

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 187a

26 988 (R 1645)

Goedkeuring van de opzegging van het op 26 juni 1957 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag nr. 106, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 40ste zitting); Trb. 1964, 61)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 januari 2001

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het wetsvoorstel houdende Goedkeuring van de opzegging van het Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (ILO-verdrag nr. 106). Hierna zal op de vragen in het voorlopig verslag worden ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de geconstateerde «formele strijdigheid» van de ATW met het verdrag niet besproken is met de ILO met als doel om te bezien of er andere oplossingen dan de opzegging denkbaar zouden zijn. Hierop kan worden geantwoord dat slechts twee alternatieven voor opzegging denkbaar zouden kunnen zijn, te weten het door middel van interpretatie scheppen van meer nationale beleidsruimte dan wel aanpassing van de ATW. De regering heeft beide alternatieven overwogen. Hierbij is de regering tot de slotsom gekomen – zoals ook reeds werd geconstateerd in de toelichtende nota bij de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 26 januari 2000 (Kamerstukken I/II, 1999/2000, 26 988 (R 1645), nr. 1) – dat de tekst van de verdragsbepaling waarmee strijdigheid is geconstateerd geen ruimte biedt voor een interpretatie die de noodzakelijke beleidsruimte zou toelaten. Zoals ook op een vraag van de Tweede Kamerfractie van het CDA is geantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 988 (R 1645), nr. 6) heeft de regering het niet nodig geacht om hierover overleg te voeren met de ILO, omdat er op dit punt bij de regering geen twijfel bestaat. Zoals de leden van de CDA-fractie zelf constateren is de optie van aanpassing van de ATW door de regering afgewezen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of er in de sectoren waarop het Verdrag van toepassing is, een inventarisatie heeft plaatsgevonden om mogelijke knelpunten naar omvang en intensiteit in beeld te brengen. De regering heeft een dergelijke inventarisatie naar de gevolgen van een aanpassing van art. 5.3 ATW niet uitgevoerd. Aanpassing van de ATW doet namelijk afbreuk aan een principiële uitgangspunt van deze wet, namelijk het bieden van een minimumniveau aan bescherming dat in beginsel voor een ieder moet gelden, ongeacht de sector waarin gewerkt wordt, of het soort werkzaamheden dat wordt verricht. Ook de SER en de

CTW, de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, hebben bij de totstandkoming van de ATW dit uitgangspunt onderschreven (Memorie van Toelichting, TK 1993–1994, 23 646, nr. 3, p. 42–43).

De leden vragen voorts of het mogelijk is om de noodzakelijk grotere flexibiliteit toe te lichten aan de hand van praktijkvoorbeelden vanuit de betreffende sectoren. Zoals gesteld heeft op voorhand geen inventariserend onderzoek plaatsgevonden. Derhalve is onbekend in welke mate van de flexibiliteit, die artikel 5:3 van de ATW biedt, gebruik wordt gemaakt. De regering acht het ongewenst om op voorhand bepaalde arbeidspatronen uit te sluiten, die zoals in het onderhavige geval materieel gezien niet strijdig zijn met een beoogd minimum-beschermingsniveau. Reeds bij de invoering van de ATW is aangegeven dat rekening moet worden gehouden met onvoorziene toekomstige ontwikkelingen, zoals in het SER advies van de zijde van de werkgevers-vertegenwoordigers naar voren is gebracht.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de doelstelling van ILO-verdragen was en is om enerzijds concurrentievervalsing te voorkomen en anderzijds om sociale minimumnormen te formuleren. Zij vragen of dat beleid nog staande te houden is in het geval van deze opzegging, nu het verdrag ook door vele ontwikkelingslanden is ondertekend. Deze vraag sluit naar de mening van de regering aan op een van de overwegingen genoemd in de brief van 8 mei 1995 van de toenmalige 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. 4–6). Deze overweging houdt in dat opzegging van een verdrag dat vanuit een Nederlands standpunt niet meer actueel is, maar dat uiting geeft aan een mondiale solidariteit en om die reden door veel landen is bekrachtigd, mogelijk een negatief signaal richting die landen teweeg zou kunnen brengen. In de nota naar aanleiding van het verslag is in antwoord op een vraag van de Tweede Kamerfractie van het CDA aangegeven dat van een dergelijke negatieve signaalwerking in het onderhavige geval geen sprake is. Aan de IAO zal namelijk een verklaring worden overlegd waarin duidelijk de reden voor opzegging (juridische strijdigheid) wordt uiteengezet en ondubbelzinnig wordt uitgelegd dat Nederland het beschermingsniveau van het verdrag blijft waarborgen. Op die manier zal het aan andere verdragsstaten duidelijk worden dat Nederland het verdrag niet opzegt om een opening te creëren voor het verlagen van het beschermingsniveau. Het beleid waaraan de leden van de CDA-fractie refereren kan derhalve onverkort staande worden gehouden.

Deze leden vragen voorts in welke relatie de opzegging staat tot de eerdergenoemde brief van 8 mei 1995. Hierop kan worden geantwoord dat niet alleen aan de twee eerder besproken – in die brief genoemde – overwegingen (alternatieven voor opzegging en signaalfunctie) ten aanzien van de opzegging van ILO-verdragen is getoetst, maar ook aan de andere in deze brief genoemde overwegingen. Hierbij valt te denken aan de overweging of opzegging dan wel het partij blijven bij een verdrag past in het EU-streven naar beleidsconvergentie of aan de overweging of wellicht sprake is van een verdrag dat fundamentele arbeidsnormen bevat.

Ten aanzien van de overweging inzake het EU-streven naar beleidsconvergentie kan worden opgemerkt dat opzegging hiermee verenigbaar is aangezien nog niet de helft van de EU-landen dit verdrag bekrachtigd heeft.

Wat betreft de overweging of sprake is van een verdrag dat fundamentele arbeidsnormen bevat moet vastgesteld worden dat dit niet het geval is. Bij meerdere gelegenheden is vastgesteld welke ILO-verdragen tot de fundamentele arbeidsverdragen moeten worden gerekend. Zo worden in

de in maart 1995 tijdens de Sociale Top aangenomen en door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) goedgekeurde Verklaring van Kopenhagen inzake sociale ontwikkeling de volgende verdragen als fundamentele arbeidsverdragen aangeduid: de verdragen inzake het verbod van gedwongen arbeid (verdragen nrs. 29 en 105) en kinderarbeid (verdrag nr. 138, nu inmiddels ook nr. 182), de vrijheid van vereniging, het recht om zich te organiseren en collectief te onderhandelen (verdragen nrs. 87 en 98), en het verbod van discriminatie (verdrag nr. 111). De in juni 1998 tijdens de Internationale Arbeidsconferentie aangenomen ILO Verklaring inzake fundamentele principes en rechten inzake werk verwijst naar dezelfde verdragen. Verder wordt in ILO-kader ook nog wel het Verdrag betreffende gelijke beloning, 1951 (verdrag nr. 100) tot de fundamentele arbeidsverdragen gerekend. Het onderhavige verdrag behoort derhalve – naar internationale maatstaven – niet tot deze categorie. Het feit dat het onderhavige verdrag op één onderdeel in verband staat met een grondrecht, in casu de godsdienstvrijheid – de regering is het op dit punt eens met de Raad van State – noopt de regering er niet toe hieromtrent een ander standpunt in te nemen. Naar de mening van de regering behoort het verdrag tot de categorie «normatieve verdragen op sociaal terrein.» In antwoord op een vraag hieromtrent van deze leden kan worden vermeld dat deze categorie nu, begin 2001, nog steeds ongeveer 60% uitmaakt van het totaal aan ILO-verdragen.

De leden van de CDA-fractie vragen om een actualisering van de in voormelde brief van 8 mei 1995, op p. 3 (bovenaan) verstrekte gegevens en vragen informatie omtrent de tot dusver door Nederland opgezegde verdragen. Inmiddels zijn er 187 ILO-verdragen (inclusief Protocollen) tot stand gekomen. De Nederland regering hoopt nog deze maand het honderdste ILO-verdrag (ILO-verdrag nr. 175 betreffende deeltijdwerk) te kunnen bekrachtigen. Daarmee neemt Nederland na Spanje, Frankrijk, Italië, Noorwegen en Uruguay de zesde plaats is. Op dit moment is Nederland gebonden aan 78 verdragen (inclusief nog het onderhavige ILO-verdrag nr. 106). Voorts is één van de door Nederland bekrachtigde verdragen niet in werking getreden wegens een gebrek aan ratificaties. Van de door Nederland bekrachtigde verdragen zijn er inmiddels 20 opgezegd en niet meer voor Nederland van kracht. Van die 20 opzeggingen zijn er 15 opgezegd als automatisch gevolg van de bekrachtiging van een herzienend verdrag en is er 1 anderszins opgezegd onder gelijktijdige bekrachtiging van een herzienend verdrag. Van de resterende vier verdragen – die thans nog steeds van kracht zijn – kan omtrent de opzegging het volgende worden gemeld. ILO-verdrag nr. 4 betreffende de arbeid van vrouwen gedurende de nacht (1919) werd reeds opgezegd in 1937 en hield verband met de bekrachtiging van ILO-verdrag nr. 41 betreffende de arbeid van vrouwen gedurende de nacht (herzien, 1934). Laatstgenoemd verdrag werd later weer herzien door het hierna te noemen ILO-verdrag nr. 89. ILO-verdrag nr. 45 betreffende de arbeid van vrouwen bij ondergrondse werken in alle soorten mijnen (1935) en ILO-verdrag nr. 89 betreffende de nachtarbeid van vrouwen in de nijverheid werkzaam (herzien, 1948) zijn opgezegd omdat zij in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen. ILO-verdrag nr. 45 is door in totaal 14 van de huidige EU-lidstaten bekrachtigd en vervolgens weer opgezegd door Finland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden. ILO-verdrag nr. 89 is door in totaal 10 van de huidige EU-lidstaten bekrachtigd en daarna weer opgezegd door België, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje. Verder is ILO-verdrag nr. 48 betreffende het instellen van een internationaal stelsel van behoud van aanspraken en verkregen rechten, voortvloeiende uit de ouderdoms-, en invaliditeits- en de weduwen- en wezenverzekering (1935) opgezegd omdat de daarin vervatte exportverplichting te ruim wordt bevonden en op gespannen

voet staat met de Wet beperking export uitkeringen. Dit verdrag is in totaal maar door 3 EU-lidstaten bekrachtigd en is naderhand opgezegd door Nederland en Spanje.

Het onderhavige Verdrag nr. 106 is het vijfde verdrag dat wordt opgezegd zonder dat dit vergezeld (kan) gaan van de bekrachtiging van een herzienend verdrag. Nederland is het eerste land dat dit verdrag opzegt.

De leden van de fractie van het CDA stellen vragen in verband met de mogelijkheid tot herziening van ILO-verdragen. Hieromtrent heeft de regering in antwoord op een vraag van de Tweede Kamerfractie van het CDA en van de SP in de nota naar aanleiding van het verslag opgemerkt dat sinds enkele jaren een werkgroep uit de Raad van Beheer van de IAO bezig is met het doorlichten van het totale bestand aan IAO-verdragen. De invalshoeken die hierbij zijn gekozen, zijn onder meer de actualiteit van verdragen en het aantal bekrachtigingen. Bij die operatie wordt vastgesteld welke verdragen zogenaamde «dead wood-» verdragen zijn die hun houdbaarheidswaarde hebben overleefd. Die verdragen worden aan de Internationale Arbeidsconferentie voorgelegd met het voorstel ze in te trekken. Ook wordt vastgesteld welke verdragen in aanmerking komen voor herziening. Dergelijke acties worden voor Verdrag nr. 106 echter niet voorzien. In maart 1997 heeft de werkgroep, waar Nederland toen overigens niet in vertegenwoordigd was, juist geoordeeld dat het verdrag voldoet aan de norm van de actualiteit. Wel heeft zowel de Raad van Beheer als de werkgroep voorgesteld de status van het verdrag «in due course» nader te bezien. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze oordelen gebaseerd zijn op een inschatting van het belang van het verdrag op mondiaal niveau, en niet op een inschatting van het belang voor afzonderlijke regio's als Europa of lidstaten zoals Nederland. Gegeven de uitspraken van de werkgroep en de Raad van Beheer van maart 1997 is het niet opportuun om nu, of op korte termijn, ten aanzien van dit verdrag actie te ondernemen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat herziening van verdragen doorgaans een proces is dat jaren in beslag neemt. Gezien het feit dat opzegging van dit verdrag maar eens in de tien jaar mogelijk is, kan herziening van het verdrag alleen om die reden al geen oplossing bieden.

De leden van de CDA-fractie stellen voorts vragen in verband met het maken van voorbehouden. Allereerst dient hieromtrent te worden opgemerkt dat de opzegging door het Koninkrijk voor Nederland en Aruba (en niet voor de Nederlandse Antillen) juridisch niet als een voorbehoud kan worden aangemerkt aangezien deze Koninkrijksdelen – na het effectief worden van de opzegging – in hun geheel niet meer aan het verdrag gebonden zullen zijn. Voorts dienen voorbehouden – zo deze internationaal-rechtelijk zijn toegestaan – te worden gemaakt op het moment van bekrachtiging van een verdrag. Het achteraf maken van een voorbehoud bij een reeds geldend verdrag is niet mogelijk en om die reden door de regering ook niet overwogen.

Verder stelden de leden van de CDA-fractie en, in aansluiting daarop, van de PvdA-fractie, enkele vragen in verband met de toepassing van artikel 14 juncto 10 van de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Bedoeld artikel opent de mogelijkheid dat, bij wijze van uitzondering, en uitsluitend indien de tijd ontbreekt voor de normale procedure van goedkeuring vooraf, zonder voorafgaande goedkeuring tot opzegging wordt overgegaan. De wet voorziet er daarbij wel in dat zo snel mogelijk alsnog goedkeuring achteraf van de Staten-Generaal wordt gevraagd, en dat de opzegging of de gevolgen daarvan alsnog ongedaan worden gemaakt indien mocht blijken dat die parlementaire goedkeuring niet wordt gegeven.

De regering acht het zonder meer wenselijk dat zo enigszins mogelijk voor

de binding aan, of opzegging van, verdragen de procedure van voorafgaande goedkeuring wordt gevolgd. Niettemin waren er in dit geval naar het oordeel van de regering voldoende termen aanwezig om de afwijkende procedure van art. 14 van de Rijkswet te volgen, nu de onverenigbaarheid van de wenselijk geachte nationale wetsbepalingen en het verdrag eerst op een zodanig tijdstip werd geconstateerd, dat opzegging na voorafgaande goedkeuring bij wet niet meer mogelijk was, terwijl de eerstvolgende mogelijkheid tot opzegging zich pas weer in de periode 4 maart 2009 tot en met 3 maart 2010 zou voordoen. Overigens is in e.e.a. aanleiding gezien om de interne procedures bij het departement van SZW zodanig aan te passen, dat in de toekomst een tijdiger voorleggen van eventuele voornemens tot opzegging is verzekerd.

Het feit dat de opzegging enkel Nederland en Aruba betreft doet overigens niet af aan het feit dat het gaan om een belang van het Koninkrijk.

Bekrachtiging van ILO-verdragen geschiedt altijd door het Koninkrijk, waarbij in de akte van bekrachtiging wordt gespecificeerd welke Koninkrijksdelen de bekrachtiging betreft. Daarmee is bekrachtiging een belang van het Koninkrijk. Dit is met de opzegging van verdragen niet anders.

Overigens kan nog in antwoord op een vraag van de CDA-fractie worden geantwoord dat het feit dat een deel van het Koninkrijk (i.c. de Nederlandse Antillen) partij wil blijven bij dit Verdrag de Nederlandse regering niet tot heroverweging heeft gebracht. Zoals reeds in antwoord op een vraag van de Tweede Kamerfractie van het CDA in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt, staat het de verschillende Koninkrijksdelen vrij partij te worden bij verdragen en om deze op te zeggen. Daarbij heeft ieder Koninkrijksdeel zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De Koninkrijksdelen kunnen derhalve ieder voor zich bepalen of er argumenten zijn om een verdrag al dan niet op te zeggen. Die afzonderlijke beoordeling door de Koninkrijksdelen heeft ook ten aanzien van het onderhavige verdrag plaatsgevonden met als resultaat dat de regering van Aruba en de Nederlandse regering besloten dat het wenselijk is het verdrag op te zeggen, terwijl de regering van de Nederlandse Antillen tot een ander oordeel is gekomen.

Tot slot vroegen de leden van de VVD-fractie of het verdrag toelaat dat de lidstaten een gunstiger regeling treffen, zoals bij EEG-verdragen veelal het geval is. De regering neemt aan dat deze leden doelen op een bepaling als vervat in artikel 137, vijfde lid EG, op grond waarvan het aan de lidstaten van de EU is toegestaan om maatregelen met een hogere graad van bescherming te handhaven of in te voeren ten aanzien van, onder meer, de arbeidsvoorwaarden. Als antwoord op de vraag dient te worden gegeven dat ILO-verdragen minimumvoorschriften bevatten en derhalve een hogere graad van bescherming door een verdragsstaat onverlet laten, doch dit gegeven kan in het onderhavige geval geen uitkomst bieden. Materieel wordt op grond van de ATW weliswaar meer rusttijd (36 respectievelijk 60 uur) geboden dan het verdrag voorschrijft (minimaal 24 uur), maar tegelijkertijd staat het verdrag niet toe, zoals op grond van de ATW wel mogelijk is, dat werkgevers en werknemers kiezen voor een onafgebroken rustperiode van 60 uur *per 9 dagen*. Het vergelijkbare verdrag, ILO-verdrag nr. 14 betreffende de wekelijkse rust in industriële ondernemingen, biedt wel de mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van de normen uit het verdrag indien speciale aandacht is besteed aan sociale en economische overwegingen en na overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend