60855/1.

Vlaamse Regering

CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION

16 -01- 2017

RAAD VAN STATE
WETGEVING

Voorontwerp van decreet houdende instemming met het protocol betreffende de conventie over gedwongen arbeid van 1930, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar honderd en derde zitting in Genève op 11 juni 2014.

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het protocol betreffende de conventie over gedwongen arbeid van 1930, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar honderd en derde zitting in Genève op 11 juni 2014, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,
Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,
Philippe MUYTERS

Voorontwerp van decreet houdende instemming met het protocol betreffende de conventie over gedwongen arbeid van 1930, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar honderd en derde zitting in Genève op 11 juni 2014.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

Het voorliggende protocol betreft het verbod op dwangarbeid. Het vormt een aanvulling op de IAO-conventie nr. 29 1930 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid van 1930.
Het protocol werd op 11 juni 2014 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar honderd en derde zitting in Genève.

Het protocol heeft tot doel de lacunes van de IAO-overeenkomst nr. 29 betreffende dwangarbeid op te vullen. Het voorliggende protocol houdt dan ook rekening met de evolutie van de context en de arbeidsvormen sinds 1930. Het bevestigt de noodzaak om zowel preventieve als beschermende maatregelen te nemen tegen gedwongen arbeid, maar ook om de slachtoffers rechtsmiddelen en verhaalmechanismen te bieden. Het protocol bevestigt de afschaffing van de in de overeenkomst van 1930 opgenomen overgangsbepalingen.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling "er is respect voor arbeids- en milieunormen" uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

Tijdens de 101ste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie werd de noodzaak bevestigd om de bestaande verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) aan te passen met het oog op het versterken van de preventie en het beschermen van slachtoffers van gedwongen arbeid.

Tijdens de expertenvergadering van februari 2013 inzake dwangarbeid en mensenhandel met als doel arbeidskracht uit te buiten, werd er een consensus bereikt over de noodzaak om maatregelen te nemen met betrekking tot de preventie, de bescherming van slachtoffers en hun vergoeding. Hoewel de experten besloten dat een nieuw verdrag voor deze maatregelen niet nodig was, kwam men niet tot een consensus over de vorm van het instrument: een protocol en/of een aanbeveling.

Uit bevraging bleek dat een kleine meerderheid van lidstaten de voorkeur gaf aan een protocol, aangevuld met een aanbeveling.

Het Internationaal Arbeidsbureau werkte een ontwerp van protocol en aanbeveling uit. De aanbeveling kon zowel het protocol aanvullen als autonoom zijn. De ontwerpen werden op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie van 2014 geplaatst. Het protocol werd aangenomen met 437 voorstemmen, 8 tegenstemmen en 27 onthoudingen.

De IAO schat dat momenteel meer dan 21 miljoen mensen het slachtoffer zijn van gedwongen of verplichte arbeid.

Het voorliggende protocol is van groot belang voor de Europese Unie (EU). Er wordt immers in verschillende internationale EU-instrumenten naar de ratificatie en daadwerkelijke toepassing van de arbeidsnormen van de IAO verwezen. Ook komen de bepalingen overeen met de beginselen van de wetgeving en het beleid van de EU. Aan de lidstaten werd bij het besluit 2015/2071 van de Raad van de Europese Unie van 10 november 2015 machtiging verleend tot het bekrachtigen van het protocol ten aanzien van de in artikelen 1 tot en met 4 van het protocol vervatte delen die onder de aan de Europese Unie toegekende bevoegdheid vallen, krachtens artikel 82, lid 2, VWEU.

3. Inhoud

Het voorliggende protocol en de bijhorende aanbeveling vormen een aanvulling op de IAO-overeenkomst nr. 29 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid.

Het protocol bevat maatregelen om het gebruik van gedwongen arbeid tegen te gaan, in het bijzonder in het kader van mensenhandel. De partijen worden verplicht om de slachtoffers een betere bescherming te bieden en om passende en effectieve middelen ter beschikking te stellen. Verder wordt ook de internationale samenwerking bevorderd.

Het protocol telt twaalf artikelen.

4. Vlaamse bevoegdheden

De Vlaamse bevoegdheden situeren zich in de artikelen 2 en 3 van het voorliggende protocol. Deze artikelen bevatten onder meer bepalingen inzake opleiding, interimkantoren en opvangcentra.

Specifiek bevat artikel 2, d, een verwijzing naar werving en bemiddeling, wat deel uitmaakt van de gewestbevoegdheid werk. Wat betreft een mogelijke omzetting van de verplichting opgenomen in artikel 2, d, kan algemeen verwezen worden naar de volgende drie decreten: 1. het *decreet van 30 april 2004 houdende het Handvest van de werkzoekende*, 2. het *decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht* en 3. het *decreet van 10 december 2010 betreffende private arbeidsbemiddeling*. De Vlaamse regelgeving voorziet reeds in afdoende handhavings-en klachtenmechanismen om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit dit protocol.

Het *decreet houdende het Handvest van de werkzoekende* voorziet in een aantal rechten voor de werkzoekende bij het brede werving- en bemiddelingsproces. Het betreft zowel de beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding, trajectbegeleiding, arbeidsbemiddeling en/of erkenning van verworven competenties, met inbegrip van het aanbieden van deze activiteiten via de geschreven, auditieve of visuele media en via internet. In deze fasen heeft de werkzoekende recht op gratis informatie, recht op inzage in zijn dossier, een belangrijke mate van kosteloosheid, recht op bescherming van zijn privacy en kwalitatieve, klantvriendelijke en laagdrempelige dienstverlening. De dienstverlening dient gericht te zijn op de zelfwerkzaamheid van de werkzoekende en de dienstenaanbieders dienen de nodige compenserende maatregelen te nemen voor de werkzoekende die onvoldoende zelfredzaam zijn. Dit laatste is een uitdrukking van de bijzondere zorg voor de meest kwetsbare werkzoekenden. De inspecteurs van het Departement Werk en Sociale Economie zijn belast met het toezicht op deze regelgeving en er werden ook strafsancties voorzien bij overtredingen.

Het *decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling* voorziet ook in verschillende beschermingsmechanismen bij de bemiddelingsactiviteiten in de brede zin van het woord. In het bijzonder worden er strafsancties voorzien voor ondernemingen die activiteiten van private arbeidsbemiddeling uitvoeren in strijd met de sociale of fiscale wetgeving of de reglementering inzake de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten. Ook wordt een strafrechtelijk sanctioneerbare verplichting opgenomen om werkzoekenden op een objectieve, respectvolle en niet-discriminerende wijze te behandelen.

Het *decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht* bepaalt de bevoegdheden van de inspecteurs van het departement werk en sociale economie

en een aantal strafsancties. In dit decreet worden voldoende instrumenten voorzien opdat het toezicht op het decreet effectief zou zijn.

5. Procedureverloop

5.1. Gemengd karakter en aanneming

Tijdens zijn vergadering van 23 september 2014 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de ICBB, het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten oefenen hun bevoegdheden uit. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen behoudens bezwaar binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag door het secretariaat van de WGV. De voorzitter van de ICBB meldde in zijn brief van 23 april 2015 dat geen enkel bezwaar werd geopperd. De ICBB heeft de consensus in de WGV dus stilzwijgend bekrachtigd en die bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

Het protocol werd aangenomen op 11 juni 2014 tijdens de honderd en derde zitting van het Internationaal Arbeidsbureau. Die aanneming staat gelijk met een ondertekening.
Een protocol van de IAO wordt immers niet ondertekend maar aangenomen. De staten kunnen vervolgens partij worden bij het protocol door te ratificeren, na beëindiging van hun interne instemmingsprocedures. Tien landen hebben momenteel dit verdrag geratificeerd: Argentinië, Estland, Frankrijk, Mali, Mauritanië, Niger, Noorwegen, Panama, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Het protocol treedt in werking 12 maanden nadat 2 landen hun ratificatie geregistreerd hebben bij de IAO.

4.2. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

(p.m.)

4.3. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

(p.m.)

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 van het protocol bevat de verplichting voor de staten om maatregelen te nemen op het vlak van preventie, de bescherming van slachtoffers, hun toegang

tot beroeps- en herstelmechanismen, evenals het gebruik van dwangarbeid uit te roeien. Deze maatregelen moet deel uitmaken van een nationaal beleid en actieplan, opgesteld in samenspraak met de sociale partners.

Voor de definitie van dwangarbeid of gedwongen werk wordt er verwezen naar de definitie opgenomen in het Verdrag nr. 29 over dwangarbeid. Het betreft "elk werk of elke dienst die wordt geëist van een individu onder een vorm van bedreiging en waarvoor het genoemde individu zich niet volledig uit eigen wil heeft aangeboden". Ook wordt de noodzaak om specifieke acties te ondernemen tegen de mensenhandel die als doel heeft het organiseren van gedwongen of verplicht werk, bevestigd.

Artikel 2 preciseert de aspecten die de maatregelen genomen om dwangarbeid tegen te gaan, moeten bevatten, namelijk voorlichten en informeren van mensen, voorlichten en inlichten van werkgevers, het toepassingsgebied van de arbeidswetgeving en controle en versterking van diensten, bescherming van personen, steun voor zorgvuldig onderzoek en actie tegen de oorzaken en factoren die dwangarbeid en gedwongen werk in de hand werken.

Artikel 3 verplicht de lidstaten om maatregelen te nemen met het oog op de identificatie, bevrijding en bescherming van de slachtoffers van dwangarbeid, om hun toe te laten zich te herstellen en om hun alle bruikbare hulp te bieden. Dit artikel heeft tot doel de slachtoffers psychologische hulp en medische en juridische bijstand te verlenen.

Artikel 4 bevestigt dat de bescherming van de slachtoffers en hun toegang tot beroeps- en herstelmogelijkheden moet worden verzekerd, los van hun administratief statuut of hun aanwezigheid op het nationaal grondgebied. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten kunnen ook niet verplicht worden om slachtoffers van dwangarbeid te vervolgen voor illegale activiteiten die zij verplicht waren te doen in het kader van deze dwangarbeid.

De noodzaak van samenwerking tussen de lidstaten in het kader van preventie en bestrijding van alle vormen van dwangarbeid wordt bevestigd in artikel 5.

Artikel 6 stelt dat organisaties van werkgevers en werknemers geconsulteerd dienen te worden bij de uitwerking van de aangenomen maatregelen.

Artikel 7 bevestigt de verwijdering van overgangsmaatregelen van het IAO-Verdrag nr. 29. Deze bepalingen laten het gebruik van dwangarbeid toe onder bepaalde voorwaarden, gedurende een overgangsperiode.
De artikelen 8 tot 12 bevatten de bepalingen van de gebruikelijke procedures.

De formele ratificaties van het protocol, eventueel tegelijkertijd met verdrag nr. 29, moeten door de lidstaten meegedeeld worden aan de Algemeen directeur van het Internationaal Arbeidsbureau ter registratie. De overeenkomst bindt enkel de lidstaten waarvan de ratificatie werd geregistreerd.

Het verdrag treedt in werking twaalf maanden nadat de ratificaties van twee lidstaten werden geregistreerd door de Algemeen directeur. Vervolgens treedt het in werking voor iedere lidstaat twaalf maanden na de registratie van de ratificatie (artikel 8).

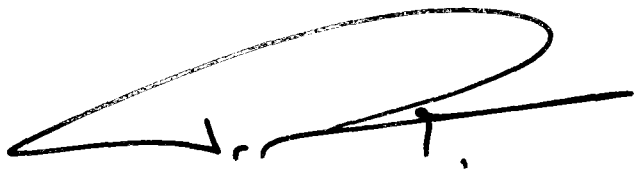
Iedere lidstaat dat dit protocol goedgekeurd heeft, kan het op elk moment opzeggen. De opzegging van het Verdrag nr. 29 heeft de opzegging het protocol tot gevolg. De opzegging treedt in werking één jaar nadat ze werd geregistreerd (artikel 9).

De Algemeen directeur van het Internationaal Arbeidsbureau stelt alle leden in kennis over de registratie van alle ratificaties en opzeggingen die hem werden meegedeeld (artikel 10).

Hij deelt tevens de secretaris-generaal van de Verenigde Naties de volledige inlichtingen mee met betrekking tot alle geregistreerde ratificaties, met oog op registratie conform art. 102 van het Handvest van de Verenigde Naties (artikel 11).

De Engelse en de Franse versie van de tekst zijn rechtsgeldig (artikel 12).

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,
Geert BOURGEOIS



De Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport,
Philippe MUYTERS