



Vlaams
Parlement

stuk **791** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 10 november 2010 (2010-2011)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met het Facultatief Protocol
bij het Internationaal Verdrag inzake
economische, sociale en culturele rechten,
opgemaakt in New York op 10 december 2008

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Achtergrond

Na het aannemen van de Universele Verklaring voor de rechten van de mens (UVRM) in 1948 duurde het negentien jaar tot de UVRM, die eigenlijk enkel een aanbeveling is van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN), werd aangevuld door twee pacten die samen de “International Bill of Rights” worden genoemd: het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

Hoewel zij in december 1966 zijn aangenomen, werden het IVBPR en het IVESCR pas in 1983 door België geratificeerd. De toenmalige Vlaamse Raad hechtte zijn goedkeuring bij het decreet van 25 januari 1983. Thans zijn 160 staten partij bij het IVESCR en 166 bij het IVBPR.

De institutionele tweedeling tussen IVBPR en IVESCR werd verantwoord door de stelling dat deze twee types rechten verschillend van aard zouden zijn, op een andere grondslag zouden berusten, verschillende normstellingen vereisen en andere staatsverplichtingen impliceren, maar toch kunnen wij vaststellen dat de meeste staten beide verdragen als een eenheid zien (wat tot uitdrukking komt door de gelijktijdige ratificatie).

Het belangrijkste gevolg van de opsplitsing in twee verschillende juridische instrumenten is het niet-onmiddellijke karakter van de verplichting van de staten om de rechten uit het IVESCR te realiseren: de doelstellingen moeten progressief worden verwezenlijkt, afhankelijk van de beschikbare financiële en andere middelen van de betrokken staat. In België vertaalt dit zich in het feit dat de gewone hoven en rechtbanken aan de meeste bepalingen van het IVBPR een rechtstreekse werking toekennen, terwijl dit niet het geval is voor het IVESCR. Desalniettemin kan men vaststellen dat via de techniek van de ‘stand-still’-werking en via de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de bepalingen van het IVESCR steeds meer betekenis krijgen in de interne rechtsorde.

Ook het internationale toezicht op de naleving van de normen is verschillend. Beide verdragen voorzien in een periodieke rapportering door de partijen aan een internationaal comité, het Mensenrechtencomité voor het IVBPR en het Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) voor het IVESCR (oorspronkelijk werd voor dit laatste verdrag gerapporteerd aan de Economische en Sociale Raad van de VN). Daarentegen werd enkel voor het IVBPR de mogelijkheid gelaten om tussenstatelijke klachten en klachten door individuen over de niet-naleving van de gegarandeerde burgerlijke en politieke rechten, in te dienen. Daartoe dienen staten het facultatief protocol bij het IVBPR te ratificeren, zoals 113 staten gedaan hebben. België erkent dit klachtenrecht bij het IVBPR sinds 17 mei 1994.

2. Ontstaan van het protocol

Begin de jaren negentig van de vorige eeuw besliste men dat de lacune van een internationaal klachtenmechanisme voor economische, sociale en culturele rechten diende te worden gevuld. Dit was de aanzet voor een langdurig proces, met rapporteurs en voorbereidend werk in de mensenrechtenorganen van de VN. Op 4 april 2008 werd een ontwerptekst naar de VN-mensenrechtenraad gestuurd die op 9 juni 2008 op zijn beurt de ontwerptekst doorverwees naar de Algemene Vergadering van de VN.

Op 10 december 2008, exact zestig jaar na de aanneming van de UVRM, mondde dit proces uiteindelijk uit in een resolutie van de Algemene Vergadering die de tekst van dit protocol definitief vastlegde.

3. Belang en inhoud van het protocol

In het VN-mensenrechtenverdragensysteem verleent een facultatief protocol bijkomende toezichtsbevoegdheden aan de comités die bij elk van de verdragen horen, naast hun bevoegdheid uit de verdragen zelf om periodieke rapporten van de staten over hun naleving te ontvangen. Die comités kunnen daardoor individuele klachten die aan bepaalde voorwaarden voldoen op min of meer dezelfde manier behandelen als een traditionele rechtbank. Er wordt daarom ook wel gesproken van een quasijudicieel toezicht. Daarenboven kunnen bepaalde comités in geval van ernstige of systematische mensenrechtenschendingen, een onderzoek instellen in een poging om verdragsluitende staten aansprakelijk te stellen. Tot slot voorzien de meeste verdragen in de – in de praktijk weinig tot niet gebruikte – mogelijkheid van een tussenstatelijke klachtenprocedure.

Het protocol regelt een allesomvattend klachtenrecht voor alle rechten die in het IVESCR worden genoemd en vult daarmee een lacune op aangezien het ervoor zorgt dat voor het IVESCR in de toekomst soortgelijke procedures tot stand komen als voor het IVBPR. Deze afstemming op de lijn van het IVBPR is een logisch gevolg van de uitdrukkelijke bevestiging door het protocol – in de vierde preambule – van de verklaring van de Wereldconferentie voor de Rechten van de Mens die in 1993 door de VN in Wenen werd samengeroepen: alle mensenrechten en fundamentele vrijheden zijn universeel, ondeelbaar, wederzijds afhankelijk en onderling verbonden. Dit beginsel was één van de belangrijkste redenen om tot een klachtenprotocol bij het IVESCR te komen.

Een ander motief is het verhoogde multiplicatoreffect van het protocol: door een zich ontwikkelende jurisprudentie van het CESCER zouden de bepalingen van het IVESCR aan duidelijkheid winnen. Tevens zouden nationale rechterlijke instanties het IVESCR ernstiger nemen wanneer het risico bestaat dat hun beslissingen aan het kritische oordeel van een internationale instantie kunnen worden voorgelegd.

Het protocol zorgt ook voor een gedeeltelijke verdragsrechtelijke verankering van het CESCER, met de overweging dat het wenselijk is om aan het CESCER een aantal bijkomende functies toe te kennen. Het protocol codificeert evenwel niet de bestaande rol van het CESCER in het kader van de rapporteringsverplichting door de verdragspartijen, die momenteel op een resolutie is gebaseerd, in tegenstelling tot de comités bij de andere mensenrechtenverdragen, die een grondslag vinden in het betrokken verdrag zelf. De reden hiervoor is duidelijk: men wil geen aanleiding geven tot het in vraag stellen van de bestaande bevoegdheden van het CESCER door staten die het protocol niet ratificeren.

De belangrijkste verwezenlijking van het protocol is de erkenning door de partijen van de bevoegdheid van het CESCER om kennisgevingen te ontvangen van (groepen van) individuele personen die onder hun rechtsmacht vallen, en beweren het slachtoffer te zijn van een schending van één van de economische, sociale en culturele rechten uit het IVESCR. Hierdoor wordt voor het IVESCR voorzien in een soortgelijk facultatief mechanisme als voor het IVBPR en andere mensenrechtenverdragen, procedures die door België werden onderschreven. Het protocol voorziet ook in een optioneel statenklachtenrecht bij het CESCER, en een optionele zelfstandige onderzoeksprocedure van het CESCER.

4. Belang voor Vlaanderen

4.1. Het Vlaamse beleid

De Vlaamse Regering wil garant staan voor de naleving van de mensenrechten in Vlaanderen – op de beleidsdomeinen die tot haar bevoegdheid behoren – en de

mensenrechten in rekening brengen in de activiteiten die zij ontplooit in het kader van haar internationaal beleid. De parlementaire instemming met mensenrechtenverdragen is in dit verband een belangrijk aandachtspunt. In de beleidsnota 2009-2014 Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking wordt daarom onder meer aangekondigd dat het voorliggende facultatief protocol spoedig ter instemming van het Vlaams Parlement zal worden voorgelegd.

4.2. De Vlaamse bevoegdheden die worden uitgeoefend in het protocol

Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten omvat een aantal aangelegenheden die krachtens de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BWHI), zoals gewijzigd, onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten ressorteren.

Het betreft vooral de artikelen 2 (gelijkheidsbeginsel), 3 (gelijke kansen voor mannen en vrouwen), 6 (tewerkstellingsbeleid en beroepsopleiding), 7 (medisch toezicht op het werk), 9 (sociale zekerheid, waar, gelet op de ruime interpretatie die in het commentaar van het CESCR op dit artikel is gegeven, ook de Vlaamse zorgverzekering onder valt), 10 (gezinsbeleid en bijstand aan personen), 11 (huisvesting), 12 (gezondheidsbeleid), 13 (onderwijs) en 15 (cultuur en wetenschapsbeleid), al valt niet uit te sluiten dat andere rechten hun weerslag hebben op Vlaamse bevoegdheden.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING VAN HET PROTOCOL

– Preambule

De verdragsluitende staten verwijzen naar het Handvest van de Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de rechten van de mens en internationale mensenrechtenverdragen, die de waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten van alle mensen waarborgen. Zij bevestigen het universele en ondeelbare karakter van en de onderlinge afhankelijkheid en de nauwe samenhang tussen alle mensenrechten en fundamentele vrijheden.

– Artikel 1 – Bevoegdheid van het Comité tot het ontvangen en bestuderen van kennisgevingen

Elke verdragsluitende staat erkent de bevoegdheid van het Comité om kennisgevingen te ontvangen en te bestuderen. Het Comité neemt geen kennisgevingen in ontvangst betreffende een staat die geen partij is bij het protocol.

– Artikel 2 – Kennisgevingen

Kennisgevingen kunnen worden gedaan door of namens personen of groepen van personen die stellen het slachtoffer te zijn van een schending van de in het verdrag genoemde economische, sociale en culturele rechten door een verdragsluitende staat.

– Artikel 3 – Ontvankelijkheid

Vooraleer het een kennisgeving bestudeert, vergewist het Comité zich ervan dat alle beschikbare nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Deze regel geldt niet indien de termijn voor toepassing van deze rechtsmiddelen onredelijk lang is. Het Comité verklaart een kennisgeving onontvankelijk als:

- de kennisgeving te laat wordt gedaan;
- de feiten dateren van vóór de inwerkingtreding van het protocol;
- dezelfde aangelegenheid reeds is of wordt onderzocht;
- de kennisgeving in strijd is met de bepalingen van het verdrag;
- de kennisgeving ongegrond, onvoldoende gestaafd of uitsluitend is gebaseerd op via de media verspreide rapporten;

- het recht om een kennisgeving te doen, wordt misbruikt;
- de kennisgeving anoniem of niet schriftelijk is gedaan.

- Artikel 4 – Kennisgeving waaruit geen duidelijk nadeel blijkt

In dit geval kan het Comité zo nodig weigeren een kennisgeving te bestuderen, tenzij het meent dat de kennisgeving gaat over een ernstige aangelegenheid van algemeen belang.

- Artikel 5 – Voorlopige maatregelen

Het Comité kan te allen tijde de betrokken staat vragen voorlopige maatregelen te treffen om mogelijke onherstelbare schade voor het slachtoffer te vermijden. Dit betekent evenwel geen beoordeling inzake de ontvankelijkheid of de merites van de kennisgeving.

- Artikel 6 – Kennisgeving aan de betrokken staat

Het Comité brengt elke ontvankelijk verklaarde kennisgeving vertrouwelijk onder de aandacht van de betrokken staat, die binnen de zes maanden schriftelijk verduidelijking moet geven en eventueel melden welke maatregelen hij heeft getroffen.

- Artikel 7 – Minnelijke schikking

Het Comité helpt de betrokken partijen om tot een minnelijke schikking te komen. De behandeling van de kennisgeving wordt beëindigd als er een akkoord is over een minnelijke schikking.

- Artikel 8 – Onderzoek van kennisgevingen

Dit artikel beschrijft hoe het Comité een kennisgeving onderzoekt.

- Artikel 9 – Opvolging van de bevindingen van het Comité

Na onderzoek zendt het Comité zijn bevindingen en eventuele aanbevelingen naar de betrokken partijen. De verdragsluitende staat moet binnen de zes maanden schriftelijk reageren en eventueel inlichtingen verschaffen over getroffen maatregelen.

- Artikel 10 – Kennisgevingen tussen staten

Een verdragsluitende staat moet een verklaring neerleggen waarin hij de bevoegdheid van het Comité erkent om kennisgevingen te ontvangen en te bestuderen waarin een verdragsluitende staat stelt dat een andere staat zijn verplichtingen uit hoofde van het verdrag niet nakomt. Het Comité neemt geen kennisgevingen in ontvangst van staten die zulke verklaring niet hebben afgelegd. Verder wordt de procedure beschreven. In artikel 3 van het ontwerp van instemmingsdecreet wordt deze bevoegdheid expliciet erkend.

- Artikel 11 – Onderzoeksprocedure

Indien het Comité betrouwbare informatie ontvangt over ernstige of systematische schendingen van één van de economische, sociale of culturele rechten, nodigt het de betrokken staat uit om mee te werken aan het onderzoek en opmerkingen te formuleren. Op basis van die opmerkingen kan het Comité één of meer leden aanwijzen om een onderzoek te voeren, eventueel op het grondgebied van de betrokken staat. Dat onderzoek wordt op basis van vertrouwelijkheid gevoerd en de betrokken staat wordt verzocht eraan mee te werken. Het Comité bezorgt de onderzoeksresultaten, vergezeld van eventuele commentaar en aanbevelingen, aan de betrokken staat, die binnen een termijn van zes maanden

kan reageren. Het Comité kan besluiten een kort verslag over de onderzoeksresultaten op te nemen in zijn jaarverslag. In artikel 3 van het ontwerp van instemmingsdecreet wordt deze bevoegdheid expliciet erkend.

– Artikel 13 – Beschermende maatregelen

Een verdragsluitende staat moet verzekeren dat zijn inwoners niet het slachtoffer worden van een slechte behandeling of intimidatie nadat zij een kennisgeving hebben gedaan.

– Artikel 14 – Internationale bijstand en samenwerking

Het Comité kan met instemming van de betrokken staat zijn bevindingen en aanbevelingen meedelen aan de gespecialiseerde organisaties, fondsen, programma's en andere organen van de VN en ook aan andere organisaties als blijkt dat er behoefte is aan advies of technische bijstand. Er wordt een trustfonds ingesteld dat in overeenstemming met de financiële voorschriften en regelgeving van de VN wordt beheerd om verdragsluitende staten bijstand te verlenen.

– Artikel 15 – Jaarverslag

Het Comité neemt in zijn jaarverslag een overzicht op van zijn werkzaamheden.

– Artikel 16 – Bekendmaking en informatie

Elke verdragsluitende staat zal zorgen voor de bekendmaking van het verdrag en het protocol, en de toegang tot informatie inzake de bevindingen en de aanbevelingen van het Comité vergemakkelijken. Speciale aandacht gaat naar de toegankelijkheid voor personen met een handicap.

De artikelen 17 tot 22 bevatten bepalingen over respectievelijk de ondertekening, bekrachtiging en toetreding (artikel 17), de inwerkingtreding (artikel 18), wijzigingen (artikel 19), opzegging (artikel 20), kennisgeving door de secretaris-generaal (artikel 21) en de authentieke talen (artikel 22).

III. PROCEDUREVERLOOP

1. Gemengd karakter

Tijdens zijn vergadering van 21 oktober 2008 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van het protocol vast. Aangezien het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten zelf betrekking heeft op de bevoegdheden van alle overheden die wetskrachtige normen kunnen aannemen, geldt dit ook voor dit protocol, dat immers de betere afdwingbaarheid van deze rechten beoogt (principe van 'accessorium sequitur principali').

Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 werd het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. In een brief van 19 maart 2009 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar geformuleerd werd en het verslag bijgevolg definitief goedgekeurd is.

2. Ondertekening

De WGV besliste dat het protocol zou worden ondertekend volgens de ondertekeningformule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België doch met vermelding van al de betrokken entiteiten onder de handtekening.

De Belgische vertegenwoordiger ondertekende het protocol in New York op 24 september 2009.

3. Advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV)

Volgens de SARiV is de discussie over de status van economische, sociale en culturele rechten verre van uitgeklaard. De SARiV hoopt dat het protocol meer duidelijkheid kan scheppen over die status.

Volgens de SARiV maakt het protocol in zekere zin een einde aan het onevenwicht tussen enerzijds burgerlijke en politieke rechten, en anderzijds economische, sociale en culturele rechten. Het succes van het protocol en zijn klachtenmechanisme zal ook afhangen van de criteria om de naleving van de rechten te beoordelen, van de capaciteit van het CESCRC om met zijn nieuwe werklust om te gaan, van eventuele overlapping met andere bestaande procedures en met de activiteiten van de gespecialiseerde VN-organisaties.

Het protocol kiest voor een allesomvattende benadering van het klachtenrecht. Indien het CESCRC echter de jurisprudentie van het Comité voor burgerlijke en politieke rechten (CBPR) volgt, zullen niet alle rechten uit het IVESCR het voorwerp kunnen uitmaken van een individuele klacht. De verplichtingen voor staten onder het IVESCR kunnen worden opgedeeld in verplichtingen tot het respecteren, beschermen en vervullen van rechten.

De SARiV verwacht weinig van het (optioneel) statenklachtenrecht voorzien in artikel 10, aangezien die procedure ook voor andere mensenrechtencomités van de VN niet wordt toegepast.

De SARiV hoopt dat het bindende klachtenmechanisme, meer dan de rapportageplicht, zal leiden tot een betere naleving van de rechten uit het IVESCR. Aangezien het protocol een lacune in het internationaal recht opvult, hecht de SARiV zijn akkoord aan het ontwerp van decreet.

De SARiV wenst wel een aantal elementen onder de aandacht van de Vlaamse Regering te brengen:

- hij spoort de Vlaamse Regering aan om zo veel mogelijk bij te dragen tot het realiseren van de elementen van internationale samenwerking en bijstand uit het protocol;
- hij wijst op enkele relevante aanbevelingen voor Vlaanderen uit voorafgaande aanbevelingen aan België over de rechten uit het IVESCR, bijvoorbeeld over sociale huisvesting;
- hij wijst op de nakende deadline voor het vierde periodieke rapport van België aan het CESCRC en hoopt dat Vlaanderen hiertoe tijdig en actief zal bijdragen.

De Vlaamse Regering onderschrijft de visie van de SARiV dat het protocol een leemte vult en wellicht ook meer duidelijkheid zal scheppen over de omvang van de economische, sociale en culturele rechten in het internationale recht.

In lijn met de beleidsnota 2009-2014 hecht de Vlaamse Regering het grootste belang aan een professionele rapportering over de uitvoering van mensenrechtenverdragen in Vlaanderen. In de zomer van 2010 werd het vierde Belgische zelfevaluatie-rapport voorbereid door de Federale Overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Via het Strategisch Overlegorgaan voor Internationale Aangelegenheden (SOIA) leverde de Vlaamse overheid een insteek, onder meer over de stappen die de jongste jaren zijn ondernomen op het vlak van de verwezenlijking van het door de SARiV aangehaalde recht op huisvesting.

4. Advies van de Raad van State

De Raad van State bracht op 7 september 2010 zijn advies (referte 48.629/1/V) uit, en maakte daarin geen opmerkingen.

5. Inwerkingtreding

Overeenkomstig zijn artikel 18 treedt het protocol in werking drie maanden na de datum waarop de tiende akte van bekrachtiging of toetreding is neergelegd. Voor staten die na die datum hun akte neerleggen, volgt de inwerkingtreding drie maanden na het neerleggen van de akte van bekrachtiging of toetreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS



VOORONTWERP

Ontwerp van decreet houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt in New York op 10 december 2008

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid 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 gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt in New York op 10 december 2008, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. De bevoegdheid van het Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten om overeenkomstig artikel 10 van dit Facultatief Protocol kennisgevingen van een andere verdragsluitende staat te ontvangen die stelt dat een andere staat niet voldoet aan zijn verplichtingen, of om overeenkomstig de artikelen 11 en 12 van dit Facultatief Protocol een onderzoek te voeren naar ernstige en systematische schendingen door een verdragsluitende staat van een van de in het Verdrag omschreven economische, sociale en culturele rechten, wordt erkend.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid 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 gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt in New York op 10 december 2008, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. De bevoegdheid van het Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten om overeenkomstig artikel 10 van dit Facultatief Protocol kennisgevingen van een andere verdragsluitende staat te ontvangen die stelt dat een andere staat niet voldoet aan zijn verplichtingen, of om overeenkomstig de artikelen 11 en 12 van dit Facultatief Protocol een onderzoek te voeren naar ernstige en systematische schendingen door een verdragsluitende staat van een van de in het Verdrag omschreven economische, sociale en culturele rechten, wordt erkend.

Brussel, 15 oktober 2010,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS