

247. 3.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

Toen in Deel XIII van het op 28 Juni 1919 te Versailles gesloten Vredesverdrag met Duitschland de Internationale Arbeidsorganisatie werd in het leven geroepen, beoogde men in deze nieuwe internationale Organisatie, welke als een onderdeel van den Volkenbond werd beschouwd, een nadere uitwerking te geven van het in artikel 23 a van het Volkenbondverdrag neergelegde beginsel van „de verzekering van rechtvaardige en menswaardige arbeidsvoorwaarden”. Gelijk in het eerste artikel van dit Deel XIII tot uiting kwam, zou het Lidmaatschap van den Volkenbond *ipso jure* medebrengen het Lidmaatschap van de Internationale Arbeidsorganisatie. Een afzonderlijke toetreding tot deze laatste was derhalve niet noodig. Zoo is in het Nederlandsche wetsontwerp nopens de toetreding tot het Volkenbondverdrag dan ook van deze Organisatie niet anders sprake dan dat artikel 1 vermeldt, dat „het Volkenbondverdrag, vergezeld van het daarmede verbonden dertiende deel van het Vredesverdrag, in afdruk bij deze wet is gevoegd”; ook de Memorie van Toelichting van dit wetsontwerp volstaat met een kort overzicht te geven van de voornaamste bepalingen van dit Deel XIII.

Toen de Volkenbond in 1920 en de Internationale Arbeidsorganisatie reeds in 1919 hun werkzaamheden begonnen, openbaarde zich al spoedig bij de Internationale Arbeidsorganisatie, die in een afzonderlijk gebouw te Genève werd ondergebracht, de neiging om haar zelfstandigheid tegenover den Volkenbond zoo groot mogelijk te maken. Doordat gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid, voorzien in artikel 397 van het Vredesverdrag van Versailles, dat de Directeur van het Internationale Arbeidsbureau rechtstreeks zou corresponderen met de Ministers van Sociale Zaken in de verschillende landen, werden de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie min of meer aan het normale buitenlandsche beleid onttrokken.

In het algemeen kan gezegd worden, dat, hoewel een nauwe en nuttige samenwerking bestond tusschen Volkenbond en Internationale Arbeidsorganisatie, de organen van deze laatste, zoowel de Internationale Arbeidsconferentie als de Raad van Beheer en de Directeur van het Internationale Arbeidsbureau geen gelegenheid voorbij lieten gaan om op die punten, waarop zij krachtens de regeling van Deel XIII zelfstandig konden optreden, hun autonomie tegenover den Volkenbond naar voren te brengen.

Reeds van den aanvang af, toen de Internationale Arbeidsorganisatie in 1919 Duitschland en Oostenrijk toeliet, werd afgeweken van hetgeen men — gelijk hierboven gezegd — oorspronkelijk voor oogen had gehad, dat de kring der Leden van den Volkenbond en die van de Internationale Arbeidsorganisatie dezelfde zouden zijn. Toen in latere jaren verschillende Staten den Volkenbond verlieten zonder dat zij den band met de Internationale Arbeidsorganisatie verbraken, en in 1934 de Vereenigde Staten, buiten den Volkenbond blijvende, tot de Internationale Arbeidsorganisatie toetraden, correspondeerden beide Ledenlijsten in het geheel niet meer.

Terwijl in het begin de Volkenbondvergadering de begroting van de Internationale Arbeidsorganisatie behandelde, werd meer en meer aan de Internationale Arbeidsconferentie overgelaten te beslissen, voor welke doeleinden de in totaal voor de Organisatie beschikbare gelden zouden worden besteed.

Reeds voordat in den Volkenbond de vraag van losmaking van het Vredesverdrag van Versailles ter sprake kwam, besloot de Internationale Arbeidsorganisatie niet meer te spreken van Deel XIII van het Vredesverdrag, maar de artikelen 387—426 van dit Deel in het vervolg aan te duiden als de artikelen 1—40 van haar Statuut.

Deze tendenz naar grootere zelfstandigheid van de Internationale Arbeidsorganisatie is door den oorlog versterkt. Terwijl de Volkenbond in de oorlogsjaren weliswaar eenig

technisch werk kon verrichten, maar als algemeen politiek organisme geheel werd uitgeschakeld, kon de Internationale Arbeidsorganisatie meer in het algemeen haar werkzaamheden voortzetten. Het Internationale Arbeidsbureau werd naar Montreal overgebracht en verschillende zittingen van den Raad van Beheer, alsmede van de Internationale Arbeidsconferentie, werden tijdens den oorlog gehouden.

Het was begrijpelijk, dat de Raad van Beheer zich ging afvragen, of — en zoo ja welke — wijzigingen in de constitutioneele grondslagen der Organisatie na den oorlog zouden moeten worden aangebracht. Toen bovendien in de van April tot Juni 1945 te San Francisco gehouden Conferentie duidelijk werd, dat aan het bestaan van den Volkenbond een einde zou komen en een nieuwe Organisatie der Vereenigde Naties (U.N.O.) zou worden opgericht, was het oogenblik gekomen voor de Internationale Arbeidsorganisatie om deze vraag grondig onder oogen te zien. Dit geschiedde in de van 15 October—5 November 1945 te Parijs gehouden Internationale Arbeidsconferentie.

Aldaar was men van oordeel, dat, in afwachting van de verdere ontwikkeling der U.N.O. en van de met deze te voeren onderhandelingen, reeds dadelijk enkele wijzigingen in het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie wenschelijk waren. Deze zijn neergelegd in de eenstemmig aangenomen Akte van wijziging van het Statuut, welke bij dit wetsontwerp ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Het ligt in de bedoeling, in de Internationale Arbeidsconferentie van 1946 de constitutioneele grondslagen van de Internationale Arbeidsconferentie verder in behandeling te nemen. Een „Werkcommissie” is ingesteld, op de gebruikelijke wijze bestaande uit vertegenwoordigers van Regeeringen, werkgevers en werknemers, welke verdere voorstellen zal ontwerpen, die alsdan aan de Regeeringen zullen worden voorgelegd.

Inmiddels zal tusschen de Internationale Arbeidsorganisatie en de U.N.O. overlegd kunnen worden omtrent de wijze van de toekomstige samenwerking. Gelijk bekend, wordt in het Handvest van de U.N.O. (zie *Stbl.* 1945 no. F 321) de Internationale Arbeidsorganisatie niet met name genoemd, maar het is duidelijk, dat bij de regeling van de „gespecialiseerde organisaties” (artikel 57) ook aan de Internationale Arbeidsorganisatie is gedacht, en dat samenwerking tusschen deze Organisatie enerzijds en den Economischen en Socialen Raad van de U.N.O. anderzijds op velerlei gebied gewenscht zal zijn. Ook de vervanging van het Permanente Hof van Internationale Justitie door het nieuwe Internationale Gerechtshof zal enkele wijzigingen in het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie moeten medebrengen.

De punten, die dadelijk wijziging behoeften, betreffen het Lidmaatschap, de financiën en de wijze, waarop het Statuut geamendeerd kan worden.

Nopens het Lidmaatschap bepaalde artikel 1, lid 2, van het Statuut (artikel 387 van het Vredesverdrag): „De oorspronkelijke Leden van den Volkenbond zullen oorspronkelijke Leden van deze organisatie zijn, en voortaan zal het lidmaatschap van den Volkenbond het lidmaatschap van bedoelde organisatie in-sluiten.”

In zake de uitgaven van de Internationale Arbeidsorganisatie schreef artikel 13, lid 2 (artikel 399 van het Vredesverdrag) voor, dat „deze onkosten aan den Directeur door den Secretaris-Generaal van den Volkenbond uit de middelen van den Bond worden vergoed”.

Ten slotte vereischte artikel 36 van het Statuut (artikel 422 van het Vredesverdrag) voor inwerkingtreding van wijzigingen van het Statuut de bekrachtiging van „de Staten, welker vertegenwoordigers den Raad van den Volkenbond vormen”.

Het is duidelijk, dat deze drie bepalingen niet meer passen in de thans bestaande verhoudingen; de Akte van wijziging stelt nu dienaangaande het volgende voor.

Omtrent het Lidmaatschap wordt in het nieuwe artikel 1, lid 2, een uitvoerige regeling gegeven, waarin weliswaar eenig verband wordt gelegd met de U.N.O., maar waarin toch het Lidmaatschap der Internationale Arbeidsorganisatie zelfstandig wordt geregeld, bij welke regeling de in de Internationale Arbeidsorganisatie steeds sterk gevoelde wensch naar universaliteit tot uiting komt. Leden van de Organisatie zullen zijn ten eerste die Staten, die op 1 November 1945 Lid waren, alsmede zij, die later Lid worden, hetgeen op twee verschillende wijzen

zal kunnen geschieden. Ten eerste zullen alle oorspronkelijke en ook later toegelaten Leden van de U.N.O. *ipso jure* Lid kunnen worden van de Internationale Arbeidsorganisatie, indien zij mededeelen de verplichtingen, voortvloeiende uit het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie, uitdrukkelijk te aanvaarden. Ten tweede zal de Internationale Arbeidsconferentie zelfstandig Staten als Lid tot de Organisatie kunnen toelaten, indien twee-derden der vertegenwoordigers ter Conferentie zich hiervoor uitspreken, waaronder zich twee-derden der Regeeringsvertegenwoordigers zullen moeten bevinden. Daarop volgen nog bepalingen omtrent opzegging van het Lidmaatschap der Arbeidsorganisatie en eventuele wedertoelating hiertoe.

De voorgestelde regeling in zake het financieel beheer der Internationale Arbeidsorganisatie draagt een zeer voorloopig karakter: de eerste regel luidt, dat de Internationale Arbeidsorganisatie ter zake een nadere regeling zal kunnen treffen met de U.N.O. Lid 2 van het desbetreffende artikel 13 geeft dan enkele regelen, die in afwachting van zoodanige regeling met de U.N.O. zullen gelden, terwijl lid 3 hierop aansluit voor zoover betreft de verdeling der kosten over de Leden, zonder dat hier iets concreets wordt vastgelegd. Zolang niet met de U.N.O. dienaangaande iets is overeengekomen, zal de beslissing ter zake liggen bij de Internationale Arbeidsconferentie. Een en ander heeft uitsluitend ten doel, in afwachting van wat eventueel met de U.N.O. zal worden geregeld, het verband met den Volkenbond op financieel gebied los te maken.

Artikel 13 bevat verder een regeling in zake achterstallige contributies, alsmede de bepaling, dat de Directeur van het Internationale Arbeidsbureau voor de door hem gedane uitgaven verantwoordelijk zal zijn tegenover den Raad van Beheer, in plaats van zooals tot dusverre het geval was tegenover den Secretaris-Generaal van den Volkenbond.

De wijziging van artikel 36 nopens amendeering van het Statuut beoogt een einde te maken aan de bepaling, dat amendeering alleen mogelijk is, indien deze de instemming heeft van de Leden van den Volkenbondsraad. Deze voorwaarde wordt vervangen door de bepaling, dat noodig zal zijn aanvaarding door vijf van de acht Staten, die in den Raad van Beheer zitting hebben als de voornaamste industriele landen. Men heeft dus hier de bijzondere rol van den Volkenbondsraad niet willen overbrengen op den Veiligheidsraad van de U.N.O., maar de voorkeur er aan gegeven, de instemming te verlangen van een aantal Staten, die wellicht niet voor de internationale politiek in het algemeen, maar wél voor de Internationale Arbeidsorganisatie een bijzondere betekenis hebben. Deze gedachte is aannemelijk. Tevens heeft men de amendeering iets vergemakkelijkt, door in plaats van met een aanvaarding door een meerderheid van drie-vierden der Leden der Organisatie, voortaan genoegen te nemen met aanvaarding door een meerderheid van twee-derden. De ervaring, opgedaan met een in 1922 aangenomen amendement, dat eerst in 1934 in werking kon treden, pleit voor zoodanige verandering.

Ten slotte heeft de Conferentie te Parijs één wijziging op het Statuut aangenomen, welke naar het oordeel van ondergeteekenden niet — zooals de andere wijzigingen — noodzakelijk is, maar waartegen allerminst bezwaar behoeft te bestaan. Deze wijziging betreft de slotlinea van de Inleiding van het Statuut. Terwijl in den bestaanden tekst wordt gezegd, dat „de Hooge Verdragsluitende Partijen het navolgende overeenkomen”, wordt voorgesteld in het vervolg hier te spreken van „goedkeuren van het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie”. Dit mag worden gezien als een uiting van den

wensch, dezen term „Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie” officieel vast te leggen in een internationaal document.

De bovenbesproken wijzigingen werden in de 27ste Arbeidsconferentie te Parijs eenstemmig aangenomen; ook de Nederlandsche afgevaardigden, zoowel van de Regeering als van de werkgevers en worknemers, konden zich hiermede vereenigen. Ondergeteekenden, overtuigd dat aanpassing van het Statuut aan de tegenwoordige omstandigheden inderdaad noodzakelijk is, meenen de aanvaarding van de in de Akte van wijziging neergelegde amendementen zonder eenige aarzeling te kunnen aanbevelen.

Ook met den vorm, waarin de amendeering ditmaal geschiedt en welke afwijkt van de procedure, gevolgd met betrekking tot de ter Conferentie van 1922 aangenomen wijziging, kunnen ondergeteekenden zich vereenigen.

Strikt genomen zou krachtens de thans geldende bepalingen de Akte van wijziging eerst in werking kunnen treden, indien deze zal zijn bekrachtigd door de vertegenwoordigers van Staten, die den Raad van den Volkenbond vormen. In de Akte heeft men echter voorzien, dat, indien de Volkenbondsraad zou ophouden te bestaan vóór de inwerkingtreding van de Akte, voor deze inwerkingtreding slechts noodig zal zijn de aanvaarding van de Akte door drie-vierden van de Leden van de Internationale Arbeidsorganisatie. Hoewel zij strikt juridisch niet geheel bevredigend is, kan deze op noodrecht berustende regeling worden aanvaard.

De Akte van wijziging bepaalt, dat de bekrachtigingsakten zullen worden neergelegd bij den Directeur van de Internationale Arbeidsorganisatie en niet gelijk dit vroeger het geval was bij den Secretaris-Generaal van den Volkenbond. Dit is een novum, dat ligt in de lijn van de voorgestelde wijzigingen op het Statuut en waartegen geen bezwaar bestaat.

De Staten van Suriname en die van Curaçao hebben in hun vergadering onderscheidenlijk van 9 April en 13 Mei 1946 geadviseerd tot aanneming van het wetsontwerp. De adviezen van die Colleges zijn, ter voldoening aan het bepaalde bij het tweede lid van artikel 50 van de Surinaamsche en de Curaçaosche Staatsregeling in afdruk bij deze memorie gevoegd.

Als bijlagen worden aan deze Memorie van Toelichting toegevoegd ten eerste de vertaling in het Nederlandsch van de Akte van wijziging en ten tweede een vergelijking van den Nederlandschen tekst van de desbetreffende artikelen van het Statuut, zooals deze thans luiden en zooals zij na de inwerkingtreding der wijzigingen zullen luiden.

Volledigheidshalve wordt in herinnering gebracht, dat het oorspronkelijke Statuut in zijn geheel is afgedrukt bij het Koninklijk Besluit van 26 Maart 1920, houdende de bekendmaking van de toetreding van Nederland tot het Volkenbondverdrag (*Stbl.* 1920 no. 127), terwijl in den loop der jaren in dit Statuut eenmaal een wijziging werd aangebracht en wel in artikel 7 (zie het Koninklijk Besluit van 2 Juli 1934, *Stbl.* 1934 no. 357).

De Minister van Buitenlandsche Zaken,
W. v. BOETZELAER.

De Minister van Sociale Zaken,
W. DREES.

De Minister van Overzeesche Gebiedsdeelen,
J. A. JONKMAN.