

22 575 (R 1429)

Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest, met Bijlage; Straatsburg, 5 mei 1988 (Trb. 1990, 98)

A

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 oktober 1990

's-Gravenhage, 13 maart 1992

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 1990, no. 90.016692, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961 (laatstelijk Trb. 1983, 44), met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juli 1990, nr. 90.016692, en van 13 juli 1991, nr. 91.006486, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, respectievelijk de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies betreffende het in de aanhef dezes genoemde Protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Deze adviezen, gedateerd 16 oktober 1990, nr. W12.90.0311, en gedateerd 15 oktober 1991, nr. W12.91.0391/K, bied ik U hierbij aan.

1. Het Europees Sociaal Handvest is goedgekeurd voor zowel Nederland als de Nederlandse Antillen. Blijkens de toelichtende nota zal het aanvullend Protocol alleen voor Nederland gelden. Aan te geven ware waarom het aanvullend Protocol geen betrekking zal hebben op de Nederlandse Antillen en Aruba.

1. In zijn advies van 16 oktober 1990 gaat de Raad van State in op de Koninkrijks situatie met betrekking tot het Protocol. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben inmiddels te kennen gegeven medegedeling te wensen, zij het dat de Nederlandse Antillen alleen aan artikel 1 van het Protocol gebonden wensen te worden. De goedkeuring wordt derhalve thans ook voor het gehele Koninkrijk gevraagd en de Raad van State van het Koninkrijk heeft ter zake advies uitgebracht. De toelichting is op dit punt aangepast.

2. In het onderzoek naar de mogelijkheden om het Protocol te onderschrijven, dat volgens de toelichtende nota thans is voltooid, zal, naar de Raad van State

2. Aan de opmerkingen van de Raad in het eerste advies onder punt 2 is gevolg gegeven. Hetzelfde geldt voor het gestelde onder punt 4 van het eerste advies.

aanneemt, ook de vraag zijn betrokken of aan (onderdelen van) het Protocol rechtstreekse werking binnen de Nederlandse rechtsorde toekomt. Op die vraag ware in de toelichting bij de artikelen van deel II nader in te gaan.

3. In de toelichting bij artikel 1 van deel II wordt aangekondigd dat bij de bekrachtiging een verklaring zal worden afgelegd, dat sociale zekerheidsaspecten buiten de reikwijdte van artikel 1 inzake gelijke kansen en gelijke behandeling vallen. Deze intentie vraagt naar het oordeel van de Raad om een nadere motivering, waarbij ook ware aan te geven of het Koninkrijk tot hetgeen het kabinet hier beoogt uit te sluiten, niet reeds internationaal gehouden is ingevolge artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (Trb. 1969, 99).

4. Uit de formulering van artikel 3 van deel II zou naar het oordeel van de Raad, met name uit de woorden «to take part» en «to contribute», kunnen worden afgeleid, dat daarbij ook gedacht is aan een zeker initiatief van de kant van de werknemers. Nu in de toelichting slechts wettelijke bepalingen worden genoemd die raadpleging van de werknemers of hun vertegenwoordigers voorschrijven, ware nader te motiveren dat daarmee genoegzaam is voldaan aan de uit artikel 3 voortvloeiende verplichtingen.

3. De Raad van State vraagt in punt 3 van het eerste advies – een vraag die wordt herhaald in punt 2 van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk – om een nadere motivering van de verklaring, dat sociale zekerheidsaspecten buiten de reikwijdte van artikel 1 inzake gelijke kansen en gelijke behandeling vallen. De tekst van het artikel zelf is duidelijk genoeg: het artikel ziet uitsluitend op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Het terrein van de sociale zekerheid wordt niet door de tekst van het artikel bestreken. De mogelijkheid van een verklaring als bedoeld in de bijlage bij artikel 1, is slechts opgenomen om elk misverstand te voorkomen en niet om de reikwijdte van het artikel te beperken. Voor alle duidelijkheid wil de regering er bij bekrachtiging nadrukkelijk op wijzen dat in de bijlage bij artikel 1 is vermeld dat dit artikel geen betrekking heeft op zaken betreffende sociale zekerheid alsmede bepalingen betreffende werkloosheidsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen en uitkeringen aan nagelaten betrekkingen en dat de op deze wijze in het Protocol zelf gegeven invulling van het artikel door het Koninkrijk wordt onderschreven. Een en ander staat los van andere reeds bestaande internationale verplichtingen ten aanzien van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid.

4. De regering deelt de mening van de Raad van State, zoals met betrekking tot artikel 4 van het Protocol verwoord in punt 5 van het eerste advies, dat bij de bekrachtiging van een internationale overeenkomst niet dan om zwaarwichtige redenen onderdelen van de overeenkomst van die bekrachtiging moeten worden uitgesloten. In punt 3 van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt andermaal op dit punt teruggekomen en vraagt de Raad om aan te geven waar de onduidelijkheden op zijn gebaseerd waardoor het onderzoek

naar de vraag of Nederland artikel 4 kan onderschrijven en naleven nog niet kan worden afgerond. Artikel 4 is zodanig ruim geformuleerd dat het onduidelijk is hoever de (financiële) verplichtingen voortvloeiend uit deze bepaling zouden kunnen reiken. Nadere bij de Raad van Europa opgevraagde informatie dienaangaande bracht geen klaarheid, integendeel. Door de Raad van Europa werd aangegeven dat de sociale zekerheid c.q. de sociale bijstand (ABW) voor de toepassing van artikel 4 een belangrijke rol speelt. Met name het feit dat tevens werd aangegeven dat het verlenen van voldoende (financiële) middelen moet worden afgezet tegen artikel 4 in zijn geheel, versterkt de indruk dat hiermede een verplichting wordt voorgestaan die verder reikt dan de verplichtingen, voortvloeiende uit de artikelen 12 en 13 van het Europees Sociaal Handvest. Het Protocol is nog niet in werking getreden. Er zijn dan ook geen opmerkingen van het Comité van deskundigen – dat toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest, en dat ook zal doen voor het Aanvullend Protocol wanneer dat in werking is getreden – die voor het Nederlandse standpunt terzake een belangrijke aanwijzing kunnen vormen.

Aangezien het van een zekere luchthartigheid zou getuigen indien een verplichting wordt aangegaan waarvan de consequenties niet kunnen worden overzien, is de regering van mening dat moet worden vastgesteld dat het aangaan van de verplichtingen van artikel 4 thans, dan wel binnen afzienbare tijd niet kan worden overwogen. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

5. In de toelichtende nota wordt onder het opschrift «Standpunt ten aanzien van bekrachtiging» opgemerkt dat het onderzoek naar de vraag of Nederland artikel 4 kan onderschrijven en naleven, nog niet kan worden afgerond. Voorgesteld wordt «artikel 4 voorlopig buiten de goedkeuringsprocedure te houden en ter zake de ontwikkelingen af te wachten». Het bevreemdt de Raad dat ruim twee jaren na de vaststelling van de tekst van het Protocol nog geen duidelijkheid is verkregen aangaande de reikwijdte van de uit artikel 4 voortvloeiende verplichtingen. Naar de mening van

5. Onder punt 4 van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wijst de Raad voorts op een onvolledigheid in de aan het einde van de eerste alinea van de toelichting geschetste verdragspositie van het Koninkrijk. De toelichting is ter zake aangepast, waarbij moet worden aangetekend dat in Trb. 1983, 44, op blz. 2, rubriek E, noot 1, ten onrechte is vermeld, dat het Koninkrijk zich aan de leden 8 en 9 van artikel 19 van het Europees Sociaal Handvest gebonden zou achten. Op 1 februari 1983 heeft het Koninkrijk – terecht – mededeling gedaan zich met ingang

de Raad dienen bij de bekrachtiging van een internationale overeenkomst inzake een materie als waarom het hier gaat, niet dan om zwaarwichtige redenen onderdelen van de overeenkomst van die bekrachtiging te worden uitgesloten. Dit klemt in dit geval te meer, daar de uitsluiting hier een bepaalde categorie van personen betreft: de ouderen. In de toelichtende nota ware dan ook aan te geven, waar de genoemde onduidelijkheden op zijn gebaseerd en waarom ter zake nog onvoldoende uitsluit is verkregen, alsmede of thans daadwerkelijk onderzoek ter zake wordt gedaan en zo ja door wie. Indien dienaangaande de «jurisprudentie» van het Committee of Independent Experts zou worden afgewacht, zou daarmee een naar het oordeel van de Raad onwenselijk lange termijn zijn gemoeid.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Aanvullend Protocol wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W12.90.0311 van de Raad van State van

– In de artikelsgewijze toelichting op deel II, artikel 1, ware de tweede volzin van de derde alinea te wijzigen in: Gewezen kan met name worden op de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (76/207/EEG) (PbEG L 39/40), de zogenaamde tweede EEG-richtlijn.

– In de artikelsgewijze toelichting op deel II, artikel 1, ware in de eerste volzin van het tweede tekstblok

van 1 mei 1983 gebonden te achten aan de leden 8 en 10 van artikel 19 van het Europees Sociaal Handvest.

Aan de redactionele kanttekeningen, welke de Raad bij zijn eerste advies voegde, is gevolg gegeven.

Ik moge U mede namens de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verzoeken goed te vinden dat ik gevolg geef aan mijn voornemen de tekst van het Protocol vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

achter «1 juli» een jaartal te vermelden; waren de woorden «tot stand gekomen» te wijzigen in: in werking getreden; en ware bij de aanhaling van het Staatsblad waarin de Wet van 27 april 1989 is gepubliceerd overeenkomstig punt 35 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT) te volstaan met: Stb. 168.

– In de artikelsgewijze toelichting op deel II, artikel 2, ware in de eerste volzin van het tweede tekstblok het Staatsblad als volgt aan te halen: (Stb. 1971, 54).

– Bij beschikking van de Minister van Justitie van 21 februari 1990 is de tekst van de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1980, 664) zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 1 februari 1990 (Stb. 91) in het Staatsblad (Stb. 1990, 94) geplaatst. Overeenkomstig het bepaalde onder punt 32 AWT ware in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3, tweede tekstblok, eerste volzin, achter «Arbeidsomstandighedenwet» de aanduiding «(Stb. 664, 1980)» te vervangen door: (Stb. 1990, 94).

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 oktober 1991

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 1991, no. 91.006486, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest, met Bijlage; Straatsburg, 5 mei 1988 (Trb. 1990, 98), met toelichtende nota.

1. Het Aanvullend Protocol is reeds op 6 juli 1990 voorgedragen met het verzoek het Protocol ter advisering aan de Raad van State voor te leggen. In verband met de medegelding van het Europees Sociaal Handvest (Trb. 1963, 90) voor de Nederlandse Antillen en Aruba is het Aanvullend Protocol thans alsnog ter overweging aanhangig gemaakt bij de Raad van State van het Koninkrijk. Volgens de aanbiedingsbrief van 10 juli 1991 zou de toelichtende nota overeenkomstig het advies van de Raad van State, gedateerd 16 oktober 1990, no. W12.90.0311, zijn aangepast.

Anders dan daar wordt gesteld, blijkt dit evenwel niet het geval te zijn voor de essentie van de door de Raad in de punten 3 en 5 van zijn genoemd advies gevraagde nadere motivering respectievelijk informatie. Dit vormt voor de Raad van State van het Koninkrijk aanleiding deze punten in het huidige advies onverkort te herhalen.

2. Punt 3 van eerder gemeld advies van de Raad van State heeft betrekking op de aankondiging in de toelichting bij artikel 1 van deel II dat bij de bekrachtiging een verklaring zal worden afgelegd, dat sociale zekerheidsaspecten buiten de reikwijdte van artikel 1 inzake gelijke kansen en gelijke behandeling vallen. Ook de Raad van State van het Koninkrijk is van mening dat deze intentie vraagt om een nadere motivering, waarbij ook ware aan te geven of het Koninkrijk tot hetgeen de regering hier beoogt uit te sluiten niet reeds internationaal gehouden is ingevolge artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (Trb. 1969, 99).

3. In punt 5 van genoemd advies van de Raad van State wordt ingegaan op het Nederlandse standpunt ten aanzien van bekrachtiging van de artikelen 1 tot en met 3. In de toelichtende nota wordt onder het opschrift «Standpunt ten aanzien van bekrachtiging» opgemerkt dat het onderzoek naar de vraag of Nederland artikel 4 kan onderschrijven en naleven nog niet kan worden afgerond, aangezien onduidelijkheden blijven bestaan. Met name zou onzeker zijn of in het kader van de sociale zekerheidswetgeving aanvullende verplichtingen worden geschapen. De totstandkomingsgeschiedenis zou ter zake onvoldoende uitsluitsel bieden. Overeenkomstig het meer genoemde advies van de Raad van State ware in de toelichtende nota aan te geven waar de onduidelijkheden op zijn gebaseerd en hoe valt te verklaren dat ter zake nog immer onvoldoende uitsluitsel is verkregen.

4. Voorts merkt de Raad van State van het Koninkrijk nog het volgende op.

De laatste volzin op bladzijde 1, eerste alinea, van de toelichtende nota is niet geheel volledig. Bij de bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest door het Koninkrijk op 22 april 1980 is ook artikel 19,

achtste en tiende lid, voorlopig door Nederland buiten de bekrachtiging gehouden tot de inwerkingtreding van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers (Trb. 1978, 70). Dit verdrag trad voor Nederland op 1 mei 1983 in werking (Trb. 1983, 45). In overeenstemming met artikel 20, derde lid, van het Europees Sociaal Handvest heeft het Koninkrijk op 1 februari 1983 medegedeeld zich wat Nederland betreft eveneens gebonden te achten aan het achtste en tiende lid van artikel 19 met ingang van 1 mei 1983. De toelichtende nota ware ter zake aan te vullen.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Protocol wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
W. Scholten