

ADVIES Nr. 2.038

Zitting van dinsdag 23 mei 2017

Ratificatie van IAO-verdragen – Ondersteuning van de lopende procedures

x x x

A D V I E S Nr. 2.038

Onderwerp: Ratificatie van IAO-verdragen – Ondersteuning van de lopende procedures

In het kader van de rapporteringsoefening 2017 betreffende de verdragen en aanbevelingen die België niet heeft geratificeerd (artikel 19 van het IAO-statuut), heeft de Raad vastgesteld dat een aantal instrumenten die de IAO verschillende jaren geleden heeft aangenomen, nog niet door België werden geratificeerd.

Bijgevolg wilde hij weten om welke redenen de ratificatie van bepaalde IAO-instrumenten is uitgebleven, aangezien de strekking en het belang ervan nochtans van fundamentele aard zijn.

De Raad wilde in die context uit eigen beweging een advies uitbrengen om de ratificatie van IAO-instrumenten door België te ondersteunen.

Op verslag van het Bureau heeft de Nationale Arbeidsraad op 23 mei 2017 navolgend eenparig advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN HET ADVIES

In de context van de rapporteringsoefening 2017 betreffende de verdragen en aanbevelingen die België niet heeft geratificeerd (artikel 19 van het IAO-statuut), heeft de Raad vastgesteld dat een aantal instrumenten die de IAO verschillende jaren geleden heeft aangenomen, nog niet door België zijn geratificeerd, hoewel de strekking en het belang ervan van fundamentele aard zijn.

Zo gaat het met name over het verdrag nr. 187 betreffende het promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk (2006) en het protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid, 1930.

De Raad heeft zich dan ook wensen te buigen over de redenen waarom bepaalde IAO-instrumenten niet zijn geratificeerd en heeft uit eigen beweging de ratificatie door België van de IAO-instrumenten ondersteund door een beroep te doen op het netwerk van gewestelijke sociaaleconomische raden, zoals hij zich in zijn rapport nr. 95 van 13 april 2016 heeft voorgenomen, in het kader van zijn zelfverklaarde rol als aanspreekpunt.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Voorafgaande opmerkingen

De Raad stelt met voldoening vast dat het proces voor de ratificatie van de IAO-verdragen gestaag wordt voortgezet. Zo heeft België de laatste jaren meerdere verdragen geratificeerd die betrekking hebben op belangrijke thema's, zoals het verdrag nr. 167 betreffende de veiligheid en de gezondheid in de bouwnijverheid of nr. 175 betreffende de deeltijdse arbeid.

Bovendien merkt hij op dat meerdere ratificatie-instrumenten tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van juni 2017 aan het IAB zullen worden voorgelegd. Dat geldt voor het verdrag nr. 170 betreffende de veiligheid bij het gebruik van chemische producten bij de arbeid, het verdrag nr. 172 betreffende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in hotels, restaurants en gelijksoortige inrichtingen en het verdrag nr. 128 betreffende uitkeringen inzake invaliditeit, ouderdom en nagelaten betrekkingen.

Met de ratificatie van die drie instrumenten komt men aan 111 tot nu toe door België geratificeerde verdragen, wat de Raad verheugt.

De Raad stelt echter vast dat België een aantal IAO-instrumenten nog niet heeft geratificeerd, waaronder de meest recente zoals het verdrag nr. 187 betreffende het promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk (2006) en het protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid (1930).

Om die reden heeft de Raad uit eigen beweging beslist om de ratificatie van IAO-instrumenten te ondersteunen door een beroep te doen op het netwerk van sociaaleconomische raden; België heeft beloofd die instrumenten te ratificeren door ze in Genève te ondertekenen.

B. Algemene en specifieke overwegingen

1. Algemene overwegingen

De Raad merkt op dat de mate waarin het proces voor de ratificatie van talrijke verdragen is gevorderd, afhangt van de onderzochte verdragen.

Volgens de Raad zijn er in de meeste gevallen geen grote inhoudelijke obstakels voor de ratificatie door België van die IAO-verdragen, zoals is gebleken uit zijn onderzoek ter gelegenheid van de voorlegging ervan aan het parlement in het kader van de ratificatieprocedure (zie hierna).

De Raad is van mening dat België de mogelijkheden om de hierboven genoemde verdragen te ratificeren grondig moet onderzoeken, en bij uitbreiding van alle IAO-verdragen die van kracht zijn en die België nog niet heeft geratificeerd.

De Raad wenst in dat opzicht te herinneren aan de hierna volgende algemene opmerkingen die hij reeds had geformuleerd in zijn advies nr. 1730 van 16 maart 2010 en in zijn rapport nr. 95 van 13 april 2016.

- a. In eerste instantie wil hij erop wijzen dat teneinde een IAO-verdrag te kunnen ratificeren het niet noodzakelijk is dat de nationale regelgeving van een land op alle punten in overeenstemming is met de tekst van het betreffende verdrag, aangezien het mogelijk is in het kader van de rapporteringsverplichting na het ratificeren van een verdrag gewag te maken van de genomen maatregelen ter uitvoering van het verdrag (art. 22 van het IAO-statuut) en de procedures die de IAO ter beschikking heeft bij niet-bevredigende uitvoering van een verdrag nog een zekere tijdspanne laten om een aantal onvolkomenheden in de nationale regelgeving te verhelpen (art. 24-34 van het IAO-statuut).
- b. De Raad is zich bewust van de complexiteit die voortvloeit uit het feit dat in België de ratificatie van de zogenaamde "gemengde" verdragen dient te gebeuren door de Koning, nadat alle bij het sluiten van het verdrag betrokken overheden daarmee hun instemming hebben betuigd. Dat kan leiden tot zeer ingewikkelde situaties, waarbij het ratificatieproces soms tientallen jaren kan duren alvorens het tot een resultaat leidt.

In dat opzicht moet er volgens de Raad een zekere soepelheid aan de dag worden gelegd bij het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de federale instanties en de deelentiteiten wat betreft de tekst van het verdrag.

Meer bepaald moeten onnodige vertragingen in het ratificatieproces worden vermeden als gevolg van het feit dat een van de partijen van wie de bevoegdheidsdomeinen uiterst marginaal zijn ten opzichte van de algemene conceptie van de tekst van het verdrag, haar verplichtingen (tot goedkeuring) niet naleeft.

In ieder geval moet er met de betrokken overheden duidelijk worden gecommuniceerd over hun wederzijdse verplichtingen in het raam van de ratificatieprocedure.

- c. De Raad wil er bovendien op wijzen dat het ratificeren van IAO-verdragen door België ook van groot politiek belang is om de positie van de Belgische vertegenwoordigers tijdens de werkzaamheden van de internationale arbeidsconferentie te versterken. Een klein land zoals België dient het in de besprekingen in Genève te hebben van zijn expertise, en minder van zijn intrinsiek gewicht. In die context is de ratificatiegraad van België niet onbelangrijk voor de geloofwaardigheid van België en de mogelijkheid voor België om op de discussies in Genève te wegen.

- d. Daarnaast dient het ratificeren door België van IAO-verdragen bekeken te worden vanuit een Europese context. Voor de coherentie tussen de interne en externe politiek van de EU, die een eerlijke concurrentie tussen de actoren moeten garanderen, en voor de geloofwaardigheid van Europa in de wereld is het nodig dat de EU-lidstaten een voorbeeldrol opnemen in het ratificeren van IAO-verdragen (“best practice”).
- e. Het gebeurt ook dat ontwikkelingslanden wachten met ratificatie omdat zij niet vóór de Europese landen willen ratificeren. De ratificatie door EU-lidstaten kan voor deze situaties een “motoreffect” hebben in de ratificeringsgraad van IAO-verdragen.

2. Bemerkingen ten aanzien van de ratificatie van specifieke verdragen

De Raad wil zijn pleidooi voor de ratificatie van IAO-verdragen kracht bijzetten door in het bijzonder te wijzen op het belang van twee IAO-verdragen.

De Raad benadrukt zo dat zowel het verdrag nr. 187 betreffende het promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk (2006) als het protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid, 1930 nog niet door alle deelstaten en de federale overheid zijn goedgekeurd, wat de uiteindelijke ratificatie van het instrument belemmert.

De Raad is bovendien op de hoogte gesteld van het feit dat de minister van Werk de deelstaten een brief heeft verzonden zodat ze overgaan tot een snelle ratificatie van beide instrumenten, en bij uitbreiding alle IAO-instrumenten.

a. Verdrag nr. 187

De Raad merkt op dat het IAO-verdrag nr. 187 tot doel heeft een promotioneel kader te verlenen voor de gezondheid en veiligheid van werknemers in de lidstaten. Dat betekent dat de partijen verantwoordelijk zijn voor de optimalisering van de gezondheid en veiligheid op het werk, om arbeidsongevallen en beroepsziekten alsook sterfgevallen door het werk te vermijden. Dat verdrag voorziet ook in de implementering van een “nationaal systeem” dat doelstellingen, prioriteiten en actie- en evaluatiemiddelen opneemt in een nationaal programma. Het verdrag beoogt voortdurend een “nationale preventiecultuur” te bevorderen.

Hoewel de veiligheid en gezondheid van werknemers in België wordt bepaald door de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en door de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, heeft de Raad in zijn voornoemde eerdere adviezen geoordeeld dat ook de gemeenschappen bevoegd zijn voor de bepalingen betreffende de preventiecultuur (onderwijs en vorming) alsook voor de arbeidsdeskundige controles; de Raad van State heeft dat in zijn adviezen van 13 mei 2015 en 3 oktober 2016 bevestigd.

Om te beantwoorden aan het gemengde karakter van dat verdrag, merkt de Raad op dat de federale overheid in 2014 de instemmingsprocedure heeft voltooid, evenals dat andere deelstaten de nodige normatieve instemmingsinstrumenten reeds hebben aangenomen. Er blijft echter een aantal deelstaten dat die taak nog niet heeft volbracht.

Op inhoudelijk vlak herinnert de Raad aan zijn adviezen nr. 1.646 van 9 juli 2008, 1.730 van 16 maart 2010 en zijn rapport nr. 95 van 13 april 2016, waarin de Raad de Belgische overheden adviseerde om over te gaan tot een snelle ratificatie van het IAO-verdrag nr. 187, "aangezien het de nodige elementen aanreikt voor België om een nationale strategie inzake veiligheid en gezondheid op te zetten, die kan zorgen voor de coördinatie van het beleid inzake veiligheid en gezondheid, daar waar dit op dit ogenblik niet altijd het geval is".

Naar aanleiding van het sluiten van dat verdrag heeft België een promotioneel kader opgericht voor de gezondheid en veiligheid op het werk, via de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008–2012, waarover de Raad zich in zijn advies nr. 1.683 van 6 mei 2009 heeft uitgesproken.

De Raad heeft op 25 november 2014 ook een advies nr. 1.918 uitgebracht dat tot doel heeft de resultaten van die strategie te evalueren en bovendien betrekking heeft op het ontwerp van de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020. Die laatste werd echter niet in werking gesteld. De Raad heeft zich parallel daaraan in zijn advies nr. 1.917 van 25 november 2014 ook uitgesproken over het nationaal profiel voor de veiligheid en gezondheid op het werk, dat werd opgemaakt overeenkomstig de aanbeveling nr. 197 betreffende het promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk.

Tot slot is eind 2016 een nieuwe nationale strategie welzijn op het werk 2016-2020 in werking getreden. Die strategie valt binnen het nieuwe strategische kader voor de gezondheid en veiligheid op het werk (2014-2020) van de Europese Commissie en beoogt die in de praktijk te brengen.

De Raad herinnert er bovendien aan dat het verdrag nr. 155 betreffende de veiligheid en gezondheid van werknemers door België werd geratificeerd en in 2011 in werking is getreden. Dat dat verdrag niet is geratificeerd, vormt dus geen obstakel meer voor de ratificatie van het verdrag nr. 187.

Al die elementen in acht genomen, is de Raad van mening dat het verdrag nr. 187 zo snel mogelijk moet worden geratificeerd teneinde een coherent geheel omtrent gezondheid en veiligheid op het werk te verkrijgen en sluit hij zich aan bij de minister van Werk om aan de overblijvende deelstaten nadrukkelijk te vragen de nodige maatregelen te nemen om dat verdrag zo snel mogelijk te ratificeren.

b. Protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid, 1930

Het protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid heeft tot doel het verdrag over gedwongen arbeid (1930) te vervolledigen door de preventiemaatregelen voor mensenhandel met het oog op professionele uitbuiting te versterken, alsook slachtoffers van gedwongen arbeid beter te beschermen en te vergoeden.

Hoewel dat protocol met een ruime meerderheid werd aangenomen door de driepartijendelegaties tijdens de 103^e Internationale Arbeidsconferentie (2014), merkt de Raad op dat België het nog niet heeft geratificeerd.

De Raad betreurt die situatie, te meer omdat begin 2015 al uit het instemmingsontwerp van dat protocol bleek dat België geen enkel obstakel ondervond voor zijn ratificatie van het instrument. België beschikte op federaal niveau namelijk reeds over een ontwikkelde wet- en regelgeving, zowel op vlak van preventie en controle als sanctionering bij gedwongen arbeid. Bovendien heeft de Raad dat standpunt bevestigd in zijn advies nr. 1930 van 24 maart 2015 betreffende de voorlegging aan het parlement van de door de 103^e Internationale Arbeidsconferentie aangenomen instrumenten (2014).

Bovendien benadrukt de Raad dat de Europese Unie op haar beurt in 2014 een besluit heeft goedgekeurd teneinde de ratificatie van dat protocol door de lidstaten aan te moedigen en daarmee een belangrijk signaal uit te sturen over de coherentie van het EU-beleid inzake de bevordering van de fundamentele rechten en principes op het werk en de verbetering van de werk-omstandigheden in de wereld, de bevordering van de mensenrechten en van waardig werk, waarvan het recht op werk een van de pijlers is, de uitroeiing van mensenhandel, zowel in haar interne als externe relaties.

Tot slot merkt de Raad op dat de raad van bestuur in november 2014 een opvolgingsstrategie heeft goedgekeurd die tot doel heeft de ratificatie en toepassing van het protocol te bevorderen alsook van de verschillende verdragen inzake gedwongen arbeid die eraan voorafgaan. In het kader van die opvolgingsstrategie heeft het IAB in maart 2017 aan de raad van bestuur van de IAO een rapport voorgelegd over de toestand van de ratificatie en de toepassing van het protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid, 1930¹. Uit dat rapport blijkt dat dat protocol een zeer laag ratificatiepercentage heeft, daar slechts elf lidstaten het protocol hadden geratificeerd, waarvan enkele over een minder sterk bestuur dan dat van België beschikken. Sindsdien hebben Cyprus en Polen het ook geratificeerd.

Rekening houdend met het voorgaande sluit de Raad zich aan bij de minister van Werk om aan de overblijvende deelstaten te vragen de nodige maatregelen te nemen om dat protocol zo snel mogelijk te kunnen ratificeren.

¹ [Rapport over de toestand van de ratificatie en de toepassing van het Protocol van 2014 betreffende het verdrag over gedwongen arbeid, 1930](#)