

ADVIES Nr. 1.837

Zitting van dinsdag 26 februari 2013

Optioneel protocol bij het pact inzake economische, sociale en culturele rechten

x x x

2.564-1

ADVIES Nr. 1.837

Onderwerp: Optioneel protocol bij het pact inzake economische, sociale en culturele rechten

De heer P.-P. Maeter, voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, heeft bij brief van 17 juli 2012 het advies van de Raad ingewonnen over het voorontwerp van wet houdende instemming met het optioneel protocol bij het pact van de Verenigde Naties inzake economische, sociale en culturele rechten, en inzonderheid over de federale materies die onder zijn bevoegdheid vallen.

De bespreking ervan werd toevertrouwd aan de commissie Internationale Zaken.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 26 februari 2013 het volgende verdeelde advies uitgebracht.

x

x

x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE

De heer P.-P. Maeter, voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, heeft bij brief van 17 juli 2012 het advies van de Raad ingewonnen over het voorontwerp van wet houdende instemming met het optioneel protocol bij het pact van de Verenigde Naties inzake economische, sociale en culturele rechten, en inzonderheid over de federale materies die onder zijn bevoegdheid vallen.

De voorzitter van het directiecomité wijst erop dat België voornemens is het protocol te ratificeren; dat protocol dient ter aanvulling van het internationaal pact inzake economische, sociale en culturele rechten, dat België op 21 april 1983 heeft geratificeerd.

Dat protocol beoogt de aanvulling van het toezichtsmechanisme waarvoor een Comité voor de economische, sociale en culturele rechten werd opgericht, om aan dat Comité soortgelijke bevoegdheden toe te wijzen als de bevoegdheden van het Comité voor de rechten van de mens, dat toezicht houdt op de burgerrechten en de politieke rechten, en dat werd opgericht met toepassing van het internationaal pact inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het optioneel protocol voorziet in de mogelijkheid voor het Comité voor de economische, sociale en culturele rechten om zich te buigen over klachten van personen en over kennisgevingen tussen staten, wat betreft het recht op werk, het recht op sociale zekerheid, het recht op huisvesting, het recht op fysieke en mentale gezondheid, het recht op onderwijs en het recht om deel te nemen aan het culturele leven.

Dat protocol voorziet ook in de mogelijkheid voor dat Comité – indien de staten die mogelijkheid uitdrukkelijk erkennen – om onderzoek te voeren naar ernstige en systematische inbreuken op economische, sociale en culturele rechten.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, kunnen om de volgende redenen geen gunstig advies geven over het voorontwerp van wet houdende instemming met het optioneel protocol.

Ruim en vaag toepassingsgebied

De vaststelling van de juridische draagwijdte van de economische, sociale en culturele rechten blijft een delicate zaak blijft. De erg vage formulering van die rechten leidt immers tot een apert gebrek aan duidelijkheid over de precieze inhoud en de normatieve gevolgen ervan. Het betreft het recht op gezinsbescherming, het recht op een toereikende levensstandaard, dus ook het recht op goede huisvesting en het recht om geen honger te moeten lijden, het recht op gezondheid, het recht op onderwijs alsook het recht om deel te nemen aan het culturele leven en te profiteren van de wetenschappelijke vooruitgang, het recht op werk, het recht op eerlijke en gunstige arbeidsomstandigheden, het recht op vakbondsvrijheid en staking, het recht op sociale zekerheid.

Hoewel België beschikt over een sociaal stelsel waar velen jaloers op zijn, bestaat het risico dat iemand bij de Verenigde Naties toch een klacht indient tegen de Belgische staat wanneer de Belgische rechtbanken zijn verzoek niet hebben ingewilligd, in de hoop dat hem een slecht afgebakend (onderdeel van) recht wordt toegekend.

Risico op toenemende juridisering van onze samenleving

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, vinden dat de instemming met dat protocol leidt tot meer mogelijkheden om te procederen tegen de staat. Dat soort van protocol, dat de bescherming en de naleving van economische, sociale en culturele rechten moet waarborgen, zal aanleiding geven tot talrijke geschillen (recht op sociale huisvesting, recht op een verminderd schoolgeld, recht op een cultureel leven ...). Dat alles bemoeilijkt het beheer van de staat, de OCMW's, de universiteiten en andere instellingen, brengt grote kosten mee voor het inschakelen van gespecialiseerde advocaten en procedures, welke kosten door de gemeenschap moeten worden gedragen.

Het protocol bepaalt verder dat de kennisgevingen kunnen worden gedaan door of in naam van personen of groepen van personen.

De mogelijkheden inzake rechtsmiddelen zijn dus zeer ruim en misbruik van procedures, met name voor mediatieke doeleinden, is niet uitgesloten.

Procedures die niet altijd het recht van derden naleven

Wanneer een internationale klachtenprocedure wordt ingesteld tegen een staat, kunnen bovendien ook de werkgevers en hun organisaties worden geïnvloed, hoewel ze zelfs niet worden gehoord in het kader van die procedure. Met de rechten van derden wordt geen rekening gehouden in de door het protocol vastgestelde procedure, en dat is in strijd met het beginsel van de tegenspraak en de rechten van de verdediging.

Impact op de staat

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, zijn ten slotte van mening dat de staten die dat soort van protocol ratificeren blijken te streven naar extreme transparantie (naast de jaarlijkse 'reportings'), maar zoals is gebleken kan dat zich soms tegen hen keren. In dat verband kon met betrekking tot het Europees Sociaal Handvest worden geconstateerd dat de 14 staten (van 47 leden van de Raad van Europa) die het protocol tot invoering van de "collectieve klachten" hebben geratificeerd (cf. zaak van de stakersposten nr. 2009/059), zwaarder worden gestraft dan de staten die zich ertoe beperken jaarlijks verslag uit te brengen.

De colleges van internationale deskundigen houden immers niet noodzakelijk rekening met het geheel van de nationale context en de in de nationale regelgeving en praktijken bereikte evenwichten.

Tot besluit zijn de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen van mening dat het protocol niet de nodige garanties biedt voor derden en het risico op hoge kosten voor de staten inhoudt, en bovenmaatse en ongewenste gevolgen meebrengt voor de staten die het internationaal pact inzake economische, sociale en culturele rechten hebben ondertekend.

B. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, hebben aandachtig en met belangstelling kennis genomen van het voorontwerp van wet houdende instemming met het facultatief protocol bij het internationaal pact inzake economische, sociale en culturele rechten, dat de algemene vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 2008 heeft goedgekeurd en dat België op 24 september 2009 heeft ondertekend.

Zij constateren dat tot nu toe 42 staten dat protocol hebben ondertekend, en dat 10 staten het protocol hebben geratificeerd; de laatste ratificatie dateert van 5 februari 2013. Omdat daardoor het vereiste aantal ratificaties voor een inwerkingtreding is bereikt, zal het protocol dus op 5 mei 2013 in werking treden.

Uit het rapport van de werkgroep over het universeel periodiek onderzoek van de Raad voor de Mensenrechten wat België betreft, blijkt ook dat de heer Steven Vanackere, minister van Buitenlandse Zaken, op 2 mei 2011 heeft aangekondigd dat België was begonnen met het proces tot ratificatie van het facultatief protocol en het volledig eens was met de aanbeveling die verschillende lidstaten van de algemene vergadering van de VN over die ratificatie hebben gedaan¹.

Ze wijzen er ook op dat het internationaal pact inzake economische, sociale en culturele rechten een aantal grondrechten vermeldt die effectief door andere internationale instrumenten worden beschermd, maar waarvoor alleen procedures tussen staten zijn ingesteld.

Het facultatief protocol is volgens hen dus een grote stap voorwaarts in de internationale bescherming van de economische, sociale en culturele rechten. Het voert met name een systeem in van individuele kennisgevingen bij het Comité voor de economische, sociale en culturele rechten en maakt het op die manier mogelijk om van het nationale toezicht over te gaan naar een individuele "justitiabiliteit".

¹ Zie document A/HCR/18/3 van 11 juli 2001, punten 36, 100.2 en 100.3.

Daardoor zou men kunnen spreken van een nog effectievere invoering van de mensenrechten in een context waarin benaderingen overheersen die niet alleen onverschillig zijn voor de economische, sociale en culturele rechten, maar ook voor het vraagstuk van de gelijkheid van de burgers, vooral in de context van de rampzalige gevolgen van de economische crisis en de voorgestelde oplossingen.

Hoewel dat protocol een universele draagwijdte heeft, wil het er toch ook aan herinneren dat de reële levensomstandigheden van vele mensen nog steeds onmenselijk zijn of het opnieuw dreigen te worden onder druk van de wereldwijde economische crisis.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, herinneren eraan dat het genot van economische, sociale en culturele grondrechten een vereiste is voor duurzame vrede en internationale solidariteit ter wille van sociale vooruitgang.

Wat de uitvoerbaarheid van dat protocol betreft, merken ze op dat de procedure waarin het voorziet goede garanties biedt tegen eventueel misbruik van procedures die worden ingesteld door personen, groepen van personen of staten met het oog op de destabilisatie van progressieve staten die steeds blijf hebben gegeven van politieke wil voor het respect van de democratie, van sociale vooruitgang en van het streven naar duurzame vrede die hun burgers ten goede komt.

Dat is met name het geval met artikel 3, dat de regels van ontvankelijkheid vaststelt en duidelijk bepaalt dat het Comité geen kennisgeving zal bestuderen zonder zich ervan te hebben vergewist dat alle beschikbare nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Die garantie geldt des te meer daar de nationale rechtsmiddelen niet alleen de nationale, maar ook de gewestelijke rechtsmiddelen omvatten, die verwijzen naar de Europese Unie of de Raad van Europa alsook naar hun rechtssysteem. Het gaat ook over de internationale rechtsmiddelen, zoals de procedures in het kader van de tripartiete controlemechanismen waarin het Statuut van de IAO voorziet.

Artikel 3 voorziet daarnaast eveneens in een maatregel tegen onrechtmatige procedures.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, vinden ook dat de in artikel 11 bedoelde onderzoeksprocedure alle garanties biedt voor de naleving van het beginsel van een precieze en nauwgezette behandeling op tegenspraak.

Ze herinneren er ten slotte aan dat ieder internationaal pact voortaan is voorzien van een soort van rechtsmiddelenprocedure, als bepaald in het optioneel protocol, dat als laatste van zijn soort geratificeerd zal moeten worden. Ze leiden eruit af dat de ondertekenaars van dergelijke verdragen de diepe overtuiging hebben dat dergelijke klachtenmechanismen wel degelijk gegrond zijn.

Ze zijn het dus niet eens met de vrees dat het optioneel protocol de individuele geschillen zal doen toenemen, een nefaste politieke weerslag zal hebben en een gevaarlijk ruime definitie van beschermde rechten zal geven.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, onderschrijven dan ook de intentie van België om dat protocol te ratificeren.
