkelaars minimaal is en beperkt blijft tot enkele ontmoetingsmomenten, veelal alleen met veldfacilitatoren die de transporten begeleiden (die vaak zelf transitmigranten zijn of in bijzonder precaire situaties leven, *supra*). Slachtoffers beschikken daarom zelden over informatie over de bredere organisatiestructuur, financiële stromen of sleutelfiguren. Uit een eerder aangehaald dossier, waarin twee Iraanse koppels zich bij de politie meldden als slachtoffers van mensensmokkel nadat zij “aan hun lot waren overgelaten” na een politieactie, bleek bijvoorbeeld dat hun kennis beperkt bleef tot de directe contactpersoon en de betaalde bedragen, zonder inzicht in het bredere netwerk.

3.2.4. De strafrechtelijke waarde van slachtoffermedewerking

In hoeverre de medewerking van slachtoffers werkelijk doorslaggevend is voor het strafrechtelijke onderzoek blijkt te variëren naargelang de aard en de complexiteit van de zaak en naargelang het statuut werd aangeboden dan wel door de slachtoffers zelf werd gevraagd. Daarbij valt een erg ambivalente dynamiek op te tekenen.

In het merendeel van de onderzochte strafdossiers vormde de medewerking van slachtoffers één element binnen een breder bewijsbestand. De dossiers steunen doorgaans ook op diverse andere bewijselementen, zoals tapmaatregelen, observaties, GPS-gegevens, telefonieverkeer van verdachten, bankonderzoek, bevindingen voortkomend uit rogatoire opdrachten, vaststellingen tijdens huiszoekingen, exploitatie van toestellen die bij (huis)zoekingen werden aangetroffen, en verklaringen van verdachten en getuigen. Toch blijken in sommige gevallen de verklaringen een cruciaal element te onthullen in het onderzoek, zoals het voorbeeld hieronder illustreert.

Twee mannen komen na bedreigingen met een wapen en met steekwonden (nadat ze geld hadden teruggevraagd na acht maanden verblijf in een *safehouse*) op eigen kracht naar het ziekenhuis en worden van daaruit in contact gebracht met de politie. Ze worden eerst verhoord door de lokale recherche en daarna overgebracht naar de FGP voor verhoor. De spilfiguur die zij identificeren op foto blijkt gekend voor mensensmokkel en geseind te staan. De FGP communiceert naar de magistraat: “gezien het feit dat duidelijk blijkt dat X en Y slachtoffers van mensenhandel zijn hebben wij de betrokkenen kennisgegeven van het statuut ‘slachtoffer mensenhandel (*sic*)’”. Beide mannen worden tevens bestuurlijk aangehouden wegens afwezigheid van identiteitsdocumenten en krijgen van de DVZ tegelijk toelichting over het statuut het bevel om het grondgebied te verlaten.

De twee mannen leggen verklaringen af aan de politie, waarin ze ook overgaan tot foto-identificatie en identificatie van gsm-nummers van de vermoedelijke smokkelaar. Ze laten eveneens hun gsm uitlezen.

Het dossier is in hoofdzaak opgebouwd rond telefoontap en onderzoek naar zendmasten, maar ook observaties, huiszoekingen in verschillende panden (die relevante maar niet bijzonder stellige informatie opleveren). Verklaringen van verschillende slachtoffers worden aangehaald als relevant in het onderzoek als het aankomt op het aanwijzen van *safehouses* en identificatie van personen (hun verklaringen worden bijvoorbeeld uitvoerig geciteerd in het synthese-pv). Naast personen die in het smokkelstatuut stappen, zijn er ook verhoren van andere slachtoffers die gelijkaardige doch minder uitgebreide informatie delen. Verhoren verwijzen stelselmatig naar ‘reizigers’, ongeacht of de personen in kwestie wel of niet in het slachtofferstatuut stapten.

case A

Toch waren de verklaringen niet in alle onderzochte gevallen doorslaggevend. In een eerder aangehaald dossier over georganiseerde parkingsmokkel met een complexe vader-slachtofferdynamiek (case D) waren de verklaringen van het slachtoffer relevant voor de reconstructie van de feiten en voor het schetsen van het menselijke aspect achter de cijfers, maar vormden zij geenszins de enige of zelfs de belangrijkste bewijsbron. Dit sluit aan bij de

vaststelling dat in grootschalige, goed gedocumenteerde zaken met een uitgebreid technisch onderzoek (zoals telefoontaps, observaties en financieel onderzoek), de verklaringen van slachtoffers een veeleer aanvullende en geen centrale rol spelen. De logische bevinding dat grote strafzaken niet alleen op slachtofferverklaringen steunen, sluit overigens aan bij de eerdere vaststelling dat in het merendeel van de grotere zaken waarin smokkelnetwerken enige organisatiegraad kennen slachtoffermedewerking vooral een verdere aanvulling vormt binnen een al lopend strafonderzoek.

In kleinere dossiers, met name dossiers die *ad hoc* smokkel in familieverband of individuele regelingen betreffen, lijken verklaringen van slachtoffers wel een meer centrale rol te spelen. Bij gebrek aan uitgebreid technisch onderzoek of observaties vormen de verklaringen vaak het primaire bewijsmateriaal.

In de zaak waarin een Somalische man werd aangeklaagd naar aanleiding van het proberen overvliegen naar het VK van een vrouw en een minderjarige met *look-alike* documenten werden verklaringen van slachtoffers tijdens verhoren op het politiebureau (in aanwezigheid van tolken) afgenomen, tekenden zij hun verhoorbladen, en werden latere herverhoren gepland. De verklaringen werden gebruikt om de feiten ten laste van de verdachte te staven. Bewijsmateriaal zoals paspoorten, *boardingpasses* en telefoongegevens werd neergelegd op de griffie en gebruikt in het onderzoek en de vervolging.

case C

Dit geldt ook voor de meeste dossiers waarin de slachtoffers aangifte doen en zelf het smokkelstatuut ter sprake brengen. In de meeste van die dossiers wordt het onderzoek immers geïnitieerd naar aanleiding van slachtofferverklaringen over de tot dan toe onbekende praktijken. Hoewel er altijd ook ander bewijsmateriaal wordt verzameld, blijft de verklaring veelal centraal in deze dossiers (bijvoorbeeld onderzoeksdaden initiëren op basis van het slachtofferverhoor, verklaring van het slachtoffer veelvuldig citeren doorheen het dossier).



Hoofdstuk 4

De functionaliteit van
het smokkelstatuut en zijn
onderliggende spanningsvelden

Dit hoofdstuk presenteert een overkoepelende analyse van de kernbevindingen van het onderzoek. Terwijl in de vorige hoofdstukken de perspectieven en de ervaringen van professionals altijd apart werden besproken en werden afgezet tegenover de praktijk van het smokkelstatuut zoals die naar voren komt in de strafdossiers, beoogt de analyse in dit hoofdstuk belangrijke inzichten uit de beide databronnen naast elkaar te leggen en te integreren. Zo wordt het mogelijk om tot een dieper begrip te komen van hoe en binnen welke spanningsvelden het smokkelstatuut functioneert.

Het eerste deel gaat in op drie onderliggende spanningsvelden waarbinnen het smokkelstatuut zich beweegt en voortdurend naar balans zoekt: 1) tussen fenomeenbestrijding en slachtofferbescherming, 2) tussen de vaak emblematische beeldvorming van mensensmokkel in de perspectieven van professionals en de meer diverse praktijken in de strafdossiers, en 3) in de dichotomie tussen ‘daders’ en ‘slachtoffers.’ Deze spanningsvelden zijn inherent verbonden aan de complexiteit van hoe het smokkelstatuut in de praktijk opereert. Op de werking van het statuut wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk ingegaan. Een diepgaande analyse van de bevindingen wijst namelijk uit dat het smokkelstatuut grotendeels lijkt te werken in overeenstemming met de oorspronkelijke opzet ervan en met de doelstellingen die geïnterviewde terreinactoren voor ogen hebben. Het smokkelstatuut is 1) selectief, 2) instrumenteel en 3) staat in de schaduw van het statuut mensenhandel. Echter, terwijl de interviews en de strafdossiers blijken te geven van de functionaliteit van deze drie elementen, brengen die ook telkens een aantal kwetsbaarheden met zich mee.

4.1. Onderliggende spanningsvelden

4.1.1. Fenomeenbestrijding versus slachtofferbescherming

Een eerste spanningsveld waarop het smokkelstatuut zich ent, situeert zich tussen de gerechtelijke bestrijding van mensensmokkel als fenomeen en de bescherming van slachtoffers onder een aantal strikte voorwaarden. Zo kunnen gesmokkelde personen worden benaderd als potentiële informatiebronnen en als vermoedelijke slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden. Uit de bevindingen blijkt evenwel dat die beide elementen in de praktijk niet altijd met elkaar te verzoenen zijn, en zelden complementair aanwezig zijn tijdens de bijzondere beschermingsprocedure. In die dagelijkse praktijk neemt fenomeenbestrijding namelijk vaak de bovenhand op de detectie, identificatie en bescherming van smokkelslachtoffers. Deze spanning manifesteert zich op verschillende niveaus.

Zo koppelde de Belgische wetgever de mogelijkheid om slachtoffers te beschermen expliciet aan hun actieve medewerking aan het strafrechtelijke onderzoek. Daarbij wordt er van smokkelslachtoffers niet alleen verwacht om verklaringen af te leggen, maar ook om andere informatie te delen die de opsporing en de vervolging van vermoedelijke smokkelaars daadwerkelijk bevordert (zoals het laten uitlezen van gsm's). In de omgekeerde richting is dat niet altijd zo. Uit de analyse van interviews en strafdossiers blijkt dat gesmokkelde personen die geen bescherming aangeboden kregen (of daarvoor kozen) toch vaak een vorm van medewerking verlenen aan strafonderzoeken, onder meer via het afleggen van verklaringen. Op basis van de strafdossiers is het bovendien onduidelijk waarom de kennisgeving van het statuut alleen lijkt te gebeuren bij een fractie van de personen die in de gerechtelijke stukken worden geïdentificeerd als ‘slachtoffers.’ Professionals gaven wel aan dat ze niet altijd de actieve medewerking van gesmokkelde personen nodig hebben om een strafdossier op te bouwen. Daardoor ervaren zij het smokkelstatuut niet als een onmisbaar instrument, maar als een mogelijkheid om in te zetten indien nodig. Zo wordt ook veel informatie verzameld via RAAVIS-verslagen, pv's, observaties, telefoononderzoek en sociale media van gesmokkelde personen die in de loop van een strafonderzoek in beeld komen - maar daarvan niet altijd op de hoogte zijn. Ook deze personen worden vaak als ‘slachtoffers’ in strafdossiers opgenomen om een zaak te onderbouwen en de uiteindelijke strafmaat van daders te verhogen (soms zelfs zonder dat ze volledig zijn geïdentificeerd).

De strafrechtelijke focus komt ook naar voren met betrekking tot de grenzen van de bescherming. De beschermingslogica van het statuut geldt zolang de bestrijding van mensensmokkel succesvol kan worden gevoerd. Professionals wezen er evenwel op dat het verblijfsrecht van smokkelslachtoffers vaak te lang tijdelijk en precair blijft, tot lang na het leveren van substantiële bijdragen aan een strafonderzoek. Daarnaast zijn er grenzen aan de fysieke bescherming van smokkelslachtoffers en hun naasten in het land van herkomst. Voor personen wiens familie in het buitenland potentieel in acuut gevaar komt door medewerking te verlenen aan een strafonderzoek tegen smokkelaars lijken professionals weinig oplossingen te kunnen bieden. De mogelijkheden inzake het gebruik van anonieme getuigenissen blijken in de praktijk heel beperkt, brengen risico's rond bruikbaarheid en geloofwaardigheid met zich mee, en worden als 'specialistenwerk' te complex beschouwd. Sommige FGP-afdelingen werken met tijdelijke 'satellietdossiers' om gevoelige informatie buiten het hoofddossier te houden, maar dat biedt slechts uitstel tot het dossier naar de rechtbank moet. In veel dergelijke situaties ervaren smokkelslachtoffers het als te risicovol om hun medewerking te verlenen, en komt men dus niet in aanmerking voor het smokkelstatuut.

Ten slotte blijft het beschermingsaspect beperkt aanwezig in de detectie- en identificatiefase, aangezien hulpverleningsactoren in geringe mate worden betrokken. De kernopdracht van politie- en parketautoriteiten concentreert zich voornamelijk op fenomeenbestrijding en veel minder op het welzijn van (vermoedelijke) slachtoffers. Daarbij spelen ook een gebrek aan vertrouwensrelaties, en praktische aspecten zoals tijdsdruk, taalbarrières en een gebrek aan opvang- en begeleidingscapaciteit bij de gespecialiseerde centra een belangrijke rol. Gespecialiseerde centra fungeren in de praktijk bovendien vooral als tweedelijnsactoren en lijken niet over de middelen te beschikken om zelf aanwezig te zijn op het terrein. De aanwezigheid van andere hulpverleners was nauwelijks te traceren in de strafdossiers en evenmin in de interviews, al zou onderzoek met een specifiek welzijnsgerichte focus (met betrokkenheid van hulpverleningsactoren en slachtoffers zelf) wellicht andere praktijken en noden aan het licht brengen.

Uit de strafdossiers blijkt wel dat in situaties waarin gesmokkelde personen zich actief aanmelden als slachtoffers bij de politie of de gespecialiseerde centra en zelf naar het statuut vragen, het beschermingsaspect wel nadrukkelijker van bij het begin op de voorgrond komt, en in tandem opereert met de focus van gerechtelijke overheden op fenomeenbestrijding.

4.1.2. Emblematische beeldvorming versus ambigue realiteit in de praktijk

Het discours over de 'strijd tegen mensensmokkel' dat uit de interviews naar voren komt, wordt opvallend vaak gedomineerd door een emblematische beeldvorming. De onderliggende premisse is dat grote, goed georganiseerde criminele organisaties vanuit winstbejag mensen in levensgevaarlijke situaties brengen - verstopt in koelcontainers of op overvolle rubberbootjes op zee. Deze focus op vaak spectaculaire en breed bekende cases (zoals het Essex-dossier) is begrijpelijk: ze weerspiegelen de meest extreme vormen van gevaar en zijn maatschappelijk sterk zichtbaar. FGP's en parketten prioriteren zaken waarbij de fysieke integriteit van gesmokkelde personen ernstig wordt bedreigd en waarin goed georganiseerde criminele netwerken misbruik maken van hun inherente kwetsbaarheid.

Een interessante bevinding in dat opzicht was dat de werking van het smokkelstatuut in veeleer 'alledaagse' zaken of gevallen waarin gesmokkelde personen het statuut actief ter sprake brengen in de reflecties van geïnterviewde professionals nauwelijks aan bod kwam. Ook in relatie tot het actieterrein van documentfraude achtten geïnterviewde professionals het weinig waarschijnlijk dat gesmokkelde personen in aanmerking zouden komen voor het smokkelstatuut, terwijl dat in realiteit wel gebeurt. De strafdossiers tonen dat smokkelslachtoffers in de procedure stappen in heel uiteenlopende situaties. Naast grootschalige zaken rond parkingsmokkel en zaken rond *small boats* is het smokkelstatuut met andere woorden ook actief in de context van meer kleinschalige praktijken: *ad hoc* regelingen, situaties waarbij familieleden en kennissen elkaar helpen met grensoverschrijdingen of visum- en verblijfsaanvragen, identiteitswisseling voor precaire tewerkstelling, documentfraude voor vliegtuigreizen, en situaties in intieme kring waarbij facilitatie van migratie kan omslaan in conflict, uitbuiting of geweld.

Deze vaststelling roept vragen op over hoe professionals mensensmokkel definiëren en benaderen. Naast de problematiek van termverwarring (het stelselmatig door elkaar halen van 'statuut mensenhandel' en 'smokkelstatuut') en de relatieve onbekendheid van het smokkelstatuut op het terrein bij veel eerstelijnsdiensten, weerspiegelt de dominante beeldvorming de specifieke prioriteiten van politieke en parketautoriteiten. De focus op transitmigratie - waarbij België wordt gebruikt als doorreisland naar het VK - betekent dat andere vormen van mensensmokkel, bijvoorbeeld waarbij België juist wel de eindbestemming is, structureel minder aandacht krijgen.

4.1.3. De dichotomie dader–slachtoffer

Een derde spanningsveld waarbinnen het smokkelstatuut beweegt, betreft de wijze waarop gesmokkelde personen doorgaans gelijktijdig als slachtoffer én als dader worden benaderd, zowel in procedurele praktijken als in fysieke interacties. Dat wil zeggen, tot ze in de bijzondere beschermingsprocedure terecht komen waarbij ze nadrukkelijk worden erkend als slachtoffers. Het smokkelstatuut is namelijk gestoeld op het idee van het ideale slachtoffer¹³⁹: passief (doorgaans geïntercepteerd door de politie), met een kwetsbaar profiel (vrouw, minderjarig, in acuut gevaar), dat van smokkelaars moet worden ‘gered’ en geen voorkeur heeft voor een bestemming (omdat veiligheid primeert). Een dergelijke dichotomie tussen daders en slachtoffers maakt deel uit van een bredere beeldvorming die de ‘strijd tegen mensensmokkel’ mee onderbouwt: smokkelaars zijn daders die slachtoffers maken. Het ideaaltype van slachtoffer dat past binnen het smokkelstatuut komen professionals naar eigen zeggen evenwel relatief weinig tegen in hun dagelijkse praktijk. In hun ervaring is de realiteit vaak complexer. Uit de interviews blijkt dat zij daarom vaak worstelen met hoe ze om moeten gaan met gesmokkelde personen. Zoiets creëert een spanningsveld. Dat spanningsveld weerspiegelt zich in de terminologie die professionals hanteerden tijdens de interviews en bij het optekenen van hun vaststellingen. Termen als ‘illegalen’ en ‘veredelde illegalen’ worden voortdurend afgewisseld met ‘transmigranten’ of ‘migranten’, soms ‘profiteurs’, maar ook ‘mensen in preciaire omstandigheden’, ‘sukkelaars’ of ‘slachtoffers’. Sommige van deze termen hebben een veeleer neutrale connotatie, terwijl andere een vorm van kwetsbaarheid benadrukken, en weer andere associaties met criminaliteit oproepen: erg divers, en erg ambigu.

Het spanningsveld zet zich door naar praktijksituaties waarin een detectie kan plaatsvinden van vermoedelijke slachtoffers. Eerste interacties met gesmokkelde personen vinden vaak plaats met politiediensten die in eerste instantie gericht zijn op ordehandhaving, en het uitvoeren van een veilige en zo gecontroleerd mogelijke interceptie. Hulpverlenende actoren die ervaring hebben met het creëren van omstandigheden die de opbouw van vertrouwensrelaties mogelijk maken, zijn veel minder actief betrokken bij situaties van detectie. Eerste interacties met gesmokkelde personen verlopen daarom vaak in gespannen omstandigheden van dwang, controle of acuut gevaar: wanneer mensen uit voertuigen of containers worden gehaald, tijdelijk vastgehouden en geregistreerd worden op een politiebureau, gevlucht zijn na bedreigingen te hebben ontvangen van smokkelaars, of na een conflict in een context van uitbuiting die plots escaleerde. De intensiteit van dergelijke interacties met eerstelijnsdiensten – gecombineerd met de tijdsdruk waaronder professionals vaak werken, taalbarrières die aanwezig zijn, enzovoort – creëert een context waarin slachtofferherkenning en wederzijds vertrouwen vaak worden bemoeilijkt. Tegelijk blijkt uit de interviews dat sommige eerstelijnsdienstverleners een kamer vol tweedehandskleren ter beschikking stellen van migranten die ze interceperen, na een nachtelijke interventie soms naar de winkel gaan om voor 30 mensen boterhammen te smeren, of de DVZ aanmanen om hun beslissingen sneller door te sturen zodat een groep mensen toch zoveel mogelijk samen kan blijven wanneer ze opnieuw in vrijheid worden gesteld (met een bevel om het grondgebied te verlaten). Het zijn ook dergelijke kleine handelingen die in combinatie met de dwang van een administratieve aanhouding blijf geven van een heel ambigu manier waarop de politie zich in de praktijk stelt te positioneren. In dezelfde geest krijgen politiediensten de opdracht om gesmokkelde personen op een dubbele manier te registreren: in het ene pv ‘verdachte van illegaal verblijf’, in het andere pv ‘slachtoffer van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden’.

Het spanningsveld tussen dader- en slachtofferschap hangt samen met de vaak complexe realiteit van mensensmokkel. Denk bijvoorbeeld aan mensen in preciaire situaties die schulden aflossen en hun overtocht betalen door als *passieur* klusjes uit te voeren voor smokkelaars, hetzij onder dwang hetzij op eigen initiatief. Met betrekking tot het gevolg daarvan voor hun gepercipieerde rol als dader of slachtoffer speelt de genderdimensie soms een rol. Enkele FGP-medewerkers vertelden bijvoorbeeld dat vrouwen hun overtocht weleens in natura moeten betalen (en daardoor meer als slachtoffer gezien worden), terwijl smokkelaars van mannen verwachten dat ze daarvoor smokkelgerelateerde handelingen moeten stellen (bijvoorbeeld als *runner*, begeleider of chauffeur), waardoor ze vaker als

139 Christie, N. (1986). The ideal victim. In Fattah, E.A. (ed.). *From crime policy to victim policy: reorienting the justice system* (pp. 17-30), Springer.

medeplichtig worden gezien. De redenen waarom en de omstandigheden waarin gesmokkelde personen hand- en spandiensten leveren voor smokkelaars zijn erg divers, en vaak niet eenduidig te ontrafelen vanuit de strafdossiers. Deze complexe realiteit zorgt wel soms voor onverwachte wendingen tijdens een strafonderzoek. Personen die als *passeurs* op een of andere manier betrokken blijken te zijn kunnen vanuit hun initiële positie als slachtoffer zelf vervolgd worden als dader, zoals bijvoorbeeld in Case E die doorheen het rapport in de dossieranalyse werd besproken. Enkele professionals gaven aan dat in dergelijke gevallen van de betrokken persoon wel verwacht wordt om bewijsmateriaal aan te leveren als het wel degelijk ging over een gedwongen handeling (en dus over een passende ‘verzwarende omstandigheid’ van mensensmokkel).

De drie spanningsvelden die hierboven werden uiteengezet weerspiegelen inherente fricties die de praktijk van het smokkelstatuut mee vormgeven. Die praktijk, zo wordt hieronder geargumenteed, lijkt ondanks de kwetsbaarheden opvallend functioneel te zijn voor hoe professionals zowel de werking als het bestaansrecht van het smokkelstatuut beleven en percipiëren.

4.2. De functionele werking van het smokkelstatuut

4.2.1. Het smokkelstatuut is selectief

Het smokkelstatuut heeft een uitgesproken selectief karakter. De analyse in voorgaande hoofdstukken toonde aan dat doorheen de keten van detectie en identificatie, en zelfs nog na het opstarten van de bijzondere beschermingsprocedure, er meerdere filters bestaan waarbij er van de bredere groep van gesmokkelde personen telkens mensen op de voorgrond komen en anderen naar de achtergrond verdwijnen.

Een gebrek aan kennis over het statuut bij veel eerstelijns politiediensten zorgt er mee voor dat het smokkelstatuut pas op de voorgrond komt in de loop van een strafrechtelijk onderzoek tegen smokkelaars. Daarnaast behoren niet alle mensen die geïnterviewde professionals expliciet benoemden als ‘slachtoffers’ volgens hen ook tot kwetsbare profielen. Zo tellen alleen de wettelijk vastgelegde ‘verzwarende omstandigheden van mensensmokkel’ als een smokkelstatuut-waardige vorm van slachtofferschap. Bovendien zijn de verschillende strikte instapvoorwaarden (medewerking met gerechtelijke overheden, verbreken van contact met smokkelaars, verplichte begeleiding, ...) en de verwachting dat smokkelslachtoffers kiezen voor een verblijf in België ook filters waardoor veel mensen niet in aanmerking komen voor het statuut of er niet voor kiezen. Het selectieve karakter wordt daarenboven versterkt door het fenomeen van transitmigratie waarop de ‘strijd tegen mensensmokkel’ in België zich voornamelijk focust. Voor een grote groep van gesmokkelde personen waar professionals mee in aanraking komen, is een tijdelijk, en potentieel duurzaam, verblijfsrecht in België niet zozeer een voordeel, maar veeleer een obstakel op hun doorreis naar het VK. Deze context zorgt er mee voor dat voornamelijk mensen in de procedure stappen die zich in bijzonder kwetsbare situaties bevinden (zoals na traumatische ervaringen, herhaalde mislukte smokkelpogingen of aanhoudende uitbuiting), een kwetsbaar profiel hebben, én bovendien bereid en in staat zijn om nuttige informatie te delen in het kader van een strafzaak tegen een mensensmokkelaar. Daarnaast komen magistraten en FGP-medewerkers binnen bepaalde actieterreinen, zoals *small boats*, zelden in contact met vermoedelijke slachtoffers. Het resultaat is dat sinds 2007 jaarlijks gemiddeld maar 16 mensen in de bijzondere beschermingsprocedure stapten. Meerdere geïnterviewde professionals gaven aan dat ook hierna nog mensen verdwijnen uit de centra, en dat bij anderen de procedure voortijdig werd stopgezet om uiteenlopende redenen.

In het algemeen leken geïnterviewde professionals het erover eens dat dit aantal niet zozeer als 'klein' moet worden beschouwd, maar meer als een indicatie dat het smokkelstatuut functioneert zoals het oorspronkelijk was bedoeld: een uitzonderlijk instrument voor uitzonderlijke situaties. Het smokkelstatuut is geen recht, maar kan eerder worden gezien als een vorm van gratie die slechts verleend wordt onder bepaalde uitzonderlijke omstandigheden en bij de samenkomst van meerdere strikte voorwaarden. Een zekere selectiviteit is volgens professionals bovendien noodzakelijk om te vermijden dat het statuut fungeert en wordt gepercipieerd als een 'migratiekanaal'. Terwijl veel geïnterviewde professionals het smokkelstatuut vaak niet ervaren als een noodzakelijk instrument om smokkelnetwerken op te sporen en te vervolgen, hechten zij opvallend genoeg wel belang aan het bestaan ervan. Dat bestaansrecht draagt een brede consensus weg onder de geïnterviewde professionals, die de meesten van hen motiveerden vanuit een morele opvatting over hoe de samenleving moet omgaan met uitzonderlijke situaties van kwetsbaarheid. Het smokkelstatuut moet blijven bestaan, omdat het volgens hen de mogelijkheid geeft om individuele slachtoffers te erkennen en te beschermen – hoe sporadisch het ook wordt gebruikt.

Het selectieve karakter van het smokkelstatuut brengt evenwel ook een zekere kwetsbaarheid met zich mee. Zo roept de term 'bescherming' een verwachtingskader op: wie als 'slachtoffer' wordt erkend, zou bescherming mogen verwachten (zie ook *supra*). Tijdens de interviews gaven meerdere magistraten en FGP-medewerkers aan dat het belangrijk is om slachtoffers toe te voegen aan een strafdossier, omdat de strafmaat voor veroordeelde smokkelaars kan verzwaren met het aantal vermelde 'slachtoffers'. In de meerderheid van de bestudeerde strafdossiers worden echter meerdere 'slachtoffers' geïdentificeerd, terwijl volgens de schriftelijke neerslag in de documenten maar één iemand om onduidelijke redenen het statuut werd aangeboden en erin stapte. Hoewel de wettelijke basis van het smokkelstatuut niet uitgaat van een recht van gesmokkelde personen op bescherming, maakt deze praktijk het statuut wel kwetsbaar voor de vraag hoe zowel 'bescherming' als 'slachtofferschap' precies wordt gedefinieerd en afgebakend: als een juridische categorie, een strategische keuze, of een morele erkenning van kwetsbaarheid.

4.2.2. Het smokkelstatuut is instrumenteel

In de algemene dagelijkse praktijk functioneert het smokkelstatuut als een strategisch instrument. Die instrumentaliteit werd bij de analyse van interviews en strafdossiers vooral opgemerkt in de context van de formele identificatie van smokkelslachtoffers: hoe professionals beslissen om het statuut al dan niet aan te bieden en toe te kennen. Verschillende actoren, onder wie magistraten, medewerkers van FGP's en de gespecialiseerde centra, maar ook smokkelslachtoffers, maken daarbij een complexe afweging over wat mogelijk, wenselijk en nuttig is.

Dat instrumentele karakter werd door professionals over het algemeen ervaren als werkbaar en functioneel voor de strafrechtelijke opsporing en vervolging van mensensmokkelaars. De ruime discretionaire bevoegdheid stelt hen in staat om snel te schakelen indien nodig, maar ook om prioriteiten te stellen en flexibel om te gaan met specifieke contextgevoelige omstandigheden. Het maakt de strategische inzet van het smokkelstatuut mogelijk, bijvoorbeeld wanneer verklaringen en andere informatie van gesmokkelde personen cruciaal zijn in het kader van een strafonderzoek. Professionals stellen dat ze in dergelijke situaties de mogelijkheid hebben om een 'win-win' aan te bieden: relevante informatie in ruil voor bescherming en een verblijfsstatuut. Hoewel professionals het smokkelstatuut niet beschouwen als een onmisbaar instrument in de 'strijd tegen mensensmokkel', kan het wel worden gebruikt als de opportuniteit en noodzaak zich stellen. Zo toonden de strafdossiers dat smokkelslachtoffers die in de procedure stapten vaak substantiële bijdragen leverden aan strafzaken. Daarnaast maakt de discretionaire ruimte een menselijke, contextgevoelige aanpak mogelijk om meer aanklappend te werken bij bijzonder kwetsbare profielen en in erg gevoelige situaties.

Voor smokkelslachtoffers lijkt het instrumentele karakter van het smokkelstatuut ook een zekere (zij het beperkte) onderhandelingsmarge te bieden. Wanneer smokkelslachtoffers verdwijnen in de eerste dagen van hun verblijf bij de gespecialiseerde centra, vermoeden professionals dat daar mogelijk mensen tussen zitten die zich gedwongen voelden om verklaringen af te leggen (al dan niet door de politiecontext van een interceptie, onder de (gepercipieerde) dreiging van een aanhouding en/of uitzetting, of tijdens een verblijf in een gesloten centrum met het oog op hun uitzetting). Voor hen zou de daaropvolgende doorverwijzing naar de gespecialiseerde centra mogelijk een kans bieden om opnieuw te verdwijnen. Daarnaast bleek dat in een vierde van de bestudeerde strafdossiers smokkelslachtoffers zichzelf waren komen aanmelden bij de politie of de gespecialiseerde centra.¹⁴⁰ Door de beperkte publieke bekendheid van het statuut blijft de toegang tot deze onderhandelingsruimte wel grotendeels afhankelijk van gerechtelijke actoren. Bovendien, zo werd eerder al benadrukt, is het smokkelstatuut geen recht waarop men aanspraak kan maken onder een aantal strikte voorwaarden. De toekenning ervan gebeurt op basis van een discretionaire afweging van meerdere elementen.

De instrumentele inzetbaarheid van het smokkelstatuut brengt evenwel ook een aantal kwetsbaarheden met zich mee. Terwijl zo iets een contextgevoelige aanpak mogelijk maakt binnen specifieke actieterrainen waarop professionals in verschillende gerechtelijke arrondissementen actief zijn, maakt dat het statuut ook gevoelig voor uiteenlopende praktijkculturen. Wat in het ene arrondissement of bij een specifieke dienst aanleiding kan geven tot verdere actie, kan elders worden geïnterpreteerd als onvoldoende relevant of prioritair. De behoefte aan een hechter 'levend' netwerk waarin verschillende actoren geregeld inzichten, praktijken en motivaties uitwisselen, kwam in dit licht opvallend vaak terug. Daarnaast valt uit de strafdossiers weinig af te leiden over wanneer, hoe, waarom en aan wie een kennisgeving van het smokkelstatuut wordt gedaan. Pv's bevatten doorgaans bijzonder beknopte standaardformuleringen zonder veel toelichting over de inhoud of de omstandigheden van die kennisgeving. Hierdoor blijft onduidelijk welke informatie vermoedelijke slachtoffers kregen, in welke taal (gezien er soms vermeld wordt dat men slechts nadien een tolk contacteert), en in welke mate zij de voorwaarden, gevolgen, voordelen en beperkingen van de procedure begrepen. Verder worden in veel dossiers meerdere 'slachtoffers' geïdentificeerd, maar kwam slechts één iemand in de procedure terecht zonder dat het duidelijk is waarom. Een dergelijk gebrek aan transparantie binnen een operationele context van ruime discretie maakt het statuut kwetsbaar voor (percepties van) willekeur. Zonder heldere documentatie wordt het moeilijk om te onderscheiden wanneer de instrumentaliteit van het statuut wordt ingezet om strategisch of menselijk te handelen, en wanneer ze kan doorschieten naar onvoorspelbaarheid. Zo kan een brede discretionaire ruimte ook kwetsbaar zijn voor uitgesproken persoonlijke overtuigingen van individuele professionals, zeker in een domein waarin spanningen rond slachtofferen daderschap, en medewerking sterk aanwezig zijn.

¹⁴⁰ Deze bevinding betreft vooral een indicatie dat de bijzondere beschermingsprocedure ook op initiatief van slachtoffers wordt geïnitieerd. De instapcijfers over een periode van bijna twintig jaar liggen evenwel te laag om daaruit te concluderen dat het smokkelstatuut een zekere publieke bekendheid zou hebben.

4.2.3. Het smokkelstatuut staat in de schaduw van het statuut mensenhandel

Uit het onderzoek blijkt dat het smokkelstatuut zich in de praktijk systematisch in de schaduw bevindt van het statuut mensenhandel. Professionals verwijzen opmerkelijk vaak naar het ‘statuut mensenhandel,’ zowel met betrekking tot het bredere beschermingskader voor de beide types slachtoffers, als wanneer ze het eigenlijk hebben over het smokkelstatuut. Dit gebruik van terminologie kwam prominent naar voren bij het afnemen van de interviews, in de documenten die onderdeel uitmaken van de strafdossiers, in de informatiebrochure voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel, en in officiële communicatie van verschillende actoren. Zo functioneert ‘mensenhandel’ vaak als een overkoepelende term, waarbij de categorie smokkel-slachtoffers en het smokkelstatuut een beperkte zichtbaarheid krijgen.

Een interessante bevinding is dat deze schaduwpositie van het smokkelstatuut weinig geproblematiseerd werd door geïnterviewde professionals die zich bewust zijn van het onderscheid tussen deze fenomenen en de gelieerde beschermingsstatuten. Twee logica’s lijken daarvan aan de basis te liggen. Ten eerste zijn de procedure en de instapvoorwaarden voor de beide categorieën van slachtoffers grotendeels identiek, waardoor het gebruik van één overkoepelende term als efficiënt en praktisch wordt ervaren. Ten tweede hebben veel professionals vanuit hun dagelijkse praktijk meer ervaring met slachtoffers binnen het statuut mensenhandel dan met smokkel-slachtoffers. Daardoor krijgt het statuut mensenhandel ook een prominentere plek in hun professionele referentiekader, terwijl het smokkelstatuut veeleer als een uitzonderlijke toepassing wordt gezien.

De schaduwpositie van het smokkelstatuut valt evenwel ook gedeeltelijk te verklaren vanuit zijn ontstaansgeschiedenis (cf. *Algemene inleiding*). Het Belgische beschermingsmodel dat in de jaren 1990 werd ontwikkeld was in eerste instantie ontworpen voor slachtoffers van (seksuele) uitbuiting. De link die toen gemaakt werd met een noodzakelijke bescherming van slachtoffers van mensensmokkel was bijna volledig gericht op de *nexus* met mensenhandel. De oprichting en het bestaansrecht van de gespecialiseerde centra, de bijzondere beschermingsprocedure, en de samenwerking tussen politiediensten, parket en hulpverlening werden daardoor al erg vroeg institutioneel en conceptueel gevormd binnen het domein van mensenhandel. Toen mensensmokkel begin jaren 2000 internationaal werd hertekend als een misdrijf tegen de staat, werd de Europese beschermingsverplichting bovendien exclusief gericht op slachtoffers van mensenhandel. Hoewel België in 2005 de bescherming van slachtoffers van bepaalde zware vormen van mensensmokkel weliswaar consolideerde binnen zijn nationale beschermingsmodel, gebeurde dat binnen een kader dat voornamelijk was afgestemd op de logica, behoeften en risicoprofielen van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast kende het fenomeen mensensmokkel ondertussen enorme evoluties op het terrein, waarbij het een eigenheid ontwikkelde die ook deels losstaat van mensenhandel. Dat gaat gepaard met eigen dynamieken en kwetsbare risicoprofielen waarvoor een beschermingsaanpak op maat nu soms ontbreekt.

Opvallend is dat de schaduwpositie door sommige professionals wordt beschouwd als een sterkte. Binnen een maatschappelijke context waarin discussies over smokkelnetwerken, irreguliere migratie en grensbeheer bijzonder beladen zijn, is het smokkelstatuut namelijk een gevoelig instrument. Enkele geïnterviewde professionals gaven aan dat deze maatschappelijke context bijdraagt aan een structurele onderbelichting van het smokkelstatuut, waar ze anderen en soms zichzelf aan zien bijdragen. Niet noodzakelijk omdat zij de toepassing ervan willen beperken, maar omdat ze de stabiliteit van het bestaande systeem voor slachtoffers van mensenhandel willen vrijwaren.

Hoewel mensenhandel en mensensmokkel verschillende fenomenen zijn (cf. misdrijf tegen personen vs. misdrijf tegen de staat, de constitutieve elementen zoals migratie van buiten de EU bij smokkel, het uitbuitingselement bij mensenhandel) is uit de interviews en de strafdossiers gebleken dat de beide fenomenen geregeld met elkaar verbonden zijn, waarbij er bijvoorbeeld praktijken van uitbuiting worden georganiseerd door mensen vanuit het buitenland naar/via België te smokkelen. Zoals eerder beschreven, erkennen professionals deze *nexus* tussen mensensmokkel en mensenhandel, maar worden deze in de praktijk vaak als twee gescheiden werelden benaderd. Het bredere beschermingskader voor de beide categorieën van slachtoffers biedt mogelijkheden om personen te beschermen én te mobiliseren binnen het strafrechtelijke traject, ongeacht of men hen uiteindelijk kwalificeert als slachtoffers van mensenhandel of van mensensmokkel. Wanneer het bewijsmateriaal van de uitbuitingspraktijken moeilijker op te sporen is dan dat van mensensmokkel (of andersom), hebben magistraten en FGP's bovendien voldoende ruimte om via één enkele kwalificatie tot een strafzaak over te gaan. Deze complexe verwevenheid leidt ertoe dat enkele geïnterviewde professionals het bestaansrecht van het bredere beschermingskader voor de beide categorieën van slachtoffers beschouwden als een ondeelbaar geheel. Binnen dat geheel vormt het behoud van de huidige, veeleer stille aanwezigheid van het smokkelstatuut voor hen gedeeltelijk een manier om het evenwicht in een maatschappelijk gevoelig domein niet te verstoren.

Toch brengt de schaduwpositie van het smokkelstatuut ook valkuilen met zich mee. Kennis over het bestaan, de toepassingsmogelijkheden, de instapvoorwaarden en de potentiële voordelen ervan blijft over het algemeen relatief geconcentreerd binnen een kleine kring van geprofessionaliseerde FGP-afdelingen, referentiemagistraten en de gespecialiseerde centra. Zoals bleek uit de interviews is er bij veel eerstelijns-politiediensten een structureel gebrek aan kennis over de procedure. Die beperkte zichtbaarheid maakt niet alleen de legitimiteit van het smokkelstatuut zelf kwetsbaar, maar beperkt ook de mogelijkheden voor een bredere toepassing ervan. Bovendien belemmert de schaduwpositie de ontwikkeling van specifieke expertise en praktijken die toegespitst zijn op de eigenheid van smokkelslachtoffers. De structurele onderbelichting van het smokkelstatuut maakt het moeilijker om op deze specifieke noden in te spelen, zowel op het vlak van detectie en identificatie als inzake de begeleiding tijdens de procedure.



1. [RESEARCH AND ANALYSIS](#)

2. [DESIGN AND DEVELOPMENT](#)

3. [IMPLEMENTATION](#)



Conclusie

Het Belgische smokkelstatuut is vooralsnog een uniek instrument binnen de EU. Het statuut biedt slachtoffers van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden onder een aantal strikte voorwaarden en in ruil voor hun medewerking aan het strafrechtelijke onderzoek tegen smokkelaars een verblijfsrechtelijk perspectief in België. Echter, sinds het smokkelstatuut geoperationaliseerd werd in juni 2007 stapten relatief weinig gesmokkelde personen als slachtoffer in de bijzondere beschermingsprocedure. Deze instapcijfers staan bovendien in schril contrast met de beschikbare beeldvorming rond de omvang van het fenomeen mensensmokkel (op basis van door de politie geregistreerde inbreuken en strafzaken die binnenkomen bij de parketten).

Dit onderzoek beoogde een dieper inzicht te krijgen in de wijze waarop het Belgische smokkelstatuut in de praktijk wordt toegepast, en in de omstandigheden, procedures en professionele afwegingen die deze toepassing sturen. Drie onderzoeksvragen stonden daarbij centraal: (1) in welke omstandigheden wordt het smokkelstatuut gebruikt, (2) hoe treedt de bijzondere beschermingsprocedure in werking, en (3) wat betekent slachtoffermedewerking in de praktijk?

Het onderzoek vertrok vanuit het perspectief van professionals en steunde op een tweeledige methodologische aanpak. Kwalitatieve data werden verzameld via een uitgebreide interview-bevraging van 42 professionals van meerdere eerste- en tweedelijnsdiensten en via een grondige analyse van 54 strafdossiers waarin 101 individuen tussen 2008 en 2022 in de procedure stapten. De twee datasets maakten het mogelijk om zowel de perspectieven van professionals in kaart te brengen als de praktijk van het smokkelstatuut te reconstrueren zoals die in strafdossiers is gedocumenteerd.

In wat volgt, brengt de conclusie de voornaamste onderzoeksbevindingen vanuit de interviews en strafdossiers samen op een geïntegreerde manier, vertrekkend vanuit de drie onderzoeksvragen. De inzichten met betrekking tot de functionaliteit van het smokkelstatuut en zijn onderliggende spanningsvelden worden in deze conclusie uitgewerkt in twee afsluitende reflecties. Terwijl een eerste reflectie zich richt op de betekenis van deze bevindingen voor professionals op het terrein, richt de tweede reflectie zich op een aantal openstaande vragen die verder onderzoek uitnodigen.

1. In welke omstandigheden wordt het smokkelstatuut gebruikt?

De eerste onderzoeksvraag werd behandeld in hoofdstuk 1 en beoogde een dieper inzicht te verkrijgen in de omstandigheden waarin het smokkelstatuut al dan niet wordt ingezet in de praktijk.

1.1. Focus op transitmigratie

Geïnterviewde magistraten en politiediensten legden sterk de nadruk op transitmigratie naar het VK als fenomeen waarbinnen zij de 'strijd tegen mensensmokkel' voeren. Daarbij worden ze geconfronteerd met zwaardere vormen van mensensmokkel die ook vaak relevant zijn voor het smokkelstatuut. Toch creëert deze focus een spanningsveld omdat het smokkelstatuut zich sterk richt op het bieden van een verblijfsrechtelijk perspectief in België, terwijl gesmokkelde personen doorgaans snel hopen te vertrekken. Tegelijk tonen de strafdossiers dat ongeveer twee op de drie personen die in het statuut stapten inderdaad het VK als eindbestemming hadden, maar dat zij dat vaak deden na herhaalde mislukte smokkelpogingen, traumatische ervaringen of oplichting door smokkelaars. Deze omstandigheden werden ook beaamd door geïnterviewde professionals.

1.2. Prioritaire actieterreinen

De interviews met politiediensten en magistraten wezen op drie prioritaire actieterreinen waarbinnen de 'strijd tegen mensensmokkel' in België voornamelijk gevoerd wordt: parkingsmokkel, *small boats*, en documentfraude. Deze actieterreinen overlappen grotendeels met het type smokkelfeiten dat in de strafdossiers leidt tot de toekenning van het smokkelstatuut bij slachtoffers.

Parkingsmokkel – Geïnterviewde professionals situeerden de relevantie van het smokkelstatuut voornamelijk bij parkingsmokkel omwille van gevaarlijke *modi operandi* waarbij er geregeld gebruik wordt gemaakt van gesloten koelcontainers en vrachtovervoer om transitmigratie naar het VK te faciliteren. In de nasleep van de Europese migratiecrisis zou deze transitmethode tussen 2016 en 2018 een piek bereikt hebben in Vlaanderen, waarna het zwaartepunt zou verschuiven naar Wallonië. Ook uit de strafdossiers bleek dat het merendeel van de smokkelslachtoffers in het smokkelstatuut stapte op basis van een zwaardere vorm van mensensmokkel die gelieerd was aan parkingsmokkel.

Small boats – deze smokkelmethode, waarbij mensen via rubberbootjes de Noordzee oversteken naar het VK, ontwikkelde zich pas na 2018 tot een actieterrein van professionals. Hoewel zij dat unaniem beschouwden als prioritaire dossiers waarbij het leven van gesmokkelde personen ernstig in gevaar wordt gebracht, achtten zij de relevantie van het smokkelstatuut beperkt. Belgische politiediensten en magistraten concentreren zich voornamelijk op het strafrechtelijk opsporen en vervolgen van smokkelaars die met nautisch materiaal vanuit Duitsland via België naar de Noord-Franse kust rijden, van waaruit de overtochten meestal plaatsvinden. Hierdoor komen zij zelden in contact met vermoedelijke slachtoffers. Dat weerspiegelt zich in de strafdossiers, die maar drie (weliswaar ernstige) *small boats*-zaken bevatten.

Documentfraude – bij dit derde actieterrein komt België vaker als land van bestemming op de voorgrond, minder als transitland. Het gaat om het gebruik van valse en vervalste identiteitsdocumenten, maar ook gestolen of uitgeleende authentieke documenten met het oog op grensoverschrijding (extra-Schengen) of binnenlandse (intra-Schengen) reizen. Tijdens de analyse van de interviews en strafdossiers kwamen enkele interessante bevindingen naar voren. Geïnterviewde magistraten en politiemedewerkers achtten de relevantie van het smokkelstatuut bij documentfraude erg beperkt, vanuit hun ervaring dat het vaak gaat om mensen die via het vliegtuig reizen. Volgens hen vertonen deze relatief veilige reisomstandigheden weinig raakvlakken met de ‘verzwarende omstandigheden’ die een vorm van slachtofferschap veronderstellen. In de strafdossiers werd er daarentegen vastgesteld dat documentfraude na parkingsmokkel de grootste categorie is waarbinnen smokkelslachtoffers in de procedure stapten. Ook hier ging het voornamelijk over vliegtuigreizen. Daarnaast bestond een belangrijke groep strafdossiers rond mensensmokkel via documentfraude uit cases van identiteitswisseling met het oog op tewerkstelling en verblijf in België. Enkele van deze laatste cases vertonen soms raakvlakken met precare tewerkstelling en seksuele en economische uitbuiting, waarvan sommige in familieverband.

1.3. Emblematische beeldvorming versus ambigue realiteit

Het discours over de ‘strijd tegen mensensmokkel’ dat uit de interviews naar voren komt, wordt opvallend vaak gedomineerd door een emblematische beeldvorming. De onderliggende premisse is dat grote, goed georganiseerde criminele organisaties mensen in levensgevaarlijke situaties brengen – verstopt in koelcontainers of op overvolle rubberbootjes op zee. Deze focus op vaak spectaculaire en breed bekende cases is begrijpelijk: ze weerspiegelen de meest extreme vormen van gevaar en zijn maatschappelijk sterk zichtbaar. Een belangrijke bevinding is evenwel dat de werking van het smokkelstatuut in veeleer ‘alledaagse’ zaken of gevallen waarin gesmokkelde personen het statuut actief ter sprake brengen in de reflecties van geïnterviewde professionals nauwelijks aan bod kwam. De strafdossiers tonen dat smokkelslachtoffers in de procedure stappen in bijzonder uiteenlopende situaties. Los van grootschalige parkingsmokkel- en *small boats*-zaken wordt er ook actief een beroep gedaan op het smokkelstatuut in de context van meer kleinschalige praktijken: *ad hoc* regelingen, situaties waarbij familieleden en kennissen elkaar helpen met grensoverschrijdingen of visumaanvragen, identiteitswisseling voor precare tewerkstelling, documentfraude voor vliegtuigreizen, en situaties in intieme kringen waarbij facilitatie van migratie kan omslaan in conflict, uitbuiting of geweld.

1.4. Profielen van smokkelslachtoffers

De personen die in het smokkelstatuut stapten, vertegenwoordigen een groot scala aan herkomstlanden. Vooral mannen, maar ook vrouwen, minderjarigen en gezinnen stapten in de bijzondere beschermingsprocedure. De uitgesproken sociaaleconomische kwetsbaarheid bij alle (potentiële) smokkelslachtoffers is opvallend. De meesten verbleven in schrijnende woonomstandigheden: in *safehouses*, op straat of in parken, in opvangcentra voor dak- en thuislozen, tijdelijk verblijf in dubieuze hotels, of in etablissementen voor sekswerk. De financiële profielen tonen een paradoxale situatie: sommigen betaalden exorbitante bedragen voor hun oversteek, terwijl anderen in extreme economische kwetsbaarheid verkeerden en meewerkten aan smokkeloperaties voor korting of een gratis overtocht. Voorts komt uit de interviews en strafdossiers duidelijk naar voren dat er in het statuut mensensmokkel eveneens veel mensen stappen die ook het slachtoffer geweest zijn van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden.

2. Hoe treedt de bijzondere beschermingsprocedure in werking?

De tweede onderzoeksvraag werd behandeld in hoofdstuk 2 en richtte zich op de wijze waarop de bijzondere beschermingsprocedure in de praktijk wordt opgestart en verloopt. Zowel de interviews als de strafdossiers boden daarbij vooral inzicht in de aanvangsfases van de procedure, en minder in het verloop van de procedure zodra die werd opgestart of in specifieke dynamieken met betrekking tot de begeleiding van smokkelslachtoffers en de verblijfsprocedure.

2.1. Het statuut en het discours rond 'mensenhandel'

Het discours rond het smokkelstatuut wordt gekenmerkt door een opvallende terminologische verwarring. Zowel in de interviews als in de strafdossiers, maar ook in officiële communicatie en informatiebrochures, wordt er stelselmatig gesproken over 'de procedure mensenhandel' of 'het statuut mensenhandel', ook wanneer het over smokkelslachtoffers gaat.

Deze terminologische vermenging is niet louter semantisch: zij weerspiegelt een praktijk waarin het smokkelstatuut structureel in de schaduw staat van het breder toegepaste mensenhandelstatuut. Deze schaduwpositie kan deels worden verklaard vanuit de ontstaansgeschiedenis, waarbij het smokkelstatuut werd ingevoerd als onderdeel van een al bestaand beschermingsmodel dat voornamelijk was opgericht vanuit en afgestemd op de logica, behoeften en risicoprofielen van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast zijn de procedure en instapvoorwaarden grotendeels identiek en veel professionals hebben meer ervaring met slachtoffers van mensenhandel, waardoor dat statuut een prominentere plek inneemt in hun referentiekader. De terminologische vermenging belemmert evenwel niet alleen de zichtbaarheid van het smokkelstatuut, maar ook de ontwikkeling van specifieke expertise bij eerstelijnsdiensten. De kennis over het smokkelstatuut blijft mee daardoor in belangrijke mate beperkt tot een geprofessionaliseerde kring van referentiemagistraten, FGP-afdelingen en de gespecialiseerde centra.

2.2. Detectie van vermoedelijke slachtoffers

De detectie van vermoedelijke smokkelslachtoffers verloopt in de praktijk via een beperkt aantal kanalen en ligt vooral bij politiediensten. Hoewel meerdere actoren in principe een rol kunnen spelen – ook de DVZ, het CGVS, ziekenhuizen, gespecialiseerde centra, humanitaire organisaties of burgers – werd hun betrokkenheid door geïnterviewde professionals erg laag ingeschat. Bovendien verwijzen eerstelijns politiediensten vermoedelijke smokkelslachtoffers zelden door naar de gespecialiseerde centra. Voor niet-begeleide minderjarigen gaven enkele eerstelijnsdiensten wel aan de Dienst Voogdij te contacteren, al lijkt deze doorverwijzing meer in het kader van de NBMV-procedure te worden uitgevoerd.

Professionals van meerdere diensten wijzen op een structureel gebrek aan kennis over het smokkelstatuut bij veel eerstelijnsdiensten.

De omstandigheden waarin eerste interacties plaatsvinden tussen gesmokkelde personen en politieactoren zijn bovendien vaak gespannen. Vooral wanneer het om politie-intercepties gaat, zijn het momenten van dwang en controle, waarbij mensen uit voertuigen of containers worden gehaald, tijdelijk worden vastgehouden en geregistreerd. Deze context, gecombineerd met tijdsdruk, taalbarrières en wantrouwen, maakt dat de interacties vaak beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke. Ook de context van illegaal verblijf, de focus op het uitvoeren van een veilige interceptie en de uitvoering van tijds- en arbeidsintensieve gerechtelijke en administratieve taken maken dat er doorgaans geen link wordt gelegd met het smokkelstatuut.

Opvallend is dat de situatie waarin personen zich op eigen initiatief komen aanmelden als slachtoffer en vervolgens toegang krijgen tot de bijzondere beschermingsprocedure vaker voorkomt dan geïnterviewde professionals leken te denken. In minstens 13 van de 54 onderzochte dossiers werd de procedure opgestart na een actieve aanmelding van personen die in gevaarlijke en soms gewelddadige omstandigheden van mensensmokkel waren terechtgekomen. Bij mensen die, in transit, op weg waren naar het VK, is dat vaak in combinatie met herhaalde mislukte pogingen om deze bestemming te bereiken, oplichting door smokkelaars, langdurige verblijven in *safehouses* of in andere precaire omstandigheden.

De analyse van zowel interviews als strafdossiers toont tot slot aan dat gesmokkelde personen doorgaans gelijktijdig als slachtoffer en als dader worden benaderd. Bij een vaststelling van feiten van mensensmokkel wordt er naast het pv voor mensensmokkel ook een pv illegaal verblijf en een administratief verslag vreemdelingencontrole voor de DVZ opgesteld. Ook in de strafdossiers komt deze dubbele benadering prominent naar voren (bijvoorbeeld in zaken waarbij slachtoffers plots als daders worden behandeld).

2.3. Professionele besluitvorming en discretionaire ruimte

Het smokkelstatuut komt doorgaans op de voorgrond in de context van een (lopend) strafrechtelijk onderzoek tegen smokkelaars. Dat gaat gepaard met processen van interne besluitvorming bij professionals rond de identificatie van slachtoffers, het informeren van slachtoffers over het bestaan van het smokkelstatuut, de (voorlopige) toekenning van het smokkelstatuut en de opstart van de procedure. Op basis van de analyse van de interviews en de strafdossiers werden er daarbij meerdere dynamieken vastgesteld.

Uit de interviews blijkt dat magistraten, medewerkers van FGP's en de gespecialiseerde centra zorgvuldig een aantal elementen tegen elkaar afwegen. Daarbij beschikken zij over een ruime discretionaire bevoegdheid en kunnen ze prioriteiten stellen afhankelijk van de specifieke context. Belangrijke elementen zijn: 1) de aanwezigheid van verzwarende omstandigheden ter identificatie van slachtofferschap, 2) de vraag of de betrokkene beschikt over relevante informatie en 3) bereid is die te delen met de gerechtelijke autoriteiten ter bevordering van een strafonderzoek, 4) of de persoon bereid is om in België te blijven en alle contact met smokkelnetwerken te verbreken, en 5) of er voldoende capaciteit voor opvang en begeleiding is in de gespecialiseerde centra.

Hoewel deze afwegingen in de praktijk een centrale rol spelen, weerspiegelen de documenten in de strafdossiers dat interne besluitvormingsproces maar gedeeltelijk. De wijze waarop het smokkelstatuut daadwerkelijk ter kennis wordt gebracht laat zich moeilijk reconstrueren. Pv's bevatten doorgaans beknopte standaardformuleringen zonder veel toelichting over de inhoud of de omstandigheden van de kennisgeving. Daardoor blijft het onduidelijk welke informatie vermoedelijke slachtoffers kregen en in welke mate zij de voorwaarden en implicaties van de procedure ten volle begrepen. Vaak ligt de nadruk in deze documenten op de verplichtingen van het slachtoffer, terwijl rechten en beschermingsmechanismen minder expliciet worden benoemd. In dat opzicht bevestigt de analyse van de strafdossiers wat ook geïnterviewde

professionals signaleerden, bijvoorbeeld in verband met de reflectieperiode die in de praktijk in de meeste gevallen wordt overgeslagen. Smokkelslachtoffers worden doorgaans verondersteld om al enige strafrechtelijke medewerking te verlenen vooraleer ze toegang krijgen tot de bijzondere beschermingsprocedure, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen. De richtlijnen van de omzendbrief van 2016 laten in dit verband flexibiliteit toe, waardoor de reflectieperiode kan worden overgeslagen.

Wanneer potentiële smokkelslachtoffers worden geïnformeerd over de mogelijkheid om in de bijzondere beschermingsprocedure te stappen, accentueren de documenten in de strafdossiers voornamelijk de toepasbaarheid van de verzwarende omstandigheden en de strafrechtelijke meerwaarde van de medewerking van het slachtoffer. Uit de strafdossiers kan er indirect worden afgeleid welke prioriteiten er werden gesteld: in sommige dossiers wordt bijvoorbeeld vooral de nadruk gelegd op de meerwaarde van de informatie waarover het slachtoffer beschikt voor het strafonderzoek. In andere dossiers is het dan weer duidelijk dat politiediensten op een erg aanklampende manier proberen om sommige potentiële slachtoffers (bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen) te overtuigen om in het statuut te stappen. Daarbij lijkt de identificatie van slachtofferschap en bijzondere kwetsbaarheid een grotere prioriteit te zijn geweest dan de strafrechtelijke meerwaarde die de betrokkenen konden bieden.

Welke rol de beschikbare opvang- en begeleidingscapaciteit van de gespecialiseerde centra speelt in de besluitvorming rond de kennisgeving van de mogelijkheid om in het smokkelstatuut te stappen, is in de strafdossiers veel minder duidelijk. Op basis van de interviews met magistraten, medewerkers van FGP's en de gespecialiseerde centra lijkt dat nochtans een belangrijk element te zijn, waarbij men soms keuzes moet maken over welke personen uit een grotere geïntercepteerde groep van geïdentificeerde smokkelslachtoffers naar de bijzondere beschermingsprocedure kunnen worden doorverwezen. Over dergelijke gevallen, waarbij er maar enkele personen uit een grotere groep in het smokkelstatuut terechtkomen, bestaat in de strafdossiers onduidelijkheid (bijvoorbeeld over wie het statuut al dan niet kreeg aangeboden en om welke reden). Dat gebrek aan transparantie bemoeilijkt niet alleen de reconstructie van besluitvormingsprocessen, maar roept ook vragen op over de consistentie en gelijkheid in de toepassing van het smokkelstatuut.

2.4. Verloop en uitkomsten van de procedure

De beperkte inzichten die uit de kwalitatieve data van de interviews en strafdossiers konden worden gehaald wijzen op het bestaan van een grote variatie in trajecten die smokkelslachtoffers via de bijzondere beschermingsprocedure afleggen. Er zijn indicaties dat een zekere groep mensen de procedure erg vroeg verlaat door te verdwijnen, of waarbij het traject later wordt stopgezet om een veelvoud aan redenen. Dat kan gaan om het schenden van de strikte voorwaarden, mensen die onderweg waren naar het VK en alsnog beslissen om die overtocht te maken, anderen die kiezen om gerepatrieerd te worden naar het land van herkomst of een andere procedure op te starten (zoals een verzoek om internationale bescherming of NBMV-procedure). Begeleidingstrajecten kunnen bovendien meerdere jaren duren, waarbij de psychologische begeleiding, de juridische ondersteuning en de administratieve ondersteuning soms op verschillende momenten worden afgesloten. Dat de lange voorlopigheid en de voorwaardelijkheid van het verblijfsrecht daarnaast vaak zorgen voor een onnodig langdurige onzekerheid bij smokkelslachtoffers zelf vormt een uitdaging die door meerdere respondenten werd aangehaald.

De gegevens die bij de Cel Kwetsbaren van de DVZ werden opgevraagd tonen wel dat voor de laatste stand van zaken ingeval van de meeste OV-nummers (die één of meerdere slachtoffers kunnen betreffen) de bijzondere beschermingsprocedure daadwerkelijk leidde tot een tijdelijk of duurzaam verblijfsstatuut (A-kaart of B-kaart). Maar ook hier lijkt er geen duidelijke lijn te trekken tussen de aard en de ernst van de feiten, de profielen van de slachtoffers en de uiteindelijke uitkomst van het smokkelstatuut. De zaken waarin het statuut niet is toegekend zijn divers. Bovendien kennen dossiers met gelijkaardige profielen van slachtoffers die in het statuut stappen vaak verschillende uitkomsten. De procedure lijkt met andere woorden moeilijk voorspelbaar en sterk contextafhankelijk.

3. Wat betekent slachtoffermedewerking in de praktijk?

De derde onderzoeksvraag werd behandeld in hoofdstuk 3 en richtte zich op de verplichte medewerking die smokkelslachtoffers moeten verlenen aan de gerechtelijke autoriteiten in functie van een strafonderzoek naar de vermoedelijke daders. Omwille van de centrale rol van deze medewerking, die het aspect van slachtofferbescherming intrinsiek verbindt met de strafrechtelijke 'strijd tegen mensensmokkel', werd er daaraan extra aandacht besteed bij de verzameling en de analyse van de kwalitatieve data.

3.1. De aard van medewerking

Magistraten en FGP-medewerkers beschouwen gesmokkelde personen in de eerste plaats als een potentiële bron van informatie in de 'strijd tegen mensensmokkel'. Voor het smokkelstatuut wordt alleen een actieve medewerking als relevant beschouwd die minstens bestaat uit het afleggen van een verklaring die (voor het strafonderzoek) nuttige informatie bevat, en meestal ook het laten uitlezen van de gsm inhoudt. Alle personen die volgens de strafdossiers in het smokkelstatuut stapten, legden inderdaad mondelinge verklaringen af aan de politie. Dit gebeurde doorgaans met behulp van een tolk en in enkele gevallen in aanwezigheid van vertrouwenspersonen.

De verklaringen varieerden aanzienlijk in omvang en detailniveau, afhankelijk van de kennis van het slachtoffer over het smokkelnetwerk, de complexiteit van de zaak en de mate waarin slachtoffers bereid of in staat waren om informatie te verstrekken. In de meeste dossiers focussten de verklaringen op de eigen ervaring: het reisverloop, de betaalde bedragen, algemene beschrijvingen van de smokkelaars, het identificeren van andere betrokkenen en de omstandigheden van de smokkel. Opvallend is dat er eveneens talrijke voorbeelden zijn van slachtoffers die verklaringen afleggen zonder daarbij in het smokkelstatuut te stappen of zonder de optie daartoe aangeboden te krijgen. Omstandige verklaringen en langdurige medewerking in het kader van het smokkelstatuut resulteren evenwel vaak in meer gedetailleerde en diepgaande inzichten. Wel opvallend is de variatie in de intensiteit en de frequentie van de medewerking. In sommige dossiers beperkte de interactie zich tot één enkel verhoor, terwijl in andere gevallen meerdere herhaalde verhoren plaatsvonden, soms gespreid over maanden.

Naast het gewicht van de verklaringen in het strafonderzoek *an sich* vormt slachtoffermedewerking een schakel in het stellen van andere onderzoeksdaden.

Zo kan het laten uitlezen van een gsm, het identificeren van telefoonnummers of het aanleveren van documenten de speurders relevante indicaties geven om bijzondere opsporingsmethoden zoals telefoontaps en observaties van verdachten aan te vragen of te verlengen.

3.2. De strafrechtelijke waarde van medewerking

De impact van de medewerking van de bredere groep van gesmokkelde personen op het verloop van het strafonderzoek en de strafrechtelijke uitkomst wordt door professionals genuanceerd beoordeeld. Het ideale scenario waarbij gesmokkelde personen over relevante informatie beschikken én bereid zijn die te delen, komen zij naar eigen zeggen zelden tegen. Het merendeel van hun strafdossiers bouwen zij daarom op zonder de actieve medewerking van gesmokkelde personen. In de context van bepaalde actieterreinen zoals de *small boats* is het bovendien meestal onmogelijk om te rekenen op de medewerking van slachtoffers die ongeïdentificeerd blijven en/of zich niet op het Belgische grondgebied bevinden maar aan de Noord-Franse kust.

Toch blijken er ook uitdagingen verbonden aan de afwezigheid van slachtofferverklaringen bij de opbouw van een strafdossier. Bepaalde praktijken zijn moeilijker te bewijzen zonder de actieve inbreng van slachtoffers, zoals het gebruik en de impact van geweld, niet-traceerbare financiële transacties, of een identificatie van daders die onder uiteenlopende schuilnamen opereren. In de rechtbank gebeurt het dat de verdediging van de beklagde smokkelaar(s) de bewijslast probeert te ondergraven op basis van dat gemis.

Wanneer smokkelslachtoffers in de bijzondere beschermingsprocedure terechtkomen, blijken hun verklaringen en de informatie die zij verstrekken ook geregeld cruciaal te zijn bij de opbouw van een strafdossier. In grotere strafdossiers maakt de informatie van smokkelslachtoffers vaker deel uit van een breder bewijsbestand dat ook steunt op observaties, GPS-gegevens, telefonie- en bankonderzoek, rogatoire opdrachten en vaststellingen tijdens huiszoekingen. In kleinere dossiers nemen slachtofferverklaringen dan weer een meer centrale rol in. Bij smokkelslachtoffers die zichzelf komen aanmelden zorgt hun medewerking er veelal voor dat een strafonderzoek kan worden opgestart over tot dan toe onbekende praktijken. Ook de medewerking op zich biedt professionals voordelen. Het langdurige verblijf van smokkelslachtoffers in de gespecialiseerde centra zorgt ervoor dat verklaringen langzaam kunnen worden opgebouwd, getoetst en aangevuld, terwijl zij in een veilige setting tot rust kunnen komen.

3.3. Uitdagingen rond slachtoffermedewerking

Verschillende factoren bemoeilijken de bereidheid of de mogelijkheid tot medewerking van gesmokkelde personen. Het gebrek aan een gemeenschappelijke taal en aan beschikbare tolken vormt volgens professionals een grote uitdaging. Migranten die in situaties van mensensmokkel worden geïntercepteerd, gehoord en verhoord spreken vaak geen of maar een beetje Engels, Nederlands of Frans. De tolken voor de veelvoorkomende talen zijn overbevraagd en zelden op korte termijn beschikbaar. Taalbarrières versterken bovendien vaak bestaande spanningen tijdens interacties en bestendigen gevoelens van wantrouwen, angst en onzekerheid.

De gespannen omstandigheden waarin eerste interacties plaatsvinden – vaak in een context van dwang, controle of acuut gevaar – bemoeilijken het opbouwen van vertrouwen. Professionals erkennen dat angst en wantrouwen ook deels voortkomen uit negatieve ervaringen met de politie in landen van herkomst of transit. Zij erkennen eveneens dat een menselijke, geduldige en empathische benadering een noodzakelijke voorwaarde vormt voor elke vorm van betekenisvolle medewerking. Een van de strategieën die politiemedewerkers soms hanteren om de drempel tot dialoog te verlagen, zijn zogenaamde *debriefings*: korte, informele gesprekken waarbij de politie een inschatting maakt van het profiel, de beschikbare informatie en de situatie waarin gesmokkelde personen zich bevinden. Het informele en *ad hoc* karakter van deze praktijk roept tegelijk vragen op over de transparantie en de voorzienbaarheid ervan. Een andere strategie is het betrekken van medewerkers van de gespecialiseerde centra, wiens aanwezigheid volgens professionals een rustigere gesprekssituatie kan creëren (hoewel dossiers voorbeelden tonen waarin de vraag om aanwezigheid van een vertrouwenspersoon werd geweigerd).

Daarnaast botst de transitlogica van veel gesmokkelde personen met de logica van het smokkelstatuut: zij hopen snel door te reizen naar het VK, terwijl het statuut een langdurig verblijf in België vereist. Volgens professionals gaat in transit zijn gepaard met een sterke afhankelijkheidsrelatie tussen gesmokkelde personen en smokkelaars op wie men nog rekent voor de overtocht – wat onder druk wordt gezet door samen te werken met de Belgische autoriteiten. Uit de interviews blijkt dat professionals daarom vaak eerst peilen naar de eindbestemming van gesmokkelde personen vooraleer zij het smokkelstatuut ter sprake brengen.

Angst voor represailles vormt een andere bijzonder grote belemmering. Deze angst lijkt niet ongegrond: meerdere dossiers documenteren gevallen waarin slachtoffers werden bedreigd of waarin familieleden betrokken waren bij de smokkeloperaties. Andere gevallen betreffen expliciete bedreigingen die slachtoffers krijgen. Het is onduidelijk hoe slachtoffers in het bijzondere beschermingsstatuut in dergelijke situaties kunnen worden beschermd tegen mogelijke represailles, aangezien hun verklaringen in de meeste gevallen beschikbaar zijn in de strafdossiers die ook door beklaagden of hun raadsheren kunnen worden ingekeken. De angst voor represailles vloeit evenwel niet uitsluitend voort uit fysieke dreiging door georganiseerde netwerken, maar ook uit het feit dat migratiefacilitatie vaak plaatsvindt binnen hechte gemeenschaps- of familieverbanden, wat het risico op sociale exclusie met zich mee kan brengen.

Professionals gaven aan dat ze slachtoffers weinig kunnen bieden op het vlak van bescherming, en ze begrijpen dat gesmokkelde personen in dergelijke situaties geen medewerking willen verlenen. De mogelijkheden voor anonieme getuigenissen blijken in de praktijk heel beperkt en worden als 'specialistenwerk' te complex beschouwd. Sommige FGP-afdelingen werken met tijdelijke 'satellietdossiers' om gevoelige informatie buiten het hoofddossier te houden, maar dat biedt slechts uitstel tot het dossier naar de rechtbank moet.

Hoewel de strafdossiers weinig tot geen informatie bevatten over het welbevinden van de slachtoffers, zijn er in verscheidene dossiers indicaties te vinden van mogelijke trauma's en psychische nood. De verwachting dat slachtoffers kort na levensbedreigende gebeurtenissen, geweldpleging of langdurige schrijnende omstandigheden uitgebreide medewerking verlenen, zonder psychologische ondersteuning of reflectietijd, lijkt het belang van slachtofferbescherming te onderschatten.

4. Reflecties voor de praktijk

In hoofdstuk 4 werd een geïntegreerde analyse gemaakt over wat de kernbevindingen vanuit de interviews en strafdossiers kunnen vertellen over de functionaliteit van het smokkelstatuut en zijn onderliggende spanningsvelden. Deze analyse bevat enkele aandachtspunten die relevant zijn voor de praktijk van professionals.

Een *eerste aandachtspunt* betreft de kennisverspreiding over het smokkelstatuut. De kennis over het bestaan, de toepassingsmogelijkheden en de instapvoorwaarden van het smokkelstatuut blijft grotendeels beperkt tot een geprofessionaliseerde kring van referentiemagistraten, gespecialiseerde FGP-afdelingen en de gespecialiseerde centra. Bij een grote groep van eerstelijns(politie)diensten die zich op het niveau van detectie situeren, ontbreekt deze kennis. De positie van het smokkelstatuut in de schaduw van het statuut en de procedure mensenhandel houdt deze beperkte zichtbaarheid mee in stand. 'Mensenhandel' fungeert systematisch als een overkoepelende term en als een dominant referentiekader, wat leidt tot verwarring op het terrein. Hoewel professionals de stille aanwezigheid van het smokkelstatuut deels als een sterkte ervoeren in de context van maatschappelijk beladen discussies over irreguliere migratie, smokkelnetwerken en grensbeheer, wijzen de onderzoeksbevindingen er ook op dat deze schaduwpositie kan leiden tot gemiste kansen op detectie, identificatie, en een bredere ontwikkeling van expertise rond de specifieke noden van smokkelerslachtoffers. Tegelijk lijkt ook het selectieve karakter van het smokkelstatuut deze concentratie van kennis tot een kleine kring te versterken. Omdat het instrument bedoeld is voor uitzonderlijke situaties en maar voor een beperkt aantal personen, circuleert de kennis erover ook voornamelijk binnen gespecialiseerde tweedelijnsdiensten.

Een *tweede aandachtspunt* betreft de multidisciplinaire samenwerking. De onderzoeksbevindingen wijzen erop dat samenwerkingen tussen politionele en justitiële actoren enerzijds en meer slachtoffergerichte diensten anderzijds (waaronder gespecialiseerde centra, humanitaire organisaties, de Dienst Voogdij) vaak sterk context- en dossierafhankelijk zijn, en weinig structureel. Ook de samenwerking tussen lokale politiezones, de federale bestuurlijke politie en de federale gerechtelijke politie lijkt niet altijd vanzelfsprekend. De behoefte aan een hechter 'levend' netwerk binnen de multidisciplinaire samenwerking hangt deels samen met het instrumentele karakter van het smokkelstatuut en de ruime discretionaire marge waarover professionals beschikken in de processen van interne besluitvorming. Die ruimte maakt het mogelijk om flexibel en contextgevoelig te handelen, snel te schakelen, maar impliceert vaak ook dat er bij verschillende categorieën van actoren en in verschillende arrondissementen uiteenlopende praktijkculturen kunnen

ontstaan. Zonder een hecht netwerk tussen regio's en diensten die zowel op strafrechtelijk vlak actief zijn als in sectoren van slachtofferbescherming, blijft het voor velen in aanzienlijke mate onduidelijk welke werkwijze andere actoren in de praktijk hanteren, en vanuit welk perspectief ze dat doen. Dat brengt risico's met zich mee inzake (het potentieel voor) sociale spanningen en conflicten tussen diensten onderling; voor de eenvormigheid van hoe beleid wordt uitgevoerd; en kan bijdragen tot een gebrek aan onderlinge afstemming tussen professionals en dus mogelijke willekeur.

Een *derde aandachtspunt* betreft de transparantie van processen van interne besluitvorming. Uit de strafdossiers valt er weinig af te leiden over wanneer, hoe, waarom en aan wie het smokkelstatuut wordt toegelicht en aangeboden. Deze beperkte (schriftelijke) verantwoording weerspiegelt de ruime discretionaire marge waarover professionals beschikken bij het initiëren van de bijzondere beschermingsprocedure en het toekennen van het smokkelstatuut. Zonder heldere documentatie is het moeilijk om te onderscheiden wanneer de instrumentaliteit van het statuut wordt ingezet om strategisch of menselijk te handelen, en wanneer ze kan doorschieten naar (percepties van) onvoorspelbaarheid. Een brede discretionaire ruimte kan ook kwetsbaar zijn voor uitgesproken persoonlijke overtuigingen van individuele professionals, zeker in een domein waarin dichotomieën en spanningen rond slachtoffer- en daderschap evenals de invulling van (het belang van) medewerking sterk aanwezig zijn. Dat geldt niet alleen in relatie tot de bescherming van smokkelslachtoffers, maar ook in relatie tot een noodzakelijke kennisuitwisseling tussen de bevoegde actoren van de multidisciplinaire samenwerking (wie werkt op welke manier, neemt welke beslissingen in welke omstandigheden en waarom).

Tot slot wijzen de onderzoeksbevindingen op capaciteitskwesties die doorwerken op verschillende niveaus van de praktijk. De beperkte opvang- en begeleidingscapaciteit bij de gespecialiseerde centra, die historisch zijn uitgebouwd voor slachtoffers van mensenhandel, verplicht professionals soms om selecties te maken wanneer er meerdere slachtoffers in aanmerking komen voor het smokkelstatuut. Deze realiteit versterkt het al aanwezige selectieve karakter van het smokkelstatuut. Tegelijk zijn deze capaciteitskwesties ook verbonden met de schaduwpositie van het smokkelstatuut. Een gebrek aan bekendheid, zichtbaarheid en kennis zorgt ervoor dat specifieke expertise minder kan worden ontwikkeld en verspreid en dat financiële middelen moeilijker te verantwoorden vallen. Professionals bij politiediensten, op parketten en bij hulpverleningsstructuren wijzen op een structureel gebrek aan personeel, tijd en middelen. In situaties van interceptie moeten eerstelijnsdiensten zich bijvoorbeeld geregeld behelpen met vertaal-apps of

vragen aan iemand uit de groep om te tolken, waardoor zinvolle communicatie bemoeilijkt wordt. Ook tijdsdruk en transportcapaciteit spelen een rol, waardoor een aanpak op maat (inclusief bij minderjarigen) niet altijd mogelijk is.

5. Openstaande vragen voor verder onderzoek

Een aantal vragen blijft in dit onderzoek onbeantwoord. Sommige waren van bij de start begrensd door methodologische keuzes, andere kwamen gaandeweg naar voren.

De keuze om het smokkelstatuut te onderzoeken vanuit het perspectief van professionals en via de analyse van strafdossiers betekent dat de ervaringen en de stemmen van gesmokkelde personen zelf buiten beeld blijven. Alleen zij kunnen spreken over wat het betekent om in de procedure te stappen, hoe zij de interacties met autoriteiten ervaren, en op welke wijze de voorwaarden van het statuut hun traject beïnvloeden.

Ook de situatie van niet-begeleide minderjarige smokkelsslachtoffers bleef onderbelicht. Onderzoek naar deze thematiek zou een specifieke focus vereisen evenals de betrokkenheid van instanties zoals jeugdmagistraten en gespecialiseerde opvangstructuren, wat binnen het tijdsbestek en de focus van dit onderzoek niet haalbaar was. Toch tonen de strafdossiers een aanzienlijk aandeel van minderjarige slachtoffers. Tijdens de interviews maakten professionals ook geregeld melding van situaties waarbij minderjarigen niet de nodige bescherming kregen en van de radar verdwenen. Dat wijst op de prominentie van deze problematiek, die verdere aandacht verdient.

Daarnaast bieden de interviews en strafdossiers weinig inzicht in het verloop van de procedure zodra die werd opgestart. De administratieve verblijfsprocedure, het juridische en psychosociale begeleidingstraject en de impact daarvan op smokkelsslachtoffers blijven grotendeels buiten beeld. De trajecten hebben diverse uitkomsten – van terugkeer naar het land van herkomst tot het verkrijgen van een permanent verblijfsstatuut – waardoor het begrip ‘succes’ gefragmenteerd blijft.

Tot slot blijkt dat praktijkculturen sterk verschillen tussen gerechtelijke arrondissementen. Die diversiteit manifesteert zich op verschillende niveaus zoals in de samenwerking tussen diensten, de toepassing en invulling van de verzwarende omstandigheden, de wijze waarop interacties met gesmokkelde personen verlopen, ... Ook is de invloed van uiteenlopende factoren voelbaar, zoals de beleidsfocus van het arrondissement, de vormen van mensensmokkel waarmee men in aanraking komt, en het omgaan met de discretionaire ruimte waarover professionals beschikken. Vergelijkend onderzoek zou meer inzicht kunnen bieden in hoe deze praktijkculturen tot stand komen en welke impact ze hebben op de werking van het smokkelstatuut.

Colofon

Brussel, maart 2026

Het Belgische smokkelstatuut: een onderbelicht instrument in de strijd tegen mensensmokkel en de bescherming van slachtoffers.

Auteurs

Dr. Jolien Tegenbos (onderzoeker Myria), dr. Olga Petintseva (onderzoeker NICC), dr. Jessy Carton (promotor Myria), dr. Carrol Tange (promotor NICC), Lotta Van der Meulen (promotor Myria).

Met medewerking van

Dr. Charlotte De Kock (onderzoeker Myria)
Joris Delporte, Vanessa Fusco (redactie)
B-Trad (vertaling)
Trinôme (grafisch ontwerp en opmaak)
Flore Deman (illustraties)
Daddy Kate (drukwerk)

Verantwoordelijke uitgevers

Koen Dewulf, Myria
Dr. Christophe Mincke, NICC

Contactgegevens Myria

Victor Hortaplein 40, bus 40
1060 Brussel (Sint-Gillis)
T : +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be
www.myria.be

Contactgegevens NICC

Vilvoordsesteenweg 100
1120 Brussel
T: +32 (0)2 240 05 00
nicc@just.fgov.be
www.nicc.fgov.be

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit rapport is ook digitaal beschikbaar op de website van Myria (www.myria.be) en op de website van het NICC (www.nicc.fgov.be).

Myria en het NICC juichen de verspreiding van kennis toe, maar dringen aan op respect voor de auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten en van tabellen, grafieken en figuren uit deze publicatie als informatiebron is alleen toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermd elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria en het NICC.

Naar deze publicatie dient als volgt te worden verwezen: Jolien Tegenbos, Olga Petintseva, Jessy Carton (prom.), Carrol Tange (prom.), Lotta Van der Meulen (prom.) (2026), Het Belgische smokkelstatuut: een onderbelicht instrument in de strijd tegen mensensmokkel en de bescherming van slachtoffers, Onderzoeksrapport, Myria – NICC, medegefinancierd door de Europese Unie (*Internal Security Fund*).

Mee mogelijk gemaakt door het *Internal Security Fund* van de EU.

Myria

Victor Hortaplein 40 - 1060 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

www.myria.be

✉ @MyriaBe

✉ @myria.be

f www.facebook.com/MyriaBe

in www.linkedin.com/company/myria-centre-federal-migration-federaal-migratie-centrum

NICC

Vilvoordsesteenweg 100 - 1120 Brussel
T +32 (0)2 240 05 00
nicc-incc@just.fgov.be

Het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) is een federale wetenschappelijke instelling binnen de FOD Justitie. Op vraag van de gerechtelijke overheden verricht het NICC onafhankelijk onderzoek. De directie Criminalistiek identificeert en analyseert sporen van verdachten en *modi operandi* en helpt zo daders van misdrijven op te sporen en bewijslast op te bouwen. De directie Criminologie onderzoekt hoe het strafrechtelijke systeem functioneert en hoe dit verbeterd kan worden.

www.nicc.fgov.be

in <https://be.linkedin.com/company/nicc-incc>

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit rapport kan ook digitaal geconsulteerd worden:
op de website van Myria (www.myria.be),
op de website van het NICC (www.nicc.fgov.be)
of via volgende QR-code:

