

23 042 (R 1463)**Protocol tot wijziging van het Europees Sociaal Handvest; Turiijn, 21 oktober 1991****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 februari 1993

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 10 maart 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 9 april 1993.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 21 oktober 1991 te Turiijn tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Europees Sociaal Handvest (Trb. 1992, 7 en 62).²

Een toelichtende nota bij het Protocol treft U eveneens hierbij aan. De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 10 maart 1993 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, GW; Art. 61, (3), G. W. 1972, en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Al jaren is er kritiek op de effectiviteit van de nalevingsprocedure van het Europees Sociaal Handvest (hierna te noemen «het Handvest», Trb. 1962, 3, vertaling Trb. 1963, 90). De kritiek richt zich op de ondoorzichtigheid van het geheel en het gegeven dat niet altijd ten volle gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de procedure biedt.

Bij de naleving zijn niet minder dan vier organen betrokken:

- het Comité van deskundigen bestaande uit zeven onafhankelijke experts. De Internationale Arbeidsorganisatie neemt met raadgevende stem deel aan de beraadslagingen;
- het Regeringscomité bestaande uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten van de Raad van Europa (hierna te noemen «de Raad») die het Handvest bekrachtigd hebben, waarnemers van internationale organisaties van werkgevers en van vakverenigingen;
- de Parlementaire Vergadering bestaat uit parlementariërs uit de Lid-Staten en
- het Comité van Ministers, dat maandelijks vergadert, waarvan tweemaal per jaar in de samenstelling van Ministers van Buitenlandse Zaken van de Lid-Staten en voor het overige in de samenstelling van Permanente Vertegenwoordigers (het Comité van Plaatsvervangers).

Zowel het Comité van de deskundigen als het Regeringscomité spreken zich uit over de uitleg van de bepalingen en over de naleving van het Handvest door individuele staten, hetgeen de vraag oproept welk comité bevoegd is. Het Comité van Ministers kan een staat, partij bij het Handvest een aanbeveling doen om regelgeving en praktijk in overeenstemming te brengen met bepalingen van het Handvest. Tot op heden is hiervan geen gebruik gemaakt, omdat voor het doen van een aanbeveling een tweederde meerderheid van de Lid-Staten en dus niet uitsluitend van de verdragspartijen vereist is. De niet-verdragspartijen onthielden zich om principiële redenen van stemming. Hoewel op dit moment van de 27 Lid-Staten van de Raad er 20 het Handvest hebben bekrachtigd, moet er mee rekening worden gehouden, gezien het aantal te verwachten nieuwe leden die niet alle op korte termijn het Handvest zullen kunnen ratificeren, dat er opnieuw een situatie ontstaat waarin de tweederde meerderheid niet kan worden bereikt.

Deze situatie was voor de Secretaris-Generaal van de Raad, mevrouw Catherine Lalumière aanleiding tot het nemen van initiatieven tot verbetering van de situatie. Een en ander heeft geleid tot een besluit van het Comité van Plaatsvervangers in zijn 449ste vergadering (5–7 december 1990) tot het instellen van een ad hoc comité tot het doen van voorstellen ter verbetering van de effectiviteit van het Handvest en in het bijzonder de werking van het toezichtmechanisme.

Dit comité bestond uit deskundigen van de Lid-Staten en vertegenwoordigers van de Parlementaire Vergadering, de Internationale Arbeidsorganisatie en de Europese organisaties van vakverenigingen («ETUC») en werkgevers («UNICE»). Ook werden diverse comités van de Raad, werkzaam op de door het Handvest bestreken terreinen om advies gevraagd. Voorts werd het Comité van deskundigen gehoord.

Het onderhavige (tweede) Protocol bij het Handvest gaat uitsluitend over het toezichtmechanisme en kwam tot stand na drie zittingen van het ad hoc comité. Het werd voor ondertekening opgesteld te Turijn tijdens een conferentie ter gelegenheid van de 30ste verjaardag van het Handvest op 21 en 22 oktober 1991.

Onder voorbehoud van ratificatie tekenden toen naast Nederland: België, Cyprus, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Malta, Noorwegen (zonder

voorbehoud), Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden (bekrachtiging op 18 maart 1992). Nadien tekenden nog Griekenland, Hongarije, Portugal, Finland, Oostenrijk en Tsjechoslowakije op respectievelijk 29 november 1991, 13 december 1991, 24 februari 1992, 16 maart 1992, 7 mei 1992 en 27 mei 1992.

Het Handvest is wat het Koninkrijk betreft van toepassing op Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Goedkeuring van het wijzigingsprotocol, dat eerst in werking treedt nadat alle verdragspartijen verklaard hebben gebonden te worden door het protocol, wordt eveneens gevraagd voor het gehele Koninkrijk.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Bij de artikelen 1 t/m 6 van het Protocol worden de artikelen 23, 24, 25, 27, 28 en 29 van het Handvest vervangen. Artikel 26 dat de deelneming van de Internationale Arbeidsorganisatie regelt is niet gewijzigd.

Artikel 23

Verstrekking van exemplaren van rapporten en opmerkingen

Nieuw in dit artikel is dat de nationale organisaties van werkgevers en werknemers thans hun opmerkingen over de nationale rapporten rechtstreeks indienen bij de Secretaris-Generaal van de Raad, die vervolgens deze opmerkingen doorzendt naar de betrokken staat voor eventuele opmerkingen. De verstrekking van exemplaren van de nationale rapporten is tevens uitgebreid tot die internationale niet-gouvernementele organisaties, die een raadgevende status hebben bij de Raad en beschikken over bijzondere bekwaamheid op de terreinen van het Handvest. Hierbij valt met name te denken aan de artikelen van het Handvest, die de verhouding tussen werkgever en werknemer overstijgen.

Tenslotte is nieuw dat de hier genoemde rapporten en opmerkingen op verzoek beschikbaar zijn voor het publiek.

Opgemerkt zij dat Nederland groot belang hecht aan het daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheid voor nationale organisaties van werkgevers en van werknemers om opmerkingen in te dienen met betrekking tot de rapporten.

Artikel 24

Bestudering van de rapporten

Dit artikel is ingrijpend veranderd. Het legt nu voor het eerst taak en werkwijze van het Comité van onafhankelijke deskundigen vast en bakent deze af ten opzichte van het in artikel 27 te behandelen Regeringscomité.

Het comité beoordeelt vanuit een juridisch standpunt de naleving in de nationale wetgeving en praktijk van de verplichtingen die uit het Handvest voortvloeien. Het heeft daarbij, buiten de nationale rapporten, ook de beschikking over de opmerkingen van de nationale organisaties van werkgevers en werknemers over deze rapporten.

Voorts kan het comité zich rechtstreeks wenden tot een staat met een verzoek om meer informatie of opheldering. Ook kan zo nodig een bijeenkomst belegd worden met vertegenwoordigers van de betrokken staat, die hierom overigens ook zelf kan verzoeken. De betrokken nationale organisaties worden van een en ander op de hoogte gehouden.

Na voltooiing van de bestudering stelt het comité conclusies vast over de naleving, die overeenkomstig bestaand gebruik openbaar worden gemaakt en voorts worden medegedeeld aan het Regeringscomité, de Parlementaire Vergadering, de nationale organisaties van werkgevers en werknemers en de niet-gouvernementele internationale organisaties.

Artikel 25

Comité van onafhankelijke deskundigen

In dit artikel wordt de samenstelling en benoeming van het (met de in de praktijk al gangbare benaming) Comité van onafhankelijke deskundigen, vastgesteld.

Bestond het comité vroeger uit ten hoogste zeven door het Comité van Ministers benoemde leden, thans bestaat het uit ten minste negen door de Parlementaire Vergadering gekozen leden. Verkiezing door de Vergadering benadrukt de onafhankelijke positie van de deskundigen. Het precieze aantal leden wordt door het Comité van Ministers bepaald. Alle leden worden gekozen voor een tijdvak van zes jaar en kunnen thans slechts eenmaal worden herkozen.

Vastgelegd is tevens de al gehanteerde regel dat de leden op persoonlijke titel zitting hebben en dat zij geen functies vervullen die onverenigbaar zijn met de vereisten van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en beschikbaarheid bij de vervulling van hun mandaat.

Deze nieuwe samenstelling en benoeming zal naar het oordeel van de regering bijdragen aan een optimaal functioneren van het Comité van onafhankelijke deskundigen.

Artikel 27

Regeringscomité

Ten opzichte van het oude artikel wordt niet meer gesproken van bestudering van de rapporten. Deze taak is immers nu voorbehouden aan het Comité van onafhankelijke deskundigen. Het Regeringscomité (deze naam werd in de praktijk al gevoerd) krijgt nu een duidelijke taak van politieke en beleidsmatige aard in het voorbereiden van de beslissingen van het Comité van Ministers. Met name selecteert het de situaties die naar zijn mening onderwerp moeten vormen van aanbevelingen door het Comité van Ministers van betrokken staten. Het heeft hierbij de beschikking over alle eerder genoemde informatie en zal in het bijzonder aandacht schenken aan de rapporten van het Comité van onafhankelijke deskundigen en aan de nationale rapporten. Het comité legt zijn selectie gemotiveerd op basis van sociale, economische en andere beleidsoverwegingen neer in een rapport aan het Comité van Ministers. Het rapport wordt overeenkomstig bestaand gebruik openbaar gemaakt. Opgemerkt zij dat het Regeringscomité, op grond van een besluit terzake van het Comité van Ministers, bovenomschreven werkwijze reeds op experimentele basis volgt. Geconstateerd kan worden dat hierdoor, zoals beoogd, voorkomen wordt dat het (juridische) werk van het Comité van onafhankelijke deskundigen wordt overgedaan.

Daarnaast heeft het comité in de nieuwe versie van het artikel de mogelijkheid gekregen om het Comité van Ministers voorstellen te doen voor onderzoeken over sociale onderwerpen en over artikelen van het Handvest die actualisering behoeven. De samenstelling van het comité is onveranderd één vertegenwoordiger per staat, die partij is bij het Handvest.

Artikel 28

Comité van Ministers

De belangrijkste wijziging is dat thans besluitvorming kan plaatsvinden met een tweederde meerderheid van de leden die hun stem uitbrengen, waarbij het stemrecht beperkt is tot de staten die partij zijn bij het Handvest. Het besluit heeft de vorm van een resolutie op basis van het rapport van het Regeringscomité en betreft de gehele toezichtsperiode en bevat voorts individuele aanbevelingen aan staten. Het ad hoc comité was unaniem van mening dat deze mogelijkheid op politiek niveau benut zou worden.

Voorts neemt het comité de beslissingen die het passend acht ten aanzien van voorstellen van het Regeringscomité voor te verrichten onderzoeken.

Artikel 29

Parlementaire Vergadering

De Parlementaire Vergadering (voorheen genoemd Raadgevende Vergadering) wordt in de nieuwe opzet niet meer geraadpleegd door het Comité van Ministers. De vertegenwoordigers van de Vergadering hebben te kennen gegeven dat hun taak in de oude toezichtsprocedure tot nadeel heeft dat dit de procedure onnodig verlengt en zagen hun betrokkenheid beter tot zijn recht komen in het geven van hun mening over de naleving van het Handvest bij het houden van een groot debat over het sociale beleid, waarbij ook de vraag aan de orde komt of het Comité van Ministers zijn taak adequaat vervult, met name door in daarvoor in aanmerking komende gevallen individuele aanbevelingen te doen aan staten. Naast de rapporten van het Comité van onafhankelijke deskundigen ontvangt de Vergadering van de Secretaris-Generaal thans ook de rapporten van het Regeringscomité en de resoluties van het Comité van Ministers met het oog op het houden van periodieke plenaire debatten.

Slotartikelen

De artikelen 7, 8 en 9 van het Protocol zijn standaardartikelen over ondertekening en bekrachtiging, inwerkingtreding en het inlichten van de Lid-Staten hierover. Inwerkingtreding is voorzien dertig dagen nadat alle staten, partij bij het Handvest hebben verklaard gebonden te zijn aan het Protocol.

Conclusie

De regering is van mening dat de voorgestelde wijzigingen in het toezichtmechanisme tegemoet komen aan de bestaande bezwaren. Het Comité van onafhankelijke deskundigen ziet vanuit juridisch oogpunt toe op de naleving van het Handvest. Het Regeringscomité velt niet langer daarnaast zijn eigen oordeel over de naleving, maar adviseert op grond van beleidsoverwegingen het Comité van Ministers over het uitbrengen van aanbevelingen en het doen van onderzoeken, gericht op een betere werking van het Handvest. Het Comité van Ministers kan onder de nieuwe besluitvormingsregel vervolgens daadwerkelijk aanbevelingen uitbrengen aan individuele staten. Het is derhalve naar ons oordeel zonder meer gewenst tot bekrachtiging van dit wijzigingsprotocol over te gaan.

Bij enkele staten, partij bij het Handvest, die het Protocol nog niet hebben ondertekend, leeft de vrees dat het Regeringscomité in de nieuwe toezichtsprocedure ten opzichte van het Comité van onafhankelijke deskundigen in een verzwakte positie is geraakt, waardoor dit comité niet langer stelling zou kunnen nemen tegen oordelen van de deskundigen en daardoor achteraf voor de staten verplichtingen ontstaan met financiële consequenties.

De regering deelt deze vrees niet, het Regeringscomité kan in de nieuwe situatie op basis van de conclusies van de deskundigen op ernstige gevallen selecteren en het Comité van Ministers daarover adviseren, dat vervolgens anders dan voorheen tot adequate besluitvorming, inclusief het doen van aanbevelingen, kan komen. Het verbinden van gevolgen aan de conclusies van de deskundigen blijft derhalve voorbehouden aan het politieke niveau van de Ministers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona