Hoofdstuk 1

Recente ontwikkelingen van het juridische en politieke kader

1. Ontwikkelingen van het Europese juridische en politieke kader

1.1. Mensenhandel

1.1.1. Herziening van de richtlijn tegen mensenhandel van 2011

Op Europees niveau stonden 2023 en begin 2024 in het teken van de debatten rond het voorstel tot herziening van de richtlijn tegen mensenhandel van 2011.[253] In het vorige jaarverslag[254] werd de indiening van dat voorstel door de Commissie in december 2022 behandeld. Na de goedkeuring op 13 juni trad de nieuwe richtlijn in werking op 14 juli 2024.[255] België moet de richtlijn uiterlijk op 15 juli 2026 omzetten.

De goedgekeurde tekst wijzigt veel meer artikelen van richtlijn 2011/36 dan in het aanvankelijke voorstel van de Commissie,[256] en bevat ook nieuwe artikelen, die toegevoegd zijn aan richtlijn 2011/36. Het Parlement heeft in dat opzicht een belangrijke rol gespeeld.[257] De EU wilde zo de veranderende trends inzake de bestrijding van mensenhandel in aanmerking nemen, de lacunes die de Commissie had vastgesteld wegwerken, en de strijd tegen deze vorm van criminaliteit nog opvoeren.[258] Volgens Myria was richtlijn 2011/36 nochtans een geschikte wettekst, maar zorgde vooral de soms heel uiteenlopende uitvoering ervan in de lidstaten voor problemen.

De wijzigingen in de nieuwe richtlijn hebben betrekking op drie aspecten: preventie en strafrechtelijke respons; opsporing, ondersteuning en bescherming van slachtoffers; en tot slot de institutionele aspecten.

Dit zijn de voornaamste wijzigingen:

a. Preventie en strafrechtelijke respons

- **uitbreiding van de definitie van mensenhandel:** gedwongen huwelijk, illegale adoptie en draagmoederschap zijn expliciet toegevoegd aan de uitbuitingsvormen in de herziene richtlijn,[259] ondanks het feit dat deze uitbuitingsvormen al onder strafbare feiten vielen voor zover er aan alle criteria van mensenhandel was voldaan, zoals de nieuwe richtlijn verduidelijkt.

253 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, 19 december 2022, COM(2022) 732 *final*.

254 Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2023, Een keten van verantwoordelijkheden*, pp. 71-72.

255 Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, *PB* L van 24 juni 2024.

256 Het aanvankelijke voorstel van de Commissie bevatte zes amendementen op de richtlijn 2011/36: toevoeging van gedwongen huwelijk en illegale adoptie als nieuwe vormen van uitbuiting; expliciete verwijzing naar de onlinedimensie in de definitie van mensenhandel; invoering van een verplichte sanctieregeling voor rechtspersonen; verplichte strafbaarstelling van het bewust gebruikmaken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel; het formeel instellen van nationale verwijzingsmechanismen en nationale contactpunten voor de doorverwijzing van slachtoffers; jaarlijkse verzameling van statistische gegevens volgens bepaalde indicatoren.

257 Zie met name het verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, plenaire vergadering van het Europees Parlement van 10 oktober 2023, A9-0285/2023 en het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 23 april 2024. Bijna 300 amendementen (294 om precies te zijn) werden zo aanvankelijk ingediend door het Parlement.

258 Overweging 5 van richtlijn 2024/1712.

259 Nieuwe §3 van artikel 2 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1412.

Wat draagmoederschap betreft, is deze richtlijn "gericht op diegenen die vrouwen dwingen of misleiden om draagmoeder te zijn".[260] Ze verduidelijkt ook dat deze wijzigingen "geen afbreuk [doen] aan de definities van huwelijk, adoptie, gedwongen huwelijk en illegale adoptie, of daarmee verband houdende strafbare feiten, anders dan mensenhandel, indien het nationale of internationale recht daarin voorziet" en evenmin "afbreuk [doen] aan de nationale regels inzake draagmoederschap, waaronder het strafrecht of het familierecht".[261]

- **invoering van een bijkomende verzwarende omstandigheid met betrekking tot het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën:** wanneer de dader de verspreiding van beelden, video's of vergelijkbaar materiaal van seksuele aard waarbij het slachtoffer betrokken is, vergemakkelijkt heeft of die zelf verspreid heeft, kunnen er strengere straffen worden opgelegd.[262]

- **strafbaarstelling van het gebruik van diensten, in de wetenschap dat die door een slachtoffer van mensenhandel worden verleend:** een nieuw artikel 18*bis* is toegevoegd aan de richtlijn van 2011, zodat deze strafbaarstelling verplicht is, terwijl de lidstaten vroeger vrij waren om al dan niet in een dergelijke bepaling te voorzien. Hoewel het artikel van toepassing is op alle vormen van mensenhandel, bevatten de overwegingen van de nieuwe richtlijn een aantal preciseringen.[263] Zo mag de strafbaarstelling alleen gericht zijn op het gebruik van diensten die worden verleend in het kader van mensenhandel. Ze is dus niet van toepassing op klanten die producten kopen die onder omstandigheden van arbeidsuitbuiting zijn geproduceerd, aangezien zij niet de gebruikers van een dergelijke dienst zijn.[264] Het staat de lidstaten wel vrij om strengere strafrechtelijke regels te volgen of te handhaven. Ze kunnen trouwens ook de aankoop van seksuele diensten strafbaar stellen.[265] Om de wetenschap vast te stellen, moet er rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals de omstandigheden waaronder de diensten werden verleend of feiten die kunnen worden beschouwd als aanwijzingen dat de mensenhandelaar controle uitoefent over de slachtoffers.[266]

- **zwaardere sancties tegen rechtspersonen:** de straffen voor rechtspersonen die aansprakelijk zijn gesteld voor strafbare feiten werden verstrengd en kunnen voortaan ook bestaan uit uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, aanbestedingsprocedures en subsidies, of de intrekking van vergunningen en machtigingen voor activiteiten.[267]

b. Opsporing, ondersteuning en bescherming van slachtoffers

- **beginsel van niet-bestraffing:** het beginsel van niet-vervolging en niet-bestraffing van slachtoffers, dat alleen betrekking had op criminele activiteiten, is voortaan uitgebreid tot elke gedwongen onwettige activiteit.[268] Deze maatregel is expliciet gericht op een reeks administratieve overtredingen gelinkt aan onder meer prostitutie, zwartwerk of andere handelingen die niet van strafrechtelijke aard zijn, maar onderworpen zijn aan administratieve of financiële sancties.[269]

- **opleiding en versterking van de capaciteiten:** de lidstaten moeten het aanbod qua opleidingen uitbreiden voor professionals die in contact kunnen komen met potentiële slachtoffers van mensenhandel,[270] in het bijzonder kinderen,[271] en de algemene en gespecialiseerde opleiding van rechters en openbare aanklagers die betrokken zijn bij strafprocedures aanmoedigen.[272] De betrokken personen, eenheden en diensten moeten over voldoende deskundigheid en technologische capaciteiten beschikken. De lidstaten worden overigens aangemoedigd om gespecialiseerde eenheden op te richten binnen

260 Overweging 6 van richtlijn 2024/1712.
261 *Ibidem.*
262 Artikel 4, §3 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1412.
263 Zie de overwegingen 26 tot 28 van richtlijn 2024/1712.
264 Overweging 26 van richtlijn 2024/1712.
265 *Ibidem.*
266 Overweging 27 van richtlijn 2024/1712. Deze overweging geeft concrete voorbeelden.
267 Artikel 6 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.
268 Artikel 8 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.
269 Overweging 14 van richtlijn 2024/1712.
270 Nieuw artikel 18*ter*, §1 van richtlijn 2011/36, ingevoerd door richtlijn 2024/1712. Dat betreft met name eerstelijnspolitieagenten, gerechtsmedewerkers, bijstands- en ondersteuningsdiensten, arbeidsinspecteurs, sociale diensten en gezondheidswerkers.
271 Zie in dat verband overweging 23 van richtlijn 2024/1712.
272 Nieuw artikel 18*ter*, §2 van richtlijn 2011/36, ingevoerd door richtlijn 2024/1712.

hun wetshandhavingsdiensten en openbare ministeries.[273]

- **gespecialiseerde bijstand aan slachtoffers en voldoende huisvesting:** bijstand en gespecialiseerde hulp aan slachtoffers is een fundamenteel punt in de herziene richtlijn.[274] Er moeten ook voldoende opvanghuizen en geschikte (tijdelijke) huisvesting beschikbaar zijn. Die moeten goed toegankelijk zijn voor slachtoffers, en uitgerust om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van kinderen.[275]

- **mogelijkheid om een nationaal fonds voor slachtoffers van mensenhandel of een vergelijkbaar instrument op te zetten voor de schadevergoeding van slachtoffers:** in deze mogelijkheid is er uitdrukkelijk voorzien. Daarnaast is er de verplichting om slachtoffers toegang te verlenen tot bestaande regelingen voor de schadevergoeding van slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven.[276]

c. Institutionele ontwikkelingen

- **het formeel instellen van een nationaal verwijzingsmechanisme, opgericht en gedefinieerd via wettelijke, reglementaire of administratieve bepalingen:** ter versterking van de nationale capaciteit om slachtoffers vroegtijdig op te sporen en te identificeren, en hen door te verwijzen naar geschikte bijstandsdiensten, verplicht de herziene richtlijn de lidstaten om een (of meerdere) forme(e)l(e) verwijzingsmechanisme(n) in te stellen.[277] De richtlijn bepaalt de taken die ze minstens moeten uitvoeren. Zo moet dat mechanisme de minimumnormen vaststellen voor de opsporing en vroegtijdige identificatie van slachtoffers, hun verwijzing naar de meest geschikte ondersteuning en bijstand en het opzetten van samenwerkingsregelingen of -protocollen met de bevoegde asielautoriteiten, om ervoor te zorgen dat er bijstand, ondersteuning en bescherming wordt geboden aan slachtoffers van mensenhandel die ook internationale bescherming behoeven. Idealiter worden in dat verband de bevoegde autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere deelnemende belanghebbenden aangewezen en hun respectieve taken vastgesteld, met inbegrip van de procedures en de communicatielijnen.[278] Een ander belangrijk aspect: de lidstaten moeten een centraal contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers aanduiden. Het moet fungeren als contactpunt in de betrekkingen tussen de autoriteiten of instellingen die verantwoordelijk zijn voor de grensoverschrijdende ondersteuning van slachtoffers in de verschillende lidstaten, maar niet als contactpunt voor de slachtoffers zelf. Deze centrale punten kunnen steunen op bestaande mechanismen of *governance*-structuren en hoeven niet in de plaats te komen van nationale mechanismen voor klachtenbehandeling of telefonische helpdesks.[279]

- **betere coördinatie tussen de officiële verwijzingsmechanismen en de asielautoriteiten**: de complementariteit van en de coördinatie tussen de autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en de asielautoriteiten moeten verzekerd zijn.[280] Ook moeten slachtoffers hun recht op de aanvraag van internationale bescherming of een soortgelijke nationale status kunnen uitoefenen, zelfs wanneer zij al bijstand, ondersteuning of bescherming krijgen als vermoedelijke of geïdentificeerde slachtoffers van mensenhandel.[281] De lidstaten moeten er dan ook over waken dat de twee relevante procedures elkaar aanvullen en elkaar niet uitsluiten.[282]

- **nationale coördinatoren tegen mensenhandel:** ook artikel 19 van richtlijn 2011/36 over de nationale rapporteurs werd herzien. De lidstaten moeten voortaan nationale coördinatoren of soortgelijke mechanismen aanstellen en die toereikende middelen bieden om de interne samenwerking te verbeteren. Hun taken omvatten het beoordelen van trends inzake mensenhandel, het meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen tegen het fenomeen en het opstellen van verslagen. Dat zijn de opdrachten die in het verleden werden toegewezen aan de nationaal rapporteur of een soortgelijk mechanisme in de oude versie van artikel 19. Hun taken kunnen ook bestaan uit het opstellen van noodplannen en de bevordering, coördinatie en, in voorkomend geval, financiering van programma's ter bestrijding van mensenhandel. De lidstaten kunnen trouwens eveneens onafhankelijke

273 Nieuwe §3 van artikel 9 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.

274 Artikel 11, §1 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712. Onder meer personen met een handicap en kinderen hebben specifieke behoeften (zie overweging 17 van richtlijn 2024/1712).

275 Nieuwe §5*bis* van artikel 11 van richtlijn 2011/36, toegevoegd door richtlijn 2024/1712.

276 Artikel 17 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.

277 §4 van artikel 11 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.

278 Overweging 15 van richtlijn 2024/1712.

279 *Ibidem.*

280 §1 van het nieuwe artikel 11*bis* van richtlijn 2011/36, ingevoegd door richtlijn 2024/1712.

281 §2 van het nieuwe artikel 11*bis* van richtlijn 2011/36, ingevoegd door richtlijn 2024/1712.

282 Overweging 21 van richtlijn 2024/1712.

organen oprichten, die onder meer tot taak hebben om toezicht te houden op de uitvoering en het effect van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, verslagen in te dienen over aangelegenheden die bijzondere aandacht vragen, en de oorzaken van en trends inzake mensenhandel te beoordelen. Dankzij het nieuwe artikel kunnen een of meer taken van de coördinatoren aan een dergelijke onafhankelijke instantie worden toevertrouwd.

- **gegevensverzameling en statistieken**[283]: elke lidstaat moet een systeem invoeren voor de registratie, productie en verstrekking van geanonimiseerde gegevens op basis van verschillende indicatoren (slachtoffers, verdachten, beklaagden, uitspraken, veroordelingen), om de doeltreffendheid van de systemen te controleren. Overigens wordt een – door Eurostat uitgevoerde en gepubliceerde – jaarlijkse gegevensverzameling over mensenhandel geformaliseerd op EU-niveau.

- **nationale actieplannen**[284]: de lidstaten zijn verplicht een nationaal actieplan met doelstellingen, prioriteiten en algemene maatregelen ter bestrijding van mensenhandel op te stellen, te implementeren en regelmatig (minstens om de vijf jaar) te actualiseren. Het kan ook diverse maatregelen bevatten: preventieve maatregelen, maatregelen ter versterking van de strijd tegen mensenhandel en van de vroegtijdige identificatie van slachtoffers, maar ook procedures voor monitoring en uitvoering van die actieplannen.

Hoewel Myria een aantal punten van de herziene richtlijn positief vindt, roepen sommige bepalingen vragen op. De versterking van de hulp en bijstand aan slachtoffers,[285] in het bijzonder door het vastleggen van nationale verwijzingsmechanismen, de verplichting om gespecialiseerde bijstand en voldoende huisvesting te bieden en de uitbreiding van het beginsel van niet-bestraffing vormen bijvoorbeeld een vooruitgang ten opzichte van de richtlijn van 2011. Een positieve zaak is ook de verplichting voor de lidstaten om meer opleidingen aan te bieden aan alle soorten professionals die in contact kunnen komen met potentiële slachtoffers van mensenhandel en om de coördinatie tussen de asielautoriteiten en de autoriteiten die belast zijn met de bestrijding van mensenhandel te verbeteren.

De uitbreiding van de definitie daarentegen, niet alleen met de uitbuiting van gedwongen huwelijk of illegale adoptie[286] maar ook met draagmoederschap, roept vragen op, vooral over de praktische toepassing. Hoe zal bijvoorbeeld concreet een onderscheid worden gemaakt tussen autonome misdrijven en misdrijven die onder mensenhandel vallen? Het zal essentieel zijn om terreinactoren concrete richtlijnen te geven, om van mensenhandel geen containerbegrip te maken. Ook zal het van belang zijn om te bepalen welke slachtoffers er worden doorverwezen en ondersteund, met name in het geval van uitbuiting van een illegale adoptie.

Myria vraagt zich daarnaast af hoe België het nieuwe artikel 18*bis* over de verplichte strafbaarstelling van het bewust gebruik van diensten verleend door een slachtoffer van mensenhandel concreet zal omzetten, vanuit de wetenschap dat het zijn seksueel strafrecht heeft hervormd door sommige vormen van pooierschap uit de strafrechtelijke sfeer te halen en dat het onder bepaalde voorwaarden sekswerk in dienstverband wil toelaten.[287] De echte impact van dat type maatregelen op de rechten van slachtoffers is trouwens niet aangetoond,[288] en kan zelfs contraproductief zijn voor de bestrijding van mensenhandel.[289] Een versterkte controle op alle vormen van prostitutie om misbruiken te detecteren en de daarvoor toegewezen middelen zullen dan ook van fundamenteel belang zijn.

Tot slot betreurt Myria het dat de eindversie van artikel 19 over de coördinatoren en rapporteurs niet de aparte aanstelling van nationale coördinatoren en onafhankelijke monitoringorganen oplegt, zoals het Europees Parlement had voorgesteld.[290] De coördinerende rol van het interne beleid is essentieel,

283 Nieuw artikel 19*bis* van richtlijn 2011/36, ingevoegd door richtlijn 2024/1712.

284 Nieuw artikel 19*ter* van richtlijn 2011/36, ingevoegd door richtlijn 2024/1712.

285 Hoewel ngo's betreuren dat de rechten van slachtoffers niet echt versterkt zijn, zie hierover La Strada, Joint NGO Statement on Recast EU Anti-Trafficking Directive, 25 april 2024.

286 De hervorming van het Belgisch Strafwetboek, waarvan de inwerkingtreding voorzien is voor 2026, heeft deze twee vormen van uitbuiting al opgenomen in de definitie van mensenhandel, zie hierna punt 2.2.2.

287 Zie punt 2.4. hierna.

288 Zie La Strada, Joint NGO Statement on Recast EU Anti-Trafficking Directive, 25 april 2024.

289 Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2021, Zichtbaar onzichtbaar*, pp. 37-38. Door klanten te criminaliseren, verhoogt de drempel om potentieel misbruik en mensenhandel aan te geven bij de autoriteiten.

290 Het Parlement stelde enerzijds de instelling van nationale coördinatoren voor, die de regering kunnen helpen bij de uitwerking van een coherent en doeltreffend beleid, inclusief nationale actieplannen, en anderzijds de benoeming van onafhankelijke nationale rapporteurs of de oprichting van soortgelijke mechanismen. Die zouden als taak hebben het effect van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te monitoren, jaarverslagen en monografieën over aangelegenheden die ernstig of dringend worden geacht of die bijzondere aandacht vereisen in te dienen bij de nationale bevoegde autoriteit, en klachten te verzamelen. Ze zouden ook worden belast met de beoordeling van de diepere oorzaken van en trends inzake mensenhandel, en minstens met de verzameling van statistieken. Zie het Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, plenaire vergadering van het Europees Parlement van 10 oktober 2023, A9-0285/2023, p. 27.

maar een opvolging en onafhankelijke evaluatie zijn dat evenzeer. Onafhankelijke rapporteurs kunnen namelijk het gevoerde beleid vanuit verschillende perspectieven op een evenwichtige wijze objectief en kritisch beoordelen, waarbij er rekening wordt gehouden met de realiteit van het terrein en de betrokken actoren. Ze kunnen ook meer aandacht hebben voor de schending van de rechten van slachtoffers, en de lidstaten aanbevelingen geven om met name die rechten te versterken.

Het is trouwens in die zin dat de GRETA, de expertengroep van de Raad van Europa belast met de beoordeling van de implementatie door België van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, de verslagen van Myria als basis gebruikt, waarvan hij de kwaliteit benadrukt.[291]

Bovendien is er geen duidelijk onderscheid tussen de opdrachten van de coördinatoren en die van de eventuele onafhankelijke organen, waardoor ze heel andere verantwoordelijkheden kunnen hebben, afhankelijk van de lidstaten. België zou het huidige systeem moeten behouden aangezien het al beschikt over een mechanisme voor de coördinatie van het beleid, onder auspiciën van de minister van Justitie,[292] en een rapportering door zowel de overheid[293] als een onafhankelijk orgaan[294].

1.1.2. Andere maatregelen

Ook andere maatregelen die een impact kunnen hebben op de strijd tegen mensenhandel werden op Europees niveau genomen, of zitten in de eindfase van goedkeuring.

Nieuwe richtlijn over de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen

Op 22 mei 2024 is een nieuwe richtlijn over de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen[295] in werking getreden. De lidstaten moeten die uiterlijk op 23 november 2026 omzetten. Ze legt voor de EU de minimumvoorschriften vast inzake opsporing en identificatie, bevriezing, confiscatie en beheer van goederen die verkregen zijn uit criminele activiteiten gelinkt aan een breed scala van strafbare feiten, waaronder mensenhandel. De bedoeling van deze richtlijn is om de middelen te verbeteren waarmee de lidstaten de georganiseerde misdaad en de daarmee samenhangende illegale winsten bestrijden. Ze verplicht ook de EU-lidstaten om ervoor te zorgen dat de autoriteiten de nodige middelen hebben om hun activiteiten uit te voeren.

De nieuwe richtlijn bevat een belangrijke verwijzing naar de schadeloosstelling van slachtoffers van criminele activiteiten. Er wordt bijvoorbeeld op gewezen dat men de vermogensbestanddelen ook kan bevriezen met het oog op een eventuele latere teruggave of om de vergoeding van schade veroorzaakt door een strafbaar feit te garanderen.

Passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven

In februari 2022 had de Commissie een richtlijn voorgesteld over passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (*Corporate sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)).[296] Er werd stevig gedebatteerd over de richtlijn, die uiteindelijk op 13 juni 2024 is goedgekeurd. Op 25 juli 2024 trad ze in werking en ze moet uiterlijk op 26 juli 2026 door alle lidstaten worden omgezet.[297]

De richtlijn is van toepassing op ondernemingen binnen de EU en sommige ondernemingen in derde landen waarvan de omzet groter is dan 450 miljoen euro. Ze heeft betrekking op hun eigen activiteiten, de activiteiten van hun dochterondernemingen en ook – wanneer ze gelinkt zijn aan hun waardeketen(s) – die van hun zakenpartners, gaande van de productie van goederen of de verlening van diensten *upstream* tot de distributie, het transport en de opslag van producten *downstream*. De betrokken ondernemingen moeten een passende op risico gebaseerde zorgvuldigheid in acht nemen en implementeren om de in de richtlijn genoemde schade aan de mensenrechten (inclusief

291 Zie §17 van het verslag van de laatste evaluatieronde van België: GRETA, Evaluation Report Belgium, *Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, derde evaluatieronde, 20 oktober 2022.

292 Artikel 4 tot 11*ter* van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

293 Artikel 21, 1° van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel en artikel 12 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de mensensmokkel.

294 Artikel 1, 2 en 21, 2° van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

295 Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, *PB* L van 2 mei 2024.

296 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2022 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, COM/2022/71 *final*/2. Zie ter zake het *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2023, Een keten van verantwoordelijkheden*, p. 34.

297 Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859, *PB* L, 5 juli 2024.

mensenhandel) of het milieu te monitoren, te voorkomen of te herstellen, in het kader van hun eigen activiteiten en hun hele waardeketen.

De richtlijn verplicht bedrijven zo om erover te waken dat de mensenrechten en milieuverplichtingen in hun hele activiteitenketen worden nageleefd. Indien een schending van deze verplichtingen vastgesteld wordt, moeten ze passende maatregelen nemen om de negatieve gevolgen van hun eigen activiteiten, die van hun dochterondernemingen, en van de zakenpartners in hun activiteitenketen te voorkomen, te verlichten, te beëindigen of tot een minimum te beperken. Bedrijven kunnen aansprakelijk worden gesteld voor schade die ze veroorzaken. In dat geval moeten ze instaan voor een passend herstel. De richtlijn verplicht de lidstaten voorts om een toezichthoudende autoriteit aan te wijzen.

Voorstel voor een verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie

Op 23 april 2024 heeft het Europees Parlement een nieuwe verordening goedgekeurd die de EU toelaat de verkoop, import en export van met dwangarbeid vervaardigde producten te verbieden.[298]

De autoriteiten van de lidstaten en de Europese Commissie zullen een onderzoek kunnen instellen naar verdachte producten, toeleveringsketens en fabrikanten. Als een product wordt geacht met dwangarbeid vervaardigd te zijn, zal het niet langer in de EU kunnen worden verkocht (ook niet online) en aan de grenzen worden onderschept. Op het ogenblik van de redactie van dit verslag (juli 2024) moest de tekst nog het formele akkoord van de Raad krijgen.

1.2. Mensensmokkel

In 2023 nam de Europese Commissie verschillende initiatieven om de strijd tegen mensensmokkel te stimuleren. In haar *State of the Union* van 13 september 2023 kondigde Commissievoorzitter Ursula von der Leyen aan dat er in dit domein nood was aan nieuwe Europese regelgeving en *governance*, met een meer prominente rol voor de Europese agentschappen.[299]

Enkele maanden later organiseerde de Europese Commissie een internationale conferentie over het thema. Tijdens deze conferentie presenteerde de Commissie een voorstel van richtlijn en een voorstel van verordening. Daarnaast lanceerde ze een oproep voor een "Global Alliance to Counter Migrant Smuggling".[300] Deze drie initiatieven komen verderop een voor een aan bod.

Vervanging Facilitators Package

Het eerste initiatief[301] betreft een voorstel van richtlijn ter vervanging van het intussen twintig jaar oude "Facilitators Package" – de Richtlijn[302] en het Kaderbesluit[303] van 2002 inzake mensensmokkel. Het voorstel van 2023 beoogt de strijd tegen mensensmokkel op te voeren aan de hand van onder meer een ruimere strafbaarstelling, zwaardere straffen en een meer uitgebreide rechtsmacht.

Zo stelt de Commissie voor om het bijdragen tot illegale binnenkomst, doorreis of verblijf van een derdelander niet alleen strafbaar te stellen indien de dader een (in)direct vermogensvoordeel beoogt (of vraagt, ontvangt of aanvaardt),[304] maar ook indien "het erg waarschijnlijk is dat er ernstige schade wordt berokkend aan een persoon" (artikel 3). De preambule verduidelijkt dat deze alternatieve voorwaarden "doorgaans" niet vervuld zullen zijn in het geval van humanitaire hulpverlening.[305] Derdelanders zouden

298 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie, 14 september 2022, COM (2022) 453 *final* en het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 23 april 2024.

299 Europese Commissie, 2023 State of the Union Address by President von der Leyen, 13 september 2023.

300 Europese Commissie, A Global Alliance to Counter Migrant Smuggling, 28 november 2023.

301 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad, 28 november 2023, COM/2023/755 *final* [Voorstel Richtlijn mensensmokkel].

302 Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *PB L 328, 5 december 2002.*

303 Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijke kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *PB* L 328, 5 december 2002.

304 Het beoogde vermogensvoordeel was in de Richtlijn van 2002 alleen vereist in geval van bijdrage aan illegaal verblijf, en niet in geval van bijdrage aan illegale binnenkomst of doorreis (art. 1(1) Richtlijn 2002/90/EC). Onder de huidige Belgische wetgeving vereist elk van deze situaties al een vermogensvoordeel als oogmerk (huidig art. 77*bis* verblijfswet, dat wordt overgezet naar art. 259 Sw. vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe Strafwetboek op 8 april 2026).

305 Overweging 7 Voorstel Richtlijn mensensmokkel. De Commissie stelt zo voor om de facultatieve uitzondering voor humanitaire motieven (zoals in art. 1(2) Richtlijn 2002/90/CE) te vervangen door een *case-by-case* beoordeling.

ook niet strafrechtelijk aansprakelijk mogen worden gesteld omdat zij het slachtoffer zijn geweest van deze strafbare feiten.[306] Daarnaast voorziet het voorstel in een "verzwaard misdrijf" (artikel 4) – dat sterke gelijkenissen vertoont met de Belgische regeling[307] – en stelt het ook de uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot mensensmokkel expliciet strafbaar (artikel 5). Ten slotte voert het voorstel een reeks van verzwarende en verzachtende omstandigheden in. Verzwarende omstandigheden zouden onder meer bestaan wanneer het misdrijf resulteerde in de illegale tewerkstelling,[308] uitbuiting,[309] of "instrumentalisering"[310] van een gesmokkelde persoon (artikel 9).[311] Van verzachtende omstandigheden zou er daarentegen sprake zijn wanneer de dader niet-beschikbare informatie aanbrengt die de autoriteiten helpt bij het identificeren van andere daders of bij het vinden van bewijs (artikel 10).

Het voorstel voorziet in zware straffen, met name voor vormen van "verzwaarde mensensmokkel", waarvoor maximale gevangenisstraffen van minstens tien of vijftien jaar[312] worden voorgeschreven (artikel 6). Daarnaast breidt het voorstel de rechtsmacht van de lidstaten over de strafbare feiten aanzienlijk uit. Zo zou een lidstaat onder meer ook rechtsmacht hebben indien het misdrijf is begaan ten voordele van een rechtspersoon die op zijn grondgebied gevestigd is of actief is. Bovendien zou een lidstaat ook zijn rechtsmacht kunnen vestigen wanneer het misdrijf leidt tot de binnenkomst, de doorreis of het verblijf van de gesmokkelde personen op het grondgebied van die lidstaat (bijvoorbeeld na feiten van mensensmokkel in internationale wateren) (artikel 12). Tot slot worden er ook minimale verjaringstermijnen ingevoerd (artikel 11).

Naast deze harmonisering van de regels inzake vervolging en bestraffing van mensensmokkel, legt het voorstel de lidstaten verplichtingen op inzake preventie, voorziening van voldoende middelen, opleiding en dataverzameling. Op dat laatste punt worden de lidstaten gevraagd om gegevens te verzamelen over onder meer de aantallen en profielen van daders én van gesmokkelde personen en de duur van de procedure (artikel 17).

Wijziging Europol-verordening

Naast het voorstel van richtlijn lanceerde de Europese Commissie ook een voorstel tot wijziging van de Europol-verordening.[313] Deze tweede tekst beoogt in essentie de rol van Europol in de strijd tegen mensensmokkel en -handel te versterken (artikel 1). In deze tekst stelt de Commissie met name voor om de bevoegdheden van het in 2016 opgerichte "European Migrant Smuggling Centre", onderdeel van Europol, verder uit te breiden. Het centrum, dat wordt herdoopt tot "European Centre Against Migrant Smuggling" zou, ondanks zijn naam die verwijst naar mensensmokkel, ook bevoegd worden voor mensenhandel (artikel 3). Bovendien zou het centrum niet alleen belast zijn met het uitvoeren van analyses en het monitoren van relevante trends – taken die het nu al uitvoert –, maar zou het ook belangrijke operationele opdrachten krijgen (artikels 5-6).

Global Alliance to Counter Migrant Smuggling

Ten slotte richtte de Europese Commissie een oproep tot actie voor een "Global Alliance to Counter Migrant Smuggling" aan nationale overheden, internationale organisaties (waaronder UNODC[314]) en – opvallend – online dienstverleners.[315] Binnen dit kader riep de Commissie in de loop van 2024 een aantal expertgroepen bijeen. De eerste expertgroep, die eind april 2024 samenkwam bij Europol, focuste op de aanpak van mensensmokkel via online platforms.[316]

---

306 Overweging 7 Voorstel Richtlijn mensensmokkel.

307 Het huidige art. 77*quater* verblijfswet. Dit artikel wordt overgezet naar artikel 260 Sw. vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe Strafwetboek op 8 april 2026.

308 Het gaat om illegale tewerkstelling in de zin van de sanctierichtlijn (Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen *PB* L 168, 30 juni 2009).

309 De term "uitbuiting" wordt niet gedefinieerd, maar omvat volgens de preambule ook seksuele uitbuiting (Overweging 14 Voorstel Richtlijn mensensmokkel).

310 De term "instrumentalisering" wordt niet gedefinieerd in het voorstel, maar heeft betrekking op een situatie waarin een derde land aanzet tot illegale migratiestromen naar de EU om deze laatste te destabiliseren. De term verscheen voor het eerst in twee Commissievoorstellen van eind 2021: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, 14 december 2021, COM/2021/890 *final*; Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, 14 december 2021, COM/2021/891 *final*.

311 De ratio achter de invoering van deze verzwarende omstandigheden wordt evenwel niet toegelicht in het memorandum van de Europese Commissie.

312 In België bestaat deze maximale gevangenisstraf al voor alle vormen van mensensmokkel met verzwarende omstandigheden die worden opgesomd in artikel 77*quater* verblijfswet.

313 Art. 2 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enhancing police cooperation in relation to the prevention, detection and investigation of migrant smuggling and trafficking in human beings, and on enhancing Europol's support to preventing and combating such crimes and amending Regulation (EU) 2016/794, 28 november 2023, COM/2023/754 *final*.

314 United Nations Office on Drugs and Crime.

315 Europese Commissie, *Call to action on a global alliance to counter migrant smuggling*, 28 november 2023.

316 Europol, New network to target migrant smugglers in the digital domain, 3 mei 2024.

2. Ontwikkelingen van het Belgische juridische en politieke kader

Met uitzondering van een kwestie die rechtstreeks betrekking heeft op mensenhandel (een nieuw koninklijk besluit betreffende de erkenning van opvangcentra, punt 2.1.), zijn er op Belgisch niveau in 2023 en begin 2024 meerdere belangrijke maatregelen genomen die een impact kunnen hebben op de strijd tegen mensenhandel. Het gaat om de goedkeuring van het nieuwe Strafwetboek (punt 2.2.), de toelatingsvoorwaarden inzake reclame voor prostitutie van een meerderjarige (punt 2.3.) en de mogelijkheid tot sekswerk onder arbeidsovereenkomst (punt 2.4.).

Andere maatregelen verdienen eveneens een vermelding (punt 2.5.), zoals de nieuwe wet inzake de administratieve aanpak van criminele fenomenen.

2.1. Hernieuwing van de erkenning van de drie gespecialiseerde opvangcentra

Op 28 juni 2023 hebben de drie centra gespecialiseerd in de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel (Payoke in Antwerpen, PAG-ASA in Brussel en Sürya in Luik) een nieuwe erkenning van vijf jaar gekregen.[317] Deze erkenning – ook om in rechte op te treden – laat hen met name toe bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) een aanvraag voor een verblijfstitel in te dienen voor de slachtoffers die ze begeleiden.

De centra moeten namelijk aan bepaalde voorwaarden voldoen om als gespecialiseerd centrum te worden erkend.[318] De voornaamste zijn: beschikken over het statuut van vzw, de opvang van slachtoffers van mensenhandel als voornaamste maatschappelijk doel hebben, zorgen voor de administratieve opvolging van minderjarige en meerderjarige slachtoffers en beschikken over opvangplaatsen. Er wordt hun ook gevraagd om aan de bevoegde ministers[319] elke vijf jaar een strategisch plan en elk jaar een verslag te bezorgen.

2.2. Nieuw Strafwetboek: een grondige hervorming

Een van de markantste gebeurtenissen in 2023 en begin 2024 betrof de goedkeuring en stemming van het nieuwe Strafwetboek.[320] Voor deze hervorming waren twee aparte wetsontwerpen nodig tot invoering van respectievelijk Boek I[321] en Boek II[322] van het Strafwetboek. Hoewel het vernieuwde Strafwetboek pas op 8 april 2026 in werking treedt, wil Myria nu al aandacht schenken aan de voornaamste goedgekeurde wijzigingen. Een ervan betreft namelijk de uitbreiding van de definitie van mensenhandel en de opname van het misdrijf mensensmokkel in het Strafwetboek in de plaats van de wet van 15 december 1980 inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: verblijfswet).

2.2.1. Hoofdlijnen van het nieuw wetboek

De hoofdlijnen van dit nieuw wetboek kunnen als volgt worden samengevat:

a. Het nieuw wetboek bevat een Boek I en een Boek II.

Boek I bevat de regels van algemeen strafrecht: de algemene principes van het strafrecht en de regels die de algemene voorwaarden van de strafbaarstelling, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de straffen bepalen. Boek II vermeldt de misdrijven (constitutieve, verzwarende bestanddelen en

317 Koninklijk besluit van 28 juni 2023 betreffende het verlenen van erkenning aan de centra gespecialiseerd in de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel en inzake de erkenning om in rechte op te treden, *BS*, 1 september 2023.

318 Zie het koninklijk besluit van 18 april 2013 inzake de erkenning van de centra gespecialiseerd in de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel en inzake de erkenning om in rechte op te treden, *BS*, 22 mei 2013.

319 Het betreft de minister van Justitie en de minister of staatssecretaris bevoegd voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

320 Wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek I van het Strafwetboek en wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek, *BS*, 8 april 2024.

321 Wetsontwerp (I) van 23 mei 2023 tot invoering van Boek I van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3374/001. Dit eerste boek werd ingevoerd samen met een tweede wetsontwerp: Wetsontwerp (II) tot invoering van een beveiligingsmaatregel ter bescherming van de maatschappij, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3375/001.

322 Wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001.

straffen) die overeenstemmen met de fundamentele maatschappelijke waarden die beschermd zijn door het strafrecht.

b. Drie principes vormen de rode draad van de hervorming: accuraatheid, eenvoud en coherentie.

Het Strafwetboek dateert van 1867 en een algemene herziening ervan is daarna nooit gebeurd. Dit impliceerde dat het een wetboek met twee snelheden was, met enerzijds talrijke (nagenoeg) onveranderde bepalingen, terwijl de samenleving ingrijpend veranderd is door nationale en internationale ontwikkelingen. En anderzijds een exponentiële toename van incidentele wetswijzigingen en nieuwe wettelijke en jurisprudentiële regels, waardoor het materiële strafrecht was uitgegroeid tot een moeilijk te ontrafelen, complex kluwen.

c. Op inhoudelijk vlak vallen de straffen het meest op.

Het systeem van correctionalisering bestaat niet meer, maar het Strafwetboek bevat en definieert de begrippen verzwarende bestanddelen, verzwarende factoren en verzachtende omstandigheden.[323] De straffen zijn voortaan onderverdeeld in acht niveaus en de gevangenisstraf is opgeheven voor de lichtste misdrijven (die overeenkomen met strafniveau 1).

In het huidige wetboek zijn de verzwarende omstandigheden, zoals omschreven in de wettelijke bepaling, de door de wetgever in aanmerking genomen verzwarende bestanddelen die bovenop de constitutieve bestanddelen van het basismisdrijf komen en die gronden van verzwaring ervan uitmaken. Ze resulteren in een verzwaring van de bij wet voorziene theoretische straf. Er bestaan twee soorten verzwarende omstandigheden. Er zijn enerzijds de **objectieve verzwarende omstandigheden**. Dat zijn objectieve elementen die tot een verzwaring van de ernst van de feiten leiden (diefstal met geweld leidt bijvoorbeeld tot een zwaardere straf dan gewone diefstal). Het gaat om verzwarende omstandigheden die inherent zijn aan de gedragingen die het misdrijf uitmaken, zoals de gebruikte middelen, de omstandigheden waarin het misdrijf is gepleegd of de gevolgen ervan. Anderzijds zijn er de subjectieve **verzwarende omstandigheden**. Dat zijn oorzaken van verzwaring die eigen zijn aan de vervolgde persoon. Ze sluiten aan bij het individualiseringsproces van de straf. Het gaat bijvoorbeeld om voorbedachtheid, waardoor doodslag wordt omgezet in moord. Het nieuw wetboek maakt een onderscheid tussen enerzijds de **verzwarende bestanddelen**, die in de ogen van de wetgever een stijging met een of meer trappen in de straffenschaal tot gevolg moeten hebben, en anderzijds de **verzwarende factoren**, waarvan de wetgever wenst dat de rechter die in aanmerking neemt bij het vaststellen van de straf. In tegenstelling tot verzwarende bestanddelen leiden de verzwarende factoren niet *ipso facto* tot een zwaardere straf, maar hun impact op de keuze van de straf en de strafmaat maakt deel uit van de discretionaire bevoegdheid van de rechter. De bepaling van de toepasselijke straffen voor de misdrijven bedoeld in Boek II van het Strafwetboek steunt voortaan op het onderscheid tussen verzwarende omstandigheden van de eerste categorie, hierna "verzwarende bestanddelen" genoemd (die een verhoging van het strafniveau inhouden), en die van de tweede categorie, hierna "verzwarende factoren" genoemd (die worden overgelaten aan de beoordeling van de rechter bij de vaststelling van de straf). Het begrip verzwarende factor (de vroegere verzwarende omstandigheid) heeft geen impact op het toepasselijke strafniveau.

Wat de mogelijkheid tot strafvermindering als gevolg van verzachtende omstandigheden betreft, blijft het huidige stelsel gehandhaafd. De wetgever vindt namelijk dat het een grote flexibiliteit in het strafrechtelijke antwoord mogelijk maakt. De rechter kan altijd verzachtende omstandigheden in aanmerking nemen.

d. Boek II bevat een nieuwe globale structuur.

De misdrijven zijn gegroepeerd onder acht titels, die overeenstemmen met acht thema's.[324] Er zijn nieuwe misdrijven in opgenomen, zoals ecocide, aanzetting tot zelfdoding of de verkoop van kinderen. Sommige strafbepalingen die voortkomen uit bijzondere wetten zijn ook opgenomen in het Strafwetboek voor bepaalde misdrijven (zoals die met betrekking tot bestraffing van discriminatie, aanzetting tot haat en negationisme). Bovendien depenaliseert het Strafwetboek meerdere misdrijven wanneer de burgerrechtelijke, administratieve of disciplinaire sancties volstaan om te beantwoorden aan de criminele gedragingen. Ook decriminaliseert het Strafwetboek sommige gedragingen omdat de misdrijven achterhaald zijn.

323 Zie de artikelen 20, 28 en 30 van het nieuwe Strafwetboek.

324 De acht titels zijn: ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (1); de misdaad van ecocide (2); misdrijven tegen de persoon (3); misdrijven tegen de openbare veiligheid (4); valsheden (5); misdrijven tegen het vermogen (6); economische misdrijven (7); misdrijven tegen de Staat en zijn functioneren (8).

2.2.2. Mensenhandel en mensensmokkel en het beginsel van niet-bestraffing in een autonome bepaling

Mensenhandel en mensensmokkel samen opgenomen in het Strafwetboek

Mensenhandel (nieuw artikel 258 van het Strafwetboek) maakt voortaan deel uit van het nieuwe hoofdstuk 7 van titel 3 (misdrijven tegen de persoon), dat gaat over aantasting van de menselijke waardigheid en misbruik van de kwetsbare positie waarin het slachtoffer zich bevindt. Mensenhandel valt zo onder hetzelfde hoofdstuk als misbruik van prostitutie, verkoop van kinderen, handel in menselijke organen, uitbuiting van bedelarij, huisjesmelkerij, gedwongen huwelijk en gedwongen wettelijke samenwoning. De misdrijven inzake bestraffing van discriminatie, aanzetting tot haat en negationisme vallen eveneens onder dit hoofdstuk.

Zoals al vermeld werd, is mensensmokkel opgenomen in het Strafwetboek in dezelfde afdeling als mensenhandel. Omwille van de coherentie en vereenvoudiging heeft de wetgever ze verenigd, aangezien deze strafbaarstellingen gelijkenissen vertonen, in het bijzonder wat de verzwarende omstandigheden en toepasselijke straffen betreft.[325] Het gebeurt overigens dat deze problematieken elkaar overlappen. Het huidige artikel 77 van de verblijfswet betreffende hulp aan illegale immigratie werd daarentegen niet opgenomen in het Strafwetboek.

Het nieuwe artikel van het ontwerp van Strafwetboek[326] vermeldde aanvankelijk de strafbaarstelling van mensenhandel zoals die in artikel 433*quinquies* van het huidige Strafwetboek voorkomt.

Maar na een amendement,[327] dat in eerste lezing werd aangenomen door de commissie voor Justitie,[328] werd de definitie van mensenhandel uitgebreid met illegale adoptie en gedwongen huwelijk. Die werden toegevoegd aan de uitbuitingsdoelen van mensenhandel (nieuwe punten 6° en 7° van §1 van het artikel 258). De indieners van het amendement wilden zo tegemoetkomen aan een van de aanbevelingen van de Bijzondere commissie inzake mensenhandel en mensensmokkel,[329] die aandrong op een dergelijke uitbreiding, zonder de debatten over de nieuwe Europese richtlijn op dat gebied te veronachtzamen. Er kan alleen maar worden vastgesteld dat ze op die manier hebben geanticipeerd op de goedgekeurde uitbreiding van de definitie op Europees niveau (zie hierboven punt 1.1.1.). Een ander uitbuitingsdoel moet evenwel nog worden toegevoegd om in overeenstemming te zijn met de richtlijn: de uitbuiting van draagmoederschap.

Mensenhandel wordt bestraft met een straf van niveau 3,[330] wat conform de bestaande straf is.

In navolging van de huidige regeling kan de geldboete als bijkomende straf zoveel keer worden toegepast als er slachtoffers zijn.[331]

Door het **nieuwe artikel 259** is de **strafbaarstelling van mensensmokkel**, die voorkomt in artikel 77*bis* van de verblijfswet van 15 december 1980, opgenomen **in het Strafwetboek**.

De strafmodaliteiten zijn identiek dezelfde als die voor mensenhandel.

In het nieuwe Strafwetboek zijn de verzwarende omstandigheden van het strafbare feit gereorganiseerd. Zo zijn er twee aparte artikelen. Het ene vermeldt de verzwarende bestanddelen (verzwaarde mensenhandel en mensensmokkel in artikel 260) en het andere de verzwarende factoren (artikel 261).

De eerste paragraaf van artikel 260 bevat dezelfde acht verzwarende omstandigheden als artikel 433*septies* van het Strafwetboek wat mensenhandel betreft en artikel 77*quater* van de wet van 15 december 1980 wat mensensmokkel betreft. Het gaat om de volgende elementen: minderjarigheid van het slachtoffer (1°), misbruik van de kwetsbare toestand van het slachtoffer

---

325 Memorie van toelichting van het wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001, p. 223.

326 Het ging om artikel 259 van het wetsontwerp.

327 Amendement nr. 26 van de heer Segers c.s. op het wetsontwerp tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3518/003, p. 25.

328 Artikel 259 van het wetsontwerp tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, aangenomen in eerste lezing door de commissie voor Justitie, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3518/007, p. 72.

329 Verslag van de Bijzondere commissie belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel, 12 juni 2023, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-2530/002: zie aanbeveling 83, p. 124. Voor een analyse van de aanbevelingen van de Commissie, zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2023, Een keten van verantwoordelijkheden*, pp. 75-82.

330 De straf van niveau 3 bestaat uit een gevangenisstraf van meer dan drie jaar tot ten hoogste vijf jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan twee jaar tot ten hoogste vier jaar (artikel 36 van het nieuwe Strafwetboek).

331 Artikel 258, §3 van het nieuwe Strafwetboek. Indien de hoofdstraf een straf van niveau 3 is, ligt de geldboete als bijkomende straf tussen 200 euro en 10.000 euro volgens artikel 52, §1, 6° van het nieuwe Strafwetboek.

(2°), gebruik van listige kunstgrepen, geweld, dwang, bedreigingen (3°), het aanbieden of aanvaarden van betalingen of voordelen om de toestemming te verkrijgen van een persoon die gezag heeft over het slachtoffer (4°), het in gevaar brengen van het leven van het slachtoffer (5°), integriteitsaantasting van de derde graad (6°), gewoonte (7°), en vereniging (9°). De wetgever heeft ook de discriminerende drijfveer eraan toegevoegd (8°). Aangezien het om verzwarende bestanddelen gaat, is de toepasselijke straf van niveau 4.

Een tweede paragraaf vermeldt de twee verzwarende bestanddelen van respectievelijk de artikelen 433*octies* van het huidig Strafwetboek en 77*quinquies* van de wet van 15 december 1980, namelijk de dood van het slachtoffer zonder het oogmerk te doden (1°) en de deelname aan een criminele organisatie (2°). In dat geval wordt een straf van niveau 5 opgelegd.

De verzwarende factoren in artikel 261 komen overeen met de verzwarende omstandigheden in de artikelen 433*sexies* van het huidig Strafwetboek en 77*ter* van de wet van 15 december 1980: het feit dat het misdrijf gepleegd is door een persoon die gezag heeft over het slachtoffer of die misbruik heeft gemaakt van het gezag of de mogelijkheden die zijn functies hem verschaffen (1°); of door een persoon met een openbare functie in het kader van de uitoefening van deze functie (2°).

Artikel 262 gaat over de verbeurdverklaring en neemt de huidige toepasselijke regeling voor mensenhandel en mensensmokkel over. Artikel 263 definieert de specifieke verboden in geval van veroordeling wegens mensenhandel.

Bepaling van niet-bestraffing

Tot slot wordt de **bepaling van niet-bestraffing** voor slachtoffers van mensenhandel, de strafuitsluitende verschoningsgrond, voortaan behandeld in een **specifiek artikel** (nieuw artikel 264[332]), en niet meer in een specifieke paragraaf van de basisstrafbaarstelling van mensenhandel (zie §5 van het huidige artikel 433*quinquies*[333]). De memorie van toelichting[334] verduidelijkt in dat opzicht dat ze van toepassing zal zijn op de misdrijven bedoeld in het Strafwetboek (waaronder het gebruik van valse stukken of diefstal), in het Sociaal Strafwetboek (inzonderheid niet-aangegeven werk zoals bedoeld in artikel 183/1) en in de bijzondere wetten (bijvoorbeeld de verkoop van verdovende middelen en de misdrijven bedoeld in de verblijfswet van 1980). Maar deze bepaling is gewijzigd zodat ze uitgesloten is voor de misdrijven waarop een straf van niveau 7 of 8 staat (namelijk de zwaarste misdrijven zoals doodslag, moord of niet-consensuele seksuele handelingen met de dood tot gevolg zonder het oogmerk te doden). In die gevallen kan alleen dwang (onweerstaanbare dwang) zoals bedoeld in artikel 22 van Boek I[335] – in voorkomend geval – in aanmerking worden genomen.

Myria staat erop het belang te onderstrepen van een apart artikel over de bepaling van niet-bestraffing en hoopt dat die daardoor meer zichtbaarheid krijgt. De verduidelijkingen in de memorie van toelichting zijn trouwens heel nuttig om de terreinactoren te herinneren aan het ruime toepassingsgebied van deze bepaling. Des te meer omdat de herziene Europese richtlijn over mensenhandel het toepassingsgebied ervan heeft uitgebreid.

Myria wenst er ook aan te herinneren dat dit artikel niet louter in laatste instantie moet worden gebruikt. Het doel is in de eerste plaats om vervolgingen te vermijden wanneer er kan worden aangetoond dat het slachtoffer de misdrijven in het kader van zijn uitbuiting heeft moeten plegen.[336]

2.2.3. Andere relevante nieuwe bepalingen

Verkoop van kinderen

De strafbaarstelling van de **verkoop van kinderen** is **expliciet opgenomen in het Strafwetboek**.[337] De wetgever wil zo voldoen aan de internationale verplichting die voortvloeit uit de bekrachtiging door België op 17 maart 2006 van het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en

332 Artikel 264 van het nieuwe Strafwetboek, getiteld "verschoningsgrond ten gunste van het slachtoffer van mensenhandel", luidt als volgt: "het slachtoffer van mensenhandel dat deelneemt aan misdrijven waarop door de wet een straf van niveau 1, 2, 3, 4, 5 of 6 is gesteld als direct gevolg van zijn uitbuiting wordt niet gestraft voor die misdrijven".

333 Artikel 433*quinquies*, §5 stelt: "Het slachtoffer van mensenhandel dat betrokken is bij misdrijven als rechtstreeks gevolg van zijn uitbuiting loopt geen straf op voor deze misdrijven".

334 Memorie van toelichting van het wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001, pp. 226-227.

335 Dit artikel stipuleert dat "een persoon niet strafrechtelijk verantwoordelijk [is] als hij gedwongen werd door een fysieke of morele macht die hij niet heeft kunnen weerstaan".

336 In verband met het beginsel van niet-bestraffing van slachtoffers, zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2012, Bouwen aan vertrouwen*, deel 1, pp. 9-39.

337 Artikel 273 van het nieuwe Strafwetboek definieert de verkoop van kinderen als volgt: "Verkoop van kinderen is het opzettelijk voorstellen, beloven, afleveren of aanvaarden van een minderjarige, ongeacht op welke wijze, tegen een profijt of een vergelijkbaar voordeel voor zichzelf of een ander".

kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, ondertekend in New York op 25 mei 2000. Het Protocol eist van de staten een verbod op de verkoop van kinderen en een specifieke strafbaarstelling daarvan.[338] Dat wegens de ernst van het strafbare feit en de noodzaak van bescherming van minderjarigen tegen die vorm van criminaliteit, zelfs als die strafbaarstelling in bepaalde opzichten een overlapping kan inhouden met andere strafbaarstellingen, zoals mensenhandel of strafbare feiten met betrekking tot seksuele uitbuiting van kinderen.[339]

Aangezien de wetgever ook een parallel wilde trekken met de bestraffing van mensenhandel ten aanzien van een minderjarig slachtoffer, wordt de verzwaarde verkoop van kinderen[340] bestraft met een straf van niveau 4 "wanneer deze als doel heeft: 1° de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting; 2° de uitbuiting van bedelarij; 3° het verrichten van werk of het verlenen van diensten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid; 4° de uitbuiting door het wegnemen van organen of van menselijk lichaamsmateriaal; 5° deze persoon tegen zijn wil een misdrijf te doen plegen".

Ook de verzwarende omstandigheden voor mensenhandel bepaald in de artikelen 433*sexies* en 433*octies* van het huidige Strafwetboek worden overgenomen als verzwarende factoren[341] of als verzwarende bestanddelen van kinderverkoop.[342]

De memorie van toelichting geeft een verduidelijking: "In voorkomend geval zal de verzwaarde verkoop van kinderen ook mensenhandel of handel in organen uitmaken (eendaadse samenloop)".[343]

Aangezien de definitie van verzwaarde kinderverkoop ongeveer dezelfde is als die van mensenhandel, stelt Myria zich opnieuw vragen bij de praktische toepassing daarvan. Dat is niet zonder gevolgen voor de slachtoffers van mensenhandel (en dus in dit geval van kinderen) die – afhankelijk van de gekozen delictsomschrijving – al dan niet van het specifieke statuut gebruik kunnen maken.

Binnendringen in een voertuig en strafuitsluitende verschoningsgrond

Onder de misdrijven tegen de openbare veiligheid (nieuwe titel 4) verschijnt – naast binnendringing in een havengebied – een **nieuwe strafbaarstelling** in de context van mensenhandel en mensensmokkel: het **binnendringen in een voertuig**, dat met een straf van niveau 1 wordt bestraft.[344]

Een **nieuwe strafuitsluitende verschoningsgrond** is evenwel ingevoerd **voor slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel** die **onder dwang** binnendringen in havengebieden of voertuigen.[345] Slachtoffers van mensenhandel kunnen al rekenen op de algemene strafuitsluitende verschoningsgrond van artikel 264 (zie hierboven punt 2.2.2). Maar nu zullen slachtoffers van mensensmokkel, wat hen betreft, ook niet kunnen worden bestraft als ze kunnen aantonen dat mensensmokkelaars hen gedwongen hebben om een voertuig of een havengebied binnen te dringen.[346]

Myria stelt zich vragen bij het belang van een dergelijke bepaling over binnendringing in een voertuig. Een dergelijke aanpak kan net contraproductief zijn om het vertrouwen te winnen van mogelijke smokkelslachtoffers die bereid zouden zijn om samen te werken met politie en justitie door relevante verklaringen af te leggen of relevante informatie te geven. De strafuitsluitende verschoningsgrond lijkt trouwens moeilijk in de praktijk toe te passen, aangezien het bekend is dat migranten vaak clandestien in groep worden verplaatst en vervoerd.

---

338 Zie de artikelen 1 tot 3 van het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind en de memorie van toelichting van het wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001, p. 228.

339 Memorie van toelichting van het wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001, p. 228.

340 Artikel 274 van het nieuwe Strafwetboek.

341 Artikel 275 van het nieuwe Strafwetboek dat het feit gezag te hebben over het slachtoffer of een openbare functie uit te oefenen overneemt.

342 §2 van artikel 274 dat het feit de dood van het slachtoffer te hebben veroorzaakt zonder het oogmerk te doden en de deelname aan een criminele organisatie overneemt.

343 Memorie van toelichting van het wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001, p. 232.

344 Artikel 421 van het nieuwe Strafwetboek luidt als volgt: "In de context van de misdrijven voorzien in de artikelen 258 tot 260 bestaat het binnendringen in een voertuig in het opzettelijk binnengaan van een voertuig, een vaartuig, een wagon, een container, een oplegger of een vliegtuig, zonder daartoe gemachtigd of toegelaten te zijn". De artikelen 258 tot 260 gaan over mensenhandel en mensensmokkel.

345 Zie artikel 422 van het nieuwe Strafwetboek, dat stelt: "Behoudens toepassing van artikel 264 dat al een strafuitsluitende verschoningsgrond voor slachtoffers van mensenhandel bevat, worden slachtoffers van mensensmokkel die als rechtstreeks gevolg van de op hen uitgeoefende dwang deelnemen aan de misdrijven bedoeld in dit hoofdstuk niet gestraft voor die misdrijven".

346 Memorie van toelichting van het wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3518/001, pp. 363-364.

2.3. Reclame voor de prostitutie van een meerderjarige: wat mag en wat mag niet?

Ondanks de hervorming van het seksueel strafrecht, die sommige vormen van pooierschap uit de strafrechtelijke sfeer heeft gehaald, **blijft reclame maken voor prostitutie van een meerderjarige verboden**, behalve in sommige specifieke gevallen (huidig artikel 433*quater*/2 van het Strafwetboek[347]).

De wet verduidelijkt wat er onder "reclame" wordt verstaan. Het gaat om het maken, publiceren, verdelen of verspreiden van reclame voor een aanbod van diensten van seksuele aard door een meerderjarige, alsook het kenbaar maken dat een meerderjarige zich prostitueert of het vergemakkelijken van diens prostitutie door enig reclamemiddel, zowel expliciet als impliciet.

Reclame voor prostitutie is **in drie gevallen toegestaan**:

- wanneer de meerderjarige reclame maakt voor de eigen seksuele diensten achter een raam in een ruimte die specifiek voor prostitutie is bestemd;
- wanneer een meerderjarige reclame plaatst voor de eigen seksuele diensten op een internetplatform of enig ander medium, die specifiek voor dat doel zijn bestemd;
- wanneer de aanbieder van een internetplatform of enig ander medium, die specifiek voor dat doel zijn bestemd, reclame publiceert voor diensten van seksuele aard of voor een plaats gewijd aan het aanbieden van diensten van seksuele aard door meerderjarigen, en dat onder bepaalde voorwaarden. Hij moet namelijk maatregelen nemen ter bescherming van de sekswerker en ter voorkoming van misbruik van prostitutie en mensenhandel, door minstens maar niet uitsluitend[348] mogelijke gevallen van misbruik en uitbuiting onmiddellijk aan de politiediensten of gerechtelijke overheden te melden en door zich te houden aan de nadere regels die door de Koning zijn vastgesteld.

Het koninklijk besluit ter bepaling van deze regels en van de persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt werd uitgevaardigd op 18 mei 2024.[349]

De **aanbieders van een internetplatform** zijn **verplicht om bepaalde preventiemaatregelen in acht te nemen** om met name de risico's op seksuele uitbuiting te voorkomen. Het verslag aan de Koning, dat voorafgaat aan dit besluit, verduidelijkt in dat opzicht dat ze een rol moeten kunnen spelen in de identificatie van probleemsituaties en de ogen niet mogen sluiten voor het risico dat hun platform zou kunnen worden gebruikt voor criminele doeleinden.

Het besluit omschrijft wat er onder "aanbieder" moet worden verstaan: het is een onderneming[350] die de advertentie van seksuele aard online of offline (bijvoorbeeld via de geschreven pers) verspreidt. Een aanbieder die alleen opslagruimte (*cloud services*) aanbiedt zonder de advertentie te verspreiden en derhalve zonder rechtstreeks in contact te staan met de adverteerder valt buiten het toepassingsgebied van het koninklijk besluit. Verder moet de maatschappelijke zetel van de aanbieder in België gevestigd zijn of, als dat niet het geval is, moet het publiek zich specifiek in België bevinden,[351] en dat ongeacht de locatie van de seksuele diensten of de plaats waar deze diensten worden aangeboden.[352]

De "adverteerder" kan zowel voor de eigen diensten als voor die van een derde (bijvoorbeeld de zaakvoerder van een bordeel) reclame maken.

De aanbieders moeten bepaalde stappen zetten ten aanzien van elke adverteerder vóór de bekendmaking van een advertentie[353]: controle van de identiteit (aan de hand van een identiteitsdocument en een recente foto van het gezicht) en van de meerderjarigheid van de adverteerder of de verlener van de seksuele dienst. Aangezien het besluit geen informatie geeft over het voor te leggen type identiteitsdocument, staat er in het verslag aan de Koning dat het kan gaan om een identiteitskaart, paspoort of enig ander document (geboorteakte, trouwboekje, studentenkaart, …). De aanbieders worden ook geacht de geldigheid van het

347 Dit artikel wordt in het nieuwe Strafwetboek artikel 266.

348 Deze nuancering werd aangebracht door artikel 51 van de wet van 15 mei 2024 houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen II, *BS*, 28 mei 2024. Datzelfde artikel verduidelijkt trouwens de essentiële elementen van persoonsgegevensverwerking voor de internetaanbieder. Het gaat om de identificatiegegevens van de adverteerders en in voorkomend geval van de verleners van seksuele diensten, alsook de gegevens met betrekking tot de plaatsing van de advertentie. Deze toevoeging werd gedaan in antwoord op een opmerking van de Raad van State over het ontwerp van koninklijk besluit.

349 Koninklijk besluit van 18 mei 2024 tot uitvoering van artikel 433*quater*/2 van het Strafwetboek, *BS*, 13 juni 2024.

350 Art. 1, 1° van het koninklijk besluit van 18 mei 2024. De onderneming kan een natuurlijke persoon zijn voor zover die zelfstandig deze beroepsactiviteit uitoefent, een rechtspersoon of iedere andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid.

351 Bijvoorbeeld door het gebruik van een Belgische domeinnaam (.be).

352 Art. 2, lid 2 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.

353 Art. 3 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.

verstrekte telefoonnummer en, indien beschikbaar, van het e-mailadres te verifiëren. Als er twijfel bestaat over de nauwkeurigheid of de waarheid van de identiteit of leeftijd van de adverteerder of de verlener van de seksuele dienst, moeten de aanbieders om bijkomende informatie vragen. Als deze informatie niet wordt verstrekt of niet sluitend is, moet de aanbieder weigeren om de advertentie te plaatsen.

De aanbieders zijn verplicht om ook nuttige informatie te verschaffen,[354] in het bijzonder over de mogelijkheden voor heroriëntatie, zoals de hulpverleningsinstanties die actief zijn op het terrein en advies geven aan sekswerkers. Ze moeten voorts aan de adverteerders de contactgegevens van sommige organisaties verstrekken, in het bijzonder de erkende centra gespecialiseerd in de opvang en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel, en de contactgegevens van het meldpunt voor slachtoffers van mensenhandel duidelijk zichtbaar vermelden.

Wat de samenwerking met de overheden betreft, zijn aanbieders niet verplicht om algemeen toezicht te houden op de gepubliceerde reclames, maar wel om snel te handelen zodra ze een geval van misbruik van prostitutie of mensenhandel vermoeden.[355] Als het om onlineaanbieders gaat, moeten die een contactpunt oprichten dat bereikbaar is voor de overheden, en de contactgegevens ervan aan de politie meedelen.[356] Daarnaast moeten ze onverwijld en gratis antwoorden op verzoeken van de politiële en gerechtelijke overheden.

Tot slot stellen aanbieders van een internetplatform een duidelijk zichtbare *tool* ter beschikking van de bezoekers, aan de hand waarvan ze elk vermoeden van misbruik van prostitutie of mensenhandel met betrekking tot een profiel dat op het platform is verspreid kunnen melden, bijvoorbeeld via een waarschuwingsknop.[357] Gespecialiseerde verenigingen kunnen ook een account aanmaken op het platform, zodat ze indien nodig hulp kunnen bieden aan een adverteerder of een verlener van seksuele diensten.[358]

Myria vindt het positief dat er meerdere voorzorgsmaatregelen zijn genomen om de risico's op misbruik en mensenhandel te voorkomen in geval van reclame voor prostitutie van een meerderjarige. Het stelt zich evenwel vragen bij het soort controle dat aanbieders uitvoeren om de identiteit en het werkelijke bestaan te verifiëren van de persoon achter de voorgelegde documenten wanneer het gaat om andere documenten dan een identiteitskaart of een paspoort. Ook rijst de vraag welk soort toezicht de aanbieders zullen uitoefenen op de gepubliceerde reclames en in welke mate hun samenwerking met de overheden doeltreffend zal zijn in geval van een vermoeden van misbruik of mensenhandel. Een passende monitoring van de platforms, zowel door de aanbieders als door de overheden, lijkt dan ook noodzakelijk. Er moeten dus voldoende middelen worden vrijgemaakt, ondanks het feit dat sommige politiediensten controles al uitvoeren en er al een goede samenwerking is tussen overheden en sommige websites[359].

2.4. Sekswerk onder arbeidsovereenkomst: een nieuwigheid die vragen oproept

In lijn met de hervorming van het seksueel strafrecht[360] en de niet-inroepbaarheid van de nietigheid van de arbeidsovereenkomst ten aanzien van personen die zich prostitueren,[361] werd er een autonome wet goedgekeurd om de prostitutie van anderen onder een arbeidsovereenkomst mogelijk te maken en zo sekswerkers een **volwaardig sociaalrechtelijk statuut** te geven.[362] Die is normaal op 1 december 2024 in werking getreden.[363] Een reeks koninklijke besluiten moesten namelijk nog worden uitgevaardigd, wat op het ogenblik van de redactie van dit verslag (juli 2024) nog niet was gebeurd.

354 Art. 4 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.
355 Art. 7 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.
356 Art. 10 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.
357 Art. 9, §1 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.
358 Art. 9, §2 van het koninklijk besluit van 18 mei 2024.
359 Zie hierover in de focus van dit verslag: deel 1, hoofdstuk 3, punt 1.
360 Wet van 21 maart 2022 houdende wijzigingen aan het Strafwetboek met betrekking tot het seksueel strafrecht, *BS*, 30 maart 2022, zie hierover Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2021, Zichtbaar onzichtbaar*, p. 14 e.v. en 2022, *Gebonden door schuld*, pp. 56-58.
361 Wet van 21 februari 2022 betreffende de niet-inroepbaarheid van de nietigheid van de arbeidsovereenkomst ten aanzien van personen die zich prostitueren, *BS*, 21 maart 2022. Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2022, Gebonden door schuld*, p. 59.
362 Wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 6 juni 2024. Zie de memorie van toelichting van het wetsontwerp. houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst van 22 maart 2024, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/001, p. 4.
363 Een vervroegde inwerkingtreding voor elke bepaling kan evenwel bij koninklijk besluit worden vastgelegd.

In het kader van de hervorming van het seksueel strafrecht is pooierschap gedefinieerd als, onder meer, het organiseren van de prostitutie van een ander met als doel het bekomen van een voordeel, behalve in de gevallen die de wet bepaalt (art. 433*quater/*1 van het Strafwetboek). Dus, hoewel de zelfstandige uitoefening van het beroep van sekswerker geen problemen oplevert en buiten het toepassingsgebied van deze nieuwe wet valt,[364] moesten nog de voorwaarden worden bepaald waaronder een sekswerker in dienst kan worden genomen als werknemer, op basis van een arbeidsovereenkomst.

In de wet worden het toepassingsgebied, de specifieke arbeidsrechtelijke regels en de voorwaarden voor erkenning van werkgevers vastgelegd.

Het **sekswerk** zoals **bedoeld in de wet** betreft het verrichten van seksuele handelingen met **fysiek contact** in uitvoering van een arbeidsovereenkomst voor sekswerkers. Dus andere soorten prestaties, zoals zuiver digitale activiteiten via webcam, vallen buiten het toepassingsgebied van deze wet.[365]

Hoewel alle **bepalingen van het arbeids- en socialezekerheidsrecht van toepassing** zullen zijn op een dergelijke overeenkomst, zijn sommige **specifieke elementen bepaald en geregeld** door deze nieuwe wet. Zo kunnen alleen meerderjarigen een arbeidsovereenkomst voor sekswerker afsluiten.[366] Evenzo is een arbeidsovereenkomst verboden voor studenten (hoofdstatuut), flexi-jobbers en gelegenheidswerknemers.[367] Huisarbeid is maar mogelijk onder bepaalde cumulatieve voorwaarden, waarvan sommige nog moeten worden bepaald bij koninklijk besluit.[368] In de wet wordt ook benadrukt dat de vrije instemming van de werknemers moet worden geëerbiedigd. Ze kunnen niet worden gedwongen tot gelijk welke prostitutiehandeling. De algemeen erkende rechten en vrijheden voor sekswerkers moeten worden nageleefd door de werkgever, die er geen nadelige gevolgen aan mag verbinden: het recht om seksuele betrekkingen met een klant of het verrichten van bepaalde seksuele handelingen te weigeren, het recht om de seksuele activiteit op elk ogenblik stop te zetten of te onderbreken en het recht om zelf voorwaarden op te leggen aan de seksuele activiteit of handeling.[369] De sekswerker heeft ook het recht om de arbeidsovereenkomst voor een sekswerker te beëindigen zonder opzegging of vergoeding.[370]

De wet voorziet eveneens in bijzondere maatregelen op het gebied van welzijn van de werknemers, zoals de verplichte aanduiding van een vertrouwenspersoon.[371]

Een essentiële voorwaarde voor de tewerkstelling van sekswerkers op basis van een arbeidsovereenkomst is de **voorafgaande erkenningsplicht voor werkgevers**.[372] Als ze die niet hebben, kunnen ze eventueel worden vervolgd voor pooierschap.[373] Voor het bekomen van die erkenning zijn er strenge eisen ingevoerd om misbruik en het risico op uitbuiting van de sekswerkers te voorkomen: de werkgever kan alleen een rechtspersoon zijn en de maatschappelijke zetel of bedrijfszetel moet in België zijn gevestigd; de bestuurders moeten duidelijk worden geïdentificeerd en mogen in het verleden niet veroordeeld zijn voor een reeks misdrijven (waaronder mensenhandel); de statuten van de vennootschap of van de vereniging moeten uitdrukkelijk vermelden dat de rechten en vrijheden van de tewerkgestelde sekswerkers – en in het bijzonder de bovenvermelde vier basisvrijheden – worden geëerbiedigd.

De erkenning wordt verleend door de ministers van Justitie en van Werk samen.

Een reeks concrete maatregelen moet nog bij koninklijk besluit worden uitgevaardigd, zoals de modaliteiten voor indiening en behandeling van deze erkenningsaanvragen en de modaliteiten voor schorsing en intrekking van de erkenning.

---

364 De Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen, die werd gevraagd advies te geven over het voorontwerp van wet (advies nr. 171 van 8 september 2023), heeft eraan herinnerd dat alle personen die zich prostitueren de mogelijkheid hebben om deze activiteit als zelfstandige uit te oefenen en dus al een volwaardig sociaalrechtelijk statuut genieten zoals alle zelfstandigen die onder het RSVZ vallen: zie memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst van 22 maart 2024, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/001, p. 107.

365 Memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst van 22 maart 2024, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/001, p. 8.

366 Art. 4 van de wet van 3 mei 2024.

367 Art. 5, lid 1 van de wet van 3 mei 2024.

368 Met name betreffende de voorwaarden die moeten worden nageleefd op het gebied van veiligheid en gezondheid, en de goedkeuring van een collectieve arbeidsovereenkomst binnen een aan te duiden paritair comité (zie art. 5, lid 2 van de wet van 3 mei 2024).

369 Art. 7 van de wet van 3 mei 2024.

370 Art. 8 van de wet van 3 mei 2024.

371 Art. 10 van de wet van 3 mei 2024.

372 Art. 11 tot 16 van de wet van 3 mei 2024.

373 Memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst van 22 maart 2024, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/001, p. 8.

Behalve de erkenning moet de werkgever een **reeks voorwaarden naleven voor het tewerkstellen van sekswerkers**,[374] zoals het verbod om de uitoefening van het werkgeversgezag en de verplichtingen ten aanzien van de sekswerkers uit te besteden aan onderaannemers, de beschikbaarheid van een referentiepersoon gedurende de hele prestatietijd om in te kunnen grijpen wanneer de sekswerker in gevaar is,[375] de installatie van een alarmknop in elke kamer waar sekswerk wordt verricht en een gewaarborgde toegang tot de lokalen voor socio-medische organisaties en professionele verenigingen van sekswerkers.

Aanvullende erkenningsmodaliteiten moeten nog bij koninklijk besluit worden bepaald. Ze betreffen specifieke maatregelen op het vlak van veiligheid, gezondheid, welzijn en kwaliteit van de arbeid voor sekswerkers, zoals specifieke hygiënevoorschriften die moeten worden nageleefd of de verplichtingen inzake de aanplakking van informatie over alarmnummers en contactgegevens van werknemersorganisaties en van steunorganisaties, zoals de drie gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel.[376]

De wet[377] verduidelijkt tot slot dat de sociaal inspecteurs beschikken over de bevoegdheden beschreven in de artikelen 23 tot 49 van het Sociaal Strafwetboek[378] wanneer zij ambtshalve of op verzoek optreden in het kader van hun opdracht tot informatie, advies en toezicht inzake de naleving van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Het is een koninklijk besluit dat moet bepalen welke inspectiedienst(en) bevoegd is/zijn voor dat toezicht.[379]

Er zijn ook wijzigingen aangebracht aan het Sociaal Strafwetboek om de niet-naleving van de bepalingen van deze nieuwe wet te bestraffen.

Tot slot is er een **evaluatie van de wet** en de uitvoeringsbesluiten daarvan **gepland twee jaar na** hun **inwerkingtreding**.

De uitvoering en de impact van deze nieuwe bepalingen roepen heel wat vragen op, die onder meer tijdens de debatten in de commissie voor Sociale Zaken van het Parlement werden geuit.[380] En dat ondanks het feit dat de minister van Economie en Werk die de trekker was van het project vond dat door het aanreiken van een wettelijk kader dat prostitutie uit de schaduw haalt het wetsontwerp bijdraagt aan de bestrijding van onaanvaardbare vormen van gedwongen prostitutie en mensenhandel.[381]

Net als sommige parlementsleden tijdens de bespreking van het wetsontwerp in eerste lezing stelt Myria zich vragen bij het concrete toepassingsgebied van deze nieuwe bepalingen en hun gevolgen voor de sekswerkers die niet in dat statuut passen, namelijk personen die in het zwart werken of hier illegaal verblijven, onder wie misschien slachtoffers van mensenhandel. Is er geen gevaar dat zij nog meer in de clandestiniteit geraken?

Gezien het rigide systeem en de heel strenge voorziene eisen is het waarschijnlijk dat maar een kleine minderheid van de werkgevers in dat systeem zal stappen.[382] Een resem regels die van fundamenteel belang zijn voor de uitvoerbaarheid van dat systeem moeten trouwens nog worden bepaald door koninklijke besluiten. Hoe zit het dan met de andere vormen van georganiseerd werk? Vandaag bestaat er bij de diensten van de sociale inspectie een zeker gedoogbeleid ten aanzien van sekswerkers die als werknemers zijn ingeschreven (bijvoorbeeld in de horeca, schoonheids- of massagesalons). Men kan zich de vraag stellen of de inspectiediensten een dergelijk gedoogbeleid zullen handhaven en welke aanpak ze in dat verband zullen volgen.[383] Ook rijst de vraag welke controlemechanismen er worden geïnstalleerd om de naleving van die nieuwe

374 Art. 17 van de wet van 3 mei 2024.

375 Verslag van de eerste lezing van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst namens de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen uitgebracht door mevr. Anja Vanrobaeys, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/002, p. 4.

376 Art. 17, lid 2 van de wet van 3 mei 2024 en memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst van 22 maart 2024, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/001, p. 23.

377 Art. 19 van de wet van 3 mei 2024.

378 Het gaat onder meer over de vrije toegang tot alle werkplekken, zowel overdag als 's nachts; toegang tot privéruimtes onder bepaalde voorwaarden; de bevoegdheid om personen te identificeren en te verhoren.

379 Wat nog niet het geval was op het moment van de redactie van dit verslag (juli 2024).

380 Zie hierover het verslag van de eerste lezing van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst namens de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen uitgebracht door mevr. Anja Vanrobaeys, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/002.

381 *Ibid.*, p. 20.

382 *Ibid.*, p. 5.

383 *Ibid.*, p. 6.

bepalingen te garanderen, en welke middelen eraan worden toegewezen,[384] in het bijzonder om misbruik te voorkomen en op te sporen.[385]

2.5. Andere maatregelen

Nieuwe wet over de bestuurlijke handhaving van criminele fenomenen

Op 17 februari 2024 is een nieuwe wet[386] in werking getreden betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving[387] van "ondermijnende" criminele fenomenen. Het wetsontwerp[388] werd goedgekeurd na de indiening van bijna zestig amendementen en niet minder dan vier adviezen van de Raad van State. Dat bewijst dat het tot veel discussie en kritiek heeft geleid, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de mensenrechten.[389]

Deze wet voegt een nieuw artikel 119*ter* toe aan de Nieuwe Gemeentewet dat de gemeenten een nieuw middel verschaft om te verhinderen dat criminaliteit die onder een dekmantel van legale activiteiten plaatsvindt zich op hun grondgebied vestigt. De wet noemt dat "ondermijnende criminaliteit". Ze vloeit voort uit een reeks strafbare feiten, waaronder mensenhandel en mensensmokkel.[390] Het ingevoerde nieuwe middel is het integriteitsonderzoek. De gemeenten kunnen een dergelijk onderzoek voeren naar de vestiging of de uitbating van publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot bepaalde economische sectoren en activiteiten, na uitvaardiging van een gemeentelijke politieverordening. Wanneer een verordening uitgevaardigd is, worden alle publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot de beoogde sectoren onderworpen aan dat onderzoek, niet alleen de nieuwe inrichtingen.[391]

Onder de economische sectoren en activiteiten die kunnen worden onderworpen aan een integriteitsonderzoek zijn er sectoren die gevoelig zijn voor mensenhandel of mensensmokkel, zoals de horeca, de autosector (in het bijzonder autowasserijen), de detailhandel (onder meer bakkerijen en slagerijen) en de schoonheidssector (massagesalons, nagelstudio's).[392]

Op basis van de resultaten van het integriteits-onderzoek kunnen gemeenten de vestigings- of uitbatingsvergunning weigeren, schorsen of opheffen, of de inrichting laten sluiten.

De wet creëert ook een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB), die belast is met de analyse van en adviesverlening inzake ondermijnende criminaliteit.[393] Tot slot worden "Arrondissementele Informatie- en Expertisecentra (ARIEC's)" ingericht in de schoot van de federale politie.[394] Hun rol bestaat met name uit ondersteuning aan de DIOB en aan de gemeenten in het kader van de bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit.

Deze nieuwe wet wijzigt ook artikel 134*quinquies* van de Nieuwe Gemeentewet dat de burgemeester in staat stelt een inrichting te sluiten wanneer er ernstige aanwijzingen zijn van mensenhandel. Deze sluitingsmaatregel wordt voortaan verlengd tot een maximale duur van zes maanden, die tweemaal hernieuwbaar is.[395]

---

384 Zie in dit verband ook het verslag van de eerste lezing van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst namens de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen uitgebracht door mevr. Anja Vanrobaeys, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/002, pp. 12-13, 17 en het advies van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen (advies nr. 171 van 8 september 2023, in Memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst van 22 maart 2024, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2023-2024, DOC 55-3926/001, p. 108).

385 Zie het advies van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen (advies nr. 171 van 8 september 2023, *ibid.*, p. 112) dat de regering opriep om massaal meer middelen ter beschikking te stellen voor de bestrijding van mensenhandel, clandestiene prostitutie en pooierschap.

386 Wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *BS*, 7 februari 2024. Deze wet werd aangevuld met twee koninklijke besluiten die op 15 mei 2024 in het Belgisch Staatsblad zijn verschenen. Het ene van 22 april 2024 betreft de economische sectoren en activiteiten op basis waarvan er een politieverordening kan worden uitgevaardigd overeenkomstig artikel 119*ter* van de Nieuwe Gemeentewet. Het andere werd uitgevaardigd op 26 april 2024 en betreft de registratie, toegang en raadpleging van de gegevens van het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken.

387 Bestuurlijke handhaving wordt in artikel 2, 3° van de wet van 15 januari 2024 gedefinieerd als "het geheel van preventieve administratieve beslissingen om de openbare orde en de veiligheid te waarborgen en overlast tegen te gaan".

388 Wetsontwerp van 8 februari 2023 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2022-2023, DOC 55-3152/001.

389 Zie het advies nr. 13/2022 van 28 oktober 2022 van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM)) over het voorontwerp van wet.

390 Zie artikel 2, 6° van de wet van 15 januari 2024 en artikel 119*ter*, §10, 7° en 8° van de Nieuwe Gemeentewet, ingevoegd door artikel 35 van de wet van 15 januari 2024.

391 Art. 119*ter*, lid 3 van de Nieuwe Gemeentewet, ingevoegd door artikel 35 van de wet van 15 januari 2024.

392 Zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 april 2024 betreffende de economische sectoren en activiteiten op basis waarvan een politieverordening kan worden uitgevaardigd overeenkomstig artikel 119*ter* van de Nieuwe Gemeentewet, *BS*, 15 mei 2024.

393 Zie de artikelen 4 tot 9 van de wet van 15 januari 2024.

394 Zie de artikelen 32 tot 34 van de wet van 15 januari 2024. Zie ook de externe bijdrage over de rol van de bestuurlijke handhaving in de bestrijding van mensenhandel in de focus van het Jaarlijks evaluatieverslag 2023 van Myria, *Een keten van verantwoordelijkheden*, pp. 62-68.

395 Zie artikel 41 van de wet van 15 januari 2024.

Nieuwe actieplannen in verband met mensenhandel

Enkele maatregelen in verband met mensenhandel verdienen nog een vermelding. Zo werd op 21 februari 2024 een **plan voor eerlijke concurrentie in de bouwsector**[396] ondertekend door de sociale partners van de bouwsector, de sociale inspectiediensten, de Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) en de bevoegde ministers.

Verder keurde de ministerraad van 5 april 2024 een **tweede nationaal actieplan "Ondernemingen en mensenrechten"** goed voor de periode 2024-2029.[397] Het is van toepassing op Belgische bedrijven die actief zijn in België en/of het buitenland en op internationale bedrijven die in België actief zijn. Het plan telt niet minder dan 67 acties, waaronder de ambitie van de Belgische federale regering om een voortrekkersrol te spelen bij de uitwerking van een Europees wetgevend kader inzake *due diligence* en een ondersteunend nationaal kader voor de uitrol van *due diligence* in de waardeketens van de Belgische bedrijven, in het bijzonder diegene die actief zijn in risicosectoren. Andere acties betreffen het engagement van de Belgische regeringen om wetgeving te ontwikkelen voor het verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Europese Unie, en de actieve bestrijding van sociale fraude en sociale dumping, wat een aanzienlijke impact heeft op mensenhandel.

396 20240221_PEC Bouwsector__NL.pdf (belgie.be)
397 Nationaal actieplan "Ondernemingen en mensenrechten" 2.0 (duurzameontwikkeling.be)