

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

11 JUNI 1996

ONTWERP VAN DECREET

**houdende goedkeuring van het Protocol
tot wijziging van het Europees Sociaal Handvest,
opgemaakt in Turijn op 21 oktober 1991**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Historiek en algemeen kader

In 1990 had te Rome een informele ministeriële conferentie plaats over de mensenrechten. Eén van de besproken onderwerpen was het Europees Sociaal Handvest. Op deze conferentie werd overeengekomen om het comité van Ministers van de Raad van Europa te verzoeken om – op zeer korte termijn – een diepgaande studie te maken over de rol, de inhoud en de werking van het Europees Sociaal Handvest.

Op de 449ste zitting (nov-dec 1990) hebben de vertegenwoordigers van de ministers besloten om een comité ad hoc samen te roepen. Aan dit comité werd opdracht gegeven om voorstellen te formuleren ter verbetering van de doeltreffendheid van het Europees sociaal handvest, in het bijzonder betreffende de regeling van het toezicht.

De eerste drie vergaderingen van dit ad-hoc comité (5-7/2/91 - 22-24/5/91 en 3-6/9/91) werden hoofdzakelijk gewijd aan de verbetering van de toezichtsregeling op het handvest en ze mondden uit in het opstellen van een Protocol tot wijziging van het Europees sociaal handvest. Dit protocol werd op 21 oktober 1991 in Turijn opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa ; dit gebeurde op een ministerconferentie die gehouden werd n.a.v. de 30 ste verjaardag van de ondertekening van het Europees sociaal handvest (18/10/61).

Het Protocol bevat alleen bepalingen betreffende de werking van de toezichtsregeling op het Handvest.

Het Protocol heeft geen weerslag op de sociale wetgeving. Het bevat nochtans politiek significante amendementen die wijziging brengen in de institutionele toezichtregelingen op het Handvest. Deze wijziging zou moeten leiden tot betere waarborgen voor de toepassing van de fundamentele economische en sociale rechten die bij het Europees Sociaal Handvest erkend worden.

Artikelsgewijze commentaar

Artikel 1

Wijzigt artikel 23 van het Handvest. Behalve voor redactionele veranderingen zorgt dit artikel voor een wijziging i.v.m. het verstrekken van exemplaren van de regeringsrapporten aan de organisaties van de sociale partners en het verzenden van eventuele opmerkingen van die organisaties over de regeringsrapporten.

De wijziging heeft tot doel de belangstelling van de Raad van Europa voor de opmerkingen van de sociale partners te vergroten en hun betrokkenheid op nationaal en op Europees vlak te doen toenemen.

De paragrafen 2 en 3 zijn nieuw.

Paragraaf 2 voorziet in het informeren van bepaalde internationale niet-gouvernementele organisaties. De reden voor die maatregel ligt vooral in de aanzienlijke rol die deze organisaties kunnen spelen bij de ontwikkeling van het Handvest.

In tegenstelling tot de sociale partners zullen deze organisaties geen opmerkingen kunnen maken over de regeringsrapporten.

De maatregel opgenomen in paragraaf 3 strekt ertoe een betere kennis van het Handvest in de hand te werken en het toezichtssysteem doorzichtiger te maken.

Artikel 2

Wijzigt artikel 24, dit heeft betrekking op de bestudering van de regeringsrapporten door het Comité van onafhankelijke deskundigen, wier functies en bevoegdheden uiteengezet worden.

Het was absoluut noodzakelijk om meer duidelijkheid te brengen in de functies en de bevoegdheden van de verschillende toezichtsorganen, in het bijzonder van het Comité van onafhankelijke deskundigen en van het Regeringscomité. Het doel hiervan was een duidelijker onderscheid te maken tussen enerzijds de juridische beoordeling van de conformiteit van interne, nationale situaties aan de bepalingen van het Handvest en anderzijds de politieke, economische en sociale commentaar.

In die context vormt paragraaf 2 van dit artikel met de paragrafen 3 en 4 van het nieuwe artikel 27 één van de fundamentele bepalingen van het Protocol.

Paragraaf 2 stelt ondubbelzinnig dat de taak van het Comité van onafhankelijke deskundigen erin bestaat om de naleving van de verplichtingen die uit het Handvest voortvloeien zowel in de nationale wetgeving als in de praktijk vanuit juridisch standpunt te toetsen.

A contrario wordt hierdoor aan het Regeringscomité de bevoegdheid ontzegd om de juridische beoordeling van de onafhankelijke deskundigen te betwisten.

Paragraaf 3 is erop gericht iets te doen aan de traagheid van de toezichtsprocedure ; opdat misverstanden tussen het Comité van onafhankelijke deskundigen en de regeringen zouden kunnen voorkomen worden, moest de toezichtsprocedure versoepeld worden.

Daartoe krijgt het Comité van onafhankelijke deskundigen de mogelijkheid om vragen naar meer informatie rechtstreeks tot de parijen te richten.

Paragraaf 4 strekt ertoe de bevordering van het Handvest en een grotere betrokkenheid van de verschillende betrokken instanties in de hand te werken, door te voorzien in een zo ruim mogelijke openbaarmaking van de werkzaamheden.

Artikel 3

Betreft hoofdzakelijk de samenstelling van het Comité van onafhankelijke deskundigen.

Het toenemend aantal bekrachtigingen van het Handvest en van het aanvullend Protocol van 1988 heeft voor gevolg dat het aantal leden van het Comité op evenredige wijze moet verhoogd worden.

Om in de toekomst in nieuwe noden te kunnen voorzien zonder telkens de tekst van het Handvest te moeten wijzigen, is voorzien dat het precieze aantal leden door het Comité van Ministers zal worden bepaald.

Ter bevestiging van hun onafhankelijkheid en hun gezag zullen de deskundigen niet langer door het Comité van Ministers worden aangewezen maar door de Parlementaire Vergadering worden gekozen uit een door de overeenkomstsluitende partijen opgemaakte lijst.

De paragrafen 2 en 3 bevatten minder belangrijke of redactionele aanpassingen.

Paragraaf 4 is toegevoegd. Hij is gesteund op bepalingen die onlangs bij Protocol nr. 8 in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens werden ingevoegd. De voorschriften inzake onafhankelijkheid en beschikbaarheid die erin voorkomen, gelden zowel voor ieder lid van het Comité als voor de regering die de kandidaturen met het oog op een verkiezing indienen.

Artikel 4

Waarbij artikel 27 wordt geamendeerd, heeft betrekking op de samenstelling en de functies van het Regeringscomité dat als dusdanig is geofficialiseerd.

Onder paragraaf 2 worden de hoedanigheden van de internationale niet-gouvernementele organisaties op meer algemene wijze aangegeven. De selectie van deze INGO's zal op grond van een dubbel criterium gebeuren. Bij de werkzaamheden ter voorbereiding van het Protocol werd de wens te kennen gegeven dat het Regeringscomité deze raadplegingsbevoegdheid vaker zou aanwenden.

Paragraaf 3 is een andere essentiële bepaling welke door het Protocol wordt ingevoerd. Hierin wordt de opdracht van het Comité gepreciseerd, nl. de beslissingen van het Comité van Ministers voorbereiden.

Dit is een belangrijke verduidelijking, waardoor meer politieke armslag aan het toezicht op het Handvest wordt gegeven.

Voordien lag deze mogelijkheid enkel impliciet vervat in artikel 29.

In die context moet de rol van het Regeringscomité erin bestaan de nationale situaties te onderzoeken en daarin – enkel op basis van sociale, economische en andere beleids-overwegingen – bepaalde gezichtspunten naar voor te schuiven. Men is ervan uitgegaan dat het Comité van Ministers zich beter van zijn taak van toezicht op het Handvest zou kunnen kwijten indien het Regeringscomité de voor één of andere Staat bestemde aanbevelingen beter dan voorheen zou voorbereiden. Daaruit is deze specifieke taak ontstaan om voor het Comité van Ministers de meest problematische situaties te selecteren, d.w.z. de situaties die naar zijn mening het onderwerp moeten vormen van aanbevelingen, zulks in het licht van de rapporten van het Comité van onafhankelijke deskundigen en van de overeenkomstsluitende partijen.

Het Regeringscomité wordt dus in zijn taak bevestigd en bovendien moet het een gids zijn die het Comité van Ministers zal helpen bij het nemen van beslissingen. Uit hoofde van zijn functie als ontmoetingsplatform voor regeringsdeskundigen, zou het Regeringscomité meer de aanzet moeten kunnen geven tot maatregelen die de sociale vooruitgang in Europa in de hand werken.

In de laatste zin van de paragraaf wordt de vroegere paragraaf 3 gewijzigd, rekening houdend met de verduidelijkte aflijning van de taken der toezichtsorganen. Het rapport van het Comité van onafhankelijke deskundigen mag niet langer zomaar een "bijlage" zijn van het rapport van het Regeringscomité. Ten einde het Handvest meer invloed te geven en de betrokken kringen een beter inzicht ervan bij te brengen, zal het rapport van het Regeringscomité openbaar worden gemaakt.

Artikel 5

Heeft betrekking op het Comité van Ministers. De voorgestelde wijzigingen hebben tot doel ervoor te zorgen dat het Comité van Ministers bij machte zou zijn afzonderlijke aanbevelingen aan de betrokken overeenkomstsluitende partijen aan te nemen, hetgeen tot nog toe nog nooit is gebeurd (waardoor het gezag van het Europees Sociaal Handvest werd aangetast).

De opdracht van het Comité van Ministers diende op dit stuk derhalve te worden verruimd en de beslissingsmodaliteiten moesten herzien worden. Hierdoor zullen de landen, die niet tot de overeenkomstsluitende partijen bij het Handvest behoren, uitgesloten worden bij de besluitvorming.

Vroeger hadden deze landen de neiging om zich bij de besluitvorming te onthouden, terwijl ze toch meegeteld werden voor het te behalen quorum.

Artikel 6

Heeft betrekking op de Parlementaire Vergadering. Deze was eveneens een schakel in het toezichtstelsel van het Handvest. Het Comité van Ministers diende haar voorafgaandelijk te raadplegen.

Tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van het Protocol heeft de Vergadering zelf (zie haar Resolutie 967)

(1991) de wens geuit om niet langer een toezichtorgaan als dusdanig te zijn ten einde een politieke instantie te worden die een stimulerende rol speelt en debatten op gang brengt rond bepaalde thema's van sociale beleidsvoering.

Deze wijziging heeft tot gevolg dat de toezichtsprocedure van het Europees Sociaal Handvest veel duidelijker is geworden.

De volgorde van de vroegere artikelen 28 en 29 werd omgekeerd om duidelijker te tonen dat de Vergadering niet meer betrokken is bij de toezichtsprocedure als dusdanig maar wel betrokken blijft bij de tenuitvoerlegging van het Handvest.

Artikelen 7 tot 9

Bevatten de slotbepalingen van het Protocol. Ze stemmen overeen met het model dat door het Comité van ministers van de Raad van Europa is aangenomen.

Het Protocol kan pas in werking treden wanneer alle Overeenkomstsluitende Partijen bij het Handvest hun instemming hebben uitgedrukt.

De Vlaamse regering wenst dat de bekrachtigingsprocedure snel zou worden afgewerkt daar zij van oordeel is dat het Protocol tot wijziging van het Handvest echt de mogelijkheid biedt om de geloofwaardigheid en de doorzichtigheid van het toezicht op de toepassing van het Europees Sociaal Handvest te verbeteren waarvan de doelstelling – wij herinneren eraan – erin bestaat de economische en sociale rechten van de mens te waarborgen en te vrijwaren, hetgeen in de huidige context zeker essentieel blijft.

In afwachting van de bekrachtiging heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de organen van toezicht de toestemming gegeven de nieuwe bepalingen van het Protocol toe te passen vanaf de tweede controlecyclus welke in 1992 op gang is gebracht, zulks echter voor zover de huidige tekst van het Handvest dit toelaat, rekening houdend met de dringende verbetering van het toezichtstelsel. Er moet echter ook snel werk worden gemaakt van de bekrachtiging van het Protocol ten einde de nieuwe werkmethode op juridisch vlak te bevestigen en de Staten niet in een moeilijke situatie te brengen waar het gaat om hun verbintenissen.

Betrokkenheid van de Vlaamse overheid

De goedkeuring van het Vlaamse Parlement is noodzakelijk aangezien het de bepalingen van het Europees sociaal Handvest heeft aangenomen voor de materies waarbij het betrokken is.

De organisatie van het toezicht is een belangrijk element voor de doeltreffendheid van deze akte. De door dit Protocol voorgestelde amendering van het Handvest heeft tot doel het toezicht op en doeltreffendheid van de toepassing van het Europees handvest te vergroten.

Advies van de Raad van State

In zijn advies dd. 09.11.1995 drukt de Raad van State op de volgens de Raad bestaande noodzaak om de instemming van het Vlaams Parlement via twee afzonderlijke decreten te regelen, één voor het Vlaamse Gewest en één voor de Vlaamse Gemeenschap.

Op deze suggestie werd niet ingegaan, om de volgende redenen.

In de eerste plaats is er een zekere inconsistentie te merken in de adviespraktijk van de Raad van State terzake.

Bij tal van instemmingsdecreten die evenzeer zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden regelen, adviseerde de Raad van State nochtans niet om het voorontwerp van decreet op te splitsen in twee voorontwerpen van decreet. Als voorbeelden kunnen gelden de samenwerkingsverdragen tussen Vlaanderen en Polen resp. Hongarije, het Protocol van Madrid bij het Verdrag inzake Antarctica en het Verdrag inzake Biodiversiteit.

In de tweede plaats dient te worden verwezen naar de in het Vlaams Parlement geldende stempraktijk, die de bezwaren van de Raad van State tegen een enkel instemmingsdecreet opvangt.

In de praktijk worden bij de goedkeuring door het Vlaams Parlement van een decreet dat zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden regelt één elektronische hoofdelijke stemming gehouden, waarbij wordt nagegaan of zowel voor wat betreft de aangelegenheden bedoeld in artikel 33 van de Grondwet, als voor de aangelegenheden vermeld in de artikelen 127, 128 en 129 van de Grondwet de hiermee overeenstemmende meerderheid werd gehaald.

Aldus wordt wel degelijk voldaan aan de vereisten van artikel 36 en artikel 50 van de BWHI : de leden van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement stemmen niet over gewestaangelegenheden in het Vlaams Parlement, en over elk decreet in zijn geheel wordt de beslissing genomen bij hoofdelijke stemming.

Met de overige – redactionele – opmerkingen van de Raad van State werd volledig rekening gehouden.

*De minister-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden,
Wetenschap en Technologie,*

Luc VAN DEN BRANDE

*De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Onderwijs, Ambtenarenzaken,*

Luc VAN DEN BOSSCHE

*De Vlaamse minister van Leefmilieu
en Tewerkstelling,*

Theo KELCHTERMANS

*De Vlaamse minister van Financiën,
Begroting en Gezondheidszorg,*

Wivina DEMEESTER-DE MEYER

*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

Leo PEETERS

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Vervoer en Ruimtelijke Ordening,*

Eddy BALDEWIJNS

*De Vlaamse minister van Cultuur,
Gezin en Welzijn,*

Luc MARTENS

*De Vlaamse minister van Economie, KMO,
Landbouw en Media,*

Eric VAN ROMPUY

*De Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden
en Gelijke Kansenbeleid*

Anne VAN ASBROECK

VOORONTWERP VAN DECREET
houdende goedkeuring van het Protocol tot wijziging
van het Europees Sociaal Handvest,
opgemaakt in Turijn op 21 oktober 1991

DE VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering,
Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Enig artikel

Het protocol tot wijziging van het Europees Sociaal Handvest, opgemaakt in Turijn op 21 oktober 1991, zal volkomen uitwerking hebben.

Brussel,

*De minister-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie,*

Luc VAN DEN BRANDE

*De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Onderwijs, Ambtenarenzaken,*

Luc VAN DEN BOSSCHE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Teverkstelling,

Theo KELCHTERMANS

*De Vlaamse minister van Financiën,
Begroting en Gezondheidszorg,*

Wivina DEMEESTER-DE MEYER

*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

Leo PEETERS

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Vervoer en Ruimtelijke Ordening,*

Eddy BALDEWIJNS

De Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn,

Luc MARTENS

De Vlaamse minister van Economie, KMO, Landbouw en Media,

Eric VAN ROMPUY

*De Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden
en Gelijke Kansenbeleid*

Anne VAN ASBROECK

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie, is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewest- en gemeenschapsmaterie.

Artikel 2

Het Protocol tot wijziging van het Europees Sociaal Handvest, opgemaakt in Turijn op 21 oktober 1991, zal volkomen uitwerking hebben wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft.

Brussel, 30 mei 1996.

*De minister-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden,
Wetenschap en Technologie,*

Luc VAN DEN BRANDE

*De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Onderwijs, Ambtenarenzaken,*

Luc VAN DEN BOSSCHE

*De Vlaamse minister van Leefmilieu
en Tewerkstelling,*

Theo KELCHTERMANS

*De Vlaamse minister van Financiën,
Begroting en Gezondheidszorg,*

Wivina DEMEESTER-DE MEYER

*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

Leo PEETERS

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Vervoer en Ruimtelijke Ordening,*

Eddy BALDEWIJNS

*De Vlaamse minister van Cultuur,
Gezin en Welzijn,*

Luc MARTENS

*De Vlaamse minister van Economie, KMO,
Landbouw en Media,*

Eric VAN ROMPUY

*De Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden
en Gelijke Kansenbeleid*

Anne VAN ASBROECK
