Hoofdstuk 1

Recente ontwikkelingen van het juridische en politieke kader

1. Ontwikkelingen van het Europese juridische en politieke kader

1.1. Mensenhandel

Herziening van de richtlijn tegen mensenhandel van 2011

Op Europees niveau stond het jaar 2024 in het teken van de goedkeuring op 13 juni en de inwerkintreding op 14 juli van de richtlijn 2024/1712 tot herziening van de richtlijn tegen mensenhandel 2011/36/EU.[284] België moet de richtlijn uiterlijk op 15 juli 2026 omzetten. Myria heeft die nieuwe richtlijn in zijn vorige verslag geanalyseerd.[285]

Het herinnert hier kort aan de grote lijnen. De wijzigingen die de nieuwe richtlijn doorvoert gaan over drie aspecten: de preventie en strafrechtelijke respons; de detectie, ondersteuning en bescherming van slachtoffers; en tot slot de institutionele aspecten.

De voornaamste wijzigingen op het vlak van de strafrechtelijke respons hebben enerzijds betrekking op de uitbreiding van de definitie van mensenhandel met uitbuiting van gedwongen huwelijk, illegale adoptie en draagmoederschap,[286] en anderzijds op de strafbaarstelling van het gebruik van diensten wetende dat die door een slachtoffer van mensenhandel worden verleend.[287]

Wat slachtoffers betreft, benadrukt de richtlijn met name de noodzaak van gespecialiseerde bijstand aan slachtoffers[288] en van voldoende huisvesting[289]. De organisatie of promotie van frequente en gespecialiseerde opleidingen, uit te breiden naar een groter aantal professionals die in contact kunnen komen met potentiële slachtoffers, is eveneens een verplichting voor de lidstaten.[290]

Tot slot, op het institutionele niveau, legt de nieuwe richtlijn nieuwe verplichtingen op, zoals het formeel instellen van een nationaal verwijzingsmechanisme voor slachtoffers,[291] de verbetering van de coördinatie tussen de officiële verwijzingsmechanismen en de asielautoriteiten[292] en de goedkeuring van nationale actieplannen[293].

---

284 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.

285 Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2024, Sekswerk uit Latijns-Amerika, een carrousel met risico's*, pp. 50-54.

286 Nieuwe §3 van artikel 2 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.

287 Nieuw artikel 18*bis* ingevoerd in richtlijn 2011/36.

288 Art 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).

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

290 Nieuw artikel 18*ter* van richtlijn 2011/36, ingevoerd door richtlijn 2024/1712. Dat betreft met name eerstelijnspolitieagenten, gerechtsmedewerkers, bijstands- en ondersteuningsdiensten, arbeidsinspecteurs, sociale diensten en gezondheidswerkers.

291 §4 van artikel 11 van richtlijn 2011/36, vervangen door richtlijn 2024/1712.

292 §1 van het nieuwe artikel 11*bis* van richtlijn 2011/36, ingevoegd door richtlijn 2024/1712.

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

Vijfde verslag van de Commissie over de vorderingen van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van mensenhandel

Op 20 januari 2025 heeft de Commissie haar vijfde verslag over de vorderingen van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van mensenhandel voorgesteld aan het Europees Parlement.[294]

Dit verslag bevat een inventarisatie van de voornaamste tendensen, beschrijft de voornaamste maatregelen ter bestrijding van mensenhandel die in de periode 2021-2024 werden genomen, en analyseert de statistieken voor de periode 2021-2022.

Zo stipt het verslag aan dat de verschuiving van mensenhandel naar de digitale omgeving een fundamentele uitdaging vormt, die tijdens de COVID-19-pandemie opdook en in de nasleep daarvan nog verder toegenomen is. Het benadrukt ook dat de problemen met de opsporing en doorverwijzing van slachtoffers met het oog op bijstand en ondersteuning aanhouden.

Tijdens de verslagperiode 2021-2022 werden in de EU 17.248 slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Dat is een toename met 20,5% tegenover de vorige periode (2019-2020, 14.311 slachtoffers). Vrouwen en meisjes vertegenwoordigen 65% van de slachtoffers.

Terwijl de grote meerderheid van de slachtoffers van seksuele uitbuiting van het vrouwelijke geslacht is (92%), vormen mannen de meerderheid van de slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting (70%).

Onderdanen van derde landen zijn goed voor 54% van de geregistreerde slachtoffers, terwijl 46% EU-burgers zijn. Dat is een verschuiving ten opzichte van de vorige periode, toen de meeste geregistreerde slachtoffers EU-burgers waren (55%).

Bij de onderdanen van derde landen zijn de slachtoffers uit Nigeria, Kameroen, China en Latijns-Amerika voornamelijk van het vrouwelijke geslacht en zijn zij het slachtoffer van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. De slachtoffers uit Marokko, Bangladesh, Pakistan, de Filipijnen, Algerije en India zijn voornamelijk van het mannelijke geslacht en zijn slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting bleef de meest voorkomende vorm van uitbuiting binnen de EU in de periode 2021-2022. De '*loverboy*'-methode blijft de meest voorkomende methode voor het werven van vrouwen en meisjes met het oog op seksuele uitbuiting.

Meer lidstaten maakten melding van een toename van het aantal Latijns-Amerikaanse vrouwen en trans personen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting blijft de tweede meest voorkomende vorm van mensenhandel binnen de EU in 2021. De lidstaten hebben de specifieke kwetsbaarheden van seizoenarbeiders onder de aandacht gebracht.

14% was het slachtoffer van andere vormen van mensenhandel dan seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Dat omvat in essentie gedwongen criminele activiteiten, gedwongen bedelarij en het illegaal verwijderen van organen.

Sommige lidstaten hebben een toename van gedwongen criminaliteit als uitbuitingsvorm vastgesteld. De uitbuiting houdt vaak verband met diefstal, kleine criminaliteit, zakkenrollerij, winkeldiefstal en de verkoop van drugs.

Europees kennis- en expertisecentrum voor de bestrijding van mensenhandel (*anti-trafficking hub*)

In lijn met de EU-strategie 2021-2025 voor de bestrijding van mensenhandel,[295] heeft de Europese Commissie tijdens de vergadering van de nationale coördinatoren en rapporteurs die belast zijn met de bestrijding van mensenhandel van 5 juni 2025 het Europees kennis- en expertisecentrum voor de bestrijding van mensenhandel[296] gelanceerd. Dit centrum, dat als een plaats voor samenwerking fungeert, verenigt experts en zal drie hoofdactiviteiten uitvoeren: onderzoek, analyse en advies, in samenwerking met de belanghebbenden. Het heeft tot doel om bij te dragen aan het uitwerken van het beleid van de EU inzake mensenhandel, de uitvoering van de EU-strategie en van de nieuwe richtlijn te steunen, goede praktijken uit te wisselen en de samenwerking tussen experts en professionals in het domein van mensenhandel te versterken.

---

294 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de vorderingen die in de Europese Unie zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (vijfde verslag), 20 januari 2025, COM(2025) 8 *final*.

295 EU-strategie 2021-2025 voor de bestrijding van mensenhandel.

296 EU anti-trafficking hub flyer

Andere maatregelen

Andere maatregelen die een impact kunnen hebben op de strijd tegen mensenhandel zijn eveneens goedgekeurd of zitten in de laatste fase van de goedkeuring op Europees niveau.

Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

Zo werd op 14 mei 2024 een nieuwe richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld goedgekeurd.[297] Deze richtlijn erkent dat het misdrijf mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting een vorm van geweld tegen vrouwen is. De specifieke maatregelen voor de preventie, de bescherming en de ondersteuning waarin de richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voorziet vormen een aanvulling op de maatregelen van de richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel.[298] Ze is in werking getreden op 13 juni 2024 en moet uiterlijk op 14 juni 2027 omgezet zijn door de lidstaten.

Seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, met name online

Op 6 februari 2024 heeft de Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld om de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, met name online, te versterken.[299] De herziene regels beogen de definities van de misdrijven te verruimen, de efficiëntie van het onderzoek en de vervolging te verzekeren en zowel de preventie van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen als de hulp aan slachtoffers te versterken. De Raad heeft zich op 13 december 2024 uitgesproken over de tekst en het Europees Parlement heeft op 17 juni 2025 zijn standpunt bepaald.[300] Over de tekst moet er wel nog worden onderhandeld tussen het Parlement en de Raad.

Verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten

Op 27 november 2024 werd de verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie[301] aangenomen. Ze is op 13 december 2024 in werking getreden en moet vanaf 14 december 2027 door de staten worden toegepast. De verordening geldt zowel voor in de Unie vervaardigde als voor ingevoerde met dwangarbeid vervaardigde producten. Elk vermoed gebruik van dwangarbeid zal het voorwerp moeten uitmaken van een onderzoek en als het wordt bevestigd, moeten de producten uit de handel worden genomen. Ondernemingen die zich er niet aan houden kunnen tot boetes worden veroordeeld. Wanneer de dwangarbeid uit de toeleveringsketen geëlimineerd wordt, mogen de producten opnieuw op de markt worden gebracht.

De beslissing om een onderzoek in te stellen zal gebaseerd zijn op een reeks feitelijke en verifieerbare gegevens, afkomstig van bijvoorbeeld internationale organisaties, meewerkende autoriteiten of klokkenluiders. De autoriteiten van de lidstaten en de Europese Commissie kunnen verdachte producten maar ook toeleveringsketens en fabrikanten onderzoeken.

De uit hoofde van de verordening bevoegde nationale autoriteiten hebben dan twee hoofdopdrachten: enerzijds een onderzoek instellen naar de vermoedelijk met dwangarbeid in de lidstaten van de EU vervaardigde producten, en anderzijds het beslissen over en toepassen van een verbod op die producten, met als bijkomende verplichting om samen te werken met de Europese Commissie en de andere lidstaten van de EU.

In april 2025 heeft een groep ngo's in een nota[302] aanbevelingen geformuleerd voor de aanstelling door de lidstaten van deze autoriteiten, gebaseerd op de criteria doeltreffendheid en efficiëntie.

---

297 Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *PB* L, 24 mei 2024.

298 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *PB* L 101, 15 april 2011. Deze richtlijn is gedeeltelijk gewijzigd door richtlijn 2024/1412 (geconsolideerde versie).

299 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en van materiaal van seksueel misbruik van kinderen, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (herschikking), COM/2024/60 *final*.

300 Fight against child sexual abuse: updated rules to address new technologies | News | European Parliament

301 Verordening (EU) 2024/3015 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, *PB* L, 12 december 2024.

302 Designation-of-National-Competent-Authorities-under-the-EU-FLR_Final.pdf. In het verleden hadden het *European Centre for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) en *Anti-Slavery International* al een analyse gepubliceerd met uitleg over de bepalingen van de definitieve tekst en een beschrijving van de te nemen maatregelen voor de toepassing.

Verplichting van passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven en "omnibuspakketten"

Op 13 juni 2024 werd de richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD))[303] aangenomen.

Ondernemingen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen moeten zich verbinden tot het vaststellen, voorkomen, verlichten en in aanmerking nemen van hun negatieve effecten op de mensenrechten en het milieu. Dat geldt niet alleen voor hun eigen activiteiten maar ook voor de activiteiten van hun dochterondernemingen en, indien ze verband houden met de waardeketen van de ondernemingen, die van hun zakenpartners, gaande van de productie van goederen tot de verlening van *upstream* diensten, de distributie, het vervoer van de producten of de opslag van producten *downstream*. De betrokken ondernemingen moeten een op de risico's gebaseerde passende zorgvuldigheid invoeren en toepassen om de in de richtlijn vastgestelde schendingen van de mensenrechten (met inbegrip van mensenhandel) of negatieve effecten voor het milieu te voorkomen of te herstellen, in het kader van hun eigen activiteiten en in hun volledige waardeketens.

Terwijl de lidstaten deze richtlijn tegen 26 juli 2026 moeten omzetten, heeft de Commissie, onder de auspiciën van haar voorzitter Ursula von der Leyen op 26 februari 2025, dus bijna in de helft van de omzettingstermijn, een pakket van nieuwe voorstellen ingediend, de zogenaamde "omnibuspakketten".[304] Die laatste bundelen voorstellen inzake verscheidene aanverwante wetgevende domeinen, en bevestigen de vrees van ngo's[305] en nationale mensenrechteninstellingen[306] dat de belangen van de grote ondernemingen voorrang zullen krijgen op mensenrechten en duurzaamheid.

Volgens de Commissie is het de bedoeling om de EU-regels te vereenvoudigen, het concurrentievermogen te stimuleren en bijkomende investeringscapaciteit vrij te maken. De eerste "omnibuspakketten" voorzien in een ingrijpende vereenvoudiging, met name op het vlak van financiële informatie met betrekking tot duurzaamheid en de passende zorgvuldigheid op het gebied van duurzaamheid. In werkelijkheid verzwakt dat voorstel van de Commissie de richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid in grote mate.[307] Ze beperkt namelijk de voornaamste eisen inzake passende zorgvuldigheid en de toepassingsmechanismen. Het voorstel beperkt bijvoorbeeld de verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid tot alleen de rechtstreekse leveranciers en tot ondernemingen met meer dan 500 werknemers, terwijl het een controle om de vijf jaar voorschrijft in plaats van elk jaar zoals oorspronkelijk gepland. Bovendien zouden de toepassingsmechanismen sterk worden afgezwakt en zouden met name de minimale sancties worden geschrapt.[308]

Actoren van het maatschappelijke middenveld hebben daarom kenbaar gemaakt dat zij zich verzetten tegen dat voorstel.[309]

1.2. Mensensmokkel

Op het gebied van mensensmokkel past het voorstel van richtlijn[310] van de Commissie van november 2023 voor de vervanging van het twintig jaar oude "*Facilitators Package*", samengesteld uit de richtlijn[311] en het kaderbesluit[312] van 2002 inzake de strijd tegen mensensmokkel, in het streven van de Commissie om de strijd tegen die vorm van criminaliteit te versterken. Zo voorziet het voorstel onder meer in een ruimere strafbaarstelling, zwaardere straffen en een uitgebreidere rechtsmacht. Myria heeft dat voorstel in zijn vorige verslag gepresenteerd.[313]

Op 13 december 2024 heeft de Raad zijn standpunt bepaald over de tekst,[314] die als basis dient voor de

303 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.

304 Commission simplifies rules on sustainability and EU investments, delivering over €6 billion in administrative relief - European Commission

305 Omnibus Proposal: Prioritising Big Businesses Over Human Rights - La strada International

306 Omnibuswet: tien nationale mensenrechteninstellingen richten zich tot de Europese Commissie

307 Corporate sustainability due diligence - European Commission

308 Zie voor meer details over de kritiek op dat nieuwe pakket maatregelen Omnibus Proposal: Prioritising Big Businesses Over Human Rights - La strada International en over de impact van het pakket maatregelen: European Coalition for Corporate Justice - ECCJ.

309 Zie met name het communiqué van 361 actoren van het maatschappelijke middenveld.

310 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*.

311 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.

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

313 Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2024, Sekswerk uit Latijns-Amerika, een carrousel met risico's*, pp. 55-56.

314 Migrant smuggling: member states reach agreement on criminal law - Consilium

besprekingen met het Europees Parlement[315]. De lange maanden van onderhandelingen binnen de Raad illustreren hoe moeilijk het is om een akkoord te bereiken over de tekst en met name over bijstand om humanitaire redenen. Sommige lidstaten wensten die humanitaire clausule op te nemen in de tekst zelf – zoals dat het geval is in de huidige Europese instrumenten.[316] Uiteindelijk heeft de Raad ze, op voorstel van de Commissie, opgenomen in de overwegingen, zodat de lidstaten vrij kunnen beslissen hoe zij die kwestie in hun nationale recht zullen aanpakken.

De goedgekeurde tekst bepaalt dat het willens en wetens helpen van een derdelander bij de binnenkomst, de doorreis of het verblijf op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie in ruil voor een financieel of materieel voordeel strafbaar wordt gesteld.[317] De Raad heeft dus afgezien van het door de Commissie voorgestelde alternatief in de definitie die ook het volgende vermeldde: "indien het erg waarschijnlijk is dat er ernstige schade wordt berokkend aan een persoon". Aan de initiële tekst van de Commissie is er evenwel een nieuwe overweging *6a* toegevoegd, die stelt dat het de lidstaten vrij staat om wetgevende bepalingen aan te nemen of te behouden die voorzien in een ruimere strafbaarstelling dan beoogd, teneinde de strijd tegen migrantensmokkelaars doeltreffender te maken. De staten hebben bijgevolg de mogelijkheid om de niet door een financieel voordeel gemotiveerde hulp, en dus humanitaire hulp, strafbaar te stellen. Dat is een uitbreiding van de strafbaarstelling, zoals door meer dan 100 ngo's wordt benadrukt in een open brief[318] die de Europese Unie oproept om migranten beter te beschermen.

Het standpunt van de Raad is er trouwens gekomen in een context waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie zich moest uitspreken over de verzoenbaarheid van het Unierecht van 2002 en zijn omzetting in Italiaans recht met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. En dat in het bijzonder met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 52 van het Handvest,[319] gelezen in samenhang met meerdere grondrechten die door dat instrument worden gewaarborgd (zoals het recht op eerbieding van het gezinsleven en de rechten van het kind).

Het betrof *in casu* een zaak waarin een Congolese moeder zich na de aankomst van een vlucht uit Casablanca bij de grensdoorlaatpost op de luchthaven van Bologna aanmeldde, vergezeld van haar dochter van acht jaar en haar nichtje van dertien jaar, alle drie met een vals paspoort. De Italiaanse autoriteiten beslisten om haar te vervolgen wegens een inbreuk op de richtlijn en het kaderbesluit van de EU van 2002, zoals die waren omgezet in nationaal recht, aangezien zij de twee meisjes had geholpen bij de illegale binnenkomst op het grondgebied. Vervolgens diende zij een verzoek om internationale bescherming in.

De Italiaanse nationale rechtbank verzocht het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de richtlijn van 2002. De Italiaanse rechter vroeg het Hof van Justitie ook of het Handvest van de grondrechten zich verzette tegen de door de nationale wetgeving voorziene strafbaarstelling van de hulpverlening bij de illegale binnenkomst van een vreemdeling op het grondgebied van een lidstaat, zelfs indien die hulpverlening geen winstbejag maar humanitaire hulp aan de vreemdeling beoogde.

In een arrest van 3 juni 2025[320] heeft het Hof geoordeeld dat het Unierecht (in het bijzonder het recht op de eerbiediging van het gezinsleven en de rechten van het kind) zich verzet tegen een nationale wetgeving die het gedrag strafbaar stelt van een persoon die minderjarige onderdanen van een derde land van wie zij effectief de hoede heeft illegaal op het grondgebied van een lidstaat laat binnenkomen. Hoewel het Hof erkende dat de bewoording van artikel 1 van richtlijn 2002/90, die hulp bij illegale binnenkomst strafbaar stelt, vatbaar is voor verschillende interpretaties, oordeelde het dat deze bepaling niet mag worden geïnterpreteerd als een grondslag om het gedrag te bestraffen van een persoon die de illegale binnenkomst van minderjarigen onder zijn of haar verantwoordelijkheid vergemakkelijkt. Het Hof stelde dan ook vast dat het verweten gedrag geen strafbare hulp bij illegale binnenkomst vormde en concludeerde dat er geen aanleiding was om de geldigheid van artikel 1 van richtlijn 2002/90 te toetsen, noch om paragraaf 2 van deze bepaling te interpreteren met betrekking tot handelingen die gericht zijn op het verlenen van humanitaire hulp aan de betrokken persoon.

---

315 Voor een stand van zaken van de besprekingen, zie: Tijdlijn.

316 Artikel 1, 2 van de richtlijn 2002/90 bepaalt evenwel dat deze uitzondering om humanitaire redenen facultatief is.

317 Tekst aangenomen door de Raad

318 Statewatch | Call to reject new EU laws that "criminalise migrants and human rights defenders". Zie ook: How-the-New-EU-Facilitation-Directive-Furthers-the-Criminalisation-of-Migrants-and-Human-Rights-Defenders_EN.pdf

319 Artikel 52 van het Handvest bepaalt dat elke beperking van de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moet worden vastgesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moet eerbiedigen, en het evenredigheidsbeginsel moet respecteren.

320 Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote Kamer), arrest-Kinsa van 3 juni 2025, C-460/23, beschikbaar op: CURIA - Documenten. Zie voor een korte analyse: La définition de l'infraction d'aide à l'entrée illégale dans un État membre à l'épreuve de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Centre d'études juridiques européennes (CEJE) - UNIGE.

2. Ontwikkelingen van het Belgische juridische en politieke kader

Vanwege de verkiezingen op alle bevoegdheidsniveaus waren er in het jaar 2024 en in het begin van het jaar 2025 geen specifieke ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. Myria heeft in zijn vorige jaarverslag al melding gemaakt van maatregelen in aanverwante domeinen met een mogelijke impact op de strijd tegen mensenhandel:[321] de grondige hervorming van het Strafwetboek, die op 8 april 2026 in werking moet treden; wat mag en wat niet mag bij reclame voor de prostitutie van een meerderjarige; en tot slot de mogelijkheid van sekswerk onder een arbeidsovereenkomst.

Op het gebied van mensenhandel was er bij het afsluiten van de redactie van dit verslag (september 2025) nog geen enkel wetsontwerp voor de omzetting van de nieuwe Europese richtlijn inzake mensenhandel bij het parlement ingediend. Daarnaast bestudeert het bureau van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel de prioriteiten voor de volgende actieplannen, aangezien de nationale actieplannen voor de bestrijding van mensenhandel[322] en mensensmokkel[323] eind 2025 aflopen.

Myria wenst wel enkele punten uit het federale regeerakkoord in verband met de strijd tegen mensenhandel te vermelden die het steunt of waar het vragen bij heeft.

Federaal regeerakkoord en strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel

Het federaal regeerakkoord van 31 januari 2025 bevat in het hoofdstuk over asiel en migratie een specifiek punt over de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel.[324] Myria steunt het streven van de federale regering om de strijd tegen mensenhandel op te drijven. De geplande maatregelen omvatten met name de versterking van de sociale inspectiediensten, politie en justitie, en de opleiding van magistraten en sociaal inspecteurs. Ook het streven om de opbrengsten van die vorm van criminaliteit aan te pakken met een ketenaanpak, samenwerking en informatie-uitwisseling op Europees en internationaal vlak is positief.

Om de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te versterken, voorziet het regeerakkoord specifiek in de optimalisering van het multidisciplinaire samenwerkingsmodel, op basis van de aanbevelingen van de bijzondere commissie mensenhandel.[325] Zo voorziet men, om de eenheid van visie en uitvoering te bevorderen, in de oprichting van een **Nationaal Coördinatiecentrum ter Bestrijding van Mensenhandel en Mensensmokkel**. Dat centrum zou fungeren als een centraal aanmeldpunt, het operationele informatie- en analysecentrum en de intrafederale interdepartementale coördinatiecel die een proactieve coördinatierol op zich neemt. Het huidige model zou door het Rekenhof worden doorgelicht. Meer informatie over dit punt is te vinden in de beleidsnota van de minister van Asiel en Migratie.[326] Die vermeldt namelijk dat er in samenwerking met de minister van Justitie een progressief stappenplan zal worden ontwikkeld. Het is de bedoeling om in een eerste fase de Interdepartementale Coördinatiecel te optimaliseren,[327] "zodat die een flexibel en daadkrachtig instrument wordt en we vullen de Cel aan met een aantal permanente sub-cellen (werkgroepen)". De minister wenst ook "binnen die subcellen (na te gaan) hoe de verschillende onderdelen van het Nationaal Coördinatiecentrum op

321 Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2024, Sekswerk uit Latijns-Amerika, een carrousel met risico's*, pp. 57-66.

322 Actieplan Mensenhandel 2021-2025

323 Actieplan Mensensmokkel 2021-2025

324 Federaal regeerakkoord 2025-2029, 31 januari 2025, pp. 177-178. Volgens Myria had dat punt beter gepast in het hoofdstuk "Justitie", aangezien mensenhandel zowel Belgen als buitenlanders betreft. Wat het Vlaams Regeerakkoord betreft, daarin wordt mensenhandel ook vermeld, onder de maatregelen ten gunste van slachtoffers (p. 126). De Vlaamse regering wil onder meer nagaan hoe de samenwerking met de autoriteiten en partnerorganisaties kan worden versterkt om slachtoffers van mensenhandel sneller te kunnen detecteren, ondersteunen en begeleiden. Daarnaast wil ze ook de verantwoordelijkheden van de uiteenlopende partnerorganisaties verduidelijken, met het oog op het optimaliseren van de operationele werking tussen de verschillende actoren.

325 Verslag van de bijzondere commissie belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel, 12 juni 2023, *Doc. Parl.*, Kamer, DOC 55 2530/002.

326 Beleidsnota Asiel & Migratie, 24 april 2025, *Doc. parl.*, Kamer, zitting 2024-2025, DOC 56-0856/038, p. 18. In de beleidsnota Justitie is er daarentegen geen bijkomende informatie beschikbaar, terwijl justitie de motor van de strijd tegen mensenhandel moet blijven.

327 Zie voor de samenstelling, werking en opdrachten van de huidige Interdepartementale Cel de artikelen 4 tot 11*ter* van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Deze cel wordt voorgezeten door de minister van Justitie en bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken ministers en administraties, evenals uit diverse (terrein)actoren. Haar opdracht bestaat onder meer uit het mogelijk maken van een doeltreffende coördinatie tussen de betrokken departementen en het formuleren van voorstellen voor acties. De cel komt minstens twee keer jaar samen en heeft een bureau, het uitvoerend orgaan, dat maandelijks vergadert.

elkaar afgestemd moeten worden". Tot slot moet er een crisisplan worden uitgewerkt, in overleg met de bevoegde partners en de gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers, dat geactiveerd zal worden bij de plotse instroom van grote groepen mogelijke slachtoffers.

Myria heeft al de gelegenheid gehad om deze aanbeveling van de parlementaire commissie in een vorig jaarverslag in detail te analyseren.[328] Hoewel Myria het eens is met het idee dat eenmaking en coördinatie van het werkveld noodzakelijk zijn in de strijd tegen mensenhandel, naast een voortdurende en gestage verbetering van de beeldvorming van het fenomeen, uit het enig voorbehoud wat de implementatie van een dergelijke "megastructuur" betreft. Myria vraagt zich ook af of dat een echte oplossing zou zijn voor de vastgestelde coördinatieproblemen op het terrein.

Gezien de vermoedelijke veelheid aan opdrachten van dat nationale coördinatiecentrum rijzen er meerdere vragen over de uitrol. Er bestaat bijvoorbeeld al een centraal aanmeldpunt voor slachtoffers.[329] Bovendien verzekeren de opvangcentra zeven dagen op zeven en 24 uur op 24 permanenties. Zou het nieuwe centrum die bestaande lijn integreren? Of zou men een bijkomend orgaan creëren? Zullen de opvangcentra meer middelen krijgen?

Het doel om dankzij het nationale Coördinatiecentrum, dat ook als een operationeel informatie- en analysecentrum zou fungeren, een actueel beeld van de fenomenen mensenhandel en mensensmokkel te krijgen is lovenswaardig. Blijft de vraag hoe dat aspect concreet kan worden uitgewerkt. Een dergelijk geïntegreerd analysecentrum zou heel interessant zijn, op voorwaarde dat de fouten uit het verleden niet worden herhaald. Toen de Interdepartementale Coördinatiecel opgericht werd, was het immers ook gepland dat er een Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (IAMM) zou komen, onder de voogdij van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, een digitaal informatienetwerk op basis van relevante anonieme gegevens afkomstig van verschillende partners.[330] Dat IAMM had als opdracht het inzamelen, centraliseren, beheren, overdragen en analyseren van geanonimiseerde gegevens die nuttig zijn in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel.[331] Dat centrum is er evenwel nooit gekomen, vooral wegens het ontbreken van duidelijkheid en overeenstemming over zijn doel (strategisch of operationeel), het budget en de gegevensverwerking in de context van de bescherming van de privacy. Als de regering een dergelijk project opnieuw zou willen opstarten, dient men er hoe dan ook middelen en personeel voor vrij te maken.

Tot slot, met het oog op de interdepartementale en intrafederale coördinatie, pleit Myria voor een dynamisering van de werking van de huidige cel en de verbetering van haar efficiëntie.

Een ander punt van het regeerakkoord bepaalt dat de **financiering van de gespecialiseerde centra** voor de opvang en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel zal worden **herbekeken en indien nodig geoptimaliseerd**, ook wat betreft het aantal opvangplaatsen, en dat in overleg met de deelstaten.[332] Myria vindt dat punt van het regeerakkoord positief, indien het gaat om het vinden van oplossingen voor opvang in noodsituaties of de verhoging van het aantal opvangplaatsen.

Een ander punt van het akkoord, nog altijd in het hoofdstuk "Asiel en migratie", heeft betrekking op **kwetsbare profielen en in het bijzonder minderjarigen**. De regering wenst in dat kader "maatregelen (te nemen) om de netwerken van mensenhandel en -smokkel snel en doelgericht op te rollen, maar ook om minderjarige slachtoffers beter te beschermen en te begeleiden". Ze wil daartoe het statuut en de bescherming van minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel aanpassen en uitbreiden naar slachtoffers van kindhuwelijken. Voor die niet-begeleide minderjarigen zou er ook een aparte beveiligde opvangstructuur worden opgezet. Myria verwelkomt deze maatregelen voor een betere bescherming van minderjarige slachtoffers. Het heeft evenwel vragen bij het geplande type wijziging van het statuut en bij het statuut van het nieuwe centrum dat zal worden opgericht: zal men de middelen van de bestaande centra, zoals Esperanto in Wallonië, versterken? Of is het de bedoeling om een nieuwe structuur op te zetten die afhangt van Fedasil? Myria beveelt hoe dan ook een kleinschalige structuur aan,

328 Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2023, Een keten van verantwoordelijkheden*, pp. 76-78.

329 Het betreft een website genoemd *Stop Human Trafficking* en een gecentraliseerde telefoonlijn. De website is in dertien talen beschikbaar en levert informatie over de vormen en de indicatoren van mensenhandel, samen met de contactgegevens van de drie gespecialiseerde opvangcentra. Dat meldpunt mensenhandel werkt als een hotline voor slachtoffers of voor personen die een mogelijk geval van mensenhandel willen signaleren. Het wordt door de drie centra beheerd en gefinancierd door Justitie.

330 Zie artikelen 12 tot 20 van het koninklijk besluit van 16 mei 2004.

331 Artikel 14 van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2004.

332 Het Vlaams Regeerakkoord (p. 126) vermeldt dit aspect ook. Het beoogt om de financiering van de psychosociale ondersteuning en de opvang van slachtoffers van mensenhandel te verduidelijken.

zoals het al in het verleden heeft aanbevolen,[333] en wat ook de bijzondere parlementaire commissie heeft bepleit. In haar beleidsnota verklaart de bevoegde minister in dit verband dat er een overleg zal plaatsvinden met Fedasil en de deelstaten "om zowel qua opvang als begeleiding de noden te bepalen zodat de opvang aan alle noodzakelijke criteria zal voldoen"[334].

Tot slot wordt mensenhandel ook genoemd bij de vormen van fraude die de regering wil bestrijden.[335]

Andere maatregelen die in het regeerakkoord worden vermeld zijn eveneens interessant voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel: de prioriteit die wordt gegeven aan de strijd tegen seksuele uitbuiting, en een reeks maatregelen ten gunste van slachtoffers (zoals het Salduz-systeem dat zou worden uitgebreid naar slachtoffers van ernstige geweldsdelicten en zedenfeiten, en de mogelijkheid om gratis psychologische ondersteuning te krijgen).[336]

Daarnaast wil de regering **mensensmokkel aanpakken** met een aangepast vervolgingsbeleid en een multidisciplinaire aanpak. De beleidsnota van de minister van Justitie preciseert in dit verband dat er met het College van procureurs-generaal zal worden samengewerkt "om ervoor te zorgen dat het strafrechtelijk beleid volkomen doelmatig is in de strijd tegen met name de smokkelnetwerken van transmigranten op snelwegparkings, in havens en op vliegvelden".[337]

Sekswerk onder arbeidsovereenkomst: goedkeuring van de koninklijke besluiten en eerste erkenningen van werkgevers

In zijn vorige jaarverslag[338] besprak Myria de onlangs goedgekeurde autonome wet die het organiseren van de prostitutie van een ander in het kader van een arbeidsovereenkomst toestaat.[339] De wet moest evenwel nog worden aangevuld met koninklijke besluiten voor haar inwerkingtreding op 1 december 2024. Zo werden er twee koninklijke besluiten goedgekeurd. Het ene preciseert welke inspectiediensten bevoegd zijn voor de controle van de bepalingen van de wet,[340] het andere detailleert de bijkomende voorwaarden die de werkgever moet respecteren op het vlak van veiligheid, gezondheid, welzijn en kwaliteit van het werk voor sekswerkers.[341]

Voorts is de verplichting voor de werkgever om een voorafgaande erkenning te verkrijgen een essentiële voorwaarde voor de tewerkstelling van sekswerkers onder een arbeidsovereenkomst.[342] Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag (september 2025) werden er al vier erkenningen verleend.[343]

---

333 Zie met name aanbeveling 12 van het *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2023, Een keten van verantwoordelijkheden* van Myria, p. 181.

334 Beleidsnota Asiel & Migratie, 24 april 2025, *Doc. parl.*, Kamer, zitting 2024-2025, DOC 56-0856/038, p. 16.

335 Bijvoorbeeld door de rol van de SIOD te actualiseren en te versterken (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst).

336 Zie in dit verband ook de beleidsnota Justitie van 22 april 2025, *Doc. parl.*, Kamer, zitting 2024-2025, DOC 56-0856/017, pp. 4-9.

337 Beleidsnota Justitie, 22 april 2025, *Doc. parl.*, Kamer, zitting 2024-2025, DOC 56-0856/017, p. 40

338 Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2024, Sekswerk uit Latijns-Amerika, een carrousel met risico's*, pp. 63-65.

339 Wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 6 juni 2024. Meerdere organisaties hebben evenwel een beroep tot vernietiging van deze wet bij het Grondwettelijk Hof ingediend.

340 Het betreft de sociaal inspecteurs van het Toezicht op de Sociale Wetten en het Toezicht op het Welzijn op het Werk van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, en de sociaal inspecteurs van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid: Zie het koninklijk besluit van 12 september 2024 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juli 2011 tot uitvoering van de artikelen 16, 13°, 17, 20, 63, 70 en 88 van het Sociaal Strafwetboek en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht, met het oog op de uitvoering van de artikelen 7, §3, en 19 van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 3 oktober 2024.

341 Koninklijk besluit van 20 oktober 2024 tot vaststelling van de bijkomende erkenningsvoorwaarden in uitvoering van artikel 17, tweede lid van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 12 november 2024.

342 Art. 11 tot 16 van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst.

343 Ministerieel besluit van 2 juli 2025 tot erkenning van de onderneming Vanhimo Zen BV als werkgever van sekswerkers in de zin van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 8 juli 2025; Ministerieel besluit van 22 september 2025 tot erkenning van de onderneming BV Bij Sofie als werkgever van sekswerkers in de zin van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 26 september 2025; Ministerieel besluit van 22 september 2025 tot erkenning van de onderneming Dreams Thulin BV als werkgever van sekswerkers in de zin van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS,* 26 september 2025; Ministerieel besluit van 23 september 2025 tot erkenning van de onderneming BV Jdob als werkgever van sekswerkers in de zin van de wet van 3 mei 2024 houdende bepalingen betreffende sekswerk onder arbeidsovereenkomst, *BS*, 26 september 2025.