

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

22 januari 2008

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa
inzake de strijd tegen mensenhandel, opgemaakt in Warschau op 16 mei 2005**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE BESPREKING

1. Situering

Op het vlak van de criminaliteit, bekleedt de mensenhandel op wereldvlak de derde plaats, na drugs- en wapenhandel. Ondanks de inspanningen van de overheden van de verschillende landen en van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) kan de groei moeilijk gestopt worden. Elk jaar worden duizenden mensen – vooral vrouwen en kinderen – het slachtoffer van mensenhandel die gericht is op seksuele uitbuiting, slavernij, dwangarbeid, gedwongen huwelijk en anderen en die zowel plaatsvindt op binnenlands als op internationaal vlak.

Op 14 en 15 mei 2003 vond in Straatsburg de 112e zitting plaats van het Comité van Ministers van de lidstaten van de Raad van Europa (RVE). In een verklaring riepen de ministers van Buitenlandse Zaken op om in het kader van de RVE de strijd tegen mensenhandel op te voeren.

Het Comité van Ministers gaf een ad-hoccomité voor de strijd tegen mensenhandel, 'Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains' (CAHTEH), de opdracht een verdrag op te stellen.

Het CAHTEH, dat voorgezeten wordt door de Belg Jamart, vergaderde een eerste keer in september 2003. Op 31 oktober 2003 werd de ontwerptekst van het verdrag naar de delegaties bij de RVE gestuurd en daarnaast ook naar waarnemers. Er werd hen gevraagd om hun opmerkingen mee te delen vóór 24 november 2003. De delegaties van Denemarken, Georgië, Duitsland, Liechtenstein, Griekenland, Finland en Nederland maakten hun amendementen kenbaar. Andere delegaties deelden mee dat zij dat later zouden doen. In december 2003 vond een eerste lezing van de ontwerptekst plaats. In de daaropvolgende maanden werd verder onderhandeld over de verschillende amendementen. Het Europees verdrag werd aangenomen op 3 mei 2005 door het Comité van Ministers van de RVE.

Het verdrag moet een praktisch Europees samenwerkinginstrument worden om de rechten van de

slachtoffers te beschermen en het respect voor de mensenrechten te waarborgen. Bedoeling is tot een evenwicht te komen tussen de aspecten die met de mensenrechten verbonden zijn en die inzake strafrechtelijke vervolging. De realisaties van de Verenigde Naties (VN) in dat domein zouden een verlengstuk moeten vinden in een Europese context.

Het verdrag ligt in de lijn van het Aanvullend Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwen- en kinderhandel, bij het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (verder: het Protocol van Palermo), dat op 12 december 2000 in Palermo ondertekend werd. Het werd goedgekeurd bij het Vlaams decreet d.d. 7 mei 2004 en het trad voor België in werking op 10 september 2004. In dat aanvullend protocol werd voor het eerst op internationaal niveau een gemeenschappelijke omschrijving gegeven van het begrip 'mensenhandel' wat niet hetzelfde is als 'het smokkelen van migranten'. Smokkel heeft altijd een transnationale dimensie. Het gaat immers om doorgaans illegaal grensoverschrijdend vervoer. In het geval van mensenhandel is het belangrijkste doel mensen te exploiteren door middel van dwang.

2. Vlaamse bevoegdheden met betrekking tot dit verdrag

Het verdrag betreft grotendeels federale bevoegdheden. De bevoegdheden van de gefedereerde overheden zijn vervat in de artikelen 5 (preventie) en 12 (hulp aan slachtoffers).

Het verdrag wil in hoofdzaak dat de overeenkomstsluitende partijen regelgevende en uitvoerende maatregelen nemen om de slachtoffers van mensenhandel bij te staan in hun fysisch, psychologisch en sociaal herstel. Het gaat hierbij voornamelijk om huisvesting, psychologische en materiële hulp, medische verzorging en toegang tot tewerkstelling, beroepsopleiding en onderwijs. In die zin regelt het verdrag aangelegenheden die nu al tot het takenpakket van de verschillende sectoren behoren.

Op het vlak van welzijn

In Vlaanderen is het belangrijkste initiatief i.v.m. slachtoffers van mensenhandel het Netwerk Hulpverlening Mensenhandel.

Het heeft tot doel om:

- door netwerkvorming de meest adequate hulpverlening te bieden aan slachtoffers van mensenhandel;
- de slagkracht van de gespecialiseerde onthaalcentra te verhogen.

Het Netwerk biedt ondersteuning aan de teams van Payoke en Pag Asa en aan de netwerkmedewerkers en bouwt aan een netwerk in functie van ondersteunende taken.

Het onthaal en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel situeert zich op het kruispunt van drie verschillende werksoorten:

- residentiële en ambulante begeleiding van thuislozen (thuislozensector);
- administratieve en socio-professionele begeleiding van nieuwkomers (inburgeringssector);
- juridische en psychosociale begeleiding van slachtoffers (slachtofferhulp).

De netwerkmedewerkers bouwen aan een hulpverleningsnetwerk in functie van de noden van het gespecialiseerd onthaalcentrum waaraan zij verbonden zijn (respectievelijk Payoke en Pag Asa). Hun opdracht bestaat erin zicht te houden op het aanbod van andere werkingen (bv. onthaalhuizen, begeleid zelfstandig wonen, therapeutische ondersteuning enzovoort) of sectoren (huisvesting, opleiding en tewerkstelling, bijzondere jeugdzorg enzovoort) en op zoek te gaan naar complementariteit en mogelijkheden tot samenwerking.

Als dusdanig kan vanuit de beleidssectoren welzijn en gezin dit Europees Verdrag tegen mensenhandel enkel toegejuicht worden. Vlaanderen beschikt over een goed uitgebouwde welzijnssector waarin bijzonder veel aandacht besteed wordt aan gelijke kansen, non-discriminatie, strijd tegen sociale uitsluiting en armoede en de integratie van nieuwkomers.

Er werden reeds in 1998 drie samenwerkingsakkoorden in dit verband met Justitie gesloten. In het bijzonder hebben twee samenwerkingsakkoorden rechtstreeks betrekking op dit verdrag:

- samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 7 april 1998 inzake slachtofferzorg;
- samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 8 oktober 1998

inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik.

De goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees Verdrag tegen mensenhandel heeft geen onmiddellijke financiële implicaties voor het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin omdat de instrumenten die er een antwoord op moeten geven, al enkele jaren geleden ontwikkeld werden.

Op het vlak van inburgering

Het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, gewijzigd bij decreet van 14 juli 2006, zorgt ervoor dat inburgeraars, zowel nieuw- als oudkomers, zo snel mogelijk zelfstandig hun weg vinden en actief deelnemen aan de samenleving. Slachtoffers van mensenhandel behoren tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid, van zodra ze in het Rijksregister zijn ingeschreven.

Daartoe kunnen volwassen inburgeraars een inburgeringstraject op maat volgen. Dit traject bestaat uit een cursus maatschappelijke oriëntatie, een cursus Nederlands en een pakket loopbaanoriëntatie. Inburgeraars die een inburgeringstraject volgen, worden individueel begeleid door een trajectbegeleider die hen ondersteunt bij het zoeken van een oplossing voor vragen en die hen hierbij doorverwijst naar de juiste voorziening.

In toepassing van het Inburgeringsdecreet worden tevens de taken van de onthaalbureaus t.a.v. andersstalige (niet-begeleide) minderjarige inburgeraars scherper gesteld. Toeleiding naar (onthaal)onderwijs is en blijft de belangrijkste opdracht van de onthaalbureaus naar anderstalige (niet-begeleide) minderjarige inburgeraars. Voor minderjarigen die daar nood aan hebben, kan het toeleidingstraject ook een actieve doorverwijzing naar gezondheids- en welzijnsvoorzieningen inhouden, onder meer via de netwerken integrale jeugdhulp. Met de decreetsaanpassing krijgt ook de gemeente de opdracht om minderjarige anderstalige inburgeraars voortaan ook te informeren over het gemeentelijke socio-culturele aanbod en hen, desgewenst, in contact te brengen met de betrokken lokale diensten.

Op het vlak van onderwijs

Aansluitend bij het Vlaamse minderhedenbeleid vrijwaart het onderwijsbeleid in Vlaanderen het recht op onderwijs als een fundamenteel recht voor alle kinderen. Dit geldt ook voor kinderen zonder bewijs van wettig verblijf. Bovendien hebben zij als leerplichtige

leerlingen, overeenkomstig artikel 24 van de Grondwet, ook recht op een morele of religieuze opvoeding ten laste van de gemeenschap en moet de keuzevrijheid van de ouders worden gerespecteerd.

In een omzendbrief d.d. 24 juni 1999 geeft het departement Onderwijs concrete richtlijnen ter zake voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Het recht van inschrijving wordt daarin gewaarborgd, ook indien het verblijfsstatuut van de kandidaat-leerling niet in orde is of indien geen bewijs van de identiteit van de jongere kan geleverd worden. Voor het basisonderwijs wordt dit uitdrukkelijk bepaald in het decreet van 27 februari 1997 dat stelt dat een inschrijving nooit mag geweigerd worden op basis van criteria die onbetamelijk zijn en waardoor de menselijke waardigheid in het gedrang komt.

Verder werd in 1994 tussen de Vlaamse minister van Onderwijs en de federale minister van Binnenlandse Zaken afgesproken dat kinderen zonder wettig verblijfstatuut subsidieerbaar en financierbaar zijn. Als zij aan de geldende voorwaarden voldoen, kunnen zij eveneens in aanmerking komen voor de specifieke programma's van het onthaal- en onderwijsvoor-rangsbeleid.

Artikel III.1 van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen bepaalt dat elke leerling recht heeft op inschrijving in de school van de keuze van zijn ouders. Het verblijfsstatuut van de leerling is geen inschrijvingsvoorwaarde. Een school moet een weigering tot inschrijving motiveren. De omzendbrief d.d. 24 februari 2003 inzake het recht op onderwijs van kinderen zonder wettelijk verblijfsstatuut, legt dat principe uit.

De wet van 29 juni 1983 op de leerplicht onderwerpt vreemdelingen aan de leerplicht vanaf de 60e dag na hun inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister. Die personen hebben dus een leerplicht (wat uiteraard ook het recht op onderwijs inhoudt).

De in het verdrag voorziene bepalingen inzake onderwijs zijn dus nu al in het Vlaamse onderwijsbeleid geïntegreerd.

België voorziet met de wet van 13 april 1995 in specifieke bepalingen ter bestrijding van de mensenhandel.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Het verdrag telt 47 artikelen, verdeeld over 10 hoofdstukken.

In de preambule wordt gewezen op het feit dat mensenhandel een schending van de mensenrechten betekent en een inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit. Die mensenhandel kan leiden naar slavernij. In de strijd tegen de mensenhandel moeten de rechten van de slachtoffers gewaarborgd worden. Tevens wordt elke vorm van discriminatie uitgesloten. Er wordt verwezen naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Aanvullend Protocol bij het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad en andere internationale overeenkomsten.

HOOFDSTUK I – Doelstellingen, toepassingsgebied, het non-discriminatiebeginsel en begripsomschrijvingen

Artikel 1 geeft de doelstellingen van het verdrag aan:

- het voorkomen van en de strijd tegen mensenhandel waarbij het evenwicht tussen mannen en vrouwen gewaarborgd wordt;
- de bescherming van de rechten van slachtoffers en van getuigen en de verzekering dat onderzoek zal gevoerd worden en vervolging zal ingesteld worden;
- de bevordering van internationale samenwerking.

Om de toepassing van het verdrag te verzekeren wordt een opvolgingssysteem ingesteld.

Artikel 2 stelt dat het verdrag van toepassing is op alle vormen van mensenhandel zowel op nationaal als op internationaal vlak en al dan niet gekoppeld aan de georganiseerde misdaad.

Artikel 3 bepaalt dat elke vorm van discriminatie uitgesloten wordt.

Artikel 4 geeft de definitie van 'mensenhandel' (de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en het onthaal van personen, en dit onder bedreiging of door geweld, door ontvoering, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik maken van hun kwetsbare positie of door het aanbieden of aanvaarden van geld of andere voordelen om de toelating te krijgen van hen die dergelijke personen onder hun hoede hebben, met als doel hen uit te buiten), 'kind' (elke persoon jonger dan 18 jaar) en 'slachtoffer' (elke fysieke persoon die mensenhandel moet ondergaan).

HOOFDSTUK II – Voorkoming, samenwerking en andere maatregelen

In artikel 5 betreffende de voorkoming van mensenhandel worden de grote krachtlijnen van artikel 9 van het Protocol van Palermo overgenomen. De eerste paragraaf voorziet erin dat de verdragsluitende partijen maatregelen nemen om op nationaal vlak de coördinatie tussen de verschillende instanties belast met voorkoming en bestrijding van mensenhandel te versterken. België heeft in 2004 een Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel (koninklijk besluit van 16 mei 2004) opgericht, die deze opdracht vervult. De staten die partij zijn bij het verdrag, moeten diverse maatregelen nemen in het kader van de voorlichting en de educatie, alsook sociale en economische initiatieven ten behoeve van personen die kwetsbaar zijn en van personen die beroepshalve bij mensenhandel betrokken zijn. In België ressorteert de toepassing van die maatregelen onder de gewesten en de gemeenschappen.

Artikel 6 stelt dat elke verdragsluitende partij maatregelen moet nemen op het vlak van wetgeving, administratie, onderwijs, sociaal en cultureel beleid om de vraag te ontmoedigen die alle vormen van uitbuiting van personen in de hand werkt en leidt tot mensenhandel. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 9, §5, van het Protocol van Palermo. Het gaat erom te voorzien in voorlichtingscampagnes en educatieve programma's. In België ressorteert de toepassing van die maatregelen onder de gewesten en de gemeenschappen.

Volgens artikel 7 moet elke verdragsluitende partij de nodige grenscontroles uitvoeren om mensenhandel te voorkomen en op te sporen. Zij moet beletten dat transportondernemingen gebruikt worden voor mensenhandel. Tenslotte kan zij verdachte personen de toegang tot haar grondgebied ontzeggen. Het Belgisch recht voldoet aan de vereisten die gesteld worden in artikel 7 van het verdrag. In titel IIIbis van de wet van 15 december 1980 zijn specifieke verplichtingen opgenomen ten aanzien van vervoerders met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied.

In artikel 8 staat dat elke verdragsluitende partij ervoor moet zorgen dat reisdocumenten niet kunnen vervalst worden. De Belgische handelwijze ter zake voldoet aan het bepaalde in het verdrag.

Volgens artikel 9 moet elke verdragsluitende partij, op vraag van een andere partij, reis- of identiteitsdocumenten controleren.

HOOFDSTUK III – Maatregelen om de rechten van de slachtoffers te beschermen en te bevorderen, waarbij de gelijkheid tussen mannen en vrouwen gewaarborgd wordt

Artikel 10 bepaalt dat elke verdragsluitende partij ambtenaren moet aanstellen die de nodige kwalificaties hebben om de mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en om slachtoffers te identificeren en te helpen. De verschillende overheden moeten samenwerken zowel onderling als met hulporganisaties. Elke verdragsluitende partij moet haar wetgeving aanpassen om slachtoffers te identificeren. Zij moet de verzekering geven dat vermeende slachtoffers niet uitgewezen worden. Als de leeftijd van het slachtoffer niet vaststaat en er redenen zijn om aan te nemen dat het om een kind gaat, zal het slachtoffer als een kind beschouwd worden en daarom kunnen genieten van speciale beschermingsmaatregelen. Een niet vergezeld kind moet een voogd krijgen. Daarnaast moet zijn of haar identiteit en nationaliteit nagegaan worden en moet gezocht worden naar familieleden.

Dit artikel is gebaseerd op de in de artikelen 6, 7 en 10 bedoelde maatregelen van de Europese richtlijn van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde overheden afgegeven wordt aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp gekregen hebben bij illegale immigratie. In die maatregelen is in België voorzien sinds 1997 in richtlijnen van 13 januari 1997 aan de dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie over de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel (B.S. 21 februari 1997, blz. 3599-3602). De Belgische regelgeving en handelwijze zijn in overeenstemming met artikel 10 van het verdrag.

Volgens artikel 11 moet elke verdragsluitende partij de privacy en de identiteit van slachtoffers beschermen, zoals bepaald in het Verdrag van de RVE tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Dit verdrag werd in het Belgische recht ten uitvoer gelegd door de wet van 8 december 1992 (B.S. 18 maart 1993). De media moeten aangemoedigd worden om de identiteit van slachtoffers niet prijs te geven.

Artikel 12 stelt dat elke verdragsluitende partij wetgevende of andere maatregelen moet nemen om slachtoffers te helpen bij hun fysisch, psychologisch en sociaal herstel. Daarvoor moet zij:

- de levensomstandigheden van de slachtoffers waarborgen door een aangepaste en veilige huisvesting en door het verlenen van psychologische en materiële hulp;
- de toegang tot medische spoedhulp garanderen;
- eventueel vertalers en tolken ter beschikking stellen;
- raad geven en informatie verschaffen, vooral wat betreft de rechten van de slachtoffers en de diensten die hen kunnen helpen;
- de rechten en belangen van de slachtoffers helpen verdedigen in rechtszaken tegen mensenhandelaars;
- kinderen onderwijskansen bieden.

Daarnaast moet elke verdragsluitende partij zorgen voor medische bijstand, voor toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en onderwijs. De hulp mag niet afhangen van het feit of een slachtoffer al dan niet als getuige wil optreden.

Die maatregelen zijn gebaseerd op de artikelen 7 en 9 van de Europese richtlijn van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde overheden afgegeven wordt aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp gekregen hebben bij illegale immigratie. Sommige maatregelen die moeten genomen worden, ressorteren onder de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen en andere onder die van de federale staat. In de toegang tot de arbeidsmarkt is in het bijzonder voorzien in het koninklijk besluit van 6 februari 2003 (B.S. 27 februari 2003) betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Artikel 13 geeft aan dat elke verdragsluitende partij een periode van minstens 30 dagen moet voorzien tijdens dewelke slachtoffers kunnen herstellen en zich bezinnen. Tijdens die periode kan een slachtoffer niet uitgewezen worden. Die periode is evenwel niet van toepassing als de openbare orde in gevaar is of wanneer het niet zeker is dat er wel degelijk sprake is van een slachtoffer.

Volgens artikel 14 moet elke verdragsluitende partij een hernieuwbare verblijfsvergunning verlenen aan een slachtoffer van mensenhandel. Het niet hernieuwen of intrekken van een vergunning kan gebeuren volgens wettelijke bepalingen. Een verblijfsvergunning mag het asielrecht niet verhinderen.

Artikel 15 bepaalt dat een slachtoffer recht heeft op toegang tot informatie over relevante juridische en administratieve procedures. Elke verdragsluitende partij moet in haar wetgeving voorzien dat een slachtoffer aanspraak kan maken op schadevergoeding van de mensenhandelaars.

Artikel 16 regelt de repatriëring en terugkeer van een slachtoffer naar het land waarvan het onderdaan is of waar het permanent verbleef. Een kind zal niet gerepatriëerd worden als dat niet in zijn belang is.

De Belgische regelgeving voorziet in de maatregelen die in het verdrag gevraagd worden, namelijk herstel- en bedenktijd van ten minste 30 dagen (45 dagen in België) en verblijfstitel in geval van samenwerking met de gerechtelijke overheden. Dat gebeurt via diverse circulaires, onder meer die van 1 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel (B.S. 7 juli 1994).

Artikel 17 stelt dat elke overeenkomstsluitende partij gelijkheid tussen mannen en vrouwen moet bevorderen bij de toepassing van alle bepalingen.

HOOFDSTUK IV – Materieel strafrecht

Elke verdragsluitende partij moet wetgevende en andere maatregelen nemen om als strafbare feiten te beschouwen:

- mensenhandel (artikel 18): de artikelen 433quater en volgende van het Strafwetboek, ingevoegd bij de wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensen-smokkel en de praktijken van huisjesmelkers (B.S. 2 september 2005), voldoen aan de gestelde vereisten;
- het gebruik van diensten die gericht zijn op de uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel (artikel 19): dit artikel is niet bindend. De verdragsluitende partijen worden aangemoedigd het gebruik strafbaar te stellen van die diensten, in de wetenschap dat de betrokken persoon slachtoffer

is van mensenhandel. In België is er geen regel die dit strafbaar feit beoogt;

- het vervalsen, verschaffen, inhouden, beschadigen of vernietigen van identiteits- of reisdocumenten (artikel 20): krachtens de artikelen 198 en 199bis van het Strafwetboek worden het vervaardigen van vervalste reis- of identiteitsdocumenten, alsook het verkrijgen of verstrekken van dergelijke documenten met een bedrieglijk opzet gestraft. Het voor zich behouden, achterhouden, ontvreemden of beschadigen van het reis- of identiteitsdocument van een andere persoon kan vervolgd worden op grond van het strafbaar feit diefstal (artikel 461 van het Strafwetboek) of vernieling van andermans eigendom (artikel 528 van het Strafwetboek);
- het aanzetten tot bovenvermelde inbreuken of de intentie om die inbreuken te plegen (artikel 21): in artikel 67 van het Strafwetboek wordt op algemene wijze de bestraffing van de medeplichtigheid aan een misdaad of een wanbedrijf geregeld. In artikel 21 is tevens gesteld dat de poging moet gestraft worden met betrekking tot de strafbaarstelling van mensenhandel en de vervaardiging van vervalste reis- of identiteitsdocumenten. Krachtens artikel 52 van het Strafwetboek wordt elke poging tot misdaad gestraft. De poging tot mensenhandel is strafbaar in het Belgische recht. Met betrekking tot de poging tot vervaardiging van vervalste reis- of identiteitsdocumenten is in artikel 53 bepaald dat de poging in geval van een wanbedrijf slechts strafbaar is in de in de wet bepaalde gevallen. Het Strafwetboek lijkt ter zake leemten te vertonen en moet aangevuld worden om de poging tot vervaardiging van vervalste reis- of identiteitsdocumenten te straffen;
- de verantwoordelijkheid voor inbreuken die een derde persoon in opdracht pleegt (artikel 22): die bepaling is in alle RVE-verdragen van de jongste jaren opgenomen. Krachtens dit artikel zijn de staten verplicht te voorzien in de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor een in overeenstemming met het verdrag strafbaar gesteld feit. De aansprakelijkheid van rechtspersonen kan van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aard zijn. Op grond van de Belgische wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen (B.S. 22 juni 1999) worden inzonderheid de artikelen 5 en 7bis in het Strafwetboek ingevoegd die de doelstellingen van artikel 22 van het verdrag vervullen.

Volgens artikel 23 moeten de sancties een doeltreffend, evenredig en afschrikkend effect hebben. Zij kunnen de vorm aannemen van vrijheidsberoving, uitwijzing, boetes, inbeslagneming van gelden en het sluiten van gebouwen die gebruikt werden voor mensenhandel.

Voor de in artikel 18 bedoelde strafbare feiten moet de straf voor natuurlijke personen een vrijheidsbenemende straf van ten minste een jaar zijn, teneinde uitlevering mogelijk te maken. De in de wet van 10 augustus 2005 bedoelde straffen zijn zwaarder dan die drempel omdat erin voorzien wordt in een gevangenisstraf van één tot vijf jaar. Paragraaf 3 voorziet in de mogelijkheid de hulpmiddelen en opbrengsten van het misdrijf verbeurd te verklaren, een mogelijkheid die in het Belgische recht is omschreven in de artikelen 42 en volgende van het Strafwetboek. Paragraaf 4 voorziet tevens in de mogelijkheid van tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die gebruikt zijn voor mensenhandel. Dit soort sanctie is in het Belgische recht omschreven in artikel 433novies dat bij de wet van 10 augustus 2005 in het Strafwetboek ingevoegd is.

Artikel 24 somt verzwarende omstandigheden op waarmee rekening moet gehouden worden bij het bepalen van de strafmaat:

- het misdrijf bracht vrijwillig of door grove nalatigheid het leven van het slachtoffer in gevaar;
- het misdrijf werd begaan tegen een kind;
- het misdrijf werd begaan door een publiek persoon tijdens de uitoefening van zijn of haar functie;
- het misdrijf werd gepleegd in het kader van een criminele organisatie.

Het Belgische recht voorziet in al deze verzwarende omstandigheden. Zij zijn strafbaar op grond van de bij de wet van 10 augustus 2005 in het Strafwetboek ingevoegde artikelen 433sexies tot en met 433octies.

Bij het bepalen van de strafmaat moet elke verdragsluitende partij rekening houden met eerdere veroordelingen van de dader (artikel 25). In het toelichtend verslag bij het verdrag (punt 269) wordt gesteld dat: “teneinde deze bepaling ten uitvoer te leggen, kunnen de partijen in de nationale wetgeving bepalen dat de vroegere buitenlandse veroordelingen – net als de binnenlandse veroordelingen – tot een verzwarening van de straf leiden. Zij kunnen tevens alles in het

werk stellen opdat de rechtbanken, in het kader van de algemene bevoegdheid om de individuele omstandigheden te beoordelen op grond waarvan het niveau van de straf bepaald wordt, met die veroordelingen rekening houden. Het Strafwetboek moet niet gewijzigd worden opdat het conform deze bepaling zou zijn. Op grond van het verdrag moet de Belgische rechter rekening houden met de definitieve veroordeling die uitgesproken is in een andere staat om het niveau van de straf te bepalen.

Artikel 26 stelt dat elke verdragsluitende partij moet voorzien in de mogelijkheid om geen sanctie op te leggen aan een slachtoffer dat gedwongen werd om mee te werken aan onwettige praktijken. In het Belgische recht is de dwang een grond van niet-toerekenbaarheid. Artikel 71 van het Strafwetboek voorziet daar uitdrukkelijk in.

HOOFDSTUK V – Onderzoek, vervolging en gerechtelijke procedures

In artikel 27 is bepaald dat in overeenstemming met het verdrag strafbaar gestelde feiten kunnen vervolgd worden zonder klacht van het slachtoffer. De overheden belast met de vervolging, moeten ambtshalve kunnen vervolgen. De bevoegde overheid stuurt de klacht door naar de bevoegde overheid in het land waar het misdrijf plaatsvond. Elke verdragsluitende partij geeft aan organisaties die strijden tegen mensenhandel de mogelijkheid om slachtoffers van mensenhandel bij te staan en/of te steunen. Dat is in België voor mensenhandel uiteraard het geval. Er is tevens bepaald dat ngo's de slachtoffers van mensenhandel kunnen bijstaan en/of helpen tijdens strafprocedures. In het Belgische recht voorziet artikel 11, §5, van de wet van 13 april 1995 (B.S. 25 april 1995) dat erkende organisaties in rechte kunnen optreden in naam van de slachtoffers van mensenhandel.

Volgens artikel 28 moet elke verdragsluitende partij bescherming bieden aan slachtoffers, mensen die het misdrijf bekendmaakten, getuigen en familieleden van slachtoffers en getuigen, tegen mogelijke wraakacties en intimidaties. Voor kinderen moet er een speciale bescherming komen. Voor de toepassing van het artikel zal elke verdragsluitende partij overeenkomsten sluiten met andere staten.

De jongste jaren is het Belgische wetgevende instrumentarium aangevuld met talrijke wetten teneinde deze doelstelling te vervullen: de wet van 8 april 2002

betreffende de anonimiteit van de getuigen (B.S. 31 mei 2002), de wet van 7 juli 2002 houdende een regeling voor de bescherming van bedreigde getuigen en andere bepalingen (B.S. 10 augustus 2002) en de wet van 2 augustus 2002 (B.S. 12 september 2002) waarin is voorzien in de mogelijkheid een bedreigde getuige op afstand te horen.

In artikel 29 is gesteld dat elke verdragsluitende partij aan personen of organisaties die gespecialiseerd zijn in de bestrijding van mensenhandel en in de bescherming van slachtoffers, de verzekering moet geven dat zij hun activiteiten kunnen ontplooiën. Zij moet samenwerkingsverbanden opzetten zodat het beleid en de acties van haar overheidsinstellingen op elkaar kunnen afgestemd worden. Zij moet ook instaan voor de opleiding van ambtenaren en rapporteurs aanduiden die de maatregelen die zij neemt tegen mensenhandel, opvolgen. België is steeds een pionier geweest op het gebied van de opleiding en de specialisatie van openbare ambtenaren tegen mensenhandel, zowel in de magistratuur als bij de politie. Met betrekking tot de coördinatie van de bestrijding van mensenhandel werd krachtens het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel opgericht.

In artikel 30 staat dat elke verdragsluitende partij tijdens de juridische procedure moet instaan voor de bescherming van het slachtoffer en eventueel van diens identiteit. Bovendien moet zij zorgen voor de veiligheid van het slachtoffer en zijn bescherming tegen intimidatie.

Volgens artikel 31 zal elke verdragsluitende partij haar gerechtelijk apparaat inschakelen voor misdrijven die begaan zijn op haar grondgebied of aan boord van haar schepen of vliegtuigen, door één van haar onderdanen of door statenlozen die op haar grondgebied verblijven tegen één van haar onderdanen. Door neerlegging van een verklaring op het ogenblik van ondertekening of ratificatie, kan een verdragsluitende partij voorbehoud aantekenen. Het beginsel is de territoriale rechtsmacht die in het Belgische recht geregeld wordt in artikel 3 van het Strafwetboek. De gevallen van extraterritoriale rechtsmacht vallen in het Belgische recht wat mensenhandel betreft onder de artikelen 10 en 10ter van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering.

HOOFDSTUK VI – Internationale samenwerking en samenwerking met het maatschappelijk middenveld

Artikel 32 bepaalt dat de verdragsluitende partijen zo ruim mogelijk zullen samenwerken.

Volgens artikel 33 moet elke verdragsluitende partij die beschikt over informatie dat een persoon in acuut gevaar is op het grondgebied van een andere partij, die informatie onverwijld doorsturen. De verdragsluitende partijen kunnen nauwer samenwerken om vermiste personen en dan vooral kinderen, op te sporen.

Artikel 34 gaat over de uitwisseling van informatie.

Overeenkomstig artikel 35 moet elke verdragsluitende partij de samenwerking bevorderen met niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere relevante vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

Deze bepalingen zijn al van toepassing in de strijd tegen omkoping en computercriminaliteit. Zij zijn niet beperkt tot de justitiële samenwerking in strafzaken maar hebben tevens betrekking op de samenwerking op het gebied van voorkoming van mensenhandel, evenals op het gebied van bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Met betrekking tot de justitiële samenwerking in strafzaken beschikt de RVE al over een belangrijk normatief kader. Het Europees Verdrag betreffende uitlevering (ETS nr. 24), het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (ETS nr. 30), de Aanvullende Protocolen erbij (ETS nrs. 86, 98, 99, 182) en de Overeenkomst inzake het witwassen, de opsporing, de beslaglegging en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (ETS nr. 141) moeten vermeld worden. Die verdragen vormen transversale instrumenten die moeten toegepast worden op een groot aantal strafbare feiten en niet op een bepaalde soort criminaliteit.

HOOFDSTUK VII – Opvolgingsmechanismen

Artikel 36 gaat over de 'group of experts on action against trafficking in human beings' (Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel, GRETA), die instaat voor de toepassing van het verdrag. GRETA bestaat uit minimaal 10 en maxi-

maal 15 leden waarbij rekening gehouden wordt met het evenwicht tussen mannen en vrouwen, de geografische spreiding en de multidisciplinaire deskundigheid. Die leden worden door het Comité van de Partijen gekozen uit onderdanen van de verdragsluitende partijen en dit voor een termijn van 4 jaar die eenmaal kan verlengd worden. Zij zetelen te persoonlijke titel en zijn onafhankelijk en onpartijdig bij de uitvoering van hun taken.

Artikel 37 belicht het Comité van de Partijen dat zal bestaan uit afgevaardigden van het Comité van Ministers van de lidstaten van de RVE en uit vertegenwoordigers van de partijen die geen lid zijn van de RVE. Het Comité wordt bijeengeroepen door de secretaris-generaal van de RVE.

Artikel 38 behandelt de evaluatieprocedure die betrekking heeft op de partijen en die ingedeeld wordt in cycli. Bij het begin van elke cyclus zal GRETA de specifieke bepalingen aanduiden waarop de evaluatieprocedure gebaseerd wordt. GRETA kan informatie vragen aan het maatschappelijk middenveld en landenbezoeken organiseren. GRETA stelt een concept-rapport op met een analyse van de uitvoering van de bepalingen waarop de evaluatie gebaseerd is, en met suggesties en voorstellen. Dat conceptrapport wordt voor commentaar naar de betrokken partij gestuurd. Op basis van dat commentaar neemt GRETA haar rapport en conclusies aan.

HOOFDSTUK VIII – Verhouding met andere internationale overeenkomsten

Artikel 39 gaat over de verhouding tussen het verdrag en het Protocol van Palermo. Het verdrag zal de rechten en plichten die voortvloeien uit het protocol, niet aantasten.

Artikel 40 handelt over de verhouding met andere internationale overeenkomsten. De verdragsluitende partijen mogen bilaterale en multilaterale overeenkomsten sluiten om enerzijds bepalingen van het verdrag aan te vullen of te verstrengen en anderzijds de toepassing van de principes te vergemakkelijken. De Europese Unie (EU) wilde een zogenaamde deconnectieclausule invoegen. Het doel van die clausule is het op elkaar afstemmen van een internationale overeenkomst en het gemeenschapsrecht. De EU-lidstaten moeten in hun onderlinge relaties de regels van de Europese Gemeenschap (EG) en de EU toepassen.

HOOFDSTUK IX – Wijzigingen van het verdrag

Artikel 41 stelt dat elke verdragsluitende partij amendementen op het verdrag kan indienen bij de secretaris-generaal van de RVE. GRETA zal zijn mening over een amendement meedelen aan het Comité van ministers dat op zijn beurt de partijen raadpleegt. Een amendement wordt aangenomen als het de goedkeuring krijgt van alle partijen. Het treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt na afloop van één maand na de datum waarop alle partijen meegedeeld hebben dat zij akkoord gaan.

HOOFDSTUK X – Slotbepalingen

De artikelen 42 tot en met 47 gaan over de ondertekening, de inwerkingtreding, de toetreding, de territoriale toepassing, de voorbehouden, de opzegging en de notificatie.

Volgens artikel 42 werd het verdrag opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de RVE, de niet-lidstaten die meegewerkt hebben aan het opstellen van het verdrag en de EG. Het treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt 3 maanden na de datum waarop 10 verdragsluitende partijen, waaronder minstens 8 lidstaten van de RVE, hun akte van bekrachtiging, aanneming of goedkeuring neergelegd hebben. Voor andere staten treedt het verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt op een periode van 3 maanden na de neerlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 43 stelt dat na de inwerkingtreding, het Comité van Ministers van de RVE, na raadpleging van de verdragsluitende partijen en met hun unanieme goedkeuring, andere niet-lidstaten kan uitnodigen om toe te treden tot het verdrag.

Artikel 44 bepaalt dat elke RVE-lidstaat en de EG door een verklaring kunnen aangeven op welk grondgebied het verdrag van toepassing is. Later kan dat toepassingsgebied uitgebreid worden. De verklaring kan later opnieuw ingetrokken worden.

Volgens artikel 45 mag geen enkel voorbehoud gemaakt worden bij de bepalingen van het verdrag, met uitzondering van het voorbehoud dat bedoeld is in artikel 31, §2.

Artikel 46 gaat over het opzeggen van het verdrag.

Artikel 47 stelt dat de secretaris-generaal van de RVE de RVE-lidstaten, andere betrokken staten en de EG op de hoogte brengt van elke ondertekening, van elke neerlegging van een akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, van elke datum van inwerkingtreding, van elk amendement, van elke opzegging, van alle andere feiten die verband houden met het verdrag en van elk voorbehoud.

III. PROCEDUREVERLOOP EN ADVIEZEN

1. Gemengd karakter van het verdrag

Tijdens zijn vergadering d.d. 24 maart 2004 legde de Werkgroep ‘Gemengde Verdragen’ (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengd karakter (bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) vast. De ICBB heeft op 15 maart 2005 de beslissing van de WGV bekrachtigd.

2. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

De SERV heeft zich op 22 november 2006 aangesloten bij het ontwerp van de regeringsbeslissing.

3. Advies van de Raad van State

In zijn advies van 25 september 2007 maakte de Raad van State geen opmerkingen.

4. Internationale stand van zaken en inwerkingtreding

Het verdrag werd opengesteld voor ondertekening op de top van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de RVE die op 16 en 17 mei 2005 plaatsvond in Warschau. Het verdrag werd op 16 mei 2005 ondertekend door 14 lidstaten van de RVE¹:

¹ Armenië, Cyprus, IJsland, Kroatië, Luxemburg, Malta, Moldavië, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Servië & Montenegro en Zweden.

België ondertekende het verdrag op 17 november 2005. Naast de eerder vermelde 14 lidstaten en België, hebben ook Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Georgië, Griekenland, Italië, Letland, Macedonië, Nederland, Oekraïne, San Marino, Slovenië en Slowakije het verdrag ondertekend. Moldavië, Oostenrijk en Roemenië hebben het verdrag al bekrachtigd.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

*De Vlaamse minister van Werk,
Onderwijs en Vorming,*

Frank VANDENBROUCKE

*De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,*

Marino KEULEN

*De Vlaamse minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,*

Geert BOURGEOIS

*De Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin,*

Steven VANACKERE

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa
inzake de strijd tegen mensenhandel,
opgemaakt in Warschau op 16 mei 2005

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 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.

Artikel 2

Het verdrag van de Raad van Europa inzake de strijd tegen mensenhandel, opgemaakt in Warschau op 16 mei 2005, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming,

Frank VANDENBROUCKE

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Inge VERVOTTE

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,

Marino KEULEN

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,

Geert BOURGEOIS

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 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 gewestaan-gelegenheid.

Artikel 2

Het verdrag van de Raad van Europa inzake de strijd tegen mensenhandel, opgemaakt in Warschau op 16 mei 2005, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 23 november 2007.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

*De Vlaamse minister van Werk,
Onderwijs en Vorming,*

Frank VANDENBROUCKE

*De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Stedenbeleid, Wonen en Inburgering*

Marino KEULEN

*De Vlaamse minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,*

Geert BOURGEOIS

*De Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin,*

Steven VANACKERE
