

Vergaderjaar 2005–2006

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 september 2005

Het verheugt de regering dat het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest (herzien), blijkens het door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebrachte verslag, in algemene zin op ondersteuning vanuit de Kamer zal kunnen rekenen. Naar aanleiding van de in het verslag op onderdelen gestelde vragen merk ik, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Defensie, het volgende op.

Hoofdstuk 1. Algemeen

Diverse leden, afkomstig uit de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de ChristenUnie, hebben vragen gesteld over de werking die het Handvest in het algemeen heeft, de gevolgen voor de wetgeving, en de eventuele doorwerking in de rechtspraak. Naar aanleiding hiervan wordt het volgende opgemerkt.

Het Handvest is een sociaal mensenrechtenverdrag waarin de in de lidstaten van de Raad van Europa levende gedachten op het terrein van de sociale politiek zijn gecodificeerd. Het beoogt een leidraad te zijn voor het sociaal beleid van de lidstaten. De normen van het Handvest hebben, blijkens hun formulering, in hoofdzaak een programmatisch karakter, waarbij aan de verdragsluitende staten een grote beleidsvrijheid is gelaten met betrekking tot de uitwerking in wetgeving en beleid. Welke invulling aan die beleidsvrijheid wordt gegeven staat ter discretie van de bij deze wetgeving en dit beleid betrokken instanties. Hiermee hangt samen, dat naar het oordeel van de regering van rechtstreekse werking van de verdragsnormen in het algemeen geen sprake kan zijn. Het laatste impliceert dat aan die normen geen individuele rechten kunnen worden ontleend die door een justitiabele door tussenkomst van een rechterlijke instantie geldend zouden kunnen worden gemaakt. Het eindoordeel dien-aangaande berust uiteraard bij de rechterlijke macht, doch blijkens de jurisprudentie welke zich heeft ontwikkeld onder het thans geldende Handvest, is deze dezelfde mening toegedaan. Slechts ten aanzien van

artikel 6, vierde lid, van het Handvest (recht op collectieve acties) heeft de Hoge Raad in het verleden rechtstreekse werking aangenomen. Het vorenstaande laat het belang dat aan de normen van het Handvest toekomt onverlet. Aanvaarding van het Handvest betekent, dat aanvaard wordt dat de normen, zoals in het Handvest opgenomen, voor de bij wetgeving en beleidsontwikkeling betrokken staatsorganen als referentiepunten zullen dienen, welke in de afwegingen dienen te worden betrokken, en waarmee bij de besluitvorming rekening mee zal moeten worden gehouden. Aanvaarding betekent tevens, dat corrigerende actie dient te worden ondernomen, daar waar op enig door het Handvest bestreken punt geconstateerd wordt dat de Nederlandse situatie niet verenigbaar is met een in het Handvest opgenomen norm. Het eindoordeel, of deze onverenigbaarheid aan de orde is, en welke actie er dan moet worden ondernomen om alsnog een verdragsconforme situatie te bereiken, komt juridisch gesproken toe aan de bij wetgeving en beleidsontwikkeling betrokken instanties zelve. De internationale toezichtstructuur als geregeld in deel IV van het Handvest is zodanig ingericht dat internationale organen een oordeel kunnen uitspreken over de verdragsconformiteit van de Nederlandse situatie, doch dit kan er in het uiterste geval – indien dit oordeel mocht luiden dat de Nederlandse situatie niet aan enige verdragsnorm voldoet – slechts toe leiden dat door het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling tot Nederland wordt gericht om corrigerende actie te ondernemen. Het is dan aan de Nederlandse staatsorganen om te bezien of het onderliggende oordeel wordt gedeeld, en of en welke acties wenselijk zijn in verband met de aanbeveling. Hier dient overigens aan toegevoegd te worden dat de ervaring van andere landen leert, dat doorgaans aan Aanbevelingen van het Comité van Ministers groot politiek gewicht wordt toegekend en dat zij in de meeste gevallen worden opgevolgd. Geen enkele verdragsstaat vindt het prettig om door het Comité ter verantwoording te worden geroepen («*name and shame*»). Daarnaast zou het niet opvolgen van een Aanbeveling afbreuk doen aan de goede naam die Nederland in verband met het ESH heeft op te houden.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet, is de regering van oordeel dat de situatie in Nederland zodanig is, dat aan vrijwel alle normen van het Handvest wordt voldaan, zodat deze onderdelen van het Handvest kunnen worden aanvaard zonder verdere implementatiewetgeving of aanvullend beleid; de motivering voor deze stelling is terug te vinden in de toelichting bij de diverse artikelen van het Handvest. Ten aanzien van enkele onderdelen leverde het onderzoek naar de normconformiteit op, dat de Nederlandse situatie niet geheel conform enige in het Handvest opgenomen norm kon worden beschouwd. Dan staan twee mogelijkheden open: hetzij de desbetreffende verdragsonderdelen van de aanvaarding uitzonderen, hetzij wetgeving en beleid zodanig aanpassen dat wel aan de desbetreffende verdragsonderdelen wordt voldaan, zodat alsnog tot aanvaarding van de desbetreffende onderdelen kan worden overgegaan. Deze afweging heeft geleid tot (aanvankelijk een drietal, maar middels bijgevoegde nota van wijziging inmiddels nog) een tweetal voorbehouden, als opgenomen in de artikelen 3 en 5 van het wetsvoorstel (deze betreffen het recht op collectieve actie voor defensiepersoneel en het onderwijs in de moedertaal van migrerende werknemers). Gevolg van deze voorbehouden zal zijn, dat Nederland vrij blijft zijn beleid op de gebieden welke door de voorbehouden worden bestreken geheel naar eigen inzichten te bepalen, en dat Nederland in het kader van het internationale toezicht op de naleving van het Handvest niet ter verantwoording kan worden geroepen indien gekozen wordt voor een beleid dat afwijkt van de in het Handvest neergelegde norm.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de relatie tussen het ESH en de ILO-verdragen. De ILO-verdragen vervullen op sociaal gebied dezelfde functie als hiervoor in relatie tot het Handvest is weergegeven, met dien verstande dat de normontwikkeling in ILO-verband niet in Europees verband, maar in mondiaal verband plaatsvindt, waarbij aan vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een belangrijke rol is toegekend. Voorts is elk ILO-verdrag tot een bepaald onderwerp beperkt, terwijl het Europees Sociaal handvest het sociaal beleid in zijn totaliteit bestrijkt. Indien enig beleidsgebied zowel door bepalingen van het Handvest, als door bepalingen van enig door Nederland geratificeerd ILO-verdrag wordt bestreken, zal Nederland zowel aan de Europese norm als aan de ILO-norm moeten voldoen.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of Nederland, na aanvaarding van de verdragsnormen, nog de vrijheid heeft om van die normen af te wijken wanneer het landsbelang dat noodzakelijk maakt. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over de betekenis van aanvaarding van de verdragsnormen luidt het antwoord dat, na aanvaarding, afwijking van de normen van het Handvest slechts mogelijk is in gevallen waar het Handvest zelf in een afwijkingsmogelijkheid voorziet. Naast de afwijkingsmogelijkheden die in de afzonderlijke artikelen van het Handvest zijn opgenomen kan in dit verband met name worden gewezen op artikel G van het Handvest, dat uitzonderingen toestaat welke bij wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. Indien de afwijkingsmogelijkheden van het Handvest onvoldoende ruimte bieden om een bepaalde wijziging van wetgeving of beleid tot stand te brengen die in het landsbelang noodzakelijk wordt geacht, zal een mogelijkheid moeten worden gezocht om het landsbelang te dienen op een wel met het Handvest verenigbare wijze. Veelal zal dit mogelijk zijn, aangezien de normen van het Handvest zodanig zijn geformuleerd, dat zij universeel toepasbaar zijn binnen Europa, ongeacht de verschillen in sociaal-economisch niveau van de diverse lidstaten van de Raad van Europa, en ongeacht fluctuaties in de economie. In die zin dient de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde zin over randvoorwaarden bij de oplossing van een financiële problematiek te worden opgevat. Mocht desalniettemin blijken dat het Handvest een onoverkomelijk obstakel vormt om noodzakelijk beleid te realiseren, dan bestaat uiteindelijk nog de mogelijkheid van opzegging van het desbetreffende onderdeel van het Handvest teneinde de weg vrij te maken voor het noodzakelijk geachte beleid. Niet aan te nemen valt echter dat de noodzaak daartoe zich snel voor zal doen.

De leden van de fracties van de Partij van de Arbeid en van de VVD stelden de vraag hoe het Europees Sociaal Handvest zich verhoudt tot de nieuwe Europese Grondwet. Aangenomen wordt dat zij hierbij in het bijzonder doelen op het in die Grondwet opgenomen Grondrechtenhandvest, waarin een aantal rechten een plaats hebben gekregen welke ook in het Handvest voorkomen. Hierop is het antwoord, dat Grondrechtenhandvest en Europees Sociaal Handvest weliswaar beide grondrechten vastleggen, maar dat deze handvesten elkaar niet overlappen, aangezien de desbetreffende grondrechtbepalingen tot verschillende instanties gericht zijn. Het Grondrechtenhandvest in de Europese Grondwet richt zich tot de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, en tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie uitvoeren, en bevat randvoorwaarden voor de vaststelling en uitvoering van het Europees beleid, daar waar de Unie actief is. Het sociaal beleid is echter nog in belangrijke mate een beleidsgebied dat niet door Europees beleid, doch door nationaal beleid bepaald wordt. Het Europees Sociaal Handvest

richt zich tot de nationale instanties die bij de vormgeving en uitvoering van dit beleid een rol spelen; slechts staten kunnen ook toetreden tot het ESH, de Gemeenschap is hiertoe niet bevoegd. Dit verschil in karakter leidt ertoe dat de ontwikkelingen op het gebied van het Grondrechtenhandvest in de Europese Grondwet niet zullen noodzaken tot enige aanpassing van het ESH. Wel is het uiteraard zo dat, aangezien beide handvesten een neerslag vormen van de visies op grondrechtgebied, zoals die in de Europese landen zijn ontwikkeld en evolueren, de vastgelegde grondrechten in beide handvesten inhoudelijk een grote mate van overeenkomst zullen vertonen.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of een andere indeling van het Handvest niet de voorkeur zou verdienen, waarbij zij in het bijzonder doelden op artikel 9 van het Handvest, dat over beroepskeuzevoorlichting handelt. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat er, bij de besprekingen in Raad van Europa-verband over een herziene tekst voor het ESH, voor gekozen is daarbij uit te gaan van de tekst van het oude Handvest – waar het genoemde artikel al deel van uitmaakte –, en hierin slechts wijzigingen en aanvullingen op aan te brengen voor zover daar inhoudelijk aanleiding toe was. Nieuwe artikelen, zowel die welke al voorkwamen in het Aanvullend protocol bij het ESH als de nadien ontworpen artikelen, zijn simpelweg toegevoegd aan het slot van de bestaande Handvesttekst. Een geheel nieuwe opzet van de verdragsarchitectuur zou er ongetwijfeld toe hebben geleid dat de tijd welke gemoeid was met de voorbereiding van een herziene Handvesttekst aanzienlijk zou zijn verlengd; wat een wenselijke verdragsopbouw is, is daarenboven in hoge mate een kwestie van appreciatie, waarover licht verschil van opvatting kan bestaan. Wij kunnen het overigens met genoemde leden eens zijn, waar deze er op wijzen dat sommige artikelen van het Handvest een meer fundamenteel karakter hebben dan andere. In het Handvest is hiermee in zoverre rekening gehouden, dat de meer fundamentele artikelen in artikel A, eerste lid onder b, van het Handvest apart zijn benoemd, waarbij beperkingen gelden om deze artikelen bij de aanvaarding van het Handvest uit te sluiten.

De leden van de fracties van het CDA en van de ChristenUnie vroegen of de regering voornemens is de Koninkrijksdelen aan te sporen hun studies over wenselijkheid van ratificatie af te ronden en tot ratificatie van het Handvest over te gaan. Deze leden, alsmede de leden van de VVD-fractie vroegen wanneer de Nederlandse Antillen en Aruba dit onderzoek zullen hebben afgerond en zullen kunnen ratificeren. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen door Nederland niet worden aangespoord om tot medegelding voor het herziene Europees Sociaal Handvest te besluiten. De zaken waar het Handvest betrekking op heeft vallen onder de autonome bevoegdheden van de landen van het Koninkrijk, dus ook van de Nederlandse Antillen en Aruba. Van de zijde van Aruba is inmiddels bericht ontvangen, dat men medegelding ten aanzien van Aruba niet opportuun acht. Er kan thans geen inschatting worden gemaakt wanneer de Nederlandse Antillen over ratificatie van het Handvest een beslissing zullen nemen, en wat die dan zal inhouden. Overigens wordt in de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk wel aandacht besteed aan de onderwerpen waar het handvest betrekking op heeft, via samenwerkingsprogramma's op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling, onderwijs en duurzame economische ontwikkeling. Voor de Nederlandse Antillen worden door Nederland bovendien initiatieven ondersteund op het terrein van jongeren en armoedebestrijding.

Enkele vragen van de leden van de VVD-fractie over het collectief klachtenrecht welke voorkwamen in deel 1 van het Verslag worden in

hoofdstuk 3 van deze nota beantwoord, in samenhang met de door de andere fracties over het collectief klachtenprotocol gestelde vragen.

Deze leden vroegen hoe de andere lidstaten aankijken tegen het Handvest, of deze voorbehouden wenselijk zullen achten, en welke voorbehouden de Nederlandse regering overweegt. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de situatie in de andere landen. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat het herziene Handvest tot op heden werd bekrachtigd door Albanië, Andorra, Armenië, Azerbeidzjan, België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Ierland, Italië, Litouwen, Malta, Moldavië, Noorwegen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Zweden. Eigen aan de systematiek van het Handvest is, dat onderdelen van het Handvest van de aanvaarding kunnen worden uitgesloten, binnen de beperkingen als aangegeven in artikel A van het Handvest. De door de diverse landen bij de bekrachtiging gemaakte voorbehouden zijn zeer divers; voor een overzicht zij verwezen naar de internetsite van de Raad van Europa, sectie Sociaal Handvest (http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/) alwaar de bewuste gegevens met betrekking tot het Europees Sociaal Handvest (herzien) zijn terug te vinden onder 'General Presentation' ('Signatures and ratifications' en 'Accepted provisions'). Wat betreft de door de Nederlandse regering overwogen en wenselijk bevonden voorbehouden zij verwezen naar de artikelen 3 en 5 van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke wetgevingsconsequenties en budgettaire en financiële consequenties verbonden zijn aan aanvaarding van het Handvest. Aangezien, zoals hiervoor opgemerkt, de situatie in Nederland thans reeds zodanig is, dat aan vrijwel alle normen van het Handvest wordt voldaan, luidt het antwoord: geen. Hierbij gaat de regering er wel van uit dat bij de Nederlandse bekrachtiging van het Handvest de voorbehouden zullen worden gemaakt, als opgenomen in de artikelen 3 en 5 van het wetsvoorstel. Diezelfde leden wilden weten in hoeverre aanvaarding van het Handvest in strijd zou kunnen komen met kabinetsvoornemens ten aanzien van deregulering en vermindering van administratieve lastendruk. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat de Nederlandse staat zich er, door aanvaarding van het Handvest, internationaalrechtelijk toe verplicht om binnen Nederland een situatie te doen ontstaan en te handhaven die voldoet aan de normen van het Handvest. Dat wil echter niet zeggen dat het nodig is om op alle door het Handvest bestreken gebieden wetgeving tot stand te brengen. Er kan op diverse wijzen aan het Handvest worden voldaan: door middel van wetgeving of bestuurlijke maatregelen, via overeenkomsten tussen sociale partners, via zelfregulering door het bedrijfsleven, door een combinatie van de genoemde methoden, of door andere passende maatregelen. Het Handvest schrijft terzake niet één bepaalde methodiek voor, zodat een ontwikkeling, waarbij het accent minder op de wetgevingsmethode komt te liggen, door het Handvest zonder meer wordt toegelaten. Wel zal het samenstel van de genomen maatregelen moeten resulteren in een resultaat dat in overeenstemming is met de normering in het Handvest; indien het niet mogelijk blijkt dit resultaat volledig te realiseren via andere methoden, kan wetgeving een noodzakelijk sluitstuk vormen om aan de uit het Handvest voortvloeiende verplichtingen te voldoen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merkten op dat het wel lang heeft geduurd totdat het herziene Handvest ter goedkeuring aan de Kamer werd voorgelegd, en stelden in verband hiermee de vraag of nader kon worden ingegaan op de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie wezen er hierbij op dat een enkele passage in de Memorie van Toelichting niet de laatste stand van zaken weergeeft.

Het Collectieve Klachtenprotocol is tot stand gekomen op 9 november 1995; het herziene Handvest op 3 mei 1996. Het heeft enige tijd geduurd voordat de opstelling van de goedkeuringsstukken ter hand is genomen en kon worden afgerond, in verband met prioriteitstelling en beschikbare capaciteit; met het opstellen van die stukken is een aanvang genomen in 2001. Hierbij is nauwkeurig bezien of de verplichtingen welke uit het Handvest voortvloeien van dien aard waren, dat deze konden worden aanvaard, dan wel dat een voorbehoud wenselijk moest worden geacht. Aangezien het Handvest de beleidsterreinen van diverse departementen raakt, noopte dit ook tot het nodige interdepartementale overleg. Het wetsvoorstel is op 15 oktober 2003 ter advisering aan de Raad van State voorgelegd, die op 23 december 2003 hierover advies heeft uitgebracht. Het wetsvoorstel is in november 2004 bij de Tweede Kamer ingediend. Dat de passage in de memorie van toelichting, waarop de leden van het CDA terecht wezen, hierbij niet is geactualiseerd, berust op een omissie.

Hoofdstuk 2. De bepalingen van deel II van het herziene Handvest

Artikel 1

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag hoe de in diverse uitkeringsregelingen, waaronder de Wet Werk en Bijstand, voorkomende verplichtingen om arbeid te aanvaarden zich verhouden tot artikel 1 van het Handvest. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt, dat bedoelde wettelijke verplichtingen het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden onverlet laten. Bedoelde wettelijke verplichtingen bevatten slechts een voorwaarde waaraan een werkloze werknemer moet voldoen, wil hem recht op een loonvervangende uitkering toekomen. Dergelijke uitkeringsvoorwaarden worden niet door artikel 1, maar door artikelen 12 en 13 van het Handvest beheerst, waarmee ze verenigbaar zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe het in het eerste lid voorkomende begrip «volledige werkgelegenheid» gedefinieerd is, en waar schuwden voor te hoog gespannen verwachtingen omtrent de maakbaarheid van de economie. In het Handvest is geen definitie van dit begrip opgenomen. Bedoeld artikellid verplicht de staten die dit artikelonderdeel hebben aanvaard «de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, als een van hun voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen». Met het artikel wordt beoogd de staten in algemene zin te verplichten tot het voeren van een werkgelegenheidspolitik. Uit de bewoordingen «zo hoog en stabiel mogelijk» blijkt daarbij duidelijk dat met het Handvest-artikel niet beoogd wordt de staten irreële verplichtingen op te leggen; wat mogelijk is wordt uiteraard bepaald door de realiteit van het moment, en de beschikbare instrumenten om die realiteit te kunnen beïnvloeden.

Dezelfde leden vroegen of artikel 1, derde lid, een belemmering zou kunnen zijn om bij de reïntegratie met persoonsgebonden budgetten te werken. Dat is niet het geval. Met genoemd artikel wordt beoogd werknemers die dat behoeven enigerlei vorm van arbeidsbemiddeling ter beschikking te stellen zonder dat er voor hen kosten aan verbonden zijn. Het ter beschikking stellen van persoonsgebonden budgetten kan juist als een van de middelen worden beschouwd waarmee aan deze ESH-verplichting wordt voldaan.

Artikel 2

De leden van de fracties van de VVD en van D66 hebben gewezen op de in artikel 2, eerste lid, van het ESH voorkomende bepaling inzake de vaststelling van arbeidstijden. Met name de toevoeging, dat de werkweek geleide-

lijk dient te worden verkort, riep bij hen vragen op. Bedoeld artikel komt in letterlijk dezelfde vorm ook al voor in het in de in 1961 vastgestelde Handvesttekst, en verwijst naar de toentertijd in gang gezette ontwikkeling naar een kortere werkweek. Erkend kan worden, dat deze bepaling – vanuit Nederlands gezichtspunt bezien – thans wat gedateerd voorkomt, aangezien deze ontwikkeling in Nederland inmiddels zozeer is voortschreden dat een verdere verkorting van de wekelijkse arbeidstijd niet in de rede ligt. In een aantal andere lidstaten van de Raad van Europa ligt dit echter anders. De relatieve positie van Nederland ten opzichte van de andere Europese landen alsmede demografische ontwikkelingen zijn ongetwijfeld factoren welke een beroep doen op de beperkingclausule die in het artikellid is opgenomen rechtvaardigen, te weten dat de verkorting van de werktijd slechts nastrevenswaardig is «voor zover de vermeerdering van de productiviteit en andere van invloed zijnde factoren zulks toelaten». In deze zin zou van Nederlandse zijde ook worden gereageerd, indien deze kwestie bij het ECSR aan de orde zou komen.

De leden van de D66-fractie achtten een voorbehoud bij artikel 1, eerste lid, op zijn plaats. Nederland heeft in het verleden deze Handvestverplichting reeds aanvaard, door ratificatie van het oude Handvest. In verband hiermee behoort een voorbehoud bij dit artikel, ter gelegenheid van de ratificatie van het ESH(herzien), niet tot de mogelijkheden, gelet op artikel B, eerste lid, van dit herziene Handvest.

De leden van de ChristenUnie vroegen welke gevolgen artikel 2, vijfde lid, ESH (de verplichting een wekelijkse rusttijd te waarborgen die zo veel mogelijk samenvalt met de dag die volgens traditie of gewoonte in het betrokken land als rustdag wordt erkend) heeft voor het kabinetsvoornemen de Arbeidstijdenwet te vereenvoudigen. Onder verwijzing naar het antwoord dat hiervoor is gegeven op een vraag van de leden van de fractie van D66 over de gevolgen van het handvest voor de kabinetsvoornemens inzake deregulering, luidt het antwoord dat het artikel zich niet verzet tegen vereenvoudiging als zodanig; wel zal op enigerlei wijze in een wekelijkse rustdag moeten worden voorzien overeenkomstig artikel 2, vijfde lid. Dit is een randvoorwaarde waarmee bij de herziening van de Arbeidstijdenwet rekening zal worden gehouden. Het kabinet is dan ook voornemens om de bijzondere positie van de zondag in de vereenvoudigde Arbeidstijdenwet te handhaven.

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie vroegen of het feit, dat C.A.O.'s waarin overwerkvergoedingen zijn geregeld niet voor alle werknemers gelden, geen probleem oplevert in relatie tot artikel 4. Dit temeer nu het concept «overwerk» in het kader van de flexibilisering van arbeidstijden aan verandering onderhevig is. Die problemen achten wij niet aanwezig. Artikel 4, tweede lid, houdt slechts in dat de overheid het recht van werknemers op een hoger beloningstarief in principe erkent, maar impliceert niet dat de overheid maatregelen dient te nemen opdat in alle ondernemingen en in alle bedrijfssectoren ook een overwerkregeling geldt. Loonvorming is, zoals bekend, in principe een zaak van collectief handelen tussen werkgevers en werknemers waarin de staat – behoudens exceptionele omstandigheden – niet in intervenueert. Het beginsel, dat een werknemer een extra beloning ontvangt indien hij buiten de normale arbeidstijd arbeid verricht, achten wij echter een zaak die ondersteuning verdient; overwerkregelingen in c.a.o.'s die aan de door de wet gestelde formele vereisten voldoen plegen algemeen verbindend te worden verklaard.

Overigens is de vraag, wat als «overwerk» dient te worden beschouwd, er onmiddellijk van afhankelijk wat als normale arbeidstijd geldt. De opvattingen wat als normale arbeidstijd dient te worden beschouwd evolueren in de tijd, hetgeen zijn doorwerking heeft naar artikel 4, tweede lid, van het Handvest.

Artikel 6

Van diverse zijden zijn vragen gesteld in relatie tot het in artikel 6, vierde lid, neergelegde recht van werknemers en werknemers op collectieve actie, en het daarbij gemaakte voorbehoud ten aanzien van het defensiepersoneel.

Gevraagd werd, waarom niet alsnog voorzien wordt in een algemene regeling van het stakingsrecht (D66), dan wel een algemene regeling voor al het overheidspersoneel (CDA).

In het verleden zijn daartoe diverse initiatieven genomen. Wetgevingspogingen aan het eind van de jaren zestig van de vorige eeuw strandden in 1980 definitief omdat sociale partners het niet eens konden worden over de in de wet vast te leggen beperkingen, terwijl ook in de Kamer de opvattingen dienaangaande zeer divers bleken te zijn. Deze impasse leidde ertoe dat het betreffende wetsvoorstel (10 111) op 18 juni 1980 is ingetrokken. Wel werd, door aanvaarding van artikel 6, vierde lid, van het ESH, het stakingsrecht in de particuliere sector in beginsel erkend, waarbij het aan de jurisprudentie werd overgelaten om tot een oordeel te komen over de beperkingen die daarbij gelden in verband met de belangen, genoemd in artikel 31 van het Handvest (artikel G van het herziene Handvest).

Bij de bekrachtiging van het ESH in 1980 heeft de regering nog wel een voorbehoud gemaakt waardoor overheidspersoneel voorlopig van de werking van artikel 6, lid 4, ESH werd uitgezonderd. Dit gebeurde in afwachting van wetgeving met betrekking tot het recht op collectieve actie voor ambtenaren; zonder een dergelijke wettelijke regeling werd voor een rechtsvacuüm gevreesd. In de tachtiger jaren van de vorige eeuw hebben diverse ministers van Binnenlandse Zaken derhalve voorontwerpen van Wet collectieve acties ambtenaren gepresenteerd die, zoals bekend, evenmin tot resultaat hebben geleid. Ook ten aanzien van het overheidspersoneel rees toen de vraag of er wel behoefte was aan een wettelijke regeling en of niet volstaan kon worden met rechterlijke toetsing van collectieve acties van ambtenaren. Ontwikkelingen in de rechtspraak terzake van collectieve acties van ambtenaren hebben vervolgens de vrees weggenomen, dat zonder een wettelijke regeling van het stakingsrecht voor ambtenaren een rechtsvacuüm zou bestaan. De jurisprudentie die zich op het gebied van het stakingsrecht heeft ontwikkeld is een adequaat substituut gebleken, waarbij – meer dan voor de wetgever mogelijk zou zijn – rekening kon worden gehouden met de bijzondere omstandigheden die aan elke collectieve actie eigen zijn. Dit leidde in de negentiger jaren tot het voornemen van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken om het destijds gemaakte voorbehoud bij artikel 6, lid 4, ESH ten aanzien van het overheidspersoneel in te trekken. Wel bleef de gedachte overeind om het stakingsrecht ten aanzien van militairen en burgerpersoneel bij Defensie wettelijk te regelen.

Gelet op deze ontwikkelingen in de afgelopen decennia worden nut en de noodzaak van een algemene wet collectieve acties of een algemene wet collectieve acties overheidspersoneel niet meer aanwezig geacht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe ondertekening van dit Handvest zich verhoudt tot het gebrek aan stakingswetgeving, en dan specifiek voor het overheidspersoneel, en of het Handvest hier de functie heeft van regelgeving waarnaar bij rechtspraak verwezen kan worden.

Artikel G Herziene ESH (artikel 31 ESH oud) bepaalt dat beperkingen van het stakingsrecht bij de wet moeten zijn voorgeschreven («prescribed by law»). De vraag echter of artikel 31 ESH daadwerkelijk verlangt dat beperkingen bij specifieke wetgeving worden aangebracht kan ontkennend worden beantwoord. Het Comité van Deskundigen (tegenwoordig het Europees Comité voor Sociale Rechten) dat toezicht houdt op de naleving van het ESH, accepteert stakingsrecht in de vorm van «rechtensrecht».

Ook de Hoge Raad is van mening dat de Staten niet verplicht zijn het recht van staking bij de wet te regelen: «... verdragsstaten die de toepassing en nadere begrenzing van artikel 6 lid 4 en artikel 31 aan de jurisprudentie overlaten schenden dusdoende – mits de rechtspraak de door laatstgenoemd artikel getrokken grenzen eerbiedigt – het Verdrag niet.» (HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688, r.o. 3.1.)

Het Handvest heeft nu derhalve inderdaad de functie van regelgeving waaraan de rechter in voorkomende gevallen zal toetsen.

De leden van de fracties van het CDA en van D66 stelden de vraag wanneer het wetsvoorstel tot regeling van het recht op collectieve actie voor defensiepersoneel tegemoet zou kunnen worden gezien. De bedoelde wettelijke regeling zal deel uitmaken van een ingrijpende herziening van de Militaire ambtenarenwet 1931, die nog dit jaar aan het parlement zal worden aangeboden; de desbetreffende artikelen zullen van overeenkomstige toepassing zijn op (burger) ambtenaren die bij Defensie zijn aangesteld. Tevens vroegen de leden van de fractie van het CDA waarom artikel 4 niet over de tijdelijkheid van het voorbehoud voor defensiepersoneel rept. De reden is, dat thans geen inschatting kan worden gemaakt wanneer bedoelde regeling voor het defensiepersoneel tot stand zal zijn gekomen en in werking zal zijn getreden. Beoogd wordt het voorbehoud alsdan in te trekken indien de uiteindelijk totstandgekomen regeling zodanig is, dat deze voldoet aan de randvoorwaarden, zoals gesteld door artikel 6, vierde lid, juncto artikel G van het ESH (herzien).

De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden de vraag waarom het voorbehoud betrekking zou moeten hebben op de gehele defensieorganisatie. De reden is, dat thans nog niet exact kan worden aangegeven op welke deel van het defensiepersoneel de voorgenomen regeling inzake collectieve actie van toepassing zal zijn; dat zal worden uitgewerkt in het bedoelde wetsvoorstel, en derhalve nog onderwerp van overleg met Kamer vormen. Het vooralsnog ruime voorbehoud heeft tot gevolg dat op generlei wijze op dit overleg wordt vooruitgelopen.

Diezelfde leden vroegen op welke wijze de organisaties van werkgevers en werknemers in de overheidssector bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn betrokken. Hierop luidt het antwoord dat geen aanleiding is gezien dit wetsvoorstel, en meer in het bijzonder het in artikel 3 neergelegde voorbehoud, aan de organisaties van werkgevers en werknemers voor te leggen. Het voorbehoud betreft ten aanzien van het defensiepersoneel een bestendinging van de huidige situatie, en heeft slechts ten doel niet vooruit te lopen op een wettelijke regeling van het recht op collectieve actie voor het defensiepersoneel. Het ontwerp voor die wettelijke regeling, en de consequenties die daaraan verbonden kunnen worden in relatie tot het Europees Sociaal Handvest (herzien), zullen uiteraard wel met de centrales voor overheidspersoneel worden besproken. Dit is hen ook meegedeeld.

In antwoord op deze leden gestelde vraag, waarom niet een tijdige totstandkoming van een wet inzake collectieve acties voor defensiepersoneel is bevorderd, wordt opgemerkt, dat bedoelde regeling van het recht op collectieve actie onderdeel zal uitmaken van een ingrijpende herziening van de Militaire ambtenarenwet 1931, waarvan de voorbereiding niet synchroon loopt met die van het nu voorliggende goedkeuringswetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering artikel 6 in relatie tot haar eigen verantwoordelijkheid ziet, en of de regering kan beamen dat wanneer het Nationaal belang het noodzakelijk maakt om een bepaalde loonontwikkeling te hanteren, dit dan ook één van de uitgangspunten van de collectieve onderhandelingen dient te zijn.

Artikel 6, eerste en tweede lid, van het ESH(herzien) verplicht ertoe paritair overleg tussen werknemers en werknemers te bevorderen en, indien nodig en nuttig, de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten. Aan deze bepalingen wordt in Nederland o.m. voldaan, doordat, door de totstandbrenging van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, een juridische infrastructuur is geschapen waardoor duidelijk is dat, en welke, rechtsgevolgen worden verbonden aan het collectief onderhandelen tussen werkgevers en werknemers. De vraag van bedoelde leden betreft evenwel de kwestie, welke uitgangspunten de aan de collectieve onderhandelingen deelnemende partijen bij die onderhandelingen in acht dienen te nemen. Dat is geheel een zaak die door partijen zelf wordt bepaald. Door bekrachtiging van de ILO-verdragen 87 (vrijheid van vakvereniging) en 98 (recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen) heeft Nederland zich verplicht zich niet te mengen in interne organisatie van werkgevers- en werknemersorganisaties, en de onderhandelingsvrijheid van c.a.o.-partijen te respecteren. Genoemde verdragsverplichtingen brengen ook met zich mee dat door de overheid slechts in exceptionele omstandigheden maatregelen mogen worden genomen waardoor aan een totstandgekomen c.a.o. zijn werking wordt ontnomen. Een en ander is in Nederland uitgewerkt in artikel 10 van de Wet op de loonvorming.

De door de leden van de VVD gehuldigde visie kunnen wij, gelet op het vorenstaande, derhalve niet delen. Overigens kan niet gezegd worden dat c.a.o.-partijen in de bestaande Nederlandse verhoudingen onvoldoende oog zouden hebben voor het algemeen belang. Verder staan aan de overheid, indien het algemeen belang dit noodzakelijk zou maken, andere middelen dan ingrijpen in de loonvorming ter beschikking teneinde noodzakelijk geacht overheidsbeleid te realiseren.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het in artikel 6 geregelde recht op collectief onderhandelen verhindert dat het primaat van de c.a.o. bij de arbeidsvoorwaardenbepaling zou worden vervangen door een primaat van de ondernemingsraad. Dat is niet het geval. Het Handvest verplicht slechts het collectief onderhandelen te bevorderen, maar laat het verder aan de nationale wetgeving en de nationale gebruiken over om de vorm te bepalen die aan dit collectief onderhandelen gegeven wordt. Overigens ligt in het huidige Nederlandse stelsel het primaat bij de collectieve onderhandelingen op arbeidsvoorwaardelijk gebied bij de c.a.o.-partijen. De ondernemingsraden treden terzake slechts aanvullend op; krachtens artikel 27, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden geldt de eis van instemming van de ondernemingsraad op dat gebied niet voor zover die aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een c.a.o.

Artikel 7

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag, of de herziene regeling van de vakantierechten, zoals neergelegd in artikel 7:634 van het Burgerlijk Wetboek, verenigbaar is met artikel 7, zevende lid, van het Handvest, in het bijzonder voor zover het jongeren betreft die nog nauwelijks een arbeidsverleden hebben. Dat is naar ons oordeel het geval. De in artikel 7, zevende lid, van het herziene Handvest neergelegde norm van ten minste vier weken verlof geldt over een periode van een jaar, er van uitgaande dat de werknemer ook gedurende het gehele jaar als werknemer werkzaam is. Indien gedurende een kortere periode dan een jaar werkzaam-

heden als werknemer worden verricht, geldt ook een proportioneel lagere minimumvakantie.

Artikel 12

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in artikel 12, tweede lid, de verwijzing naar ILO-verdrag 102 is vervangen door een verwijzing naar de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Hierdoor verplicht dit artikellid ertoe het stelsel van sociale zekerheid te houden op een toereikend niveau, dat tenminste gelijk is aan het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake sociale zekerheid. In verband hiermee stelden deze leden de vraag, op welke punten het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel niet voldoet aan de normen van de Europese Code, en of hier aanpassing wenselijk is.

Artikel 12, tweede lid, verwijst naar het niveau dat vereist is voor bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Voor de bekrachtiging van de Europese Code (zoals aangevuld door het Protocol bij de Europese Code) is vereist dat een bepaald minimum aantal onderdelen van de Europese Code wordt aanvaard. Aangezien Nederland zich in 1967 heeft gebonden aan alle onderdelen is hier ruimschoots aan voldaan. Nederland voldoet aan de in deze aanvaarde onderdelen van de Europese Code gestelde normen ten aanzien van het niveau van de sociale verzekeringen. Enige aanpassing van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving, teneinde te voldoen aan de Europese Code inzake Sociale Zekerheid en – daarmee – aan artikel 12, tweede lid, van het ESH (herzien) is derhalve niet aan de orde.

De leden van de fractie van de VVD spraken enige bezorgdheid uit, dat de in artikel 12, derde lid, van het Handvest neergelegde verplichting om te streven naar een verhoging van het niveau van sociale zekerheid de hervormingsagenda van het kabinet in gevaar zou brengen, en nadere hervormingen met een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de burger zouden bemoeilijken. Ook de leden van de D66-fractie waren van oordeel dat de interpretatie van artikel 12, derde lid, voldoende ruimte zal moeten bieden om de sociale zekerheid te moderniseren en de economie te dynamiseren.

Wij zijn het met deze leden eens dat de verplichtingen uit hoofde van het herziene Handvest niet zodanig moeten zijn dat noodzakelijke aanpassingen van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel worden bemoeilijkt, doch zijn van oordeel dat van een dergelijke bemoeilijking ook geen sprake is.

Bij de verplichting in artikel 12, derde lid, om te streven naar een geleidelijke verhoging van het niveau van de sociale zekerheid, kan, blijkens het «Explanatory report», het niveau zoals vastgelegd in de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (herzien) uit 1991 als richtsnoer dienen. Ons inziens kan aanvaarding van dit niveau, als streefdoel, niet bezwaarlijk worden geacht. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven, is de bekrachtigingsprocedure van de herziene Code ter hand genomen. Een definitief standpunt over de bekrachtiging van de herziene Code en de takken van sociale zekerheid waarop deze bekrachtiging betrekking zou kunnen hebben, zal aan uw Kamer worden voorgelegd nadat de belangrijkste hervormingen op het terrein van de sociale zekerheid zijn afgerond. Overigens heeft nog geen enkel ander land de herziene Code tot op heden bekrachtigd.

Artikel 15

De leden van de D66-fractie stelden de vraag, in hoeverre de toegankelijkheid van openbare gebouwen, openbaar vervoer en websites van de overheid thans voldoet aan de eis van artikel 15, derde lid, van het Hand-

vest. Bedoeld artikel bevat de verplichting de sociale integratie en participatie van gehandicapten in het gemeenschapsleven te bevorderen door in het bijzonder maatregelen te treffen die gericht zijn op het overwinnen van belemmeringen met betrekking tot de communicatie en mobiliteit en op het toegang verschaffen tot vervoer, huisvesting en culturele activiteiten.

In antwoord hierop merken wij op, dat bedoeld artikellid niet een concreet resultaat vastlegt, waaraan de toereikendheid van de bestaande situatie kan worden afgemeten, maar een algemene verplichting om te bevorderen dat op de door het artikel genoemde gebieden maatregelen worden genomen ter verbetering van de maatschappelijke positie van personen met een handicap. Dat deze bevorderingsplicht in Nederland serieus wordt genomen blijkt onder meer uit het beleid, zoals dat door het kabinet uiteen is gezet in het Actieplan Gelijke behandeling in de praktijk (TK 2003–2004, 29 355 nr. 1). Er is voor gekozen om bij alle beleidsmaatregelen van het kabinet de positie van personen met een handicap in de afwegingen te betrekken. Door dit «inclusieve beleid» wordt er naar gestreefd zowel het algemene beleid als het specifieke beleid voor mensen met beperkingen in onderlinge samenhang en gelijktijdig te presenteren. In de brief van 11 april 2005 (TK 2004, 29 355 nr. 14) heeft de Staatssecretaris van VWS namens verschillende bewindslieden aangegeven welke speerpunten in het beleid zullen worden gehanteerd om het inclusieve beleid vorm te geven.

Daarnaast is de taskforce Handicap en Samenleving onder voorzitterschap van mevrouw J. van Leeuwen in het leven geroepen, die tot taak heeft het maatschappelijk bewustzijn te beïnvloeden teneinde onnodige drempels te voorkomen of te slechten. Deze taskforce ontwikkelt onder meer initiatieven op het terrein van verkeer en vervoer en de internettoegankelijkheid om zo een bijdrage te leveren aan de verbetering van de toegankelijkheid van de samenleving.

Wat de specifiek aan de orde gestelde beleidsonderdelen betreft: Het bevorderen van de toegankelijkheid van de sites van de overheid, wordt door de minister van BZK gestimuleerd. Tijdens het AO van 13 april 2005 heeft de minister van EZ toegezegd de mogelijkheid te verkennen om de toegankelijkheid van internet en ICT te waarborgen. Wat betreft de bevordering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer heeft de minister van V en W een stappenplan naar de Tweede Kamer gestuurd (brief van de Minister van V en W, TK 2004–2005, 29 355 nr.15). De toegankelijkheid van openbare gebouwen is geregeld in het Bouwbesluit. Het is aan de verschillende bewindslieden in hoeverre hun eigen gebouwen voldoen aan verdere toegankelijkheidseisen.

Artikel 16

De leden van de D66-fractie stelden de vraag wat de bepaling van artikel 16 betekent voor de bescherming en rechten van andere leefvormen, resp. van alleenstaanden. Hierbij verwezen zij in het bijzonder naar de door het artikel genoemde mogelijkheid van uitkeringen bij huwelijk.

Artikel 16 is naar zijn aard niet van toepassing op alleenstaanden, maar in de bijlage bij het Handvest is expliciet vastgelegd dat het artikel mede betrekking heeft op eenoudergezinnen. Wij gaan er van uit dat alternatieve leefvormen, waarbij meerdere personen een gemeenschappelijke huishouding voeren, mede door dit artikel worden bestreken indien die leefvormen als zodanig worden erkend door het recht.

Het doen van uitkeringen bij huwelijk is een van de methoden die het artikel noemt om het gezinsleven te beschermen, maar het artikel verplicht er niet toe dergelijke uitkeringen in het leven te roepen. In de Nederlandse sociale wetgeving komen dergelijke uitkeringen niet voor.

Artikel 17

Het door de regering voorgestelde voorbehoud bij artikel 17, voor zover het het kosteloos onderwijs aan personen van 16 en 17 jaar betreft, heeft de leden van diverse fracties aanleiding gegeven tot opmerkingen. Zoals bekend heeft het kabinet inmiddels besloten om het lesgeld voor 16- en 17-jarigen met ingang van het schooljaar 2005–2006 af te schaffen. Het desbetreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II 2004/05 30199, nrs. 1 t/m 3) is op 19 augustus jl. aan de Tweede Kamer aangeboden. In verband hiermee wordt geen grond meer aanwezig geacht om het voorbehoud ten aanzien van artikel 17 van het Europees Handvest (herzien) te handhaven. In bijgaande nota van wijziging op het nu voorliggende wetsontwerp wordt het desbetreffende voorbehoud derhalve geschrapt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoeveel verdragspartijen op het punt van het kosteloos onderwijs een voorbehoud hebben gemaakt, en wat daarvoor de beweegredenen zijn geweest. Van de partijen die het Europees Sociaal Handvest (herzien) hebben aanvaard, hebben Albanië, Azerbeidjaan en Cyprus artikel 17 van het Handvest geheel van die aanvaarding uitgesloten. De beweegredenen hiervoor zijn niet bekend.

De leden van de D66-fractie merkten, in relatie tot artikel 17, tweede lid, van het Handvest, op dat naar hun oordeel de kwaliteit van de Nederlandse jeugdzorg onder de maat is, en vroegen of in Nederland niet een stelsel van normering of certificering van de dienstverlening zou moeten worden opgezet om betere kwaliteit te garanderen. Hierop is ons antwoord als volgt:

Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg in werking getreden. De Wet op de jeugdzorg vervangt de Wet op de jeugdhulpverlening en verandert de jeugdzorg ingrijpend. De belangrijkste doelstellingen van de wet zijn het versterken van de positie van de cliënt, het afstemmen van vraag en aanbod op elkaar en het realiseren van meer samenhang binnen de jeugdzorg. De wet regelt onder meer de taken van het bureau jeugdzorg. De kerntaak van het bureau jeugdzorg is het vaststellen op welke zorg een cliënt is aangewezen. Naast de indicatietaak heeft het bureau jeugdzorg onder meer tot taak om te fungeren als advies- en meldpunt kindermishandeling en om de kindbeschermsmaatregelen uit te voeren. De wet regelt ook de provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

De nieuwe wet biedt voldoende garanties om de kwaliteit van de Nederlandse jeugdzorg te garanderen, omdat in de wet en de onderliggende regelgeving de kwaliteitseisen voor de uitoefening van de diverse taken van het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders zijn geregeld. Bovendien heeft de Inspectie jeugdzorg tot taak om toezicht te houden op de naleving van deze wettelijke eisen. Een aanvullend *wettelijk* stelsel van normering is niet nodig. Omdat de wet er vanuit gaat dat de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en hierover ook verantwoording moeten afleggen werken de bureaus en de zorgaanbieders zelf aan een kwaliteitssysteem en/of certificering.

Artikel 19

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe artikel 19 van het Handvest – naar wij begrijpen in het bijzonder het zesde lid van dat artikel – zich verhoudt tot richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging. Artikel 19, zesde lid, van het Handvest verplicht ertoe zo veel mogelijk de gezinshereniging van een migrerende werknemer die toestemming heeft verkregen om zich op het grondgebied te vestigen te vergemakkelijken. In dit artikel zit nog een beleidsruimte begrepen voor de staten die dit artikel hebben aanvaard om nader te regelen in welke gevallen gezinshereniging wel, en in welke gevallen gezinshereniging niet wordt toegestaan («zo

veel mogelijk», «vergemakkelijken»). Voor zover het migrerende werknemers betreft die niet alleen onderdaan zijn van een lidstaat van de Raad van Europa maar tevens onderdaan van een lidstaat van de EU, of een daarmee gelijkgestelde staat (EER-staten, Zwitserland), gelden naast deze ESH-verplichtingen tevens de verplichting welke voortvloeien uit richtlijn 2003/86/EG. Dit impliceert dat door het gemeenschapsrecht de beleidsmarge, die welke nog besloten ligt in artikel 19, zesde lid, van het Handvest verder wordt ingeperkt. Verder geldt, krachtens artikel 3, vierde lid, van richtlijn 2003/86/EG, dat die richtlijn de bepalingen van het Europees Sociaal Handvest onverlet laat, voor zover die gunstiger mochten zijn.

Diezelfde leden vroegen om een nadere toelichting op artikel 19, elfde lid, van het Handvest betreffende taalonderwijs, met name of het in dit artikel om een inspanningsverplichting voor de overheid, of een resultaatsverplichting gaat. Het eerste is, blijkens de bewoordingen van het artikel («te bevorderen en te vergemakkelijken») het geval.

De leden van de D66-fractie vroegen een reactie op de stelling, dat systematische werving van kenniswerkers hard nodig is met het oog op versterking van de economie en met het oog op de vergrijzing, en dat de overheid er goed aan zou doen in overleg met het bedrijfsleven en het onderwijs tot een meer systematische benadering te komen. Onze reactie hierop is dat Nederland sinds 1 oktober 2004 een Kennismigrantenregeling heeft die wat betreft toelatingsbeleid van kennismigranten tot de meest liberale van de EU behoort. Eind 2005 wordt de effectiviteit van deze regeling geëvalueerd. Dat is een voor de hand liggend moment en kader om te bezien of het nodig is om, aanvullend op deze regeling, nieuw beleid ten aanzien van de werving van kenniswerkers te ontwikkelen. Tevens vroegen deze leden of artikel 19 kan leiden tot migratie binnen Europa van werklozen naar landen met het hoogste sociale zekerheidsniveau. Dit is ons inziens in het geheel niet het geval. Artikel 19 bevat voor Nederland geen enkele verplichting om werklozen tot Nederland toe te laten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen, waarom de regering pas na de advisering van de Raad van State heeft besloten alsnog artikel 19, twaalfde lid, van het Handvest van de goedkeuring uit te zonderen. De reden is, dat wij ons pas na de advisering door de Raad van State hebben gerealiseerd dat een voorbehoud bij genoemd artikellid wenselijk was, daartoe aangezet door een opmerking in het advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 3. Het collectieve klachtenprotocol

De leden van de CDA-fractie vroegen om verduidelijking welke niet-gouvernementele organisaties nu precies bevoegd zullen zijn klachten in te dienen. Naast de representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers (nationale en internationale) kent het Protocol het collectief klachtrecht toe aan de internationale niet-gouvernementele organisaties die bij de Raad van Europa een raadgevende status bezitten (in Raad van Europa kader wordt tegenwoordig gesproken van participerende status) en zijn opgenomen op een daartoe door het Regeringscomité van het ESH opgestelde lijst. Deze lijst is te vinden op de site van de Raad van Europa op het internetadres http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaints/.

Diezelfde leden vroegen hoeveel er ruimte er voor individuele burgers is om gebruik te maken van dit Klachtenprotocol. Hierop luidt het antwoord, dat door het collectieve klachtenprotocol, zoals ook uit de benaming blijkt, aan individuele burgers geen klachtrecht wordt toegekend. Dit klachtrecht komt slechts toe aan de hiervoor genoemde organisaties.

De leden van de CDA-fractie vroegen, daarbij verwijzende naar artikel 6 van het Klachtenprotocol dat de samenloop van klachten op basis van het Protocol en op basis van het EVRM zou regelen, hoe de situatie is als een klacht aanhangig is bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Artikel 6, noch enige andere bepaling van het Klachtenprotocol, bevat een samenloopregel als waarop door deze leden wordt gedoeld. Voor de ontvankelijkheid van een klacht op basis van het Klachtenprotocol is vereist, dat de klacht betrekking heeft op de niet-naleving door enige verdragsstaat van een door deze verdragsstaat aanvaarde bepaling van het Handvest. Indien de desbetreffende gedraging van de betrokken staat tevens in strijd komt met enige voor die staat uit het EVRM voortvloeiende verplichting, kan om die reden door belanghebbenden eventueel ook een procedure bij het EVRM-Hof worden gestart, mits aan de daarvoor geldende ontvankelijkheidseisen is voldaan (waaronder uitputting van de nationale rechtsmiddelen). Die procedures staan los van elkaar, en zouden, in theorie, ook gelijktijdig aan de orde kunnen zijn. Aangezien de uit het Handvest voortvloeiende verplichtingen, en de uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen, slechts op enkele onderdelen raakvlakken vertonen, valt niet aan te nemen dat een dergelijke situatie zich vaak voor zal doen.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte wat de juridische procedure is die gevolgd zou moeten worden om de verdragsstaat op wie een klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te stellen zijn standpunt kenbaar te maken over de ontvankelijkheid van een klacht. Deze procedure houdt slechts in dat het Europees Comité voor Sociale Rechten, nadat deze een klacht ter behandeling heeft binnengekregen, de berokken verdragsluitende staat overeenkomstig artikel 6 van het Klachtenprotocol verzoekt om commentaar te leveren inzake de ontvankelijkheid van de klacht binnen een door het Comité te stellen termijn. Een dergelijk verzoek zal, in Nederland, binnenkomen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken die het verzoek zal doorgeleiden naar de bewindspersoon of bewindspersonen die voor de materie in kwestie verantwoordelijkheid draagt ofdragen. Vervolgens wordt door laatstgenoemd departement(en), in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken, een reactie op het verzoek opgesteld, die door de minister van Buitenlandse Zaken aan het Comité wordt verzonden.

De leden van de fractie van de VVD stelden in hoofdstuk 1 van het Verslag de vraag, hoe realistisch de regering de kans acht dat klachten zullen worden ingediend op basis van het Collectieve Klachtenprotocol. Hierop zij geantwoord, dat de kans dat klachten worden ingediend op basis van het Collectieve Klachtenprotocol in belangrijke mate wordt beïnvloed door de vraag, of in Nederland bij de bepaling van het sociaal beleid voldoende rekening wordt gehouden met de door het Handvest gestelde randvoorwaarden. Als dit in voldoende mate gebeurt, hoeft o.i. geen vrees te bestaan voor eventuele klachten op basis van het Klachtenprotocol. Diezelfde leden vroegen in dit verband, of het mogelijk is om enkel het Handvest in werking te laten treden, maar af te zien van het klachtenrecht. Die mogelijkheid bestaat inderdaad. Overigens zou dit onverlet laten dat, door aanvaarding van het Handvest, de Nederlandse staat wel de verplichtingen op zich zou nemen, als neergelegd in het Handvest; slechts de mogelijkheid voor werknemers- en werkgeversorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties, om een eventueel niet-naleven van die verplichtingen bij de Raad van Europa aan de orde te laten stellen in het kader van een formele klachtprocedure zou hiermee komen te vervallen.

De leden van de D66-fractie stelden de vraag, welke mogelijkheden er voor individuele burgers zijn om zich te beroepen op het ESH. Onder

verwijzing naar de beantwoording van de in hoofdstuk 1 van het Verslag gestelde vragen – mede afkomstig van de fractie van D66 – over het karakter van het Handvest, is hierop het antwoord dat met het Handvest niet wordt beoogd aan individuen rechten toe te kennen die door de rechter geldend zouden kunnen worden genaakt, en dat door het Collectieve Klachtenprotocol bij het Handvest evenmin wordt beoogd individuen het recht te verlenen om klachten in te dienen bij de Raad van Europa over de niet-naleving van het Handvest. De aard van de in het Handvest verankerde rechtenrandvoorwaarden voor het sociaal beleid, – zoals dat door de verdragsluitende partijen vorm wordt gegeven – verzet zich daar ook tegen. Indien individuen menen dat er moet worden opgekomen tegen niet-naleving door de staat van enige norm van het Handvest, zullen deze dit moeten doen, hetzij door terzake de volksvertegenwoordiging te benaderen opdat de kwestie in het overleg met de regering aan de orde wordt gesteld, hetzij door een van de niet-gouvernementele organisaties te benaderen die bevoegd zijn om een klacht in te dienen op basis van het Collectieve Klachtenprotocol, opdat deze kunnen bezien of er aanleiding is voor een klacht bij het ECSR.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. Van der Hoeven