

18. (Tweede Kamer, Zitting 1930—1931.)

(Het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer is gedrukt onder n°. 21 der Zitting 1930—1931.)

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS

over het ontwerp van wet tot voorbehoud der bevoegdheid tot toetreding tot het ontwerp-verdrag betreffende de invoering of de handhaving van methoden tot vaststelling van minimumloon (Genève 1928).

Nadat het Voorloopig Verslag der Commissie aan de Regeering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD.

Algemeene beschouwingen.

De leden, die in den aanvang van het Voorloopig Verslag aan het woord zijn, ontwikkelen in de eerste plaats bedenkingen tegen de in dezen gevolgde procedure. Hun grief te dien aanzien komt hierop neer: de Regeering maakt een wetsontwerp tot voorbehoud der bevoegdheid tot toetreding tot het ontwerp-verdrag betreffende de invoering of de handhaving van methoden tot vaststelling van minimumloon bij de Staten-Generaal ahangig, maar laat hen in het onzekere omtrent de wijze, waarop de voorschriften van dat ontwerp-verdrag in de Nederlandsche wetgeving zullen worden uitgewerkt. Bij aanvaarding van het wetsontwerp is men echter tevens gebonden aan de uitvoering van het verdrag, zooals de Regeering zich die denkt. Daarom had het wetsontwerp althans de reserve moeten inhouden, dat ratificatie eerst zal volgen, nadat de Huisarbeitswet zal zijn aangenomen.

Deze bedenkingen gaven den ambtsvoorganger van den eersten ondergeteekende aanleiding om de beantwoording van het Voorloopig Verslag aan te houden tot na de behandeling van het ontwerp-Huisarbeitswet in de Tweede Kamer. Nu intusschen de beide Kamers der Staten-Generaal dat ontwerp hebben aangenomen, is voor verder uitstel geen reden.

De weg, welke met betrekking tot het onderwerpelijke ontwerp-verdrag bewandeld is, is geen andere dan die, welke in ons land ten aanzien van ontwerp-verdragen pleegt gevolgd te worden. De Regeering nam steeds het standpunt in, dat, alvorens over te gaan tot het brengen van overeenstemming tusschen onze wetgeving en een ontwerp-verdrag, de wetgever de wenschelijkheid van toetreding tot dat verdrag diende te hebben uitgesproken.

De gevolgde procedure kan dus op zich zelf moeilijk aanleiding vormen om thans bezwaren daartegen te opperen. Wel is waar ligt hier de zaak eenigszins anders dan gemeenlijk bij de conventies der Internationale Arbeidsconferentie het geval is. Immers in den regel houden zij nauwkeurig omschreven normen in, waaraan de toetredende Staten gebonden zijn, zoodat uit den inhoud van het ontwerp-verdrag duidelijk is op te maken, in welken geest de nationale wetgeving gewijzigd moet worden. Het ontwerp-verdrag echter, waarvan thans de rede is, volstaat met het trekken van eenige richtlijnen. Aan de toetredende Staten wordt aldus een groote vrijheid gelaten omtrent de wijze, waarop zij

het in de conventie neergelegde beginsel betreffende de invoering van methoden tot vaststelling van minimum loonen hebben uit te werken.

Intusschen kan, naar het oordeel der ondergeteekenden, deze omstandigheid moeilijk als een bedenking tegen de gevolgde procedure gelden. De stelling, dat de Staten-Generaal, ingeval het wetsontwerp, dat thans aan de orde is, kracht van wet bekomt, geen vrijheid van votum meer zouden hebben met betrekking tot het wetsontwerp tot uitvoering van het ontwerp-verdrag, schijnt moeilijk te handhaven en wel juist om den soepelen opzet der conventie, welke niet tot een bepaalde manier van uitvoering dwingt.

Dat tot ratificatie niet zou worden overgegaan, zoolang het wetsontwerp tot uitvoering van het verdrag niet door de beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard is, ligt voor de hand en behoeft niet uitdrukkelijk in het onderhavige wetsontwerp vastgelegd te worden. Nimmer wordt in ons land anders gehandeld. Het wetsvoorstel strekt toch ook niet tot goedkeuring van het verdrag, maar tot voorbehoud der bevoegdheid tot toetreding, en zulks juist om gelegenheid te hebben, onze wetgeving aan het verdrag aan te passen vóórdit dit geratificeerd wordt.

In de wijze, waarop de Regeering zich de uitvoering van dit verdrag denkt, wordt blijkens het Voorloopig Verslag door vele leden een tweede grief tegen het wetsontwerp gevonden. Daar wordt de vraag gesteld, of wettelijke regeling der minimum loonen in de huisindustrie niet één der vele desiderata is, waarvan het ontwerp-verdrag gewaagt, zoodat men, door aan zulk een wettelijke regeling zijn goedkeuring te hechten, slechts ten deele uitvoering aan het verdrag zal hebben gegeven.

Die vraag is inderdaad van groote beteekenis, omdat de woorden van het verdrag twijfel niet uitsluiten; dit punt is dan ook bereids grondig overwogen. Na hetgeen daarover in de Memorie van Toelichting en in de Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer is gezegd en door den ambtsvoorganger van den eersten ondergeteekende en door dezen zelf bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer werd aangevoerd, kan hier weinig nieuws vermeld worden. Volgens artikel 1 van het ontwerp-verdrag is elk Lid van de Internationale Organisatie van den Arbeid, dat het verdrag bekrachtigt, verplicht „in te voeren of te handhaven methoden, welke het mogelijk maken om minimum loonen vast te stellen voor de arbeiders, werkzaam in industrieën of takken van industrieën (en in het bijzonder in de huisindustrie), waar geen doeltreffend stelsel voor de vaststelling van loonen door collectief contract of anderszins bestaat, en waarin de loonen buitengewoon laag zijn”. Het door het Internationaal Arbeidsbureau opgestelde voorontwerp had een eenigszins andere redactie; de tusschen haakjes geplaatste woorden kwamen er niet in voor; aan het slot van het artikel volgden echter na „waarin de loonen buitengewoon laag zijn” nog de woorden: „en voor welke (nl. industrieën) het Lid het gewenscht acht zoodanige methoden te bezitten”. Bovendien werd niet gesproken van „industrieën” (des industries; certain of the trades), maar van „de industrieën”. Dit zijn de voornaamste verschillpunten. In de commissie uit de Conferentie, aan welke de bestudeering van dat voorontwerp werd opgedragen, lokte dit artikel een belangrijke discussie uit. Opgemerkt werd, dat het al te groote vrijheid liet, daar de toegetreden Leden feitelijk tot niets gebonden zouden zijn. Anderzijds wilde men, dat zekere vrijheid van handelen behouden bleef, daar van verschillende Regeeringen bekend was, dat zij geen verdrag zouden willen ratificeren, dat het invoeren van methoden ter vaststelling van minimum loonen eischte voor andere industrieën dan de huisindustrie. Als compromis aanvaardde de commissie toen de huidige redactie; zoo ook aldus de tekst niet volkomen duidelijk mag heeten, over de bedoeling is geen twijfel mogelijk. De commissie heeft willen vastleggen, wat klaarblijkelijk ook het Internationaal Arbeidsbureau in het voorontwerp beoogd had, dat reeds aan het verdrag wordt voldaan, indien alleen voor de huisindustrie een regeling ten aanzien van de minimumloon getroffen wordt. Dat de Conferentie zich met deze interpretatie geheel vereeni-

Voorbehoud der bevoegdheid tot toetreding tot het ontwerp-verdrag tot vaststelling van minimumloonen (Genève 1928).

gen kon, valt hieruit af te leiden, dat, hoewel meer dan één afgevaardigde uitdrukkelijk verklaarde, dat hij aan het artikel die beperkte betekenis hechtte, er geen stemmen opgingen, welke zich tegen zoodanige uitlegging verzetten. Onder deze omstandigheden is er, naar het gevoelen van de ondergeteekenden, geen reden, waarom de Regeering bij de ratificatie schriftelijk haar opvatting omtrent de strekking van het verdrag zou te kennen geven.

Het Voorloopig Verslag noemt als derde grief, dat betwijfeld moet worden, of andere landen wel op even loyale wijze de voorschriften der conventie zullen nakomen, als in ons land gebruikelijk is. Daargelaten, in hoeverre voor zoodanigen twijfel redelijke gronden zouden kunnen worden aangevoerd, valt te dezen aanzien op te merken, dat het verdrag zelf geen normen vaststelt, waarvan de overtreding in een bepaald land van invloed zou zijn op de concurrentiemogelijkheid van andere landen. De voornaamste factor in dezen, de hoogte der minimum loonen, is een punt, dat het verdrag geheel aan de respectieve Staten ter regeling overlaat.

Ook indien deze derde grief verstaan moet worden in dien zin, dat te vreezen zou zijn, dat toetreding tot het verdrag ons land in een moeilijke positie zou kunnen brengen, doordat een tak van huisindustrie te onzent niet op zou kunnen tegen de huisindustrie in een ander land, waar men zich aan de vastgestelde minimum loonen niet houdt, moet van die opmerking de juistheid ontkend worden. Want de onmogelijkheid van concurrentie in zulk een geval zou niet het gevolg zijn van de daad der ratificatie van het verdrag door Nederland, doch van de omstandigheid, dat in ons land de minimum loonen in dien tak van huisindustrie gefixeerd waren op een hoogte, welke concurrentie met het buitenland onmogelijk maakte. De vaststelling van het peil der minimum loonen nu gaat, gelijk gezegd, geheel buiten het verdrag om.

Den leden, die verklaarden, dat zij tegen het wetsvoorstel geenerlei bezwaar hebben, zijn de ondergeteekenden gaarne erkentelijk voor den geboden steun. Intusschen moge opgemerkt worden, dat sommigen van die leden te ver gaan, wanneer zij de leden der Staten-Generaal in hun houding tegenover een ontwerp-verdrag gebonden achten door het standpunt, dat de vertegenwoordigers der Nederlandsche Regeering ter Internationale Arbeidsconferentie ten opzichte van zoodanig ontwerp-verdrag hebben ingenomen.

Wanneer andere leden er aan herinneren, dat Nederland — bij aanvaarding van het wetsvoorstel — zich slechts in beginsel tot toetreding bereid verklaart, dan kan zulks juist heeten, indien — gelijk blijkbaar het geval is — met „in beginsel” bedoeld wordt, dat de wetgever vrij blijft in het kiezen van de wijze, waarop hij aan het verdrag uitvoering wil geven. Dat overigens de Volksvertegenwoordiging volkomen vrij is, een voorstel tot toetreding (of voorbehoud tot toetreding) tot een ontwerp-verdrag te aanvaarden of te verwerpen, zal wel niemand willen betwisten.

Toepasselijkheid der conventie op de overzeesche gebieden.

Ondergeteekenden sluiten zich aan bij die leden, die van oordeel zijn, dat artikel 421 van het Vredesverdrag van Versailles een antwoord geeft op de vraag van de toepasselijkheid van een arbeidsverdrag op de overzeesche gebiedsdeelen. Dit artikel verklaart immers, dat een dergelijk verdrag ook op de overzeesche

gebiedsdeelen toepasselijk zal zijn, c.q. nadat daarin de eventueel noodig bevonden wijzigingen zullen zijn aangebracht en tenzij plaatselijke toestanden de toepassing niet toelaten.

Ondergeteekenden kunnen mededeelen, dat intusschen gebleken is, dat toepassing van het verdrag in de overzeesche gebiedsdeelen niet wel mogelijk zal zijn.

„Buitengewoon lage loonen” in artikel 1.

De ondergeteekenden zijn van meening, dat onder „buitengewoon lage loonen” in artikel 1 te verstaan zijn loonen, die in een bepaald land, in vergelijking met de loonen, welke in andere industrieën in dat land betaald worden, buitengewoon laag zijn.

Tijdstip der ratificatie.

De hier in het Voorloopig Verslag gestelde vraag werd door de ondergeteekenden bereids bevestigend beantwoord.

Ratificatie, ook bij geringe deelneming?

Tot bekrachtiging van het verdrag is de Kroon niet verplicht, zooals te recht in het Voorloopig Verslag werd opgemerkt. Waar intusschen het wetsvoorstel in de considerans uitdrukkelijk de wenschelijkheid van toetreding van Nederland tot het verdrag uitspreekt, ligt het voor de hand, dat, bij aanneming van het wetsvoorstel, alleen zeer dringende redenen ons land van toetreding zullen kunnen terughouden.

De Minister van Sociale Zaken,

J. R. SLOTEMAKER DE BRUÏNE.

De Minister van Buitenlandsche Zaken,

DE GRAEFF.

De Minister van Staat,

Minister van Koloniën,

H. COLIJN.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld den 6den December 1933.

DE JONG.

VAN SASSE VAN YSSELT.

STEGER.

TER HAAR.

1)

1) Het lid der Commissie van Rapporteurs, de heer DE VEER, is overleden.