

Vergaderjaar 2004–2005

29 941

Goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (herzien), met Bijlage, en van het op 9 november 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een systeem voor collectieve klachten (Trb. 2004, 13 en Trb. 2004, 14)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 december 2004 en het nader rapport d.d. 9 december 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 oktober 2003, no. 03.004270, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (herzien), met Bijlage, en van het op 9 november 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een collectief klachtensysteem, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest (herzien) en het Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een collectief klachtensysteem.

Deel II van het herziene Europees Sociaal Handvest (hierna: herziene Handvest) bevat 31 materiële bepalingen. Tien van de 19 materiële bepalingen uit het huidige Handvest zijn herschreven, waarvan een aantal vrij ingrijpend. De artikelen 20 tot en met 23 van het herziene Handvest stemmen overeen met de artikelen uit deel II van het Aanvullend Protocol uit 1988, al dan niet in gewijzigde formulering. De artikelen 24 tot en met 31 zijn nieuwe artikelen ten opzichte van het huidige Handvest en het Aanvullend Protocol daarbij. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over de memorie van toelichting, die zouden moeten leiden tot enige aanpassing en aanvulling van deze toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 oktober 2003, no. 03.004270, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2003, no. W12.03.0432/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Verhouding herziene Handvest – Europees recht

De Europese Gemeenschap beschikt op een aantal terreinen van het Handvest en het herziene Handvest over bevoegdheden. Deze betreffen onder meer de terreinen die aan de orde zijn in de artikelen 18 (het recht om in een andere verdragstaat betaalde arbeid te verrichten), 20 (het recht op gelijke kansen en behandeling met betrekking tot arbeid zonder discriminatie op grond van geslacht), 22 (het recht om deel te nemen in het bepalen en de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsomgeving), 24 (het recht op bescherming in geval van beëindiging van de arbeid) en 25 (het recht van arbeiders op bescherming van hun claims in geval van faillissement van de werkgever).

De bevoegdheid van de Gemeenschap brengt mee dat het sluiten van verdragen op deze terreinen door lidstaten niet zonder meer is toegestaan: zij zijn niet meer, of niet meer exclusief bevoegd. Het sluiten van verdragen is dan alleen mogelijk met een machtiging van de Europese Gemeenschap.¹

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de hiervoor genoemde bevoegdheidsvraag, en op de consequenties daarvan voor de procedure van goedkeuring van het herziene Handvest.

1. In zijn betoog met betrekking tot de verhouding tussen het herziene Handvest en het Europees recht merkt de Raad terecht op, dat het Handvest een aantal artikelen bevat dat een materie betreft ten aanzien waarvan tevens de Europese Gemeenschap over bevoegdheden beschikt. Evenwel kan niet gesteld worden dat de omvang van die bevoegdheden, dan wel de omvang van de uitoefening daarvan, zodanig is, dat de Gemeenschap een exclusieve bevoegdheid moet worden toegeschreven om terzake van de door het Handvest bestreken onderwerpen verdragen te sluiten. Ten aanzien van een deel van die onderwerpen is de Gemeenschap niet bevoegd, ten aanzien van een ander deel bestaat wel een bevoegdheid tot communautaire regelgeving, maar is van die bevoegdheid (nog) geen gebruik gemaakt, en voor zover het gaat om onderwerpen ten aanzien waarvan wel communautaire regelgeving tot stand is gekomen, betreft dit veelal richtlijnen die minimumnormen terzake van de sociale bescherming bevatten, en die de lidstaten vrijheden laten zich op een verdergaande bescherming vast te leggen (op dit punt is er derhalve een fundamenteel verschil met de situatie waar het door de Raad aangehaalde AETR-arrest betrekking op had; dat verdrag betrof een materie – arbeidstijden in het grensoverschrijdende wegvervoer – waar wel een harmoniserende EG-verordening tot stand was gekomen). Een en ander impliceert dat de lidstaten bevoegd blijven zelfstandig verplichtingen in het kader van het Europees Sociaal Handvest aan te gaan. Wel dient er daarbij uiteraard op te worden gelet dat geen internationaalrechtelijke verplichtingen worden aangegaan waardoor afbreuk zou worden gedaan aan de verplichtingen die uit het Gemeenschapsrecht voortvloeien. In casu is dit echter niet het geval.

2. Verhouding herziene Handvest – ILO-Verdragen

Bij enkele van de artikelen in het herziene Handvest die nieuw zijn ten opzichte van het huidige Handvest is de verhouding aan de orde tot verdragen die zijn opgesteld in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: ILO). In de toelichting bij artikel 25 wordt gesteld dat deze nieuwe bepaling is gebaseerd op ILO-Verdrag nr.173 (alsmede op een tweetal Europese richtlijnen); in de toelichting bij de artikelen 24 en 27 wordt aangegeven dat deze bepalingen zijn «geïnspireerd» door de ILO-Verdragen nr.158, Trb.1984, 17, respectievelijk nr.156, Trb.1981, 244. Van het eerste verdrag wordt gesteld dat het (nog) niet voor het Koninkrijk ter parlementaire goedkeuring is ingediend. De Raad adviseert de uitdrukking «geïnspireerd door» toe te lichten, zodat duidelijk wordt welke de verschillen zijn tussen het herziene Handvest en de onderscheiden ILO-Verdragen. Hij geeft tevens in overweging om van deze gelegenheid gebruik te maken om te laten weten of, gegeven de totstandkoming van het herziene Handvest en mede gelet op de tijd die intussen is verstreken sinds de totstandkoming van de genoemde ILO-Verdragen, het voornemen bestaat voor het nog niet goedgekeurde verdrag alsnog een wetsvoorstel ter parlementaire goedkeuring in te dienen.

¹ Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, zaak 22/70, AETR, Jurisprudentie 1971, bladzijde 263.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad om de in de memorie van toelichting bij de artikelen 24 en 27, onderscheidenlijk 25 van het herziene Handvest gebruikte woorden «geïnspireerd», onderscheidenlijk «gebaseerd»

(op de ILO-Verdragen nrs. 158 en 156 onderscheidenlijk nr. 173) toe te lichten, zij vermeld, dat met die woorden uitsluitend wordt bedoeld, dat het feit, dat na de totstandkoming van het Europees Sociaal Handvest in 1965, ILO-verdragen met betrekking tot de genoemde rechten tot stand zijn gekomen, aanleiding heeft gegeven om ook in het herziene Handvest voor die rechten plaats in te ruimen. De omschrijving van die rechten in het herziene Handvest is uiteraard beïnvloed door de omschrijving daarvan in de overeenkomstige ILO-verdragen, maar is daaraan niet identiek, onder meer door de beknoptheid die aan het herziene Handvest eigen is. Hierdoor kan er ook niet zonder meer van worden uitgegaan dat de verplichtingen, zoals die uit de genoemde bepalingen van het herziene Handvest voortvloeien, identiek zijn aan die welke uit de overeenkomstige ILO-verdragen voortvloeien. De strekking van de bepalingen van het herziene Handvest dient uitsluitend te worden afgelezen aan de tekst van de desbetreffende bepalingen, gelezen in combinatie met de Bijlage bij het herziene Handvest en het Toelichtend Rapport. Daarvan uitgaande, ziet de regering geen beletselen om tot aanvaarding van de artikelen 24, 25 en 27 van het herziene Handvest over te gaan, zoals nader toegelicht bij de desbetreffende onderdelen van het wetsvoorstel. ILO-verdrag nr. 158 bevat op een enkel punt een verdergaande regeling inzake het ontslagrecht dan door artikel 24 van het herziene Handvest wordt geëist. Standpuntbepaling inzake een eventueel voorstel tot goedkeuring dienaangaande zal eerst plaats kunnen vinden nadat in overleg met de Kamers een koers is bepaald inzake de toekomstige inrichting van het ontslagstelsel.

3. Implementatie

Deel II van het herziene Handvest bevat een reeks van verplichtingen voor de verdragsluitende partijen. Daarvoor wordt een groot aantal, uiteenlopende, termen gebruikt. Naast het veel voorkomende begrip «verzekeren» («to ensure») zijn er zowel termen die direct verwijzen naar wetgeving (zoals: toestaan, erkennen, regelen of verbieden), als open termen (zoals: verstrekken, bevorderen, stimuleren, faciliteren), die ook of veeleer lijken te verwijzen naar beleidsmaatregelen. Ingevolge deel III, artikel I, van het herziene Handvest staan voor de implementatie van de bepalingen in de artikelen 1 tot en met 31 van deel II vier wegen open:

- wetten of andere regelgeving;*
- overeenkomsten tussen werkgevers of werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties;*
- een combinatie van deze twee methoden;*
- andere passende middelen.*

De verdragsluitende partijen zullen, gezien hun verantwoordelijkheid voor de naleving van de verplichtingen uit het herziene Handvest, allereerst zelf moeten beoordelen of zij in toereikende mate aan die verplichtingen hebben voldaan en desbetreffend gemotiveerd oordeel moeten neerleggen in de door hen bij de Raad van Europa in te dienen periodieke rapportage. Zij zullen daartoe, waar nodig, zelf de verplichtingen moeten uitwerken in concrete maatstaven. Voor het toezicht op de naleving, langs de genoemde wegen van implementatie, van de wettelijke verplichtingen ingevolge het herziene Handvest geldt, ingevolge deel IV, artikel C, van het herziene Handvest, het toezichtmechanisme van het huidige Handvest, hetgeen zal worden aangevuld met het toezicht ingevolge het Collectieve Klachtenprotocol. Daarbij zal ook de houdbaarheid in de ogen van de toezichthoudende instanties (in het bijzonder het onafhankelijke Europees Comité voor Sociale Rechten) van de door het desbetreffende land gehanteerde maatstaven aan de orde komen. De memorie van toelichting zou kunnen worden gebruikt om inzicht te geven in de wijze waarop tot dusverre de toetsing met betrekking tot Nederland is uitgevoerd. Daartoe ware te overwegen, indien van toepassing, de toelichting aan te vullen met het noemen van gevallen waarin de toezichtinstanties schending door Nederland hebben geconstateerd van een verplichting op grond van het huidige Handvest.

De implementatie van het herziene Handvest roept twee vragen op:

- a. De vraag naar de overwegingen voor de keuze van de regering tussen de verschillende implementatiemethoden. In verband met deze vraag verdient de laatste volzin van de eerste alinea ten aanzien van Deel IV van hoofdstuk 1 Algemeen van de memorie van*

toelichting de aandacht: «Indien niet vaststaat dat hetgeen in die bepalingen is neergelegd in Nederland wordt gerealiseerd, zullen zij hun vertaling moeten krijgen in daden van wetgeving en bestuur». Deze passage is enigszins cryptisch. Men kan er in lezen dat de rol van de overheid een aanvullende is, in die zin dat er voor de overheid pas reden is voor actie – in de vorm van wetgeving of bestuur – indien de implementatie van een bepaling niet al langs andere weg is verzekerd. Er kan ook uit worden afgeleid dat, als de werking van een bepaling uit het herziene Handvest in de Nederlandse rechtsorde niet al (eerder) is gewaarborgd via wetgeving, en/of is verzekerd door overeenkomsten tussen de sociale partners, alsnog zal (moeten) worden overgegaan tot wetgeving en bestuur. Aldus lijken, waar nog nodig, wetgeving en bestuur (ook) sluitstuk te zijn voor het nakomen van de verplichtingen uit het herziene Handvest.

b. De vraag naar de criteria die de regering hanteert om te concluderen of de gevolgde implementatie ertoe heeft geleid dat (naar een term die meermalen in de toelichting wordt gebruikt) «afdoende» is voldaan aan een bepaalde verdragsverplichting.

In verband met deze vraag zal per artikel moeten worden nagegaan, zoals de memorie van toelichting ook doet, of de naleving van de daarin neergelegde verplichting(en) voldoende is verzekerd in de Nederlandse wetgeving, dan wel in de bestendige praktijk van het verkeer tussen sociale partners, met inbegrip van de jurisprudentie dienaangaande. Door het ontbreken van een duidelijk criterium is het beantwoorden van deze vraag lastiger als het gaat om verplichtingen waaraan de Nederlandse overheid gevolg geeft niet door wetgeving, maar door daden van bestuur of beleid. Dat geldt in het bijzonder indien daarbij de inzet van publieke middelen in het geding is (hetgeen overigens evenzeer het geval kan zijn bij implementatie door wetgeving, indien deze financiële aanspraken op de overheid vestigt). Onderkend moet worden dat de materie van het herziene Handvest – gelegen op het terrein van de sociale grondrechten – nu eenmaal ook de nodige financiële consequenties voor de verdragsluitende partijen met zich brengt.

De vraag of ook op dat punt in toereikende mate aan de verdragsverplichtingen wordt voldaan, zal bij herhaling, en van geval tot geval, opnieuw moeten worden beantwoord. Dit betekent ook dat, ingeval zich voor de overheid de noodzaak voordoet tot bezuiniging teneinde de ontwikkeling van de publieke uitgaven te beheersen, steeds mede getoetst zal moeten worden of ook na een dergelijke bezuiniging nog wordt voldaan aan de desbetreffende verplichting uit het herziene Handvest.

De financiële consequenties van het herziene Handvest, en mogelijke knelpunten dienaangaande uit een oogpunt van de beschikbare financiële ruimte, laten zich, bij wijze van voorbeeld, illustreren aan de hand van nieuwe bepalingen uit het herziene Handvest zoals:

- Artikel 19, twaalfde lid (inzake het bevorderen van het onderwijs in de taal van herkomst van de migrant aan diens kinderen): de Raad wijst op de omstandigheid dat de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen onlangs is afgeschaft.¹ Daarmee verdient de consequentie van deze maatregel voor de naleving van de genoemde verdragsverplichting de aandacht.
- Artikel 27, eerste lid, onder c (inzake het ontwikkelen of bevorderen van voorzieningen van kinderopvang): de Raad signaleert dat de kosten van kinderopvang nog steeds fors stijgen², terwijl de maximumprijs die in aanmerking komt voor overheidsvergoeding vanaf 2005 wordt gefixeerd.³ Daarmee verdient de vraag de aandacht of, ook na het in werking treden van de Wet basisvoorziening kinderopvang, in toereikende mate aan de desbetreffende verplichting wordt voldaan en zal (kunnen) worden voldaan.

Overeenkomstige vragen kunnen worden gesteld ten aanzien van al bestaande bepalingen zoals:

- Artikel 12 (inzake het recht op sociale zekerheid), waar het gaat om de mogelijkheden de noodzaak tot aanpassing van het bestaande stelsel van sociale zekerheid te verenigen met de eis die is neergelegd in het derde lid van artikel 12: ernaar te streven om het niveau van het stelsel van sociale zekerheid voortdurend te verhogen, met als ijkpunt het niveau dat is vastgelegd in de Europese Code inzake sociale zekerheid.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200, VIII, blz. 75.

² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Persbericht Ministerraad 7 november 2003.

³ In 2004 zullen de kosten gemiddeld met 7,5% stijgen (variërend van 2% tot 32%). Stichting Boink, Kosten kinderopvang: prijsstijgingen 2004.

- *Artikel 23 (inzake het recht van ouderen op sociale bescherming; thans nog onderdeel van het Aanvullend Protocol), waar het gaat om de financiële mogelijkheden om een toereikend niveau van zorg in verzorgings- en verpleeghuizen te (blijven) waarborgen. In dit verband is van belang dat vanuit het veld knelpunten worden gesignaleerd die aanleiding geven tot kritische aandacht voor het niveau van deze zorg.*

De genoemde voorbeelden maken duidelijk dat zich een spanning kan voordoen tussen enerzijds de verplichtingen in het herziene Handvest – zowel de bestaande en al aanvaarde verplichtingen, waarvan thans geen afstand mag worden genomen, als de nieuwe verplichtingen – en anderzijds een sociaal-economische werkelijkheid die verandert nadat het herziene Handvest is totstandgekomen en geratificeerd. Door die veranderingen kan de overheid komen te staan voor de financiële noodzaak tot het nemen van maatregelen die ingaan tegen bepaalde verplichtingen uit het herziene Handvest of ertoe nopen de naleving daarvan min of meer ingrijpend aan te passen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de hiervoor bedoelde onduidelijkheden en opgeworpen vragen, en daarbij tevens aandacht te besteden aan de hiervoor bedoelde mogelijke spanning tussen de verplichtingen (en ambities) in het herziene Handvest en sociaal-economische veranderingen die gevolgen (moeten) hebben voor de beheersing van de publieke uitgaven op het terrein van deze verplichtingen. Die spanning kan extra klemmend zijn omdat eventuele aanpassing van (de verplichtingen die voortvloeien uit) het herziene Handvest een lange weg betekent.

3.1 Naar aanleiding van 's Raads suggestie om de memorie van toelichting te gebruiken om inzicht te geven in de wijze waarop tot dusverre de toetsing aan het Handvest met betrekking tot Nederland is uitgevoerd, zij opgemerkt, dat het toezicht-mechanisme, als voorzien in deel IV van het herziene Handvest, is gebouwd op drie pijlers: het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), het Regeringscomité van het ESH en het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De drie fasen van de procedure moeten als geheel in ogenschouw worden genomen. Doorslaggevend is uiteindelijk het eindoordeel van het Comité van Ministers, dat als enige bevoegd is een land middels een Aanbeveling in gebreke te stellen. Tot op heden is er door het Comité van Ministers nog nooit een Aanbeveling aan Nederland gericht, zodat de gesuggereerde aanvulling van de toelichting ons niet nodig lijkt.

3.1a. Ter verklaring van de door de Raad in dit onderdeel van zijn advies met betrekking tot de implementatie van het herziene Handvest geciteerde zinsnede in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel «Indien niet vaststaat dat hetgeen in die bepalingen is neergelegd in Nederland wordt gerealiseerd, zullen zij hun vertaling moeten krijgen in daden van wetgeving en bestuur», dient het volgende.

Zoals de Raad ook zelf opmerkt, kan veelal op verschillende wijzen aan de bepalingen van het herziene Handvest worden voldaan: door middel van wetgeving of bestuursrechtelijke maatregelen, via overeenkomsten tussen sociale partners, door een combinatie van genoemde methoden dan wel door middel van andere passende maatregelen. Door het herziene Handvest te bekrachtigen neemt de Nederlandse staat internationaalrechtelijk de verplichting op zich om binnen Nederland een situatie te doen ontstaan die voldoet aan de door Nederland aanvaarde normen van het herziene Handvest. Daar waar die situatie reeds aanwezig is, is er geen noodzaak van (verder) optreden van wetgever of bestuur. Indien evenwel, door latere ontwikkelingen, alsnog een situatie zou ontstaan die op enig punt afwijkt van de voor Nederland geldende normering van het herziene Handvest, zal de Nederlandse staat maatregelen moeten treffen, op grond waarvan die normconformiteit alsnog wordt gerealiseerd. Indien overeenkomsten tussen sociale partners of andere passende maatregelen dan niet voldoende soulaas bieden, resteert slechts de mogelijkheid dat de overheid gebruik maakt van zijn wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden om aan de verdragsnormen te voldoen

3.1b. Terecht merkt de Raad op, dat de naleving van het herziene Handvest financiële consequenties heeft, en dat de mogelijkheden van naleving mede worden beïnvloed door een veranderende sociaal-economische werkelijkheid.

Dit doet er evenwel niet aan af dat bij het maken van keuzes ter oplossing van een actuele financiële problematiek, de normen van het herziene Handvest randvoorwaarden vormen, waarbinnen die keuzes zullen moeten worden gemaakt. Bij de formulering van de diverse normen van het herziene Handvest is er evenwel rekening mee gehouden dat deze toepasbaar moeten kunnen zijn in lidstaten met divers ontwikkelde economieën, en in diverse economische omstandigheden.

4. Het Collectieve Klachtenprotocol

Artikel 1 van het protocol bepaalt dat een klacht kan worden ingediend door:

- a. internationale organisaties van werkgevers en werknemers;*
- b. andere (niet-)gouvernementele organisaties die raadgevende status bezitten bij de Raad van Europa;*
- c. de representatieve nationale organisaties van werknemers en werkgevers.*

Door middel van onderdeel b hebben ook niet-gouvernementele organisaties waarvan de doelstellingen geen betrekking hebben op arbeid, toegang tot de klachtprocedure, mits zij raadgevende status hebben bij de Raad van Europa.

Artikel 2 bevat de mogelijkheid om het collectieve klachtrecht ook toe te kennen aan andere niet-gouvernementele organisaties. Nederland wil geen gebruik maken van de mogelijkheid om het klachtrecht uit te breiden tot deze categorie door middel van de verklaring die hiertoe ondertekend dient te worden.

Daarmee hebben niet-gouvernementele organisaties waarvan de doelstellingen geen betrekking hebben op arbeid, alleen toegang indien zij raadgevende status bezitten bij de Raad van Europa. Niet duidelijk is, welke Nederlandse niet-gouvernementele organisaties deze status momenteel bezitten en of deze organisaties de niet-arbeidsgerelateerde rechten uit het Handvest in voldoende mate (kunnen) bestrijken. De vraag die in dit verband ook rijst is of er andere organisaties zijn, bijvoorbeeld op het terrein van de volksgezondheid of de huisvesting, die geen consultatieve status hebben bij de Raad van Europa en waarvan zou moeten worden geoordeeld dat zij dit klachtrecht ten onrechte zouden ontberen. Het trekt de aandacht dat de memorie van toelichting ten aanzien van artikel 2 van het Collectieve Klachtenprotocol geen inhoudelijke motivering bevat van de stelling dat de regeling van het klachtrecht, als vervat in artikel 1 van het Collectieve Klachtenprotocol, toereikend wordt geacht.

De Raad adviseert de toelichting gezien het voorgaande aan te vullen en ondertekening van bedoelde verklaring eventueel alsnog te overwegen.

4. In antwoord op de vraag van de Raad naar de motivering van de in de memorie van toelichting vervatte stelling dat de in artikel 1 van het Collectieve Klachtenprotocol opgenomen regeling van het klachtrecht toereikend wordt geacht, zij opgemerkt, dat deze regeling naar het oordeel van de regering aan niet-gouvernementele organisaties voldoende mogelijkheden biedt om daarin te participeren. Hierbij is punt van overweging geweest, dat de Raad van Europa een afdoende procedure kent voor niet-gouvernementele organisaties die internationaal werkzaam zijn om te worden toegevoegd tot de lijst van geaccrediteerde niet-gouvernementele organisaties; niet-gouvernementele organisaties die uitsluitend nationaal werkzaam zijn kunnen zich aansluiten bij koepelorganisaties die bij de Raad van Europa zijn geaccrediteerd, waardoor een bundeling van inbreng wordt gerealiseerd. Een verdergaande rechtstreekse toelating van nationale organisaties tot de klachtprocedure zou het risico van overmatige belasting van de klachtenprocedure met zich mee brengen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Voor een overzicht van de thans reeds bij de Raad van Europa geaccrediteerde organisaties wordt verwezen naar http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/5_Collective_complaints/Organisations_entitled/List_of_NGOs.asp#TopOfPage

5. Het perspectief van het Koninkrijk

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het huidige Handvest mede gelding heeft voor de Nederlandse Antillen en Aruba, maar voor slechts het minimaal vereiste aantal bepalingen. De regeringen van beide landen achten medegelding van het herziene Handvest en van het Collectieve Klachtenprotocol vooralsnog niet wenselijk.

Aldus zal, vooralsnog voor een onbekende periode, een groot deel van de bepalingen van het herziene Handvest slechts gelden in één land van het

Koninkrijk, te weten Nederland. De overwegingen van de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba om de mogelijkheid van medegelding van (delen van) het herziene Handvest pas in aanmerking te nemen als de consequenties daarvan nader in beeld zijn, zijn op zichzelf begrijpelijk. Dit neemt niet weg dat, gezien vanuit de optiek van het Koninkrijk als geheel en gelet op artikel 43 van het Statuut voor het Koninkrijk, de vraag de aandacht verdient of het wenselijk is dat er tussen de landen van het Koninkrijk, ook op langere termijn, grote verschillen blijven bestaan tussen de wettelijke en internationaal-rechtelijke waarborgen van de sociale grondrechten zoals neergelegd in het herziene Handvest.

De Raad acht het passend dat de regering van Nederland, vanuit haar verantwoordelijkheid binnen het verband van het Koninkrijk als geheel, in de memorie van toelichting aan het voorgaande aandacht besteedt.

5. Ingevolge het Statuut voor het Koninkrijk beslissen de Nederlandse Antillen en Aruba in beginsel zelfstandig over de eigen verdragsrelaties en dus ook over de vraag of een verdrag medegelding voor hun land zal hebben. Deze regel lijdt uitzondering wanneer de verbondenheid van het Koninkrijk zich daartegen zou verzetten of wanneer het gaat om verdragen die naar hun aard niet toelaten dat zij slechts in één of twee landen van het Koninkrijk gelden. Naar het oordeel van onder-getekenden is in het onderhavige geval evenwel geen sprake van dergelijke beperkingen, zoals onder meer volgt uit het feit dat ook thans de verdragspositie met betrekking tot het Europees Sociaal Handvest van Nederland enerzijds en de Nederlandse Antillen en Aruba anderzijds verschilt. Niettemin menen wij dat het, mede gelet op artikel 43 van het Statuut, in het algemeen onwenselijk moet worden geacht als er bij mensenrechten-verdragen sprake is van differentiatie tussen de landen van het Koninkrijk. In dat verband kan met instemming worden vastgesteld dat als regel door de Nederlandse Antillen en Aruba medegelding wordt gevraagd voor deze categorie van verdragen. In het onderhavige geval hebben de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba echter nog geen medegelding gevraagd, omdat zij de (financiële) consequenties van het herziene Handvest en van het Collectieve Klachtenprotocol nog nader in kaart willen brengen. Ook de Raad heeft, zoals hij aangeeft, begrip voor dit standpunt. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben daarmee overigens niet aangegeven uit te sluiten dat zij op een later moment alsnog voor medegelding zullen opteren.

6. Overige opmerkingen

a. Met betrekking tot artikel 6, vierde lid (inzake het recht op collectieve actie, met inbegrip van het stakingsrecht), wordt het thans al geldende voorbehoud gehandhaafd voor het defensiepersoneel in volle omvang, en daarmee ook voor het geval dat zich niet de situatie voordoet, of deze dreigt, waarbij personeelsleden van Defensie moeten of kunnen worden ingezet.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of in plaats van dit voorbehoud het kort geding niet een toereikende weg biedt, en daarbij tevens uiteen te zetten waarom niet de tijdige totstandkoming van een wet inzake collectieve acties voor defensiepersoneel is bevorderd.

b. In de eerste alinea ten aanzien van deel IV van hoofdstuk 1, Algemeen, van de memorie van toelichting is als grondslag neergelegd dat «de verdragsbepalingen zich in het algemeen niet lenen voor rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde». In dit verband wordt onder meer verwezen naar de Bijlage bij het herziene Handvest. De memorie van toelichting wekt de indruk dat de desbetreffende passage in de Bijlage (betreffende deel III) toetsing door de Nederlandse rechter uitsluit.

Het komt de Raad voor dat de bewuste tekst in de Bijlage alleen beoogt andere internationale toezichthouders uit te sluiten. Een bepaling als die in deel V, artikel E, inzake het discriminatieverbod kan bijvoorbeeld rechtstreekse werking verlenen aan een bepaling die op zichzelf die werking niet heeft. Het is uiteindelijk aan de rechter om te oordelen over de rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde. Uitsluiting van die toetsing zou strijd betekenen tussen het herziene Handvest en de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De Raad adviseert de aangehaalde passage in de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

c. In het slotgedeelte, over de Bijlage, van hoofdstuk 1 Algemeen van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de Bijlage van het herziene

Handvest van uitvoerende aard is, zodat wijzigingen ervan geen parlementaire goedkeuring behoeven. De Bijlage bevat echter belangrijke omschrijvingen, bijvoorbeeld van de kring van beschermde personen (zoals vreemdelingen) en van de reikwijdte van sommige bepalingen (zoals artikel 7, tweede lid). Daarmee zijn wijzigingen in de Bijlage van dienovereenkomstig belang. De Raad adviseert in het licht van het voorgaande de opmerking in de memorie van toelichting over de parlementaire goedkeuring van wijzigingen van de Bijlage aan te passen.

6.a. Ten aanzien van 's Raads vraag, waarom een kortgeding-procedure in plaats van het voorbehoud ten aanzien van het recht op collectieve actie voor defensiepersoneel niet een toereikende weg biedt, is de regering, van oordeel, dat de bescherming van de nationale veiligheid in de zin van artikel G van het Handvest met zich brengt dat de taken van de krijgsmacht en de eisen die in dat verband aan operationele inzetbaarheid en paraatheid van de krijgsmacht worden gesteld, zich niet verdragen met het toekennen aan militairen van een recht op deelname aan een staking of aan collectieve acties waardoor het goede functioneren van de dienst kan worden verstoord of belemmerd.

Bedacht dient te worden, dat eenheden van de krijgsmacht overal ter wereld worden ingezet bij vredeshandhavende of vredes-afdwingende operaties, dan wel crisisbeheersingsoperaties, veelal in bondgenootschappelijk verband, zodat het hierbij ook gaat om de internationale betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de Nederlandse defensie-inspanning. Er mag dan ook geen twijfel ontstaan aan de operationele gereedheid van de krijgsmacht als instrument tot bescherming van de belangen van de staat onder alle omstandigheden.

In procedurele zin biedt een kort geding, dat de rechtmatigheid van een actie als inzet heeft, alleen een dwangmiddel in de zin van een dwangsom, op te leggen aan de vakorganisatie of vakorganisaties die de actie organiseren of daartoe oproepen. Dit is evenwel niet voldoende, omdat dit op zich niet hoeft te leiden tot het beëindigen van de acties. Naar het voorbeeld van artikel 125a van de Ambtenarenwet en artikel 12a van de Militaire ambtenarenwet dient er een wettelijke norm te bestaan die zich richt tot de individuele militair en de individuele ambtenaar, waardoor het deelnemen aan een actie als zodanig evident onrechtmatig is. Daardoor is rechtstreekse toepassing van rechtspositionele en tuchtrechtelijke sancties mogelijk, waarvan een sterkere prikkel zal uitgaan om af te zien van dreigende acties dan wel lopende acties te beëindigen.

Ten overvloede wordt hierbij nog opgemerkt, dat het voorbehoud ten aanzien van de erkenning van het recht op collectieve acties evenzeer geldt voor het personeel behorend tot de Koninklijke marechaussee wanneer dit is ingezet bij de uitoefening van haar in de Politiewet neergelegde niet-militaire taken.

6.b. De vraag, of en in hoeverre de bepalingen van het herziene Europees Sociaal Handvest zich voor rechtstreekse werking lenen, is een kwestie die ook bij gelegenheid van de goedkeuring van het oude Handvest de nodige aandacht heeft gekregen. Uiteraard is het zo, zoals de Raad ook opmerkt, dat het in laatste instantie aan de rechter is om te oordelen of aan enige verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt. Dit vormt voor de regering echter geen belemmering om zijn zienswijze dienaangaande te geven. De Hoge Raad heeft voor de beoordeling of aan een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt een aantal meetpunten ontwikkeld. Van belang zijn de bedoelingen van verdragsluitende partijen, alsmede de formulering, de aard en de inhoud van de betrokken verdragsbepalingen, terwijl ook de bedoeling van de wetgever van belang kan zijn. Daarbij aansluitende is de regering van oordeel dat – net als de normen van het oude Handvest – ook de normen van het herziene Handvest zich in het algemeen niet lenen voor rechtstreekse werking. Blijkens het door de Raad genoemde onderdeel van de Bijlage bij het herziene Handvest wordt door de verdragsluitende partijen niet beoogd een handhavingsmechanisme in het leven te roepen naast hetgeen in het herziene Handvest is geregeld. De bepalingen van het herziene Handvest bevatten blijkens hun bewoordingen verplichtingen voor de ratificerende staten om maatregelen te nemen – van wetgevende aard of anderszins – teneinde de

nader in die bepalingen aangeduide doelstellingen te realiseren. Daarenboven is door bewoordingen als «passend», «redelijk», «zo nodig», «zo mogelijk», etcetera tot uitdrukking gebracht dat die staten daarbij over een ruime discretionaire marge beschikken, wat betreft de aard van de te nemen maatregelen dan wel toe te kennen rechten. Een en ander impliceert naar het oordeel van de regering, dat van rechtstreekse werkende verdragsnormen in het algemeen geen sprake kan zijn. Slechts ten aanzien van artikel 6, vierde lid, van het Handvest (recht op collectieve actie), gelezen in samenhang met artikel 31 (ESH-oud) heeft de Hoge Raad in het verleden rechtstreekse werking aangenomen. Dit laat overigens onverlet dat de gebondenheid van de staat aan de verdragsnormen wel met zich meebrengt dat de Nederlandse staatsinstellingen – binnen de grenzen die door de wetgeving aan hun taakvervulling zijn gesteld – gehouden zijn bij hun besluiten en maatregelen mede de normen van het herziene Handvest in hun overwegingen te betrekken.

6.c. Bij nadere overweging kunnen wij de visie van de Raad, dat de Bijlage bij het herziene Handvest dusdanig belangrijke omschrijvingen bevat, dat de wijzigingen daarvan eveneens aan de parlementaire goedkeuring zouden moeten worden onderworpen, delen. De Memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

8. Los van het advies van de Raad van State hebben wij bij nadere overweging aanleiding gezien in het wetsontwerp alsnog artikel 19, twaalfde lid, van het Handvest. van de goedkeuring uit te zonderen. In de Memorie van toelichting is dit voorbehoud gemotiveerd. Voorts is de Memorie van Toelichting op enkele punten geactualiseerd.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State.
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Memorie van toelichting

- In de toelichting bij artikel 7, tiende lid, aangeven naar welke bepaling uit het arbeidsomstandighedenbesluit verwezen wordt, waar vermeld wordt dat werkzaamheden voor jongeren onder de 16 jaar verboden zijn indien het toezicht niet zodanig kan worden georganiseerd dat gevaren worden voorkomen.
- In de toelichting bij artikel 17, eerste lid, de term «WWB» vervangen door: Wet Werk en Bijstand (WWB).
- In de toelichting bij artikel 23 en artikel 31, tweede lid: de verwijzing naar noot 1: een noot 1 opnemen, die deze verwijzing bevat.
- In de toelichting bij artikel 24, zesde alinea (bladzijde 31), de term «onder meer als kennelijk onredelijk» vervangen door: zonder meer als kennelijk onredelijk.
- In de toelichting bij artikel 27, derde lid, verwijzen naar de ontslagverboden uit de Wet Arbeid en Zorg (kortdurend zorgverlof, ouderschapsverlof en palliatief verlof).