

Hoofdstuk 1

Recente ontwikkelingen van het juridische en politieke kader

1. Ontwikkelingen van het Europese juridische en politieke kader

1.1. | Mensenhandel

Op Europees niveau waren er in 2022 twee markante gebeurtenissen. Ten eerste was er de publicatie van het derde evaluatieverslag van de Expertengroep van de Raad van Europa (GRETA) over de toepassing door België van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel. Ten tweede was er de indiening door de Europese Commissie van een voorstel tot herziening van de EU-richtlijn 2011/36 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

1.1.1. | Evaluatieverslag van de GRETA over de uitvoering door België van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel

Op 20 oktober 2022 publiceerde de Expertengroep van de Raad van Europa inzake de bestrijding van

mensenhandel (GRETA) zijn derde evaluatieverslag over België³⁸², gewijd aan de toegang tot de rechter en effectieve rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel. Daarbij lag de nadruk op de uitvoering van de bepalingen van het Verdrag die de materiële en procedurele verplichtingen instellen op het gebied van de toegang tot de rechter voor slachtoffers. In het verslag werd de vooruitgang beoordeeld die België heeft geboekt in de strijd tegen mensenhandel sinds het vorige evaluatieverslag van 16 november 2017.³⁸³

In het licht van deze derde evaluatiecyclus wijdde Myria in zijn jaarverslag van 2019 de focus aan de toegang tot juridische bijstand en de bescherming van slachtoffers.³⁸⁴ De GRETA heeft overigens veel lof voor de diepgaande en uitgebreide verslagen van Myria, die een belangrijk instrument vormen voor onderzoek en actie op het gebied van mensenhandel.³⁸⁵

De GRETA verwelkomt een aantal positieve veranderingen die hebben plaatsgevonden sinds zijn laatste evaluatieverslag, in het bijzonder de goedkeuring van de wet van 22 mei 2019 die het niet-bestaftingsbeginsel voor slachtoffers van mensenhandel verankerde in het Belgische Strafwetboek.³⁸⁶ De groep is evenwel van mening dat de autoriteiten aanvullende maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat dit beginsel in de praktijk wordt toegepast, met name ten aanzien van minderjarige slachtoffers die onder dwang strafbare feiten hebben gepleegd.³⁸⁷

382 GRETA, Evaluation report Belgium, *Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, derde evaluatieperiode, 20 oktober 2022.

383 Voor een kort overzicht, zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2018, Minderjarig, in hoogste nood*, pp. 72-73.

384 Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019, Slagkracht voor slachtoffers*, deel 2.

385 GRETA, Evaluatieverslag België, § 17.

386 Dit principe is verankerd in de nieuwe §5 van artikel 433quinquies: "Het slachtoffer van mensenhandel dat betrokken is bij misdrijven als rechtstreeks gevolg van zijn uitbuiting loopt geen straf op voor deze misdrijven". Voor een korte analyse, zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019, Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 99-101.

387 GRETA, Evaluatieverslag België, §§ 113 tot 122.

Toch blijven er volgens de GRETA nog een aantal uitdagingen. In het verslag wordt er immers op gewezen dat vermoedelijke slachtoffers beter moeten worden geïnformeerd over hun rechten, de stappen die ze moeten nemen en de gevolgen van hun identificatie als slachtoffers van mensenhandel, met name door de informatie-instrumenten voor minderjarige slachtoffers verder uit te bouwen.³⁸⁸

Een ander aandachtspunt betreft de effectieve toegang tot een schadevergoeding.³⁸⁹ De GRETA is van oordeel dat aanvullende maatregelen nodig zijn, waaronder het herzien en vereenvoudigen van de criteria voor toegang tot juridische bijstand en het zorgen voor voldoende financiering voor de gespecialiseerde centra die slachtoffers van mensenhandel in rechte vertegenwoordigen die niet voor juridische bijstand in aanmerking komen. Daarnaast moeten de criteria voor toegang tot het Slachtofferfonds worden herzien.

Bovendien dringt de GRETA er bij de Belgische autoriteiten op aan om voldoende personele en budgettaire middelen toe te wijzen aan de politie-eenheden die instaan voor de bestrijding van mensenhandel en aan de arbeidsinspectie, zodat zij in staat zijn hun opdracht effectief en proactief uit te voeren.

Tot slot is de GRETA bezorgd over het beperkte aantal kinderen dat wordt geïdentificeerd als slachtoffers van mensenhandel en roept hij de autoriteiten op om de opleiding van professionals op het terrein te verbeteren en de hulpverlening aan niet-begeleide minderjarigen te versterken.³⁹⁰

1.1.2. | Voorstel voor een richtlijn inzake mensenhandel tot wijziging van richtlijn 2011/36/EU

Op 19 december 2022 heeft de Commissie een voorstel tot herziening van de richtlijn van 2011 inzake de bestrijding van mensenhandel voorgesteld.³⁹¹

De Commissie had een evaluatie van de richtlijn van 2011³⁹² en een effectbeoordeling³⁹³ uitgevoerd. Ze had ook verschillende raadplegingen gehouden.

In haar evaluatie stipte zij aan dat de richtlijn daadwerkelijk heeft bijgedragen tot de bestrijding van mensenhandel binnen de Unie, met name door bij te dragen tot een grotere harmonisatie van het strafrecht in de lidstaten. De Commissie voegde er evenwel aan toe dat er nog problemen bleven bestaan op verschillende niveaus: de interpretatie van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel was in de lidstaten niet altijd gelijk, en vooral de uitvoering van de richtlijn was problematisch, met name wat de bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers betreft.³⁹⁴ Daarnaast werden er ook lacunes vastgesteld op het vlak van onderzoek en vervolging, met name met betrekking tot het versterken van de capaciteit van rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten om financiële onderzoeken uit te voeren of om in te spelen op de toenemende digitalisering van mensenhandel.

Een gevoelig punt tot slot was de vaststelling dat de effectiviteit van de richtlijn beperkt was wat het terugdringen van de vraag langs wetgevende weg betreft, vanwege de niet-omzetting of de heel verschillende benaderingen door de lidstaten van de facultatieve bepaling om het wetens en willens gebruikmaken van de afgedwongen diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. Uit de evaluatie bleek dat belanghebbenden verdeeld waren over de effectiviteit van deze maatregel voor het terugdringen van de vraag.³⁹⁵

388 *Ibid.*, §§ 31 tot 46.

389 *Ibid.*, §§ 73 tot 93.

390 *Ibid.*, §§ 195 tot 210.

391 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.

392 Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Evaluation of the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 19 december 2022, SWD(2022) 427 final. Een samenvatting van de evaluatie (SWD(2022) 428 final) is ook beschikbaar (in het Frans, Engels en Duits).

393 Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Impact assessment report accompanying the document proposal for a directive of the European parliament and of the council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 19 december 2022, SWD(2022) 425 final. Een beknopte versie is ook beschikbaar.

394 Met name inzake de toepassing van de beginselen van niet-vervolgning en niet-bestrafing, het verlenen van gerichte bijstand en ondersteunende diensten om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van bijzonder kwetsbare slachtoffers, waaronder kinderen, en toegang tot schadeloosstelling.

395 De evaluatie toonde dus aan dat het vaak moeilijk is om bewust gebruik te bewijzen, zelfs als de gegevens niet toelaten om te concluderen dat de verwijdering van de vereiste inzake bewust gebruik leidt tot een hoger aantal vervolgingen en veroordelingen.

Uit de uitgevoerde effectbeoordeling bleek dat een combinatie van wetgevende en niet-wetgevende maatregelen het meest efficiënt zou zijn om het huidige kader te verbeteren.

Het voorstel van de Commissie is gericht op verschillende punten. Dit zijn de voornaamste:

- toevoeging van gedwongen huwelijken als een bijzondere vorm van geweld tegen vrouwen en meisjes, en van illegale adoptie aan de lijst van handelingen die ten minste als uitbuiting moeten worden aangemerkt;
- toevoeging van een expliciete verwijzing naar de online dimensie voor strafbare feiten op het gebied van mensenhandel;
- invoering van een verplichte sanctieregeling voor rechtspersonen, zodat maatregelen zoals uitsluiting van voordelen, steun of subsidie kunnen worden uitgesproken, evenals de tijdelijke of permanente sluiting van de vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van strafbare feiten;
- het formeel instellen van nationale verwijzingsmechanismen en nationale contactpunten voor de doorverwijzing van slachtoffers: deze nemen op nationaal niveau heel verschillende vormen aan. Het doel is om de doorverwijzing van slachtoffers te verbeteren, vooral in grensoverschrijdende zaken.
- strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een dergelijk strafbaar feit. Dat om de vraag te ontmoedigen en daarmee de effectiviteit van de preventie en het bestrijden van mensenhandel te vergroten.³⁹⁶
- verplichting om jaarlijks gegevens te verzamelen en te rapporteren over indicatoren op het gebied van mensenhandel: de gegevensverzameling onder leiding van Eurostat zou veel breder en frequenter zijn (jaarlijks in plaats van om de twee jaar zoals nu).

Op het moment dat de redactie van dit verslag afgesloten wordt (augustus 2023), heeft de Raad het voorstel goedgekeurd, maar het Europees Parlement heeft nog geen standpunt ingenomen.

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

Op de dag van de indiening van haar voorstel tot herziening van de richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel (19 december 2022) publiceerde de Europese Commissie eveneens haar vierde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel.³⁹⁷ In het verslag worden de ontwikkelingen tussen 2019 en 2022 behandeld en worden de statistieken voor de periode 2019-2020 geanalyseerd.³⁹⁸ Het verslag benadrukt, in het verlengde van het vorige, de impact van de COVID-19-pandemie op mensenhandel. Zo zorgden de COVID-19-beperkingen en de *lockdowns* in deze periode ervoor dat slachtoffers meer geïsoleerd raakten, soms samen met de mensenhandelaars in kwestie. De identificatie van slachtoffers werd complexer, evenals hun doorverwijzing naar diensten voor bijstand, ondersteuning en bescherming en hun toegang tot justitie. Daarnaast heeft de COVID-19-pandemie de verschuiving van criminele activiteiten naar de digitale omgeving aanzienlijk versneld.

Tot slot was er in de verslagperiode ook de sterke impact van de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, die begon op 24 februari 2022 en leidde tot een massale instroom in de EU van mensen die de oorlog ontvluchtten, van wie 90% vrouwen en kinderen. Het risico op mensenhandel werd van het begin af bijzonder groot geacht.

Voor de periode 2019-2020 werden er 14.311 slachtoffers van mensenhandel geregistreerd binnen de EU, een iets hoger aantal dan het aantal in de vorige periode van twee jaar (14.145). Terwijl vrouwen en meisjes nog altijd de meerderheid (63%) van alle geregistreerde slachtoffers in de EU uitmaken, is het aandeel mannelijke slachtoffers (33%) toegenomen. EU-burgers maakten 53% van de slachtoffers uit, onderdanen van derde landen 43%. Tot slot waren 37% van alle geregistreerde slachtoffers burgers van het land waarin zij waren geregistreerd (binnenlandse mensenhandel).

Seksuele uitbuiting blijft de meest voorkomende vorm van mensenhandel binnen de EU (51%). In het verslag wordt er aangestipt dat technologie daarbij op grote schaal wordt gebruikt als middel om slachtoffers te

³⁹⁶ Myria kon tijdens de publieke raadpleging van de Commissie over dit onderwerp zijn terughoudendheid uiten over de goedkeuring van een dergelijke maatregel, die contraproductief zou zijn in de strijd tegen mensenhandelaars. Zie ook Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2021, Zichtbaar onzichtbaar*, pp. 35-36. De effectiviteit van een dergelijke maatregel in de strijd tegen mensenhandel werd ook door anderen in twijfel getrokken. Zie *La Strada International, The Impact of Criminalising the 'Knowing Use' on Human Trafficking, policy paper*, december 2022.

³⁹⁷ 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 zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (vierde verslag), 19 december 2022, COM(2022) 736 final.

³⁹⁸ Deze statistieken zijn beschikbaar in het werkdokument (*staff working document*) van de diensten van de Commissie ter aanvulling van het verslag.

ronselen, aan te prijzen en om hen seksueel uit te buiten. Nigeria is nog altijd een van de voornaamste landen van herkomst bij mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, maar daarnaast is er een toenemend aantal vrouwen en trans(gender) personen uit Zuid-Amerika het slachtoffer van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.³⁹⁹ De 'loverboy'-methode wordt vaak aangehaald als manier om slachtoffers te ronselen.

Wat mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting betreft, is er een aanzienlijke toename tijdens de referentieperiode (met 15%).⁴⁰⁰ Deze vorm van mensenhandel treft vooral mannen (66%). De criminele netwerken zijn voornamelijk actief in bedrijven die met een grote hoeveelheid contant geld werken en die een groot aantal laagbetaalde werknemers in dienst hebben, evenals seizoenarbeiders. Deze risicosectoren gaan van landbouw, bouw en bosbouw tot voedselverwerking, assemblage, horeca, detailhandel, carwashes, schoonheids- en schoonmaakdiensten, vervoer, huishoudelijk werk en huishoudelijke hulp. Ook hier valt op dat mensenhandelaars hun slachtoffers alsmat vaker online ronselen. De lidstaten benadrukten de bijzondere kwetsbaarheid van migranten voor deze vorm van uitbuiting.

Wat de andere vormen van uitbuiting betreft, wordt er melding gemaakt van gevallen van mensenhandel voor illegaal draagmoederschap en gedwongen zwangerschap, waarbij vrouwen worden gerekruteerd om hun pasgeborenen weg te geven op basis van de belofte dat zij vergoed zullen worden of om deel te nemen aan een programma voor illegaal draagmoederschap.

Positief is dat de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de periode 2019-2022 aanzienlijk is geïntensiveerd, zowel op EU- als op internationaal niveau. Ondanks de gemaakte vorderingen op het gebied van grensoverschrijdende rechtshandhaving en justitiële samenwerking, blijft het aantal vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaars evenwel laag.

Toch is het zo dat er op meerdere fronten vooruitgang is geboekt. Zo hebben de lidstaten verschillende strategieën ingevoerd om gevallen van mensenhandel op te sporen die mogelijk zijn gemaakt door technologie. Het gaat onder meer om internetbewaking (zowel het zichtbare internet als het *dark web*), in combinatie

met de onmiddellijke analyse van inlichtingen uit open bronnen, de oprichting van een cybereenheid die gespecialiseerd is in de bestrijding van mensenhandel en de inzet van "cyberpatrouilles".

Daarnaast hebben de lidstaten stappen ondernomen om in toenemende mate en beter gebruik te maken van financiële onderzoeken bij mensenhandel, en zijn er initiatieven genomen om de informele of formele doorverwijzingsmechanismen voor slachtoffers op nationaal vlak te verbeteren.

1.1.3. | Andere maatregelen

Op Europees niveau zijn er eveneens andere maatregelen aangenomen of voorgesteld die van invloed kunnen zijn op de strijd tegen mensenhandel.

Wet inzake digitale diensten

De Europese Unie heeft een uitgebreid geheel van nieuwe regels⁴⁰¹ aangenomen inzake de verantwoordelijkheden van de digitale diensten die als tussenpersonen fungeren binnen de EU om consumenten te verbinden met goederen, diensten en content. In dat verband gaat het onder meer om onlineplatformen.

Deze wetgeving inzake digitale diensten⁴⁰² is met name een hulpmiddel om online content met betrekking tot mensenhandel te identificeren, te controleren en te verwijderen. Ze introduceert een zorgplicht voor intermediaire dienstverleners, zoals onlineplatformen, om illegale en schadelijke online content tegen te gaan.

Voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen

De Commissie heeft een nieuwe richtlijn voorgesteld betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen.⁴⁰³ Deze moet de capaciteit van de bevoegde autoriteiten versterken om vermogensbestanddelen te identificeren, te bevriezen en te beheren, en de confiscatiemogelijkheden versterken en uitbreiden tot alle relevante criminele activiteiten, al dan niet van criminele organisaties. De richtlijn zou met name van toepassing zijn op mensenhandel.

399 Dat is ook een vaststelling van Myria in dit deel, hoofdstuk 3, punt 2.1.2.

400 Het verslag wijst erop dat deze vorm van uitbuiting ondergerapporteerd is, wat betekent dat het werkelijke aantal slachtoffers waarschijnlijk veel hoger ligt.

401 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

402 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening of *Digital Services Act*) (PB, L 277 van 27 oktober 2022, p. 1). Deze verordening trad in werking op 16 november 2022. Ze is rechtstreeks van toepassing in de hele EU vanaf 17 februari 2024.

403 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, 25 mei 2022, COM/2022/245 final.

Verantwoordelijkheid van bedrijven⁴⁰⁴

In overeenstemming met de EU-strategie inzake mensenhandel⁴⁰⁵ heeft de Commissie meerdere maatregelen genomen om de verantwoordelijkheid van bedrijven aan te pakken om de vraag terug te dringen en potentiële gevallen van mensenhandel in hun activiteiten en toeleveringsketens op te sporen.

In juli 2021 publiceerden de Commissie en de Europese dienst voor extern optreden richtsnoeren om EU-bedrijven te helpen passende maatregelen te nemen om het risico van dwangarbeid aan te pakken in hun activiteiten en toeleveringsketens.⁴⁰⁶

Daarnaast werd de richtlijn over niet-financiële rapportering (NFRD)⁴⁰⁷ in 2022 herzien, wat resulteerde in de richtlijn met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen⁴⁰⁸. Onder deze nieuwe richtlijn moeten grotere ondernemingen in de EU rapporteren over de effecten van hun activiteiten op het milieu en de eerbieding van mensenrechten.

Op dat gebied formuleerde de Commissie overigens eveneens een richtlijn voor bedrijven inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van duurzaamheid.⁴⁰⁹ Deze richtlijn bepaalt een horizontaal kader om bedrijven die binnen de EU actief zijn aan te moedigen om bij te dragen aan de eerbieding van de mensenrechten en het milieu in hun eigen activiteiten en via hun hele waardeketen. Dat kunnen ze doen door hun negatieve effecten op het vlak van mensenrechten, waaronder mensenhandel, te identificeren, te voorkomen, te verminderen en te verantwoorden.

Tot slot heeft de Commissie op 14 september 2022 een voorstel voor een verordening gelanceerd die met dwangarbeid vervaardigde producten verbiedt op de markt van de Unie.⁴¹⁰

1.2. | Mensensmokkel

Op Europees niveau verdienen enkele maatregelen inzake mensensmokkel een vermelding.⁴¹¹ Zo stelde de Europese Commissie eind 2022 twee actieplannen voor om de toenemende irreguliere migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute en de Westelijke Balkanroute aan te pakken. Het actieplan voor de Westelijke Balkan⁴¹² is opgebouwd rond twintig operationele maatregelen en vier prioritaire pijlers: het beheer van de grenzen verbeteren; de smokkel van migranten bestrijden; de samenwerking bevorderen voor readmissie en terugkeer; het visumbeleid van de verschillende staten op elkaar afstemmen. Het actieplan voor het centrale Middellandse Zeegebied⁴¹³ zet vooral in op het versterken van de samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties en op een betere coördinatie van opsporings- en reddingsoperaties. Bovendien lanceerde de Europese Commissie in 2022, in het kader van de wereldwijde partnerschappen van de EU inzake migratie met de landen langs de irreguliere migratieroutes naar de EU, een aantal operationele partnerschappen op maat met Marokko, Niger en de Westelijke Balkanlanden om mensensmokkel tegen te gaan.⁴¹⁴

404 Voor meer details hieromtrent, zie deel 1, hoofdstuk 3.

405 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025, 14 april 2021, COM (2021) 171 final.

406 Europese Commissie, *Nieuwe EU-richtsnoeren helpen ondernemingen dwangarbeid in toeleveringsketens te bestrijden*.

407 Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen, PB L 330 van 15 november 11 2014, pp. 1-9.

408 Richtlijn 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen, PB L 322 van 16.12.2022, pp. 15-80. Deze moet worden omgezet door de lidstaten tegen 6 juli 2024.

409 Zie het hoofdstuk in de focus van dit verslag over *due diligence* inzake mensenrechten in de strijd tegen economische uitbuiting en mensenhandel: deel 1, hoofdstuk 3, punt 2.

410 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.

411 Bron: Europees Migratienetwerk (EMN), *Annual report on Migration and asylum 2022*, juli 2023.

412 Europese Commissie, *EU Action Plan for the Western Balkans*, 5 december 2022.

413 Europese Commissie, *EU Action Plan for the Central Mediterranean*, 21 november 2022.

414 Europese Commissie, *EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives*, 12 december 2022.

2. Ontwikkelingen van het Belgische juridische en politieke kader

Op Belgisch niveau betrof het voornaamste nieuws de werkzaamheden van de Bijzondere commissie mensenhandel en mensensmokkel binnen het parlement.

2.1. | Bijzondere parlementaire commissie mensenhandel en mensensmokkel

2.1.1. | Context en opdrachten

Zoals in het vorige jaarverslag⁴¹⁵ vermeld werd, werd er in februari 2022 binnen het parlement een Bijzondere commissie opgericht belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel. De Bijzondere commissie was samengesteld uit dertien vaste leden en evenveel plaatsvervangers, die aangeduid werden door de Kamer volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties. De oprichting van deze commissie speelde in op het punt binnen het regeerakkoord om van deze criminele fenomenen een prioriteit te maken en de strijd daartegen op te voeren.⁴¹⁶

De parlementaire commissie werd ermee belast om een balans op te maken van de actuele situatie inzake de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, de geldende wettelijke bepalingen met het oog op zowel de vervolging van daders als de bescherming van slachtoffers te evalueren en de internationale samenwerking in de strijd tegen mensenhandel te onderzoeken. Voorts moest zij bijzondere aandacht besteden aan het lot van minderjarigen en andere kwetsbare profielen. Tot slot diende ze een verslag⁴¹⁷ in te dienen met conclusies en eventuele aanbevelingen.

De commissie begon haar werkzaamheden op 9 maart 2022 en sloot die af op 31 mei 2023, waarbij zij tweemaal een verlenging kreeg.⁴¹⁸

Bij haar werkzaamheden werd ze begeleid door twee deskundigen, een Nederlandstalige en een Franstalige. De commissie organiseerde 23 hoorzittingen, waarin tal van deskundigen en diensten aan bod kwamen.⁴¹⁹ Naast de minister van Justitie hadden de gehoorde instanties en personen verschillende achtergronden (federaal, lokaal of internationaal): institutionele actoren waaronder het coördinerende orgaan voor het beleid inzake mensenhandel⁴²⁰, politiediensten⁴²¹, arbeidsinspecties⁴²², magistraten, gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel en minderjarigen, actoren uit het maatschappelijke middenveld⁴²³ en actoren die werken met minderjarigen⁴²⁴, advocaten, vakbonden, academici, Europese en internationale instanties⁴²⁵, en een Nederlandse actor op het gebied van de bestrijding van mensenhandel⁴²⁶. Ook Myria werd, in zijn hoedanigheid van onafhankelijk nationaal rapporteur mensenhandel, tweemaal gehoord.⁴²⁷

415 Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2022, Gebonden door schuld*, p. 56.

416 Regeerakkoord van 30 september 2020, punt 6.2.2.: "De strijd tegen zowel mensenhandel als mensensmokkel wordt opgevoerd. (...) Daartoe worden wetgeving en beleid doorgelicht in een parlementaire commissie of werkgroep".

417 *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, zitting 2022-2023, Doc. 55-2530/002.

418 Het mandaat van de Bijzondere commissie was aanvankelijk voor acht maanden. Ze vroeg de Conferentie van voorzitters tweemaal om een verlenging, wat werd aanvaard. Het mandaat werd eerst verlengd tot 31 maart 2023 en vervolgens tot 1 juni 2023: zie het verslag van de Bijzondere commissie, *op. cit.*, Doc 55-2530/002, p. 7.

419 63 individuele deskundigen van in totaal 46 organisaties of instellingen werden gehoord. De integrale verslagen van de hoorzittingen die door de geïnterviewde instanties/personen beschikbaar worden gesteld zijn als bijlage bij het verslag van de commissie gevoegd en online beschikbaar op de website van de Kamer: zie bijlage 4 bij het verslag van de Bijzondere commissie, *op. cit.*, pp. 295-297.

420 Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, Fedasil, Dienst Vreemdelingenzaken.

421 De volgende instanties/personen werden gehoord: de dienst mensenhandel van de centrale Directie zware en georganiseerde criminaliteit van de federale gerechtelijke politie (DJSOC), leden van de federale gerechtelijke politie, van de lokale politie (Brussel en Luik), scheepvaart, spoorwegen, wegverkeer, luchthavenpolitie, grenscontrole. Daarbij valt op dat geen enkel lid van de lokale of federale gerechtelijke politie van een groot arrondissement als Antwerpen werd gehoord.

422 Alleen de inspectiediensten van de RSZ werden gehoord.

423 Fairwork, ECPAT, Conseil des Femmes francophones de Belgique, Stichting Samilia, UTSOPI (vertegenwoordiger van sekswerkers), Sister's House (opvang vrouwelijke migranten), Klaprozen vzw.

424 *Délégué général aux droits de l'enfant* van de Federatie Wallonië-Brussel en Child Focus.

425 Europese coördinatrice van de strijd tegen mensenhandel, Raad van Europa, Eurojust, IAO.

426 Comensha (Nederland).

427 Op 25 april 2022 tijdens de eerste hoorzitting en op 6 februari 2023 tijdens de laatste hoorzitting om er, samen met de actoren die Myria gegevens verstrekken, een beknopt cijferverslag te presenteren over de fenomenen van mensenhandel en mensensmokkel in de afgelopen tien jaar.

Na afloop van de hoorzittingen legden de deskundigen hun verslag met een dertigtal aanbevelingen voor aan de parlementaire commissie.⁴²⁸ Op 31 mei 2023 hebben de leden van de commissie evenwel op voorstel van de meerderheid hun eigen pakket aanbevelingen aangenomen, gebaseerd op een nieuwe structuur en, inhoudelijk, op zowel de verslagen van de hoorzittingen als die van de deskundigen. Dat pakket werd op 15 juni 2023 gestemd in een plenaire vergadering van de Kamer.⁴²⁹

2.1.2. | Analyse van de voornaamste aanbevelingen

De parlementaire commissie nam niet minder dan 100 aanbevelingen aan⁴³⁰, veel meer dan wat de deskundigen aanvankelijk hadden voorgesteld. Daarnaast werden veel van de door hen voorgestelde aanbevelingen niet overgenomen door de commissie: met name het absoluut voorrang geven aan de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting, het herverdelen van de beschikbare middelen en capaciteit⁴³¹, en een reeks voorgestelde maatregelen om bedelarij binnen Romagezinnen aan te pakken.⁴³²

De aanbevelingen van de commissie hebben betrekking op zowel structurele als operationele aspecten (en dat zowel op het gebied van onderzoek en vervolging als op dat van de hulp aan slachtoffers). Er wordt ook bijzondere aandacht besteed aan minderjarigen. Daarnaast worden er maatregelen voorgesteld om de strijd tegen mensensmokkel te verbeteren. Tot slot worden er aanbevelingen gedaan die ruimer zijn dan het domein van mensenhandel. Tijdens de werkzaamheden van de parlementaire commissie kwam immers de Borealis-zaak aan het licht, vernoemd naar het bedrijf waar meer dan honderd vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel werden gedetecteerd.⁴³³ Deze zaak beïnvloedde dan ook sterk de werkzaamheden van de commissie en deed de focus verschuiven naar mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.

De voornaamste aanbeveling van de commissie betreft evenwel de oprichting van een nieuwe structuur ter observatie en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

Hieronder bespreekt Myria de voornaamste aanbevelingen uit het verslag.

a. Voornaamste structurele aanbeveling: oprichting van een nationaal coördinatiecentrum ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel

De voornaamste structurele aanbeveling van de parlementaire commissie betreft de oprichting van een nationaal coördinatiecentrum voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, een instelling onder het gezag van de minister van Justitie. Dat houdt een herziening in van het koninklijk besluit van 16 mei 2004.⁴³⁴

Deze structuur zou het huidige coördinatieorgaan (de Interdepartementale Coördinatiecel) en het Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (IAMM) integreren, waarvan de oprichting, hoewel die vastgelegd was in het koninklijk besluit van 2004, jammer genoeg niet is doorgegaan.⁴³⁵ Ook zou dat centrum nieuwe opdrachten krijgen.

Het nieuwe coördinatiecentrum, dat geïnspireerd is op het Nederlandse model⁴³⁶, zou een operationele opdracht hebben (centraal aanmeldpunt voor slachtoffers), naast een opdracht op het vlak van informatie en analyse (met name de aard en de omvang van mensenhandel nagaan⁴³⁷) en een "intrafederale" coördinerende rol (aanbevelingen 1 en 2). Op basis van de andere aanbevelingen van de commissie lijkt het erop dat het nieuwe coördinatiecentrum eveneens een opdracht zou hebben op het vlak van wetenschappelijk onderzoek (aanbeveling 4), opleiding en sensibilisering (aanbeveling 87), als meldpunt voor minderjarige slachtoffers (aanbeveling 92) en voor de verdwijning van minderjarigen (aanbeveling 93⁴³⁸).

428 Het verslag en de aanbevelingen van de deskundigen vormen een bijlage bij het verslag van de commissie: zie bijlage 3 bij het verslag van de commissie, *op. cit.*, pp. 166-294.

429 Motie aangenomen door de plenaire vergadering, *Parl. St. Kamer*, zitting 2022-2023, Doc. 55-2530/004.

430 Zie hoofdstuk 3 van het verslag van de commissie, *op. cit.*, pp. 104-128.

431 Zie aanbevelingen 2 en 9 van de experts: *ibid.*, pp. 276 en 281.

432 Zie aanbevelingen 28-30 van de deskundigen: *ibid.*, pp. 288-289.

433 Zie ook in dit verslag deel 1, hoofdstuk 1, punt 2.1. en deel 1, hoofdstuk 4, punt 12.

434 Koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel, *BS*, 28 mei 2004.

435 Voor een analyse van de problemen op dat moment, zie Myria, *Jaarverslag: het Belgische mensenhandelbeleid, gewikt en gewogen*, november 2005, pp. 64-67.

436 Zie de uitleg van de heer Ben Segers ter zake: verslag van de commissie, *op. cit.*, p. 30.

437 Zie de toelichting bij aanbeveling 1.

438 Deze aanbeveling is gericht op een verbetering van de procedures voor het melden van verdwijningen van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen door een nationaal protocol over de verdwijningen van minderjarigen te implementeren waarin het centrale aanmeldpunt is opgenomen.

Het doel is om het instrumentarium in de strijd tegen mensenhandel te herstructureren en eenvormig te maken, met name door de deelstaten nauwer te betrekken. Grote dossiers zoals de Borealis-zaak tonen immers de beperkingen van het huidige systeem, dat niet in staat bleek om een groot aantal vermoedelijke slachtoffers snel op te vangen. Die nieuwe structuur zou dus een centrale coördinerende rol spelen op het gebied van registratie, opvang en informatievoorziening.⁴³⁹ Het zou ook de bevoegdheid hebben om slachtoffers in centra te plaatsen.

Hoewel Myria het eens is met het idee dat eenvormigheid en coördinatie noodzakelijk zijn in de strijd tegen mensenhandel, naast een voortdurende verbetering van de beeldvorming van het fenomeen⁴⁴⁰, uit het enig voorbehoud wat betreft de implementatie van een dergelijke “megastructuur”. Myria vraagt zich ook af of dat een echte oplossing zou zijn voor de coördinatieproblemen op het terrein.

Gezien de veelheid aan opdrachten van dat nationale coördinatiecentrum, rijzen er verschillende vragen over de uitrol:

1. **Als centraal aanmeldpunt voor slachtoffers van mensenhandel en van ernstige vormen van mensensmokkel**⁴⁴¹: dit centrale aanmeldpunt dat 7 dagen op 7 en 24 uur op 24 toegankelijk zou zijn en al operationeel is⁴⁴² zou in het nationale coördinatiecentrum worden geïntegreerd. Het zou onder meer instaan voor het ontvangen van meldingen (via een digitaal formulier, via chat, via telefoon of via een centraal oproepnummer) en het coördineren van het vervoer van gedetecteerde slachtoffers naar een gespecialiseerd opvangcentrum (aanbevelingen 2 en 37). Het zou fungeren als een centrale voor de eenvormige registratie van de meldingen en de gevolgen die daaraan worden gegeven. In dat verband wordt er in een van de aanbevelingen over slachtofferhulp (aanbeveling 48) gepreciseerd dat het doel zelfs is om van het nationale coördinatiecentrum de officiële en centrale instantie te maken waaraan niet alleen

het begin en het einde van de begeleiding maar ook de plaatsing, de planning van de bezettingsgraad van de centra en de eventuele activering van het noodplan moeten worden gemeld.

Het zou daarnaast fungeren als informatiecentrum, om zo bij te dragen aan de verbetering van de beeldvorming van het fenomeen ten behoeve van alle actoren en in het bijzonder de nationale rapporteur (Myria). Daarnaast zou het de hotline voor het melden van economische uitbuiting⁴⁴³ en de Dienst Voogdij integreren.

Myria steunt het idee van een centralisatie met betrekking tot potentiële slachtoffers, want dat kan een uniforme behandeling garanderen en zorgen voor een beter begrip van het fenomeen. Het ziet het ook als een vooruitgang dat er een centraal aanmeldpunt komt om actuele gegevens voor de beeldvorming van het fenomeen te verkrijgen. Een ander positief element is dat dit centrale aanmeldpunt in staat zou zijn het vervoer van slachtoffers te organiseren.⁴⁴⁴

Toch blijven er meerdere vragen: wat met de samenwerking tussen en de mogelijke versterking van de opvangcentra? Hoe zal zo'n centraal aanmeldpunt het vervoer van slachtoffers organiseren en met welke middelen, in de wetenschap dat het in de eerste plaats vaak de eerstelijnsdiensten (politie en inspectiediensten) zijn die daarbij betrokken zijn? Daarnaast zou dat centrale aanmeldpunt instaan voor de coördinatie en zelfs het plaatsen van slachtoffers in de centra. Betekent dit dat het centrum enige hiërarchische macht of enig gezag zou hebben ten opzichte van de opvangcentra?

De meest kwetsbare slachtoffers (illegaal verblijvende onderdanen van derde landen zonder *agency*⁴⁴⁵) kunnen vaak alleen worden opgespoord door de tussenkomst van de al dan niet gespecialiseerde eerstelijnsdiensten, die daarrond blijvend moeten worden gesensibiliseerd. Het risico bestaat dat zo'n centraal aanmeldpunt de illusie wekt dat doelbewuste en proactieve detectie door de eerstelijnsdiensten – op basis van indicatoren mensenhandel – minder belangrijk wordt, wat koste wat het kost moet worden vermeden.

439 Zie de toelichting bij aanbeveling 1.

440 Zie met name de toelichting bij aanbevelingen 3 en 5.

441 Zie aanbeveling 2 en de toelichting daarbij.

442 Op 30 juli 2022, ter gelegenheid van de Werelddag van de strijd tegen mensenhandel, lanceerde de minister van Justitie een nieuwe website met als titel *Stop Human Trafficking*. Deze is beschikbaar in dertien talen en biedt informatie over de vormen en indicatoren van mensenhandel, evenals de contactgegevens van de drie gespecialiseerde opvangcentra. Dat meldpunt mensenhandel fungeert als [hulplijn](#) voor slachtoffers of personen die een mogelijk geval van mensenhandel willen melden.

443 Het is voor Myria niet duidelijk over welke hotline het gaat. Wordt het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie bedoeld, wiens thematiek en doelstelling veel ruimer is dan mensenhandel?

444 Dat was trouwens een van de problemen die werden aangestipt door de commissie tijdens haar werkzaamheden en die door Myria in een vorig verslag werden belicht: zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019, Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 34–36.

445 De opsporing van deze uiterst kwetsbare slachtoffers was geen specifiek punt in de aanbevelingen van de commissie. Zie hieromtrent ook: deel 1, hoofdstuk 4, punt 11 en, voor een voorbeeld van slachtoffers zonder *agency*, de focus van Myria's *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2022, Gebonden door schuld*, die gewijd was aan Vietnamese slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel.

Daarnaast plaatst Myria vraagtekens bij de wenselijkheid van de integratie van de Dienst Voogdij in dat centrale coördinatiepunt. Deze dienst heeft immers een specifieke rol voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's). Zijn bevoegdheidsgebied is dus ruimer dan alleen de slachtoffers van mensenhandel, maar tegelijk ook beperkter aangezien dergelijke slachtoffers eveneens Belgen kunnen zijn. Het lijkt daarom beter om vormen van samenwerking met deze dienst te ontwikkelen in plaats van die te integreren.

Tot slot heeft Myria met de drie gespecialiseerde opvangcentra een gemeenschappelijke registratie-database van slachtofferdossiers (MyEldo) ontwikkeld. Dat elektronische dossierbeheersysteem bevat een reeks gegevens, onder meer over het begin en het einde van de begeleiding van slachtoffers. Het zou contraproductief zijn om danig veel databases of analyses te ontwikkelen. Myria staat daarom ter beschikking van de autoriteiten om effectieve manieren van samenwerking te onderzoeken.

2. Als **operationeel informatie- en analysecentrum**: het doel is om een actuele stand van zaken te krijgen van de fenomenen mensenhandel en mensensmokkel. In dat kader wordt het volgende overwogen: structurele banden en een automatische gegevensuitwisseling tussen het centrale aanmeldpunt en het informatie- en analysecentrum (aanbeveling 3), om dat laatste een wetenschappelijke onderzoekopdracht te geven, door verschillende samenwerkingen aan te gaan (Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), universiteiten, Myria, ...) (aanbeveling 4).

Hoewel dat een lovenswaardige ambitie is, plaatst Myria ook vraagtekens bij de haalbaarheid daarvan, vanuit het besef dat de databanken van de verschillende diensten (politie, inspecties, justitie, Dienst Vreemdelingenzaken) niet "gekoppeld" zijn en dat de geregistreerde gegevens niet vergelijkbaar zijn. Een dergelijk geïntegreerd centrum zou nochtans waardevol zijn, op voorwaarde dat bepaalde fouten uit het verleden niet worden herhaald. Het informatie- en analysecentrum waarin het koninklijk besluit van 2004 voorzag, is er immers nooit gekomen, met name vanwege het gebrek aan duidelijkheid en overeenstemming over

de (strategische of operationele) doelstellingen, het budgettaire aspect en de gegevensverwerking en privacy.

3. Als **"intrafederale" Interdepartementale Coördinatiecel**: aannemen van meerjarige "voortschrijdende" actieplannen met nog te bepalen kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingscriteria (aanbeveling 6), evenals een interne overzichtstabel van de personele middelen die voor de strijd tegen deze fenomenen worden ingezet (aanbeveling 8). Jaarlijks moet er ook een jaarverslag aan de Kamer worden voorgelegd, dat het voorwerp uitmaakt van openbaar debat, met statistische informatie en een voortgangsverslag over het actieplan en de aanbevelingen van de parlementaire commissie (aanbeveling 7).

Het huidige bureau van de cel zou verantwoordelijk zijn voor het opzetten en coördineren van thematische werkgroepen met de bevoegde autoriteiten.

Myria steunt een constante actualisering van de middelen die worden toegewezen aan de strijd tegen mensenhandel. Dat veronderstelt evenwel permanente input van de betrokken actoren. Daarom is het essentieel dat dit nieuwe coördinatiecentrum voldoende invloed heeft op de uiteenlopende actoren. Er zullen ook efficiënte samenwerkingsverbanden moeten worden opgezet.

4. Als **centraal coördinatieorgaan** met heel uiteenlopende opdrachten: hoe wordt de mogelijke integratie gerealiseerd van de bestaande departementen van Justitie die deze rol nu (deels) vervullen? Wordt er een versterking van het personeel overwogen? Hoe zal dat centrum worden gerund?

Myria signaleert in dat verband dat de minister van Justitie parallel aan de werkzaamheden van de commissie op 21 juni 2023, in reactie op een parlementaire vraag, de oprichting binnen de FOD Justitie aankondigde van de functie van nationaal operationeel coördinator.⁴⁴⁶ Overigens werd een van de twee deskundigen van de parlementaire commissie aangesteld voor deze functie. De weinig transparante aanwervingsprocedure⁴⁴⁷ en de

446 Zie het antwoord van de minister van Justitie aan de heer Ben Segers, integraal verslag, Commissie Justitie van de Kamer, 21 juni 2023, *Parl. St.*, Kamer, CRIV 55 COM 1130, pp. 30-32.

447 De vacature werd alleen in het Nederlands gepubliceerd en de beoogde functie was als ondersteunend beleidsmedewerker (niveau B) en niet als nationaal operationeel coördinator, wat een ander niveau van verantwoordelijkheden met zich meebrengt.

precieze rol van de coördinator⁴⁴⁸ gaven trouwens aanleiding tot een andere parlementaire vraag.⁴⁴⁹

b. Operationele aanbevelingen

Tal van aanbevelingen hebben betrekking op operationele aspecten en zijn gericht op een betere informatiedoorstroming tussen en specialisatie van de actoren. Daarbij vermelden we met name, wat **onderzoek en vervolging** betreft:

- grootschalige financiële onderzoeken inpassen in een ketenbenadering voor het ontmantelen van grote internationale netwerken (“*follow the money*”) (aanbeveling 13), een aanbeveling die Myria ook meermaals heeft geformuleerd in zijn jaarverslagen⁴⁵⁰;
- inzetten op specialisatie van de onderzoeksrechters, zodat bepaalde onderzoeksrechters binnen een afdeling met alle onderzoeken naar mensenhandel worden belast (aanbeveling 16), en gespecialiseerde kamers ontwikkelen in de rechtbanken (aanbeveling 15);
- effectief de coördinatievergaderingen houden van de gespecialiseerde actoren op het gebied van mensenhandel in elk gerechtelijk arrondissement, in toepassing van de omzendbrief van de procureurs-generaal (“COL”-vergaderingen)⁴⁵¹ (aanbeveling 19);
- de parketten verplichten om informatie te melden bij het federaal parket (aanbeveling 22);
- de gespecialiseerde opvangcentra meer betrekken bij (grootschalige) controleoperaties, om een kwaliteitsvol eerste gesprek te garanderen (aanbevelingen 49 en 50).

Veel aanbevelingen zijn gericht op het **versterken van de opleiding van actoren**, ook al bestaan die in de praktijk al. Naast het personeel van de Dienst Vreemdelingenzaken (aanbeveling 56) en Fedasil (aanbeveling 54) zijn de opleidingen vooral gericht op magistraten (referentiemagistraten en jeugdmagistraten) (aanbevelingen 20, 21 en 91), politie (aanbevelingen 29 en 32) en inspectiediensten (aanbevelingen 40 en 41), zowel federaal als gewestelijk. Met name bij politiediensten moet erop worden gelet

dat zij worden opgeleid om een onderscheid te maken tussen slachtoffer en dader (aanbeveling 82.1).

Hoewel Myria het idee van geharmoniseerde opleidingen steunt, met name voor de federale en gewestelijke inspectiediensten, heeft het toch vragen bij de coördinatie van dergelijke opleidingen. Is het de rol van het nieuwe coördinatiecentrum om dergelijke opleidingen te organiseren? In een van de aanbevelingen (aanbeveling 42) wordt er voorgesteld dat er aan het nationaal coördinatiecentrum verslag wordt uitgebracht over de uitgevoerde inspecties en over het aantal gesignaleerde slachtoffers, en dat die cijfers worden meegedeeld als indicatoren om het opleidingsprogramma van de inspectiediensten te evalueren.

Veel aanbevelingen zijn gericht op het **versterken van de capaciteit**⁴⁵² van zowel de **politie** (aanbeveling 26), met name door multidisciplinaire teams op te richten binnen de federale gerechtelijke politie, waaronder profielen die gespecialiseerd zijn in de online bestrijding van deze fenomenen (aanbevelingen 27, 31 en 75) en door een regeling tot stand te brengen voor het aanwijzen van referentiepersonen binnen de lokale politiezones (aanbeveling 28), als de **inspectiediensten** (aanbeveling 35), met name door gewestelijke arbeidsinspecteurs ertoe te machtigen om mensenhandel te onderzoeken⁴⁵³ (aanbevelingen 36 en 42/1). Dat laatste punt vindt Myria op het eerste gezicht een onderzoekswaardig spoor, dat best ook op het niveau van de Interdepartementale Coördinatiecel wordt besproken, niet alleen met het oog op het te ontwikkelen instrumentarium, maar ook met het oog op de te behalen doelstellingen. Tot slot zijn er nog aanbevelingen gericht op het **verhogen van de middelen** die worden toegewezen aan de bestrijding van mensenhandel (investering in software voor de politie, aanbeveling 30) of in de nodige uitrusting voor de inspectiediensten (aanbeveling 38).

Slachtofferhulp

Een tiental aanbevelingen zijn gericht op **slachtofferhulp**. Verscheidene daarvan zijn positief, zoals het bijhouden van een lijst van de advocaten die

448 Die laatste zal voornamelijk instaan voor het ontwikkelen van een crisisplan om te voorkomen dat de problemen met het gebrek aan opvangplaatsen die met de Borealis-zaak aan het licht kwamen zich herhalen.

449 Zie de mondelinge vragen van mevrouw Vanessa Matz en het antwoord van de minister van Justitie, integraal verslag, Commissie van de Kamer, 5 juli 2023, *Parl. St.*, Kamer, CRIV 55 COM 1152, pp. 7-9.

450 Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2022, Gebonden door schuld en Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019, Slagkracht voor slachtoffers*.

451 Zie ook deel 1, hoofdstuk 4, punt 8 in dit verslag.

452 Zie ook aanbevelingen 80 en 81 voor andere vormen van criminaliteit dan seksuele of economische uitbuiting.

453 Op dit moment zijn alleen bepaalde federale sociaal inspecteurs gemachtigd om mensenhandel te onderzoeken: inspecteurs van het ministerie van Werkgelegenheid en Arbeid, het ministerie van Middenstand en die van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (ECOSOC-teams). Zie artikel 81 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

gespecialiseerd zijn in mensenhandel en mensensmokkel via bureaus voor juridische bijstand, en om te zorgen voor de onmiddellijke aanstelling van een advocaat (aanbeveling 24).⁴⁵⁴

Myria verwelkomt daarnaast enkele aanbevelingen met betrekking tot de wetgeving, zoals het invoeren van een vereenvoudigde procedure voor de toekenning van het statuut wanneer slachtoffers de voorwaarden van de procedure hebben nageleefd maar hun status afloopt om redenen buiten hun wil (seponering, buitenvervolginstelling, minnelijke schikking) (aanbeveling 57), en van een doeltreffende regeling voor de schadeloosstelling van slachtoffers door een wijziging van de wet van 1 augustus 1985 (aanbeveling 52). Hetzelfde geldt voor de voorgenomen wijziging van artikel 61/2, §2 van de Wet van 15 december 1980 (vreemdelingenwet) betreffende de reflectieperiode, verlengd tot drie maanden in bepaalde situaties waarin een periode van 45 dagen niet zou volstaan (aanbeveling 47).⁴⁵⁵ Myria merkt op dat punt evenwel enkele onduidelijkheden of tegenstrijdigheden, aangezien deze verlenging mogelijk zou zijn “wanneer onmiskenbaar vooruitgang is geboekt” en “bij beslissing van de referentiemagistraat”. Myria vraagt zich af welk soort vooruitgang er wordt bedoeld. Bovendien vereist de reflectieperiode nog geen medewerking van het slachtoffer, dat dus in principe nog niet aan de autoriteiten is gemeld. Myria vraagt zich derhalve af hoe een dergelijke aanbeveling zal worden uitgevoerd.

Bovendien is het, zoals al vermeld werd, met het losbarsten van de Borealis-zaak tijdens de werkzaamheden van de commissie niet verwonderlijk dat er met sommige van haar aanbevelingen wordt geprobeerd om de problemen aan te pakken die door dat emblematische geval duidelijk werden, zoals het ontwikkelen door het bureau van de Interdepartementale Cel van een actieplan met het oog op crisissen en het beheer daarvan in de opvang van slachtoffers (aanbeveling 44), de mogelijkheid om een of meer observatiecentra op te richten voor potentiële slachtoffers van mensenhandel of -smokkel waar zij maximaal 45 dagen kunnen verblijven (aanbeveling 43) of het voorzien in begeleidingstrajecten op maat, rekening houdend met het specifieke profiel van het slachtoffer (aanbeveling 46).

Minderjarigen

Meerdere aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van de detectie en bescherming van minderjarige slachtoffers. Myria verheugt zich daarover. Enkele stappen in de goede richting zijn bijvoorbeeld het bevorderen van de opvang van NBMV's in kleinschalige opvangstructuren waarbij er specifieke beschermingsmaatregelen worden getroffen (aanbeveling 53), het zorgen voor en het grondig opleiden van SPOC's (*single points of contact*) in alle opvangcentra van Fedasil of van partners (aanbeveling 55), evenals het versterken van de uitwisseling tussen jeugdparketten en referentiemagistraten op het gebied van mensenhandel en bewustmaking (aanbeveling 91).

Tegelijk is Myria er geen voorstander van om van het centrale meldpunt voor slachtoffers het meldpunt voor minderjarige slachtoffers te maken in plaats van de Dienst Voogdij⁴⁵⁶, die een veel bredere rol heeft dan alleen als meldpunt, ook al is die niet bevoegd voor Belgische slachtoffers. Myria is van mening dat het beter is om te onderzoeken hoe er tot een effectieve samenwerking kan worden gekomen, zowel voor de melding, plaatsing en registratie van potentiële slachtoffers als voor de versterking van de middelen van deze dienst.

In dat verband kreeg Myria overigens een specifieke opdracht toevertrouwd: het produceren van een bijlage bij zijn jaarverslag, met name met betrekking tot (de statistieken over) minderjarige slachtoffers (aanbeveling 94). Dat is een uitdaging van formaat, die de samenwerking van veel actoren vereist. De opdracht vergt ook bijzondere aandacht en een passend kader. Myria zal daarrond het gesprek aangaan.

c. Aanbevelingen specifiek voor uitbuitingsfinaliteiten, mensensmokkel, preventie, bewustmaking en evaluatie

Zoals al vermeld werd, ging de aandacht van de parlementaire commissie vooral uit naar economische uitbuiting. Andere vormen van uitbuiting kregen weinig aandacht en weinig aanbevelingen.

Wat **seksuele uitbuiting** betreft, focuste de commissie op de wettelijke en regelgevende kaders die nog

454 Dat zijn aanbevelingen die Myria ook in een vorig verslag formuleerde. Zie Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2019, Slagkracht voor slachtoffers*, pp. 174-176. Dat is eveneens een van de aandachtspunten van de GRETA in de focus van zijn derde evaluatiecyclus.

455 Zie hieromtrent ook deel 1, hoofdstuk 4, punt 12.

456 De voornaamste reden daarvoor is het feit dat de Dienst Voogdij niet 24 uur op 24 en 7 dagen op 7 toegankelijk is.

ontbraken na de hervorming van het seksueel strafrecht (aanbevelingen 72, 73 en 74)⁴⁵⁷, de versterking van de aandacht voor verborgen vormen van seksuele uitbuiting, inclusief het opvoeren van de online bestrijding (aanbeveling 75) en bewustmaking, met name van de hotelsector en van klanten (aanbevelingen 76 en 77). Myria betreurt evenwel dat de commissie niet meer aandacht besteedde aan deze vorm van mensenhandel en bijvoorbeeld de internationale aanpak van criminele organisaties die daarbij zelfs slachtoffers (van prostitutie) internationaal uitwisselen of de proactieve detectie van diverse slachtoffers van seksuele uitbuiting in een kwetsbare positie (bijvoorbeeld sans-papiers).

Met betrekking tot **mensensmokkel** benadrukt de commissie het belang van een betere afstemming tussen het bestuurlijke en gerechtelijke luik (aanbeveling 84) en stuurt ze aan op het ontwikkelen van een operationele leidraad (aanbeveling 86) en het zorgen voor een doeltreffend communicatiekanaal tussen de eerstelijnsdiensten en de federale gerechtelijke politie in elk arrondissement (aanbeveling 89).

Tot slot hebben enkele aanbevelingen betrekking op preventie en bewustmaking, of op evaluatie. Zo moet er een nationaal preventieplan worden ontwikkeld en moeten de bewustmakingscampagnes worden voortgezet (aanbeveling 98).

Bovendien is het bureau van het nationale coördinatiecentrum (en ondertussen de Interdepartementale Cel) verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een operationeel actieplan op basis van de aanbevelingen van de parlementaire commissie, en voor het toezicht op en de monitoring van de geboekte vooruitgang. De vraag rijst evenwel in hoeverre dat orgaan het best geplaatst is om zo iets te doen, aangezien sommige aanbevelingen niet beperkt zijn tot mensenhandel, maar in ruimere zin betrekking hebben op andere thema's (zie hieronder) en potentiële actoren.

d. Aanbevelingen die niet alleen betrekking hebben op mensenhandel: focus op economische uitbuiting

In enkele aanbevelingen wordt er voorgesteld om het Belgische voorzitterschap van de EU te benutten om meer aandacht te vragen voor mensenhandel en economische uitbuiting: een actieve rol vervullen bij de evaluatie van de Europese Arbeidsautoriteit (aanbeveling 9) of pleiten voor een strikt Europees kader tegen sociale dumping en een betere organisatie van migratie om uitbuiting te voorkomen (aanbeveling 14).

Twee aanbevelingen hebben betrekking op wetgevingsaspecten, namelijk de ratificatie van Conventie nr. 143 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) inzake migrerende werknemers (aanbeveling 12) en het concreet onderzoeken van de omzetting van artikel 13, §4 van de sanctierichtlijn (dat wil zeggen het verlenen van een tijdelijk verblijf aan derdelanders die het slachtoffer zijn van bijzonder slechte arbeidsomstandigheden)⁴⁵⁸, waarbij erop moet worden gelet dat het systeem ter bestrijding van mensenhandel niet wordt uitgehold.

Aandachtspunten die niet alleen op mensenhandel betrekking hebben

Zoals eerder al vermeld werd, brak de Borealis-zaak los tijdens het mandaat van de commissie. Veel aandacht van de leden (en deskundigen) ging dan ook naar aspecten die verband houden met economische uitbuiting, maar veel breder zijn dan mensenhandel. Meerdere aanbevelingen hebben betrekking op zaken zoals het creëren van een nieuwe inbreuk van verzwaarde economische uitbuiting (aanbeveling 61). Myria vraagt zich evenwel af hoe dat laatste kan worden gedefinieerd in een zone tussen 'gewone economische uitbuiting' en 'mensenhandel'. De prioriteit in dat verband is om alternatieven en mogelijkheden voor ondersteuning te bieden aan personen in dergelijke situaties, maar zonder rechtsonzekerheid te riskeren of het statuut van slachtoffer van mensenhandel uit te hollen.

⁴⁵⁷ Naar aanleiding van de werkzaamheden van de commissie keurde de ministerraad op 23 juni 2023 een voorontwerp van wet goed dat de voorwaarden vastlegt voor de tewerkstelling van sekswerkers. De arbeidsovereenkomst zou onderworpen zijn aan de gebruikelijke reglementering, met uitzondering van bepaalde specifieke aspecten met betrekking tot de vier vrijheden die algemeen worden erkend voor sekswerkers (recht om een seksuele partner te weigeren, recht om specifieke seksuele handelingen te weigeren, recht om de activiteit te allen tijde te onderbreken of stop te stoppen, recht om zelf voorwaarden te stellen aan de seksualiteit). Het voorontwerp definieert ook de voorwaarden waaraan een werkgever moet voldoen om te worden erkend. Deze erkenning is aan strenge eisen onderworpen om misbruik en uitbuiting van sekswerkers te voorkomen. Daarnaast moet er een vertrouwenspersoon worden aangesteld. Het voorontwerp van wet werd ter advies voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad, het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen, en academici die gespecialiseerd zijn in deze thema's.

⁴⁵⁸ 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*, L168 van 30 juni 2009, p. 24. Deze paragraaf bepaalt dat de lidstaten in het kader van hun nationale wetgeving de voorwaarden bepalen waaronder zij, naargelang het geval, verblijfstitels van beperkte duur kunnen afgeven aan de betrokken onderdanen van derde landen, afhankelijk van de duur van de overeenkomstige nationale procedures.

Sommige aanbevelingen hebben betrekking op gevallen van uitgebuite werknemers in een precare verblijfssituatie. De parlementaire commissie beveelt aan om werknemers beter te informeren over de mogelijkheid om eventueel achterstallig loon op te eisen en stelt voor om te onderzoeken hoe de sanctierichtlijn kan worden uitgevoerd zonder de regeling voor de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel in het gedrang te brengen (aanbevelingen 62 en 63).

Er moet een uniek veilig eerstelijnsloket worden opgericht, in samenwerking met het centrale aanmeldpunt voor mensenhandel, waar potentiële slachtoffers en illegaal verblijvende werknemers de uitbuiting anoniem aan de kaak kunnen stellen en hun rechten kunnen laten gelden (aanbeveling 64).

Verschillende aanbevelingen hebben betrekking op preventie van werkgerelateerd misbruik⁴⁵⁹, door de werknemer minder afhankelijk te maken van zijn werkgever (aanbeveling 65), door frauduleuze detachering tegen te gaan (aanbeveling 66) en door de strijd tegen sociale dumping op te voeren (aanbevelingen 67, 68 en 71).

Tot slot wordt Myria gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken om gebruik te maken van de methodologie en de tool om het aantal slachtoffers te ramen die door de IAO werden ontwikkeld⁴⁶⁰ teneinde de omvang en de aard van economische uitbuiting in België in te schatten (aanbeveling 70).

2.2. | Andere maatregelen

Sinds 30 juli 2022, de Werelddag van de strijd tegen mensenhandel, is er een nieuwe website met de naam “*Stop Human Trafficking*”⁴⁶¹. Die is beschikbaar in dertien talen en legt uit welke vormen mensenhandel kan aannemen en wat de indicatoren zijn. Ook bevat de site de contactgegevens van de drie gespecialiseerde opvangcentra. Dat meldpunt voor mensenhandel fungeert als een hulplijn voor slachtoffers of voor personen die een mogelijk geval van mensenhandel wensen te signaleren.

In verband met mensenhandel dient er tot slot nog te worden vermeld dat het College van procureurs-

generaal naar aanleiding van de hervorming van het seksuele strafrecht een nieuwe omzendbrief heeft aangenomen waarin de nieuwe bepalingen worden geanalyseerd, waaronder die inzake misbruik van prostitutie.⁴⁶²

459 Zie hieromtrent ook deel 1, hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

460 Zie het verslag van de commissie, *op. cit.*, p. 224: de suggestie om een instrument te ontwikkelen om het aantal slachtoffers van economische uitbuiting te schatten werd specifiek geformuleerd door de twee experts in hun verslag.

461 www.stophumantrafficking.be/nl

462 Omzendbrief nr. 05/2022 van 9 juni 2022 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep inzake de wet van 21 maart 2022 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot het seksueel strafrecht gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 30 maart 2022 en in werking getreden op 1 juni 2022 (COL. 05/2022). De omzendbrief is beschikbaar op de website van het Openbaar Ministerie.