

Vergaderjaar 2006–2007

29 427

ILO-verdragen

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2007

In overeenstemming met het bepaalde in artikel 19, vijfde lid, van het Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie werd bij brief van 22 december 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer de authentieke tekst voorgelegd van het Verdrag betreffende identiteitsbewijzen zeevarenden, herzien, 2003 (Verdrag nr. 185, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 91e zitting; Genève, 19 juni 2003).

In de brief van 22 december 2004 was nog geen standpunt van de regering opgenomen ten aanzien van de wenselijkheid van de bekrachtiging van Verdrag nr. 185. Bij mijn brief van 15 november 2006 (Kamerstuk 29 427, nr. 32) heb ik medegedeeld er naar te streven in 2007 een standpunt betreffende (niet)bekrachtiging van Verdrag nr. 185 aan de Kamer voor te leggen. Bijgaand doe ik u door middel van deze brief dat standpunt mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat toekomen. Het standpunt luidt dat het naar de mening van de regering niet wenselijk is om tot bekrachtiging van dit verdrag over te gaan.

In de bijlage bij deze brief treft u een uitleg van dit standpunt aan.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

Uitleg van het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van het niet-bekrachten van het Verdrag tot herziening van het Verdrag Identiteitsbewijzen Zeevarenden, 1958; Genève, 19 juni 2003 (Trb. 2004, 222 en Trb. 2005, 238)

I. Totstandkoming van het verdrag

Op 19 juni 2003 heeft de Internationale Arbeidsconferentie (hierna: IAC) in haar eenennegentigste zitting te Genève het Verdrag tot herziening van het Verdrag Identiteitsbewijzen Zeevarenden (Trb. 2004, 222 en Trb. 2005, 238) (hierna: Verdrag nr. 185) aangenomen. Op de totstandkoming van het verdrag is sterk aangedrongen door de Verenigde Staten (hierna: V.S.) naar aanleiding van de gebeurtenissen op 11 september 2001.

Als uitvloeisel van de beveiligingsdiscussies in de Internationale Maritieme Organisatie (hierna: IMO) inzake de verbetering van de beveiliging van de zeescheepvaartsector wereldwijd heeft Verdrag nr. 185 van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: IAO) een strikter systeem inzake de identificatie van zeevarenden ten doel. Verdrag nr. 185 beoogt zowel de verbetering van de veiligheid in het zeevervoer als de vereenvoudiging van de voorwaarden waaronder zeevarenden van boord kunnen gaan in een land waarvan zij niet de nationaliteit hebben. In eerste instantie is bij de eventuele invoering van een nationaal zeevarenden-identiteitsdocument volgens dit verdrag alle aandacht op de toelatingsvereisten van de V.S. gericht, omdat deze in snel tempo worden gewijzigd als gevolg van 11 september 2001.

Verdrag nr. 185 is een herziening van het op 13 mei 1958 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de Nationale Identiteitsbewijzen van Zeevarenden (Trb. 1966, 158) (hierna: Verdrag nr. 108) over de vergemakkelijking van de toegang van zeevarenden tot het grondgebied van de leden ten behoeve van walverlof, doortocht, het overgaan naar een ander schip of repatriëring. Uitgangspunt van dit verdrag is dat zeevarenden werken en wonen op schepen die worden ingezet in het internationale handelsverkeer en voorts dat de toegang tot de voorzieningen aan land en het walverlof belangrijke aspecten zijn voor het algemene welzijn van de zeevarenden. Verdrag nr. 108 is niet voor Nederland bekrachtigd, omdat aan de identiteitsdocumenten voor zeevarenden bedoeld in dat verdrag, naast de persoons- en beroepsidentificatie, tevens de functie en status van reisdocument was toegekend. Dit zou betekenen dat indien het nationale paspoort van een zeevarende wordt ingehouden bijvoorbeeld vanwege veiligheidsoverwegingen deze nog vrij zou kunnen reizen op zijn of haar zeevarenden identiteitsdocument. De Nederlandse regering vindt dit onwenselijk.

In het herziene verdrag wordt een strikter systeem voor de identificatie van zeevarenden ingevoerd door de opname van biometrische gegevens op de identiteitsdocumenten. De identiteitsdocumenten voor zeevarenden hebben in Verdrag nr. 185 niet langer de functie en status van reisdocument, maar dienen in de praktijk nog uitsluitend voor persoons- en beroepsidentificatie. Hiermee is een belangrijke reden waarom Verdrag nr. 108 niet voor Nederland is bekrachtigd, in Verdrag nr. 185 weggenomen.

Volgens artikel 6, zesde lid, van Verdrag nr. 185 is voor zeevarenden die gebruik maken van walverlof in een IAO-lidstaat geen visum verplicht. Deze bepaling raakt het gemeenschappelijk visumbeleid van de Europese Gemeenschap (hierna: EG), dat onder de exclusieve communautaire bevoegdheid van de EG valt. De EG kan het Verdrag nr. 185 evenwel niet bekrachten, aangezien alleen lidstaten van de IAO partij bij het verdrag kunnen zijn. In verband hiermee, en in het belang van de EG, zijn de

Lidstaten van de Europese Unie bij besluit 2005/367/EG van 14 april 2005 (PBEG L 136) door de Europese Raad gemachtigd Verdrag nr. 185 te bekrachtigen.

Op 23 februari 2006 is tijdens de maritieme arbeidsconferentie van de IAO de definitieve tekst van een nieuw geconsolideerd en gemoderniseerd verdrag betreffende arbeid op zee aangenomen (hierna: Maritiem Arbeidsverdrag, 2006). Dit nieuwe maritieme arbeidsverdrag vervangt vrijwel alle bestaande maritieme IAO verdragen en aanbevelingen. Dit geldt evenwel niet voor Verdrag nr. 185. De IAO heeft besloten tot deze uitzondering omdat de aard en inhoud van Verdrag nr. 185 te veel afwijken van de overige maritieme IAO verdragen en omdat Verdrag nr. 185 geen obstakel mag vormen voor de bekrachtiging van het Maritiem Arbeidsverdrag, 2006 dat een veel bredere strekking heeft dan IAO verdrag nr. 185, te weten de consolidatie van arbeids- en sociale normen voor zeevarenden.

Verdrag nr. 185 is op 9 februari 2005 in werking getreden en – naar de stand van 1 februari 2007 – door 10 landen bekrachtigd. Dit zijn Azerbeidzjan, de Bahama's, Frankrijk, Hongarije, Jordanië, Litouwen, Moldavië, Nigeria, Litouwen en Vanuatu. Het Maritiem Arbeidsverdrag, 2006, is nog niet in werking getreden.

II. Standpunt ten aanzien van bekrachtiging

Bij haar standpuntbepaling heeft de regering de overwegingen voor de bekrachtiging van verdragen, zoals die zijn uiteengezet in de brief van 8 mei 1995 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van Middelkoop (Kamerstukken II, 1994–95, 23 900 XV, nr. 44, p. 8), in acht genomen. Ten aanzien van de bedoelde overwegingen dient het volgende te worden opgemerkt:

De Nederlandse regering heeft het voornemen om Verdrag nr. 185 niet te bekrachtigen. Alhoewel de regering geen principiële bezwaren heeft tegen de inhoud van het verdrag, is het de regering niet duidelijk wat de toegevoegde waarde van het zeevarenden-identiteitsdocument zal zijn ten opzichte van de reeds bestaande identiteitsbewijzen en reis- en visa-documenten. Bovendien brengt de productie van het nieuwe document extra kosten en administratieve lasten met zich mee. De (hoge) kosten zijn vooral gelegen in de beperkte schaal waarop het zeevarenden-identiteitsdocument (hierna: SID) zou worden geproduceerd en in de totale uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van de productie, beveiliging en afgifte van SID's. Ook het gegevensbeheer, de internationale gegevensuitwisseling, het opzetten van een «focal point» oftewel een controlepost en/of verificatiepunt voor zeevarenden identiteitsdocumenten en andere verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien brengen kosten met zich mee.

De regering heeft in het bijzonder overwogen dat geen concrete aanwijzingen bestaan dat bij de toelating van Nederlandse zeevarenden tot de V.S. of tot andere landen om het nieuwe SID gevraagd zal worden, of dat het bezit van een dergelijk document als een noodzakelijke voorwaarde voor toelating zal gelden, dan wel de individuele toelating zal bespoedigen of faciliteren.

Voor Nederlandse zeevarenden zijn de in de V.S. vigerende maatregelen met betrekking tot toelatingsvereisten, grensoverschrijding en immigratiewet- en regelgeving in het kader van het zogenaamde «*U.S. Visit Program*» van toepassing. Voor Nederlandse zeevarenden geldt een aanvullend specifiek regime in de V.S.: zij vallen niet onder het visum-

ontheffingsprogramma van de V.S., in tegenstelling tot «gewone» Nederlandse staatsburgers. Nederlandse zeevarenden moeten op grond van hun Nederlandse paspoort een specifiek, individueel visum voor de V.S. aanvragen. Daarnaast dienen zeevarenden in het kader van het *U.S. Visit Program* sinds 1 januari 2004 als visumplichtige bezoeker, bij aankomst in een zeehaven of bij andere grensposten, biometrische kenmerken te laten registreren. Het gaat daarbij om een digitale foto en een tweetal vingerafdrukken. Vooral nog blijft onduidelijk of er op termijn voor de beroepsgroep van zeevarenden nog aanvullende toelatingseisen zullen worden gesteld door de V.S.

De Nederlandse regering heeft bij de totstandkoming van een nieuw Nederlands paspoort primair gestreefd naar het EU-model met biometrische kenmerken, te weten gezichtsherkenning door middel van een digitale foto, en in de toekomst met vingerafdrukken overeenkomstig de EU-verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (verordening nr. 2252/2004/EG van 13 december 2004, PBEG L385), die mede is gebaseerd op de hierna te bespreken ICAO-standaard. Deze biometrische gegevens worden opgeslagen met behulp van een contactloze chip. Dit paspoort is in de loop van 2006 gereed gekomen en is thans beschikbaar op aanvraag. Doelstelling en verwachting is dat Nederlandse zeevarenden mede op basis van dit nieuwe nationale paspoort een visum kunnen krijgen en dus toegang blijven verkrijgen tot de V.S.

Tenslotte heeft de regering overwogen dat het feit dat de IAO heeft gekozen voor een ander biometrisch kenmerk voor zeevarenden-identiteitsdocumenten dan de Internationale BurgerLuchtvaartOrganisatie (ICAO) heeft gekozen ten behoeve van reisdocumenten – namelijk een vingerafdruk i.p.v. gezichtsherkenning – en bovendien voor een ander opslagmedium – te weten een cijfermatige barcode in plaats van een contactloze chip – een kostenverhogend effect tot gevolg heeft. Immers, de productie en leesapparatuur voor het nieuwe SID zouden niet bruikbaar zijn voor bijvoorbeeld nationale paspoorten met biometrie.

Conclusie

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de beperkte toegevoegde waarde van het SID niet opweegt tegen de relatief hoge kosten die de productie en het beheer met zich meebrengen. Daarnaast is niet vast komen te staan dat een (Nederlands) SID op enigerlei wijze de toegang en/of toelatingsprocedures voor zeevarenden zal bespoedigen of faciliteren. Tenslotte zijn het gekozen biometrische kenmerk en het opslagmedium op het SID anders dan die de ICAO heeft aanbevolen voor internationale reisdocumenten en die reeds zijn gerealiseerd op het nieuwe Nederlandse paspoort. Dit gegeven brengt ook weer extra kosten met zich mee omdat voor een SID in andere productie- en uitleesapparatuur zou moeten worden voorzien.

Op dit moment bestaan er geen concrete aanwijzingen dat bij de toelating van Nederlandse zeevarenden tot de V.S., of tot andere landen, om het SID gevraagd zal worden. Indien in de internationale toelatingsvereisten tussentijdse veranderingen optreden waarbij het SID wel noodzakelijk wordt, dan zal de regering zich opnieuw en tussentijds beraden over de ontstane situatie.

Gelet hierop zal thans niet tot bekrachtiging van Verdrag nr. 185 worden overgegaan.

Consultatie sociale partners

Ingevolge het op 21 juni 1976 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende tripartite raadplegingsprocedures van de tenuitvoerlegging van internationale arbeidsnormen (Trb. 1976, 177) (Verdrag nr. 144) worden de meest representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers onder andere geconsulteerd over voornemens tot bekrachtiging van verdragen. Daartoe werd de tekst van een concept van deze brief voorgelegd aan de Vereniging VNO-NCW en aan de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR); aan de Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel (MHP) en aan de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK); de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en aan de Federatie van Werknemers in de Zeevaart (FWZ).

De VNO-NCW en de KVNR voeren twee redenen aan waarom naar hun mening de regering dit verdrag zou moeten bekrachtigen:

Door de aard van de werkzaamheden van zeevarenden, in het bijzonder in de zogenoemde. «wilde vaart» waarbij de vaarroutes niet van te voren zijn vastgelegd maar van haven tot haven worden bepaald, is er behoefte aan een verlicht reisregime waardoor in korte tijd over een (doorreis)visum kan worden beschikt. Daarnaast stelt dit verdrag dat zeevarenden die werken en verblijven aan boord, gebruik kunnen maken van walverlof.

De MHP wijst de regering erop dat door het niet bekrachtigen van het verdrag voor Nederland de potentieel positieve effecten van het verdrag worden ondermijnd. In dit kader wordt ook verwezen naar de effecten op de reputatie en uitstraling van Nederland gelet op de aanwezigheid van wereldhaven Rotterdam. De MHP verwacht dat het verdrag relevanter wordt naarmate meer landen het verdrag bekrachtigen.

De NVKK wijst erop dat wereldwijd wordt gefraudeerd met identiteitspapieren en dus ook met paspoorten. Ook wijst de NVKK op het belang om met zekerheid de identiteit aan boord van bemanningsleden te kunnen vaststellen uit het oogpunt van veiligheid aan boord. Voorts is de NVKK van opvatting dat – vanwege het grote aantal buitenlandse bemanningsleden aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen – het uitsluitend richten op Nederlandse zeevarenden door de regering als simplistisch is te bestempelen. Tenslotte meent de NVKK dat de regering onderhavig verdrag niet wil bekrachtigen vanuit bezuinigingsoverwegingen.

De FWZ gaat in haar argumentatie in op de achterliggende redenen waarom Verdrag nr. 185 tot stand is gekomen. De FWZ stelt vervolgens dat de gekozen technische applicaties van het SID – die in zijn algemeenheid eenvoudiger en goedkoper zijn dan de applicaties waarvoor ICAO heeft gekozen – door de IAO destijds bedoeld zijn om ook ontwikkelingslanden in de gelegenheid te stellen het verdrag te ratificeren en implementeren.

In reactie op de door sociale partners aangevoerde argumenten kan worden gesteld dat de regering niet overtuigd is dat zeevarenden die in het bezit zijn van een geldig Nederlands SID gebruik zullen kunnen maken van een verlicht reisregime zoals sociale partners zich voorstellen. Er zijn tot op heden geen concrete aanwijzingen dat dit inderdaad het geval zou zijn. Een soortgelijke redenering kan worden gevolgd voor de aanvraagprocedures en termijnen in verband met individuele visa door zeevarenden. Er zijn (nog) geen voorbeelden bekend van SID-houders die soepeler gebruik kunnen maken van toelatingsprocedures en/of van walverlof.

De opvatting dat Nederland vanwege wereldhaven Rotterdam aan imago zal inboeten bij niet-bekrachtiging deelt de regering niet. Immers, de uitgifte van SID's heeft betrekking op Nederlandse zeevarenden en/of permanent ingezetenen van Nederland. De reputatie van Nederland en de Rotterdamse haven hangt veeleer samen met de manier waarop Nederland buitenlandse zeevarenden toelaat en recht geeft op walverlof. In het beleid is op dit punt geen verandering voorzien.

Voor wat betreft het tegengaan van identiteitsfraude is de regering van opvatting dat de introductie van een nationaal biometrisch paspoort in augustus 2006 een belangrijke stap voorwaarts betekent. Buitenlandse zeevarenden zullen op grond van het overgrote deel van de nationale wetgevingen gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen. Indien zeevarenden aan deze verplichting voldoen door te allen tijde een paspoort bij zich te dragen, zal hun identiteit en herkomst eenvoudig vast te stellen zijn.

Tenslotte; uiteraard spelen kostenoverwegingen altijd een rol inzake een standpuntbepaling ten aanzien van bekrachtiging. Echter, de onduidelijke toegevoegde waarde van het SID geeft de regering in haar keuze de doorslag bij haar voorlopige standpuntbepaling ten aanzien van Verdrag nr. 185 en niet het kostenaspect.

Koninkrijkspositie

De regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven gelding van dit verdrag voor de Nederlandse Antillen niet wenselijk te achten. De aanschafkosten van de prijzige, benodigde apparatuur ter vervaardiging van de door het verdrag vereiste identificatiedocumenten kunnen moeilijk door de Nederlandse Antillen worden gedragen, temeer daar de uitgifte van deze documenten slechts bestemd is voor een zeer kleine groep nationale zeevarenden.

De regering van Aruba beraadt zich nog op haar positie ten aanzien van gelding van dit verdrag voor Aruba.