

Vergaderjaar 1996–1997

25 524

Goedkeuring van de opzegging van deel VI van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 augustus 1997 en het nader rapport d.d. 5 september 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 1997, no.97.003388, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende goedkeuring van de opzegging van deel VI van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 1997, nr. 97.003388, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus 1997, nr. W12.97.0405, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad van State stelt voorop dat verdragen als de Europese Code inzake sociale zekerheid met bijbehorend Protocol (Trb.1965, 47) (hierna te noemen: Code en Protocol) waarbij Nederland partij is en die een belangrijke waarborgfunctie op het terrein van de sociale zekerheid hebben, door Nederland dienen te worden nageleefd en slechts onder bijzondere omstandigheden mogen worden opgezegd. Een zodanige bijzondere omstandigheid zou kunnen zijn dat een door een verdrag gewaarborgde zekerheid, die slechts voor een beperkte groep betekenis heeft, een aanmerkelijke verbetering van de sociale zekerheid voor een veel omvangrijker groep in de weg zou staan.

In de toelichting op het voorstel voor de Algemene nabestaandenwet (kamerstukken II 1994/95, 24 169, nr. 3, blz.18/19) is uiteengezet dat de voorgestelde regeling strekkende tot verlaging in de tijd van het recht op uitkering voor weduwen zonder kinderen en op inkomensafhankelijke uitkeringen voor andere weduwen, niet in overeenstemming is met de normen, zoals die door Code en Protocol worden voorgeschreven ten aanzien van uitkeringen bij overlijden als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. In die toelichting is er vervolgens zonder meer van uitgegaan dat het desbetreffende deel van Code en Protocol zou moeten worden opgezegd, zonder de hiervoor door de Raad aangegeven toetsing of sprake is van een bijzondere omstandigheid (kamerstukken II 1994/95, 24 169, B, punt 2) op te nemen.

De omstandigheid dat door bekrachtiging van de Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb.1993, 123) (hierna te noemen: de herziene

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Code) deze automatisch in de plaats treedt van Code en Protocol en dat onder de herziene Code geen strijdigheid meer zal bestaan, brengt niet met zich dat enkel op die grond van deze toets kan worden afgezien. Bij de behandeling van het voorstel voor de Algemene nabestaandenwet was de bekrachtiging immers reeds opgeschort in verband met de besluitvorming over de voorstellen inzake de marktwerking in de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Daardoor stond het tijdstip waarop de strijdigheid met Code en Protocol zou worden opgeheven, niet vast.

De Raad adviseert de hiervoor aangegeven toetsing in de toelichting op te nemen. Tevens zouden daarbij de resultaten kunnen worden betrokken van het onderzoek naar de verhouding tussen Deel VI van de Code en onderdelen van de sociale zekerheidswetgeving dat in Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/97, 25 000, XV, nr. 49) is genoemd.

1. De visie van de Raad van State kan worden onderschreven, voor zover deze inhoudt dat er voor opzegging van een onderdeel van een verdrag op het terrein van de sociale zekerheid goede redenen moeten bestaan. Deze reden is voor de regering in casu niet specifiek gelegen in de totstandkoming van de Algemene nabestaandenwet, zoals de Raad kennelijk meent, doch in algemene overwegingen, te weten de visie dat het niet juist zou zijn indien het Koninkrijk nog langer gebonden zou zijn aan de verplichtingen van deel VI van de Code, terwijl het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel geen bijzonder regime meer kent met het oog op arbeidsongevallen en beroepsziekten, en ook niet het voornemen bestaat dergelijke regelingen wederom in te voeren. Dit, in combinatie met het gegeven dat de verwachte spoedige bekrachtiging van de herziene Europese Code niet tot de mogelijkheden bleek te behoren, terwijl mogelijk sprake is van een zich evoluerend inzicht van de Centrale Raad van Beroep met betrekking tot de rechtstreekse werking van onderdelen van normverdragen, noopte naar het oordeel van de regering tot de opzegging op korte termijn van deel VI van de Code. Een en ander is nader in de memorie van toelichting uiteengezet.

2. In de toelichting wordt gesteld dat de noodzaak tot opzegging wordt versterkt door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 mei 1996, AB 1996, 501. In deze uitspraak wordt ten aanzien van het ILO-verdrag 102 overwogen, dat «de omschrijving van de te verlenen verstrekkingen, alsmede de imperatieve redactie van de bepalingen in relatie tot het minimumkarakter van het verdrag in zijn algemeenheid als van deze bepalingen in het bijzonder bewerkstelligen dat deze zich ertoe lenen door de beschermde personen te worden ingeroepen ter toetsing van de krachtens het nationale recht verleende aanspraken aan de standaard van het verdrag, zodat in die zin kan worden gesproken van verdragsbepalingen die naar haar inhoud ieder kunnen verbinden in de zin van artikel 93 van de Grondwet».

De Raad adviseert in de toelichting uitgebreider uiteen te zetten of en in hoeverre in het licht van deze uitspraak Code en Protocol rechtstreeks rechten toekennen aan nabestaanden van degenen die als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte zijn overleden en welke regelingen voor zoveel nodig getroffen zullen worden ten aanzien van deze rechten.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld. Wij hebben ons daarbij echter onthouden van beschouwingen in hoeverre en op welke gebieden wellicht sprake zou zijn van rechtstreekse werking van bepalingen van deel VI van de Code. Evenmin als IAO-Verdrag nr. 102 kent de Code naar ons oordeel rechtstreeks rechten toe aan burgers. Beide verdragen leggen naar ons oordeel minimumnormen vast, waarbij de invulling aan partijen wordt overgelaten. Het is evenwel de rechter die uiteindelijk bepaalt of aan een verdragsbepaling in een concreet geval rechtstreekse werking toekomt. Tot nog toe werd de visie dat aan de bepalingen van normverdragen geen rechtstreekse werking toekomt, blijkens de jurisprudentie van de rechter gedeeld. Het toekennen van rechtstreekse werking aan een bepaling uit een van deze verdragen, zoals is geschied in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 mei 1996, was derhalve een novum. Het valt niet goed te voorspellen of de Centrale Raad van Beroep deze lijn zal doorzetten.

3. *Opzegging van verdragen met goedkeuring achteraf behoort alleen in uitzonderlijke gevallen te worden toegepast. Het uitgangspunt is dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden en deze niet worden opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal (artikel 93, eerste lid, van de Grondwet).*

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, die de aanleiding vormde om Deel VI op te zeggen, dateert van 29 mei 1996, maar daarna duurde het tot 14 maart 1997 voor de regering met haar zienswijze naar buiten trad. Het gevolg van deze handelwijze was, dat de tijd ontbrak om een voornemen tot opzegging van het verdrag formeel aan de Staten-Generaal voor te leggen.

De Raad adviseert de gevolgde handelwijze in de toelichting te verantwoorden.

3. Naar ons oordeel bevat de memorie van toelichting reeds de uiteenzetting welke de Raad van State wenselijk acht; terzake zij verwezen naar de bladzijden 3 (vanaf de zinsnede «In 1993 is begonnen...»), 4 en 5 van de memorie van toelichting.

4. *Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 augustus 1997, no. W12.97.0405, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichting «risque professionnel» telkens wijzigen in: risque professionnel.
- De term «pro-actief» (paragraaf 1 (Algemeen) van de toelichting) in deze context vermijden.
- In paragraaf 1 (Algemeen) van de toelichting na «(kamerstukken II 1994/95, 24 169, nr. 3)» invoegen: blz.18–20.
- In het slotformulier de zinsnede «, in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba» schrappen, nu het geen Koninkrijkszaak betreft.