

ADVIES NR. 2.372

Zitting van woensdag 5 juli 2023

Voorstel van resolutie over een betere bescherming van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België

3.399

ADVIES NR. 2.372

Voorstel van resolutie over een betere bescherming van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België

Bij brief van 27 oktober 2022 heeft mevrouw E. Tillieux, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over een voorstel van resolutie over een betere bescherming van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België, ingediend door mevrouw C. Fonck (DOC 55 2956/001).

De bespreking van deze adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 5 juli 2023 het volgende unanieme advies uitgebracht.

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 27 oktober 2022 heeft mevrouw E. Tillieux, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd over een voorstel van resolutie over een betere bescherming van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België, ingediend door mevrouw C. Fonck (DOC 55 2956/001).

In dit voorstel van resolutie is opgenomen dat het grootste aantal diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen ter wereld gevestigd is in Brussel.

De wet van 15 januari 2018 houdende diverse bepalingen inzake werk (naar de pleitbezorger ervan ook "Epis-wet" genoemd) heeft de diplomatieke zendingen, de missies bij internationale organisaties die hun zetel hebben in België, de consulaire posten en de buitenlandse diplomatieke of consulaire ambtenaren (hierna diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België) onder het toepassingsgebied gebracht van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Deze uitbreiding heeft betrekking op het personeel dat niet geniet van een geprivilegieerd statuut krachtens de Verdragen van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer en van 24 april 1963 inzake consulaire verkeer of ieder ander toepasselijk internationaal instrument. De Raad heeft zich in zijn advies nr. 2.040 van 28 juni 2017 positief uitgesproken over deze uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968.

Sinds de inwerkingtreding van deze wet op 15 februari 2018, zijn de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België verplicht om voor hun lokaal aangeworven personeel de arbeids- en loonvoorwaarden te respecteren overeenkomstig de cao's van de Nationale Arbeidsraad en de cao's gesloten op het niveau van het bevoegde paritair (sub)comité.

Het bevoegde paritair comité voor de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen betreft voornamelijk het Aanvullend Paritair Comité voor de non-profitsector (PC 337). De werknemers die tuinonderhoud doen, vallen onder het Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf (PC 145). Het Paritair Comité voor het beheer van gebouwen, de vastgoedmakers en de dienstboden (PC 323) is het bevoegde paritair comité voor de werknemers die als dienstbode zijn aangeworven.

De Commissie voor goede diensten werd op 23 mei 2013 opgericht bij ministeriële omzendbrief met het oog op het vermijden en regelen van onenigheden op het gebied van het sociaal recht en om te proberen deze in der minne te regelen¹.

De Commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende instellingen:

- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (algemene directie Toezicht op de Sociale Wetten);
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (directie Protocol en de directie-generaal Juridische Zaken);
- FOD Sociale Zekerheid;
- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (directie Internationale Betrekkingen);
- FOD Financiën (Coördinatie Internationale Relaties);
- Werknemersorganisaties.

De diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België, zijnde de werkgevers, zijn evenwel niet vertegenwoordigd in de Commissie voor goede diensten.

Niettegenstaande de werking van de Commissie voor goede diensten en de wet van 15 januari 2018, wordt in het voorstel van resolutie vastgesteld dat er nog altijd problemen bestaan met betrekking tot de naleving van de rechten van het lokaal aangeworven personeel door de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België.

Hoewel de werknemersorganisaties en de Commissie voor goede diensten erin slagen om heel wat dossiers op te lossen, stelt het voorstel van resolutie dat er nog te vaak naar de rechter moet worden gestapt omdat de werkgever weigert de Belgische wetgeving toe te passen of gewoonweg niet antwoordt of reageert.

¹ De opdrachten van deze Commissie worden in artikel 4 van de ministeriële omzendbrief van 23 mei 2013 omschreven als volgt:

- 1) Formuleren van adviezen om de onenigheden die zijn ontstaan tussen een werknemer en een werkgever in der minne te regelen;
- 2) Analyseren van de bestaande verdragen, wetten en reglementeringen en voorstellen doen met het oog op het verbeteren van deze voorschriften;
- 3) Formuleren van voorstellen voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor de werknemer dit onderworpen is aan de wetgeving van toepassing in België;
- 4) Formuleren van voorstellen voor het opstellen van een code van goede praktijken.

In het kader van deze opdrachten stelt de Commissie een informatiebrochure ter beschikking die de juridische regels omvat, alsook de belangrijkste procedures die erop van toepassing zijn. De Commissie organiseert ook 1 tot 2 maal per jaar thematische infosessies.

Daarenboven lost een rechterlijke beslissing het probleem niet altijd op. Er zijn een aantal diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België die weigeren rechterlijke beslissingen uit te voeren. Ze beroepen zich daarvoor op hun staatsimmunititeit op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties van 2 december 2004 inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen of op hun diplomatieke onschendbaarheid en immuniteit op grond van het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer. Die staatsimmunititeit of diplomatieke onschendbaarheid en immuniteit belemmert ook de gedwongen uitvoering van de rechterlijke beslissing door een gerechtsdeurwaarder. De werknemers of hun vertegenwoordigers trachten vervolgens de rechterlijke beslissing uitgevoerd te krijgen met de hulp van de Commissie voor goede diensten, advocaten of het ministerie van Buitenlandse Zaken van de accrediterende staat, hetgeen niet altijd tot een bevredigend resultaat leidt.

Gelet op de mogelijke schendingen waarbij de nalatige werkgever niet juridisch kan worden gesanctioneerd, wordt de federale regering in het voorstel van resolutie verzocht om er alles aan te doen om de rechten van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België te beschermen.

Het voorstel van resolutie voorziet in 4 beleidsacties voor de federale regering:

1. zo snel mogelijk een alomvattend actieplan uitwerken omtrent het probleem dat diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België het Belgisch en internationaal recht niet toepassen en geen gevolg geven aan rechterlijke beslissingen;
2. een nauwere samenwerking bewerkstelligen tussen alle federale diensten die mee een einde kunnen maken aan deze inbreuken op het Belgisch en internationaal recht (FOD Justitie, Commissie voor goede diensten, directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, enzovoort);
3. de directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken beter wapenen om op de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen die in de boosheid volharden meer druk uit te oefenen ingeval zij rechterlijke uitspraken naast zich neerleggen, onder meer door op de website van de Commissie voor goede diensten voor elke diplomatieke zending en vertegenwoordiging de lijst bekend te maken van alle rechterlijke beslissingen die nog niet ten uitvoer zijn gelegd;
4. ervoor te zorgen dat niet of deels aangegeven werknemers gemakkelijker en breder kunnen worden geregulariseerd bij de RSZ.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft het voorstel van resolutie aandachtig onderzocht.

In het kader van zijn werkzaamheden heeft de Raad beroep kunnen doen op de medewerking van de voorzitter van de Commissie voor goede diensten en een vertegenwoordiger van de RSZ die in de Commissie van de goede diensten zetelt.

De Raad heeft ook akte genomen van het advies van 9 december 2022 van de Intersyndicale van het personeel van de diplomatieke zendingen over het voorstel van resolutie.

De Raad heeft daarnaast kennisgenomen van de analyse van de RSZ aangaande de 4^{de} beleidsactie inzake het gemakkelijker en breder regulariseren van niet of deels aangegeven werknemers bij de RSZ.

Ook heeft de RSZ aan de Raad informatie bezorgd aangaande het aantal werkgevers en het aantal arbeidsplaatsen die onder de werkgeverscategorie 032 (werkgevers van het type ambassades en consulaten) vallen. In het 3^{de} kwartaal van 2022 vallen er 245 werkgevers en 2.598 arbeidsplaatsen onder deze werkgeverscategorie. Op basis van de cijfers van de RSZ zijn er geen dienstbodes tewerkgesteld.

De Raad wenst de vertegenwoordigers van de Commissie voor goede diensten en de RSZ uitdrukkelijk te bedanken voor hun waardevolle medewerking.

Op basis van zijn onderzoek formuleert de Raad vooreerst een aantal algemene beschouwingen om daarna dieper in te gaan op de 4 beleidsacties die opgenomen zijn in het voorstel van resolutie.

A. Algemene beschouwingen

De problematiek van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België kreeg eerder al ruime aandacht op de tweede Werkgelegenheidsconferentie (14 en 15 juni 2022), die de arbeidsmarktintegratie van personen met een herkomst van buiten de EU als thema had.

Die Werkgelegenheidsconferentie heeft de aandacht gevestigd op bestaande schendingen waarvan werknemers in ambassades en in diplomatieke zendingen het slachtoffer zijn.

Deze werknemers zijn vaak buitenlandse onderdanen van de ambassades en diplomatieke zendingen die hen tewerkstellen. In zijn advies nr. 2.361 van 5 april 2023 over het actieplan van de regering in uitvoering van deze Werkgelegenheidsconferentie stelde de Raad reeds dat deze kwestie in het actieplan moet worden behandeld, met name vanuit het oogpunt van de afgifte van werkvergunningen aan deze werknemers (S-kaarten).

In het advies nr. 2.370 van 30 mei 2023 heeft de Raad er samen met Centrale Raad voor het Bedrijfsleven voor gepleit dat België in het kader van het toekomstige Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU in het eerste semester van 2024 een initiatief zou moeten nemen om deze problematiek op Europees niveau aan te kaarten.

Het voorliggende advies dient dan ook in samenhang te worden gelezen met het advies nr. 2.361 en het advies nr. 2.370.

Naar aanleiding van het advies nr. 2.286 van 6 april 2022 van de Raad, werd in het Actieplan sociale fraudebestrijding 2023-2024 (beleidsactie 42) opgenomen dat de beleidscellen zich ertoe engageren om de werking van de Commissie voor goede diensten te ondersteunen en dat ze de diplomatieke wereld vragen om de uitbreiding van het toepassingsgebied van de CAO-wet onder de aandacht van hun personeel te brengen.

Sinds 15 mei 2023 zijn ook de dienstboden en het huispersoneel onderworpen aan de welzijnswetgeving.

De Raad onderschrijft dan ook het initiatief van het parlement om de rechten van de werknemers van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België te doen respecteren. Het doel van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités is de verbetering van de rechten van het lokaal aangeworven personeel van de diplomatieke zendingen in België.

De Raad is altijd een pleitbezorger geweest voor een betere bescherming van de werknemers van diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België.²

De Raad erkent de inspanningen van de Commissie voor goede diensten om diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België aan te zetten tot een correcte toepassing van de voor het lokaal aangeworven personeel geldende arbeids- en loonvoorwaarden.

² Zie onder meer: medewerking Nationale Arbeidsraad aan informatiecampagne van de Koning Bouwijnstichting over de verplichtingen van de diplomatieke posten en de rechten van de werknemers (mei 2005).

Niettegenstaande de werking van de Commissie voor goede diensten en de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités tot de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België, blijven er zich problemen voordoen inzake de naleving van geldende arbeids- en loonvoorwaarden.

De Raad merkt wel op dat het gebrek aan vertegenwoordiging van de werkgevers in de Commissie voor goede diensten mogelijk ligt in het specifieke verdragsrechtelijke kader van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen.

Door de diplomatieke onschendbaarheid en immuniteit is het voor de sociale inspectie-diensten moeilijk om die rechten af te dwingen. Ze kunnen geen controles uitvoeren op de werkplek omdat ze geen toegang hebben tot de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België. Ook is het gevolg van de staatsimmunititeit of de diplomatieke onschendbaarheid of immuniteit dat de gedwongen uitvoering van Belgische rechterlijke beslissingen ten aanzien van de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België slechts uitzonderlijk mogelijk is.³ De Raad merkt hierbij op dat niets de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen belet om de Belgische rechterlijke beslissingen vrijwillig uit te voeren.

³ Zie artikel 1412quinquies, § 2 van het Gerechtelijk Wetboek:

§ 2. In afwijking van paragraaf 1 kan de schuldeiser die beschikt over een uitvoerbare titel of authentieke of onderhandse stukken die, al naargelang het geval, ten grondslag liggen aan het beslag, bij een verzoekschrift aan de beslagrechter toelating vragen om beslag te leggen op de in paragraaf 1 bedoelde eigendommen van een buitenlandse mogendheid indien hij aantoonst dat voldaan is aan één van de volgende voorwaarden:

- 1° indien de buitenlandse mogendheid op uitdrukkelijke en specifieke wijze heeft ingestemd met de beslagbaarheid van die eigendom;
- 2° indien de buitenlandse mogendheid die eigendommen heeft gereserveerd of aangewezen ter voldoening van de vordering die onderwerp is van de uitvoerbare titel of de authentieke of onderhandse stukken die, al naargelang het geval, ten grondslag liggen aan het beslag;
- 3° indien vastgesteld is dat die eigendommen in het bijzonder worden gebruikt of beoogd zijn voor gebruik door de buitenlandse mogendheid voor andere dan niet-commerciële overheidsdoeleinden en zich bevinden op het grondgebied van het Koninkrijk, met dien verstande dat uitsluitend beslag kan worden gelegd op eigendommen die verband houden met de entiteit waartegen de uitvoerbare titel of de authentieke of onderhandse stukken die, al naargelang het geval, ten grondslag liggen aan het beslag, zich richt.

(NOTA: bij arrest nr. 48/2017 van 27-04-2017 (B.St. 12-06-2017, p. 63571), het Grondwettelijk Hof vernietigt de woorden "en specifieke" in artikel 1412quinquies, § 2, 1°, doch enkel in zoverre het wordt toegepast op het beslag met betrekking tot andere eigendommen dan de eigendommen, met inbegrip van banktegoeden, die worden gebruikt bij de uitoefening van de taken van diplomatieke vertegenwoordigingen van de buitenlandse mogendheid of haar consulaire posten, haar speciale zendingen, haar vertegenwoordigingen bij internationale organisaties of delegaties bij organen van internationale organisaties of bij internationale conferenties.)

De Raad stelt met genoeg vast dat de meeste diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen de Belgische sociale wetgeving correct toepassen op hun lokaal personeel, maar betreurt dat er zich een aantal problemen blijft stellen. Er mag verwacht worden dat de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen een voorbeeldfunctie vervullen, getuigend op hun rol bij de totstandkoming van het internationaal recht, waaronder op het niveau van de IAO.

Hoewel de diplomatieke immuniteit en onschendbaarheid expliciet benoemd worden in het Verdrag van Wenen, maakt de Raad hierbij echter twee kanttekeningen. Vooreerst stelt de Raad vast dat de diplomatieke immuniteit enkel van toepassing is op opdrachten van een diplomatieke zending die expliciet in het Verdrag van Wenen vermeld staan en dus niet op de overige opdrachten van een diplomatieke zending. Zo is het optreden als werkgever van lokaal aangeworven personeel niet gevat door het Verdrag van Wenen, wat tot gevolg heeft dat de Belgische sociale wetgeving van kracht is. Daarnaast stelt de Raad eveneens vast dat artikel 41 van het Verdrag van Wenen de personen die diplomatieke immuniteit genieten, de verplichting meegeeft de lokale wetgeving te respecteren. Met andere woorden: de diplomatieke immuniteit op basis van het Verdrag van Wenen kan niet worden ingeroepen als vrijgeleide voor het niet respecteren van de lokale wetgeving.

De Raad verwijst ook naar het Verdrag van de Verenigde Naties van 2 december 2004 inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen. Dit door België ondertekende verdrag is weliswaar nog niet van kracht, maar het codificeerde het internationaal gewoonterecht en bevat in zijn artikel 11 bepalingen die de immuniteit van de rechtsmacht in arbeidsrechtelijke zaken ten zeerste inperken. Dit werd recentelijk ook bijgetreden door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 4 maart 2019⁴.

Overeenkomstig het voorstel van resolutie meent de Raad dat krachtige beleidsacties noodzakelijk zijn.

B. Met betrekking tot de beleidsacties van de het voorstel van resolutie

1. Met betrekking tot de 1^{ste} beleidsactie (zo snel mogelijk een alomvattend actieplan uitwerken omtrent het probleem dat diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België het Belgisch en internationaal recht niet toepassen en geen gevolg geven aan rechterlijke beslissingen)

Aangezien er zo snel mogelijk oplossingen moeten worden gevonden om een einde te stellen aan de vastgestelde schendingen, onderschrijft de Raad de uitwerking van een actieplan, zoals wordt voorgesteld in het voorstel van resolutie.

⁴ Cass. 4 maart 2019, S.15.0051.N.

Volgens de Raad moet dat actieplan breed genoeg zijn om alle problemen die zich voordoen, te bestrijken. Hierbij dient erop te worden gewezen dat deze problemen niet enkel betrekking hebben op de onderwerping aan de RSZ of de weigering om vonnissen toe te passen, maar meer in het algemeen ook op de weigering om de werknemers bepaalde rechten toe te kennen, zoals loonindexering, het betalen van de verplaatsingskosten of het toekennen van tijdskrediet. Andere problemen die moeten worden aangepakt, zijn het niet naleven van de reglementering inzake de arbeidstijd, gezondheid/veiligheid en welzijn op het werk.

De volgende concrete punten zouden in dat actieplan moeten worden opgenomen:

- Betere voorlichting en bewustmaking van diplomatieke zendingen

Volgens de Raad moet in de eerste plaats worden getracht problemen te voorkomen door alle informatie over de correcte toepassing van de wetten en vonnissen op doeltreffende wijze te verstrekken aan de in België gevestigde diplomatieke zendingen. Wat dit punt betreft, moet de Commissie voor goede diensten, binnen dewelke de directie Protocol het vicevoorzitterschap bekleedt en bijgevolg deelneemt aan de besluitvorming en de communicatie, worden aangemoedigd om haar voorlichtings- en bewustmakingsinspanningen voort te zetten en nog te versterken. Dit voorlichtings- en bewustmakingswerk zou met name kunnen worden versterkt door hierover een specifieke uitwisseling te houden bij de indiensttreding van een nieuw zendingshoofd.

Er dient eveneens te worden nagegaan hoe de overheid in de situatie waarin het ondanks de tussenkomst van de Commissie voor goede diensten niet lukt om de onenigheden in der minne te regelen, in overleg kan treden met de betrokken diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen in België om te komen tot een correcte toepassing van de Belgische sociale wetgeving op het lokaal aangeworven personeel.

- De oprichting van een intern register van diplomatieke zendingen

De Raad meent dat het een grote stap vooruit zou zijn als de Commissie voor goede diensten en de directie Protocol gezamenlijk een intern register van diplomatieke zendingen zouden opstellen dat ten minste de volgende elementen zou bevatten:

- * het aantal lokaal aangeworven werknemers;
- * het aantal werknemers met een S-kaart;
- * de verificatie van de aangifte van werknemers bij de RSZ;
- * de verificatie van de aanstelling van een preventieadviseur en/of de aansluiting bij een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk;
- * de lijst van niet-uitgevoerde vonnissen.

Met dat register zouden de Commissie voor goede diensten en de directie Protocol de situatie van de diplomatieke zendingen met betrekking tot de naleving van het Belgisch recht en de Belgische gerechtelijke beslissingen duidelijker kunnen objectiveren, met name wat de aangifte van werknemers bij de RSZ betreft.

Het zou de Commissie voor goede diensten en de federale overheidsdiensten ook in staat stellen een meer proactieve houding aan te nemen, teneinde de eerbiediging van de meest fundamentele rechten van de lokaal aangeworven werknemers in diplomatieke zendingen, zoals bijvoorbeeld hun onderwerping aan de RSZ, te waarborgen.

- De ontwikkeling van een Europese aanpak

De problemen om het recht en rechterlijke beslissingen te doen toepassen door bepaalde diplomatieke zendingen zijn niet uniek voor België. Andere Europese landen kampen met dezelfde moeilijkheden. Door een Europese aanpak te hanteren, zouden de lidstaten meer druk kunnen uitoefenen op een land wier diplomatieke zendingen hun verplichtingen ten aanzien van hun werknemers niet nakomen. Ook kan zo worden voorkomen dat de lidstaten geïsoleerd raken bij diplomatieke spanningen op bilateraal niveau.

De Raad is van oordeel dat België in het kader van het toekomstige Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU in het eerste semester van 2024 een initiatief zou moeten nemen om deze kwestie op Europees niveau aan te kaarten (zie advies nr. 2.370 van 30 mei 2023). De Raad denkt hierbij aan het promoten van een Commissie voor goede diensten op Europees niveau als goede praktijk.

- De ontwikkeling van een aanpak op het niveau van de IAO

De Raad denkt dat het ook zinvol zou zijn om de beraadslaging over deze kwestie op het internationale niveau van de IAO te brengen. In dit verband herinnert hij eraan dat de landen die lid zijn van de IAO uit hoofde van hun lidmaatschap verplicht zijn de beginselen die voortvloeien uit de zogenoemde fundamentele verdragen toe te passen, ook al hebben zij deze niet bekrachtigd.

Een mogelijke manier om het debat op het niveau van de IAO te brengen, zou in het kader van het toezichtmechanisme zijn. Dat zou het voordeel hebben dat er een uitwisseling met de IAO over dit onderwerp tot stand wordt gebracht, aangezien België verplicht zou zijn te reageren op de verzoeken van de Commissie van deskundigen.

2. Met betrekking tot de 2^{de} beleidsactie (een nauwere samenwerking bewerkstelligen tussen alle federale diensten die mee een einde kunnen maken aan deze inbreuken op het Belgisch en internationaal recht)

De Raad is van oordeel dat de Commissie voor goede diensten het reeds mogelijk heeft gemaakt de samenwerking tussen de diensten die bij de vastgestelde tekortkomingen betrokken zijn, aanzienlijk te versterken. Zo worden de bij de Commissie voor goede diensten geopende dossiers bijvoorbeeld systematisch aan de RSZ doorgegeven.

Wat de niet-uitgevoerde vonnissen betreft, zou de betrokkenheid van de FOD Justitie in de Commissie voor goede diensten het mogelijk maken een beroep te doen op zijn expertise voor het beantwoorden van specifieke vragen in verband met de vonnissen waaraan diplomatieke zendingen geen uitvoering geven. De Raad wijst erop dat de FOD Financiën (Coördinatie Internationale Relaties) nu al zitting heeft in de Commissie voor goede diensten, waardoor specifieke antwoorden kunnen worden gegeven op vragen in verband met de correcte toepassing van de bilaterale verdragen ter voorkoming van dubbele belasting en de gevolgen daarvan voor de werknemers, ondanks de immuniteit waarop ambassades zich kunnen beroepen ten aanzien van de belastingdiensten van het gastland.

3. Met betrekking tot de 3^{de} beleidsactie (de directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken beter wapenen om op de diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen die in de boosheid volharden meer druk uit te oefenen ingeval zij rechterlijke uitspraken naast zich neerleggen, onder meer door op de website van de Commissie voor goede diensten voor elke diplomatieke zending en vertegenwoordiging de lijst bekend te maken van alle rechterlijke beslissingen die nog niet ten uitvoer zijn gelegd).

De Raad merkt hierbij op dat België, via de voorrechten die door de directie Protocol worden toegekend, wel degelijk over pressiemaatregelen beschikt die zouden kunnen worden ingezet tegen diplomatieke zendingen die hun verplichtingen als werkgever niet nakomen.

De Raad meent daarentegen dat de publicatie van de lijst van rechterlijke beslissingen waaraan diplomatieke zendingen geen uitvoering hebben gegeven, vermeden zou moeten worden. Het "name and shame"-beleid kan in bepaalde gevallen namelijk leiden tot een verergering van de situatie, zonder dat het een echte meerwaarde oplevert. Het dreigt eveneens de werkgevers af te schrikken die in eerste instantie wel willen meewerken om zaken in der minne te regelen.

4. Met betrekking tot de 4^{de} beleidsactie (ervoor zorgen dat niet of deels aangegeven werknemers gemakkelijker en breder kunnen worden geregulariseerd bij de RSZ)

De Raad onthoudt uit de toelichtingen van de RSZ dat de regularisatieprocedure op zich als voldoende eenvoudig kan worden beschouwd en dat dankzij die procedure werknemers van diplomatieke zendingen volledig geregulariseerd kunnen worden indien deze werknemers het bewijs van hun rechten kunnen aanleveren. De moeilijkheden die zich voordoen bij de regularisatie van de onderwerping van deze werknemers houden in werkelijkheid verband met de bijzondere status van de diplomatieke zendingen. Die moeilijkheden, waarvan sommige reeds werden genoemd in dit advies, zijn van verschillende aard:

- Ten eerste maken de immuniteit en/of de voorrechten die diplomatieke zendingen op grond van het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer genieten, veel van de bevoegdheden die door het Sociaal Strafwetboek aan de sociale inspecteurs werden toegekend⁵, volledig onwerkzaam. Daardoor kunnen de inspectiediensten niet de nodige bewijzen verzamelen voor de regularisaties op het niveau van de RSZ.
- Een ander probleem is de verjaringstermijn in geval van niet-aangifte bij de RSZ. Artikel 42 van de wet van 27 juni 1969 betreffende de sociale zekerheid bepaalt immers dat de schuldvorderingen van de Rijksdienst voor sociale zekerheid op de werkgevers die onder deze wet vallen verjaren na drie jaar vanaf de dag van de opeisbaarheid van de bedoelde schuldvorderingen. In afwijking van deze regel wordt de verjaringstermijn verlengd tot tien jaar indien de schuldvorderingen van de RSZ het gevolg zijn van ambtshalve regularisaties na de vaststelling, bij de werkgever, van bedrieglijke handelingen of valse of opzettelijk onvolledige aangiften.

In het geval van werknemers van diplomatieke zendingen is het in de praktijk echter uiterst moeilijk om dergelijke praktijken vast te stellen, bij gebrek aan controlemiddelen van de inspectiediensten. Wanneer de RSZ een regularisatie kan doen, wordt die bijgevolg meestal beperkt door de verjaringstermijn van drie jaar en krijgen de betrokken werknemers dus zeer onvolledige rechten toegekend in vergelijking met de rechten die hen gezien hun loopbaan zouden moeten worden toegekend.

⁵ Denk met name aan:

- Artikel 22.1 van het Verdrag van Wenen, dat het volgende stelt: "De gebouwen van de zending zijn onschendbaar. Vertegenwoordigers van de ontvangende Staat mogen deze alleen betreden met toestemming van het hoofd van de zending."
- Artikel 24 van het Verdrag van Wenen, dat het volgende bepaalt: "Het archief en de documenten van de zending zijn te allen tijde en waar deze zich ook mogen bevinden onschendbaar."
- Artikel 31.2 van het Verdrag van Wenen, waarin het volgende wordt bepaald: "Een diplomatieke ambtenaar is niet verplicht om als getuige op te treden."

- Bovendien zijn werknemers van diplomatieke zendingen vaak terughoudend om een verzoek om een ambtshalve aangifte bij de RSZ in te dienen vanwege het gebrek aan anonimiteit van de procedure en de angst voor represailles van de werkgever. Wanneer een ambtshalve aangifte wordt gedaan op verzoek van de werknemer, wordt de werkgever immers altijd in kennis gesteld van de identiteit van de werknemer die dit initiatief heeft genomen.
- Een laatste probleem is de immuniteit die de diplomatieke zendingen genieten en die de uitvoering van vonnissen tegen in gebreke blijvende werkgevers in de weg staat.
- De Raad vraagt dan ook dat naar een oplossing wordt gezocht, zodat deze werknemers toch de rechten kunnen genieten die hen zouden moeten worden toegekend op basis van hun loopbaan.

Gezien deze specifieke moeilijkheden meent de Raad dat verschillende oplossingen denkbaar zijn:

- Een eerste oplossing zou kunnen zijn dat de directie Protocol stapsgewijs bepaalde maatregelen kan nemen. Die maatregelen zouden kunnen bestaan in een tijdelijke of definitieve opschorting van bepaalde voordelen zoals de vrijstelling van btw of van de accijnzen op benzine of het toekennen van diplomatieke platen of in een weigering om nieuwe diplomaten te accrediteren.
- Daarnaast zou kunnen worden nagedacht over of in bepaalde gevallen de verjaringstermijn voor schuldvorderingen van de RSZ kan worden verlengd om tegemoet te komen aan de problemen die zich op het terrein voordoen.
- Bovendien zou met het interne register van diplomatieke zendingen, dat de Raad voorstelt op te richten in het kader van het actieplan (zie punt B.1) via de Commissie voor goede diensten en de directie Protocol, een beeld kunnen worden gekregen van het aantal werknemers dat in dienst is en het aantal daadwerkelijk aangegeven werknemers. Hierdoor zou de RSZ proactief kunnen optreden en kan worden voorkomen dat de betrokken werknemers in moeilijkheden komen door mogelijke represailles van hun werkgever.
- Globaal genomen zal de verbetering van de situatie volgens de Raad een combinatie van verschillende actiemiddelen vergen, zoals de voorlichting en bewustmaking van de diplomatieke zendingen, een proactieve aanpak van de RSZ en, indien nodig, drukingsmiddelen van de directie Protocol.

- Ook zou het Verdrag van Wenen moeten worden toegepast, waarbij voor ogen wordt gehouden wat het doel is van de aan diplomatieke zendingen toegekende voorrechten en immuniteiten, namelijk "niet [...] personen te bevoorrechten, doch te verzekeren dat diplomatieke zendingen als vertegenwoordigers der staten doelmatig functioneren".

- Tot slot merkt de Raad op dat kan worden nagedacht over de tussenkomst van een garantiefonds om de handhaving te garanderen van de rechten van de werknemers die een positieve rechterlijke beslissing hebben gekregen en die zich in de situatie bevinden waarin de initiatieven die door de Commissie voor goede diensten en de directie Protocol werden ondernomen, geen resultaat hebben opgeleverd. Deze werknemers zouden dan, in de mate van de beschikbare middelen, kunnen worden vergoed door het garantiefonds. De betalingen door het garantiefonds zouden daarna kunnen worden gecupereerd via het systeem van de btw-vrijstelling voor diplomatieke zendingen en vertegenwoordigingen. De oprichting van het garantiefonds geldt echter onder voorbehoud van het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie wat de inkomsten en uitgaven van het fonds betreft, alsook van de strikte toepassingsvoorwaarden. Deze middelen mogen in geen geval ten laste worden gelegd van de ondernemingen in de privésector, aangezien ze bedoeld zijn om de tekortkomingen van bepaalde buitenlandse werkgevers in de publieke sector die in gebreke blijven, te compenseren.
