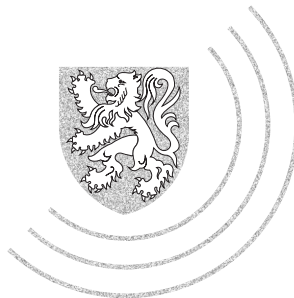


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

21 april 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing
van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel,
bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad,
opgemaakt in New York op 15 november 2000**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden
uitgebracht door de heer Stefaan Platteau**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Luc Van den Brande.

Vaste leden :

de heren Freddy Sarens, Walter Vandenbossche, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy ;

de heren Louis Bril, Peter Gysbrechts, André Moreau, Stefaan Platteau ;

de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, Christian Verougstraete ;

de heren Peter De Ridder, Patrick Hostekint ;

de heer Frans Ramon ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Plaatsvervangers :

mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Erik Matthijs, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heer Jef Van Looy ;

de heren Julien Demeulenaere, Didier Ramoudt, Marc van den Abeelen, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Pieter Huybrechts, Johan Van Brusselen ;

de heren Marcel Logist, Jacques Timmermans ;

de heer Eloi Glorieux ;

de heer Jan Roegiers.

Zie :

2138 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen	4
I.1. Situering van het voorliggend aanvullend protocol	4
I.2. Inhoud van het aanvullend protocol	4
I.3. Specifieke bepalingen van het aanvullend protocol die van belang zijn voor Vlaanderen	4
A. Artikel 3	4
B. Artikel 4	4
C. Artikel 6, lid 1 en 2	4
D. Artikel 6, lid 3	5
E. Artikel 6, lid 4	5
F. Artikel 6, lid 6	5
I.4. Bevoegdheid en procedure	5
I.5. Concrete implicaties voor welzijn en onderwijs	5
II. Algemene bespreking	6
II.1. Tussenkomsten van de leden	6
A. Tussenkomst van de heer Stefaan Platteau	6
B. Tussenkomst van de heer Luc Van den Brande	7
C. Tussenkomst van de heer Frans Ramon	7
II.2. Repliek van de minister	7
III. Stemmingen	8
III.1. Artikelsgewijze stemming	8
III.2. Stemming over het geheel	8

DAMES EN HEREN,

In de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden werd op datum van dinsdag 20 april 2004, het ontwerp van decreet tot instemming met het aanvullend protocol inzake mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het VN-verdrag tegen transnationaal georganiseerde misdaad, na bespreking, bij unanimititeit van stemmen aangenomen.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW ADELHEID BYTTEBIER, VLAAMS MINISTER VAN WELZIJN, GEZONDHEID EN GELIJKE KANSEN

I.1. Situering van het voorliggend aanvullend protocol

Bij de aanvang van haar uiteenzetting schetst de minister vooreerst even kort de achtergrond van het hier vandaag voorliggende protocol.

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) keurde op 15 november 2000 het verdrag ter bestrijding van de transnationale georganiseerde misdaad goed. Deze overeenkomst beoogt de samenwerking tussen de verschillende verdragspartijen aan te moedigen en bepaalt gemeenschappelijke standaarden voor de effectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Concreet verbinden de partijen zich met het verdrag tot : (1) de in de overeenkomst bepaalde activiteiten strafbaar te stellen in hun nationaal recht ; (2) het witwassen van de opbrengsten van dergelijke misdaden tegen te gaan ; (3) uitleveringsprocedures te versnellen en samen te werken op het vlak van vervolging ; (4) een kader voor de bescherming van getuigen te creëren ; en, last but not least, (5) samen te werken op het vlak van preventie.

I.2. Inhoud van het aanvullend protocol

Het voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet maakt de ratificatie door België mogelijk van het aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het hoger genoemde verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad.

De minister situeert daarna in algemene termen ook even de kern van de inhoud van aanvullend protocol. Met het aanvullend protocol wordt met

name beoogd : (1) de mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, waarbij bijzondere aandacht besteed wordt aan de handel in vrouwen en kinderen ; (2) de slachtoffers van mensenhandel te beschermen en bij te staan ; en (3) de samenwerking tussen de partijen aan te moedigen.

I.3. Specifieke bepalingen van het aanvullend protocol die van belang zijn voor Vlaanderen

De minister gaat daarna meer in detail in op de bepalingen van het aanvullend protocol die van belang zijn voor Vlaanderen. Ze preciseert dat vooral de artikelen 3, 4, en 6 van belang voor de Vlaamse Gemeenschap en – weze het in merkelijk mindere mate – het Vlaamse Gewest (dat laatste meer bepaald voor wat betreft de toegang tot tewerkstelling voor hier verblijvende slachtoffers van georganiseerde mensenhandel, in casu vrouwenhandel). Ook artikel 17 is overigens niet zonder belang, aangezien het de inwerkingtreding van het aanvullend protocol regelt.

A. Artikel 3

Artikel 3 is in essentie een definitie-artikel, meer bepaald wordt de term “mensenhandel” erin gedefinieerd. De bepaling “uitbuiting” dient ruim geïnterpreteerd te worden en omvat bijvoorbeeld alle vormen van seksuele uitbuiting, dwangarbeid, slavernij en het verwijderen van organen. Kinderen – in de definitie van het protocol alle personen onder 18 jaar – genieten een bijzondere bescherming, waardoor in hun geval het element van dwang als een evidentie wordt gezien en dus niet moet worden aangetoond.

B. Artikel 4

De minister wijst er verder op dat het protocol van toepassing is op elke vorm van mensenhandel indien de activiteiten in kwestie een transnationaal karakter vertonen en de betrokkenheid van een georganiseerde misdaadgroep veronderstellen.

C. Artikel 6, lid 1 en 2

Dit artikel regelt de bijstand en de bescherming die aan slachtoffers van mensenhandel moet verleend worden. De overeenkomstsluitende partijen verplichten zich ertoe om, in de mate van het mogelijke, de identiteit en het privé-leven van de slachtoffers te beschermen, onder meer door confidentialiteit te waarborgen in gerechtelijke procedures. Ook nemen de partijen het op zich om maatregelen te nemen teneinde slachtoffers informatie over gerechtelijke en administratieve procedures te ver-

schaffen en hen de gelegenheid te geven om hun mening en bekommernissen kenbaar te maken in de strafprocedure.

D. Artikel 6, lid 3

Hier wordt bepaald dat de partijen moeten overwegen om maatregelen te nemen met het oog op het fysisch, psychologisch en sociaal herstel van het slachtoffer. Dit impliceert in het bijzonder het verschaffen van : (1) gepaste huisvesting ; (2) juridisch advies en informatie in een taal die het slachtoffer beheerst ; (3) medische, psychologische en materiële bijstand ; en (4) tewerkstellings-, onderwijs- en trainingsmogelijkheden.

E. Artikel 6, lid 4

Specifiek voor wat kinderen betreft wordt verder bepaald dat de partijen de speciale behoeften van kinderen met betrekking tot huisvesting, onderwijs en verzorging in acht zullen nemen.

F. Artikel 6, lid 6

In het laatste lid van het zesde artikel wordt voorzien dat de verdragspartijen in hun eigen rechtstelsel moeten voorzien in bepalingen die slachtoffers in de gelegenheid stellen om schadevergoeding of herstel te eisen.

I.4. Bevoegdheid en procedure

De minister komt dan tot de meer procedurele aspecten van deze verdragsprocedure. Ze preciseert dat het verdrag zelf een exclusief federaal karakter heeft, maar dat het aanvullend protocol een gemengd karakter heeft. Het protocol betreft immers zowel federale als gemeenschapsbevoegdheden. Bovendien heeft het, zoals hoger reeds gezegd, in zeer beperkte mate ook betrekking op gewestbevoegdheden.

Het dossier werd ten gronde voorbereid door de administratie buitenlands beleid. Op 5 september 2003 besliste de Vlaamse regering om haar principiële goedkeuring te hechten aan het voorontwerp van decreet. In zijn advies de dato 14 oktober 2003 merkt de Raad van State op dat het verdrag zelf nog niet goedgekeurd is door het federale parlement. Vermits artikel 37, lid 2, van het verdrag bepaalt dat een staat, om partij te worden bij een aanvullend protocol, eveneens partij moet zijn bij het verdrag, kan het protocol *stricto sensu* pas bekrachtigd worden nadat de federale overheid het basisverdrag geratificeerd heeft. Ondertussen heeft de Senaat het verdrag op 4 maart jongstleden ech-

ter reeds goedgekeurd en overgezonden naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daar is het verdrag momenteel hangende in de Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen (Stuk 874, 51^{ste} zitting), zodat er redelijkerwijs van uit gegaan mag worden dat deze kwestie daar ook nog plenair zal afgehandeld worden voor het einde van het huidige parlementaire jaar. Er weze daarbij trouwens nog opgemerkt dat in het federale parlement het verdrag en diverse daarbij horende protocollen (drie in getal) gelijktijdig behandeld worden in één enkel wetsontwerp. Vandaar dat het inherent geen zin heeft nog langer te wachten met de Vlaamse verdragsprocedure. Daarenboven wijzen zowel de SERV als de VLOR in hun advies op het belang van het aanvullend protocol. Op 16 januari 2004 keurde de Vlaamse regering dan ook definitief het ontwerp van decreet goed en diende het op 18 januari 2004 ter behandeling in bij het Vlaams Parlement.

In dit opzicht is het anderzijds wel belangrijk te weten dat, overeenkomstig het hoger reeds genoemde artikel 17, het aanvullend protocol in werking treedt 90 dagen na de neerlegging van het veertigste ratificatiebesluit, maar in elk geval niet vroeger dan de inwerkingtreding van het verdrag tegen de transnationale georganiseerde misdaad.

I.5. Concrete implicaties voor welzijn en onderwijs

In het slotstuk van haar uiteenzetting komt de minister dan tot de kwestie van hetgeen rond dit alles momenteel reeds gebeurt in Vlaanderen.

Ze wijst er daarbij vooreerst op dat de bijstand die conform het protocol moeten worden verleend, sowieso reeds behoort tot het takenpakket van het welzijnswerk, zeker tot het takenpakket van de OCMW's en het algemeen welzijnswerk en heel specifiek onder de slachtofferhulp valt.

Bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk is ook het Netwerk Hulpverlening Mensenhandel terug te vinden. Deze netwerkontwikkeling heeft als doelstelling de reguliere voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de hulp- en dienstverlening op de diverse terreinen die vermeld zijn bij het protocol (d.w.z. algemeen welzijnswerk, OCMW's, basiseducatie, arbeidstoeleiding, integratiesector) ook naar deze heel specifieke doelgroep toe te leiden. De meerwaarde van een dergelijke "knooppunt" behoeft, inzake deze wel heel bijzondere problematiek, geen betoog.

Afsluitend verzoekt de minister de commissieleden dan ook het hen voorgelegde instemmingsdecreet te willen goedkeuren.

II. ALGEMENE BESPREKING

II.1. Tussenkomsten van de leden

A. Tussenkomst van de heer Stefaan Platteau

De heer Stefaan Platteau verklaart bijzonder verheugd te zijn over het feit dat het voorliggende protocol nog behandeld kan worden op het einde van deze legislatuur. Het betreft immers een materie die hem zeer ter harte gaat.

Zijn interesse voor dit onderwerp gaat terug op zijn lidmaatschap van de parlementaire onderzoekscommissie “mensenhandel”, die van einde 1992 tot 1994 gefunctioneerd heeft in de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers¹. Deze onderzoekscommissie die werd voorgezeten door huidig federaal minister Johan Vande Lanotte, en waarin ook een andere huidige minister, Marc Verwilghen (later zelf voorzitter van de Commissie-Dutroux), zijn eerste stappen naar de politieke roem zette, heeft heel wat nuttig en baanbrekend werk verzet en heeft ook een lijvig rapport over haar werkzaamheden afgeleverd².

De bevindingen van deze onderzoekscommissie hebben trouwens ook geleid tot belangrijke en hoogst innovatieve wetgevende ingrepen. Zo is er een wetswijziging gekomen waardoor bepaalde misdrijven die door Belgen in het buitenland gepleegd worden (waarbij het meer bepaald gaat om misdrijven in de sfeer van de mensenhandel evenals een aantal seksuele misdrijven, onder andere met minderjarigen) nu ook grond opleveren voor strafvervolging in België (cf. artikel 10ter van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering). Op die manier heeft men tamelijk effectief het ooit welig tierende pedofiele-sekstoerisme naar Thailand toch enigszins aan banden weten te leggen. Zonder het door de onderzoekscommissie “mensenhandel” verrichte werk, zou een dergelijke uitbreiding van de extraterritoriale werking van de

Belgische strafwet er volgens de heer Platteau mogelijks nooit, of in elk geval pas véél later, gekomen zijn. Met deze wetswijziging loopt België dus duidelijk voor op de in het hier voorliggende protocol opgenomen verplichting voor de verdragsstaten om bepaalde activiteiten strafbaar te stellen in hun eigen nationaal recht.

Naast belangrijke wetgevende resultaten, heeft de werking van de commissie “mensenhandel” trouwens ook een belangrijk maatschappelijk sensibiliseringseffect gehad. Daar werd immers ook voor het eerst de problematiek van de seksuele uitbuiting van kinderen – die tot dan toe een absolute taboe-materie was – onder de publieke aandacht gebracht. Dienaangaande verklaart de heer Stefaan Platteau er nog steeds trots op te zijn dat hij, weze het dan in alle bescheidenheid, als een van de eersten deze problematiek heeft durven aankaarten. Bepaalde inlichtingen hadden hem immers bereikt omtrent hoogst dubieuze en moreel uiterst laakbare praktijken die zich toendertijd, op tamelijk grote schaal, afspeelden in de buurt van het Brusselse Anneessensplein en Fontainasplein. Hij achtte het als parlamentslid dan ook zijn absolute plicht om dit naar aanleiding van de genoemde onderzoekscommissie op het publieke forum aan te kaarten. Ook hier waren we derhalve voor op de in het protocol opgelegde verplichtingen inzake bescherming van kinderen.

Voor België vormt het voorliggende protocol met andere woorden absoluut geen probleem. Alle noodzakelijke wettelijke maatregelen zijn reeds genomen en ook een aantal maatschappelijke voorzieningen en opvangstructuren voor slachtoffers van mensen- of kinderhandel zijn al beschikbaar. Het grote probleem zal er volgens de heer Platteau dan ook in bestaan dat een aantal notoire probleemlanden dit protocol gewoon niet zullen ondertekenen, waardoor er ook geen wereldomvattend, laat staan sluitend systeem zal kunnen worden opgezet.

Verder constateert de heer Stefaan Platteau ook dat er zich nog een ander probleem begint te stellen. Als een direct gevolg van de verstrenging van de wetgeving in vele landen, hebben zich namelijk bepaalde wijzigingen voorgedaan in de gedragspatronen van de criminele organisaties die zich bezig houden met mensen- en kinderhandel. De mensenhandel in zijn meest klassieke vorm mag dan al wat teruggedrongen zijn, er zijn ondertussen ook nieuwe – vaak meer subtiele en dus ook wettelijk moeilijker te beteugelen – vormen van mensenhandel ontstaan.

¹ Parlementaire commissie van onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, 1992-1994.

² Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, *Parl. St. Kamer*, B.Z. 1991-92, nr. 673/8

Afsluitend spreekt de heer Platteau nogmaals zijn overtuiging uit dat het nu voorliggende protocol nog steeds ten volle actueel is, aangezien het nodig en nuttig blijft om bepaalde maatschappelijk zwakkere groepen, met name vrouwen uit minder ontwikkelde landen evenals kinderen, te beschermen tegen allerlei gevaren die hen nog steeds bedreigen.

B. Tussenkomen van de heer Luc Van den Brande

De heer Luc Van den Brande, commissievoorzitter, kan zich volkomen terugvinden in de door de minister verschaft toelichting, evenals in de tussenkomen van de heer Stefaan Platteau. Ook hij vindt dat het hier om een problematiek gaat waarbij de fundamentele menselijke waardigheid op het spel staat.

Hij wijst er daarbij nog op dat in deze ondertussen ook op Europees niveau gestreefd wordt naar de totstandkoming van een aantal gezamenlijke basisregelen naar de illegalen toe, evenals naar een aantal gezamenlijke basisregels voor het aanpakken van de daarmee onlosmakelijk verbonden problematiek van de internationale criminele netwerken. Het zal er zijns inziens dan ook op aankomen om de in dit protocol neergelegde noties en beginselen op de een of andere manier in te brengen in de op stapel staande Europese regelgeving. Het toekomstige Europese instrumentarium mag immers niet blind blijven voor de problematiek van de slachtoffers van de internationale mensenhandel. Zulks behoort immers tot de kern van het rechtsstatelijk gegeven dat Europa toch ook wil zijn, evenals tot de kernwaarden van menselijkheid waar het Europese continent toch eveneens voor staat.

C. Tussenkomen van de heer Frans Ramon

Ook de heer Frans Ramon verklaart volledig achter de in het protocol vervatte doelstellingen te staan. Met name acht hij het uitermate belangrijk dat nu ook eens de slachtoffers van mensen- en kinderhandel de centrale plaats krijgen in een internationaal rechtskrachtig instrument.

Terzake gebeurt er trouwens al heel wat op het terrein, zo onder andere op de domeinen van welzijn en onderwijs (cf. het advies van de VLOR om ook specifiek aandacht te besteden aan de opleiding en vorming van de niet-begeleide minderjarigen, om maar één doelgroep te noemen). Het protocol geeft voor dit alles nu ook een internationale basis én een internationale erkenning. Tevens is het een noodzakelijk instrument, aangezien het in deze

meestendeels om een grensoverschrijdende problematiek gaat.

Een problematiek die de heer Ramon heel in het bijzonder onder de aandacht van de commissieleden wenst te brengen is die van het dwangmatig verwijderen van organen (feit dat nu ook onder de term “uitbuiting” gebracht wordt in artikel 3 van het aanvullend protocol). Dit gegeven is momenteel nog al te weinig bekend bij de publieke opinie. Dat het desalniettemin een realiteit is in bepaalde delen van de Derde Wereld, heeft de heer Ramon zelf kunnen constateren toen hij, in een vorig beroep, actief was in Centraal-Amerika. Daar bleek de ontvoering van kinderen met het oog op het wegnemen van organen immers geen ongebruikelijke praktijk te zijn. Voor de heer Ramon is het derhalve goed dat het voorliggende protocol ook aan deze schokkende praktijk poogt te remediëren. Van de minister had de heer Ramon graag vernomen of er mogelijks gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin ook West-Europa, en eventueel zelfs Vlaanderen, betrokken is bij dit genre van mensonterende praktijken.

II.2. Repliek van de minister

Voor wat de vraag van de heer Ramon betreffende de internationale illegale handel in organen betreft, laat de minister opmerken dat daarover per definitie geen sluitende gegevens beschikbaar zijn, aangezien alles zich afspeelt in het criminele circuit. Dat er echter wel degelijk iets aan de hand is, mag geredelijkerwijze worden afgeleid uit een aantal reportages die het resultaat zijn van grondig journalistiek onderzoekswerk evenals uit een aantal criminele onderzoeken die gevoerd werden en worden in diverse Europese landen.

Verder wijst de minister er (onder verwijzing naar de berichtgeving over het momenteel lopende proces-Dutroux) op, dat er over het afgelopen decennium toch al heel wat gerealiseerd is qua slachtofferhulp. Van een zo goed als onbestaand gegeven in de eerste helft van de jaren negentig, is deze sector over een periode van één enkel decennium zelfs al behoorlijk sterk uitgebouwd geraakt. Het slachtoffer van een misdrijf wordt nu zeker niet alleen meer beschouwd als een partij in een strafrechtelijk geding, maar wordt ook gezien als iemand die begeleiding en hulp nodig heeft om met zo weinig mogelijk blijvend psychisch (of ander) letsel over het trauma van een – vaak mensonterend – misdrijf heen te raken. Volgens de minister staat het ondertussen dan ook buiten kijf dat de daarvoor door de Vlaamse overheid gedane investeringen beantwoorden aan een onmiskenbare

maatschappelijke nood en in die zin ook uitermate lonend zijn geweest.

Specifiek voor wat de opvang van de slachtoffers van mensenhandel betreft, geeft de minister nog mee dat op dit ogenblik in België drie dergelijke centra ondersteund worden, te weten in Antwerpen (De Terp), Brussel (Pag-Asa) en Luik (Sürya). Dienaangaande wijst de minister er ook nog op dat Pag-Asa gelegen is in de Cellebroersstraat, die uitgaat op het door de heer Platteau genoemde Anneessensplein. In dat centrum kunnen slachtoffers van mensenhandel onder andere bijstand krijgen van advocaten die terzake deskundig zijn.

Afsluitend herbevestigt de minister dat er dus reeds heel wat inspanningen geleverd worden, maar dat het voorliggende protocol die beleidsopatie nog verder zal ondersteunen en versterken.

III. STEMMINGEN

III.1. Artikelsgewijze stemming

Artikel 1

Ter stemming gelegd, wordt het eerste artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimité van acht stemmen.

Artikel 2

Ter stemming gelegd, wordt daarna ook het tweede artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimité van acht stemmen.

III.2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het ontwerp van decreet houdende instemming met het aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, opgemaakt in New York op 15 november 2000 ten slotte eveneens aangenomen bij unanimité van acht stemmen.

De verslaggever,

De voorzitter,

Stefaan PLATTEAU Luc VAN DEN BRANDE
