



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.855/1  
van 15 februari 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘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’

Op 16 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2017.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,<sup>1</sup> alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het protocol ‘betreffende de conventie over gedwongen arbeid, 1930, goedgekeurd door de Internationale Arbeidsconferentie op haar honderd en derde zitting in Genève op 11 juni 2014’ (hierna “het Protocol” genoemd).

3. Aangezien de overgangperiode waarin is voorzien in de Overeenkomst betreffende de gedwongen of verplichte arbeid,<sup>2</sup> meer bepaald in artikel 1, leden 1 en 2 ervan, verstreken is, en de artikelen 3 tot 24 ervan niet meer van toepassing zijn,<sup>3</sup> strekt het Protocol ertoe maatregelen op te leggen die een aanvulling zijn op het dispositief van die Overeenkomst, die nog steeds relevant is,<sup>4</sup> en op het Verdrag ‘betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid (Verdrag nr. 105), aangenomen te Genève, op 25 juni 1957 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar veertigste zitting’<sup>5-6</sup> teneinde alle “gedwongen of verplichte arbeid onder al haar vormen en uitingen” te bannen.<sup>7</sup>

### ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

#### BEVOEGDHEID

4. De werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op haar vergadering van 23 september 2014 het volgende beslist:

“Mevrouw Even (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg) deelt mee dat het Protocol niet alleen Conventie 29 van 1930 moderniseert maar ook nieuwe

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> *Belgisch Staatsblad* van 31 juli 1943.

<sup>3</sup> In deze bepalingen van de Overeenkomst wordt het principe gehuldigd van het verbod op gedwongen of verplichte arbeid (artikelen 3 tot 7), dat enigszins wordt afgezwakt onder bepaalde voorwaarden (artikelen 8 tot 24).

<sup>4</sup> *In casu*, artikel 2 ervan, dat het begrip “gedwongen of verplichte arbeid” definieert.

<sup>5</sup> *Belgisch Staatsblad* van 10 februari 1961.

<sup>6</sup> In de artikelen 1 en 2 van dat Verdrag (nr. 105) wordt bepaald dat de verdragsluitende lidstaten zich ertoe verbinden gedwongen of verplichte arbeid af te schaffen en geen gebruik meer te maken van enigerlei vorm van gedwongen of verplichte arbeid (welke vormen overigens genoemd worden in artikel 1 van dat Verdrag).

<sup>7</sup> Vijfde lid van de aanhef van het Protocol.

verplichtingen invoert. Zij meent dat het Protocol een gemengd karakter (federale Staat/Gemeenschappen/Gewesten) heeft o.a. omwille van bepalingen inzake opleiding, interimkantoren en opvangcentra (artikelen 2 en 3).

Gezien wat voorafgaat, stelt de voorzitter volgende beslissing voor :

- het gemengd karakter (federale Staat/Gemeenschappen/Gewesten) van het Protocol to the Forced Labour Convention, 1930 (Protocol to Convention 29) wordt vastgelegd.

Dit voorstel van beslissing wordt goedgekeurd.”

De afdeling Wetgeving sluit zich aan bij die conclusie.

4.1. Het Protocol bevat verscheidene bepalingen met een vrij ruime strekking, zodat niet meteen uit te maken valt aan wie – de federale overheid of de bevoegde deelstaatentiteiten – het toekomt toe te zien op de tenuitvoerlegging ervan. Het gaat om de volgende artikelen of onderdelen van artikelen:

- artikel 1, leden 1 en 2, van het Protocol, waarin het volgende wordt bepaald:

“1. In toepassing van de verplichtingen van het verdrag om gedwongen en verplichte arbeid af te schaffen, moet elk Lid doeltreffende maatregelen nemen om het gebruik ervan te voorkomen en uit te roeien, de slachtoffers ervan te beschermen en hen toegang te bieden tot aangepaste en doeltreffende beroep- en herstelmechanismen, zoals schadeloosstelling en de bestraffing van daders van gedwongen of verplichte arbeid.

2. Elk Lid moet in samenspraak met de werkgevers- en werknemersorganisaties een nationaal beleid en actieplan uitwerken met als doel de daadwerkelijke en duurzame afschaffing van gedwongen of verplichte arbeid; deze plannen bevatten systematische acties van de bevoegde overheden, indien nodig in overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties, alsook met andere belanghebbende groepen.”

- artikel 2, f), van het Protocol, waarin wordt bepaald:

“De maatregelen die genomen moeten worden om gedwongen of verplichte arbeid te voorkomen, moeten bevatten: (...)

f) optreden tegen de dieperliggende oorzaken en factoren die het risico op gedwongen of verplichte arbeid doen toenemen.”

4.2. Het Protocol betreft grotendeels het arbeidsrecht, dat onder de bevoegdheid van de federale overheid valt.<sup>8</sup> Dat geldt ook voor de gevolgen die het Protocol kan hebben op het stuk van bijvoorbeeld het socialezekerheidsrecht, het recht op het verblijf van arbeidsmigranten of de regelgeving ter bestrijding van zwartwerk.

5.1. Sommige bepalingen van het Protocol kunnen evenwel betrekking hebben op gemeenschapsbevoegdheden.

Dat is het geval met artikel 2 van het Protocol, luidens hetwelk één van de maatregelen die genomen moeten worden door de verdragsluitende partijen is: “a) mensen

---

<sup>8</sup> Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna “BWHI” genoemd).

voorlichten en informeren, onder andere die groepen die als bijzonder kwetsbaar gelden, om te vermijden dat ze slachtoffer worden van gedwongen of verplichte arbeid”. Al houdt die bepaling niet uitdrukkelijk in dat dit geschiedt via het onderwijs,<sup>9</sup> lijkt het niet uitgesloten dat dit het geval kan zijn. Bovendien impliceert de bepaling, wanneer ze gelezen wordt in samenhang met het negende lid van de aanhef van het Protocol, luidens hetwelk “een groeiend aantal werknemers verplicht wordt om gedwongen of verplichte arbeid te verrichten in de private economie, (...) een aantal economische sectoren bijzonder kwetsbaar zijn en (...) bepaalde groepen werknemers meer risico lopen om slachtoffer te worden van gedwongen of verplichte arbeid, in het bijzonder migranten”<sup>10</sup>, dat, wat de te nemen maatregelen betreft, ook rekening moet worden gehouden met de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake “onthaal en integratie van inwijkelingen”.<sup>11</sup>

Een andere maatregel die de verdragsluitende partijen moeten nemen, is luidens artikel 2, b), van het Protocol “werkgevers voorlichten en inlichten, om te vermijden dat ze toevlucht zoeken tot praktijken van gedwongen of verplichte arbeid”, wat onderstelt dat gebruik wordt gemaakt van beroepsopleidingen, wat eveneens onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt.<sup>12</sup>

Artikel 3 van het Protocol bepaalt: “Elk Lid moet doeltreffende maatregelen nemen om alle slachtoffers van gedwongen of verplichte arbeid te identificeren, te bevrijden en te beschermen en om hen de kans te bieden te herstellen en te rehabiliteren, alsook bijstand en steun te verlenen onder andere vormen”. Die verplichting zou in verband kunnen worden gebracht met de persoonsgebonden materies,<sup>13</sup> waaronder bijvoorbeeld het beleid betreffende de verstrekkingen van geestelijke gezondheidszorg in de verplegingsinrichtingen buiten de ziekenhuizen, het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, enz.

5.2. Het Protocol heeft bovendien ook betrekking op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen.

Dat is het geval met artikel 2, c), ii) van het Protocol, luidens hetwelk één van de maatregelen die de verdragsluitende partijen moeten nemen, bestaat in het leveren van “inspanningen om te verzekeren dat (...) de diensten voor arbeidsinspectie en andere diensten die ermee belast zijn om deze wetgeving te doen toepassen, versterkt worden”. Krachtens artikel 6, § 1, IX, 3° (en 4°), BWHI zijn de gewesten bevoegd voor de controle (en de inspectiediensten) inzake tewerkstelling van bepaalde categorieën buitenlandse werknemers.<sup>14</sup>

Artikel 2, d), van het Protocol heeft betrekking op “de bescherming van personen, in het bijzonder van migrerende werknemers, tegen eventuele praktijken van misbruik of fraude

<sup>9</sup> Zoals bedoeld in artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet.

<sup>10</sup> Zie ook artikel 2, d), van het Protocol, dat “in het bijzonder (...) migrerende werknemers” betreft.

<sup>11</sup> Artikel 5, § 1, II, 3°, BWHI.

<sup>12</sup> Artikel 4, 16°, BWHI.

<sup>13</sup> Artikel 5, § 1, BWHI.

<sup>14</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 109.

tijdens het aanwervings- en plaatsingsproces” wat onderstelt dat de gewesten hun bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling aanwenden.<sup>15</sup>

6. Uit het gemengde karakter van het Protocol volgt dat ook voorzien moet worden in de ondertekening door de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien zij ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.<sup>16</sup>

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

---

<sup>15</sup> Artikel 6, § 1, IX, 1°, BWHL.

<sup>16</sup> Zie adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’ (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 334-371).