

2060 11

MEMORIE VAN TOELICHTING

Tot de verdragen, welke door de Internationale Arbeidsconferentie in haar van 8 Juni tot 2 Juli 1949 te Genève gehouden twee en dertigste zitting zijn aangenomen, behoort het hierbij ter goedkeuring aangeboden Verdrag betreffende bureaux voor arbeidsbemiddeling, welke voor hun bemiddeling betaling vragen (herzien), 1949. Dat verdrag bevat een herziening van een gelijknamig in 1933 door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 17de zitting aangenomen verdrag. Het oorspronkelijke verdrag schrijft in hoofdzak voor, dat arbeidsbureaux, gedreven met winstoogmerk, binnen drie jaren, te rekenen van de datum, waarop het verdrag voor een land in werking treedt, in dat land moeten hebben opgehouden te bestaan, terwijl arbeidsbureaux, welke niet worden gedreven met winstoogmerk, doch wel betaling voor hun diensten vragen, door de Overheid aan bepaalde regels moeten worden onderworpen. Dit verdrag is echter slechts door een gering aantal landen bekrachtigd, waardoor het doel, dat het beoogde te bereiken — namelijk dat aan bepaalde misstanden, welke in een aantal landen kleefden aan de particuliere niet kosteloze arbeidsbemiddeling, een eind zou komen —, in onvoldoende mate werd verwezenlijkt.

Ook Nederland heeft het verdrag van 1933 niet bekrachtigd. De redenen daartoe zijn neergelegd in een Nota, welke bij schrijven van de toenmalige Ministers van Sociale Zaken, van Buitenlandse Zaken en van Koloniën dd. 1 en 12 Maart en 19 April 1934 (Gedrukte Stukken Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1933—1934 — 369) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden. Het voornaamste daarin genoemde bezwaar is wel, dat krachtens de Arbeidsbemiddelingswet 1930 in Nederland ten aanzien van de bijzondere arbeidsbemiddeling, uitgeoefend met winstoogmerk, het zogenaamde uitsterf-systeem geldt, hetwelk in strijd is met het bepaalde in bovengenoemd verdrag. Dit voorziet immers in afschaffing van zodanige bemiddeling binnen drie jaar, terwijl het zogenaamde uitsterf-systeem — waarop hieronder bij de behandeling van de afzonderlijke artikelen van verdrag no. 96 nader wordt ingegaan —, arbeidsbemiddeling met winstoogmerk toelaat tot de dood van de natuurlijke persoon, aan wie vergunning tot zodanige bemiddeling is verleend.

Dat het verdrag van 1933 slechts door zeer weinig Leden is bekrachtigd, terwijl bovendien daar, waar het bekrachtigd is, moeilijkheden waren gerezen bij de uitvoering van het verdrag, is aanleiding geweest voor de Raad van Beheer van het Internationaal Arbeidsbureau om het oorspronkelijke verdrag voor herziening aan de Conferentie voor te leggen. Het resultaat is geweest, dat de normen van dat verdrag aanzienlijk zijn verzacht, waarbij echter twee graden zijn te onderscheiden. Nadat in deel I enkele algemene bepalingen zijn opgenomen, voorziet deel II van het nieuwe verdrag in de geleidelijke afschaffing van winstbeogende bureaux voor arbeidsbemiddeling — waarbij de termijn van drie jaren is vervallen — en in de regeling van de andere niet kosteloze bureaux, welke niet met winstoogmerk worden gedreven; deel III gaat minder ver dan deel II en voorziet slechts in de regeling van niet kosteloze bureaux, al dan niet gedreven met winstoogmerk. Van afschaffing wordt in dit deel niet gesproken. De beide delen vormen elk een afzonderlijk geheel en bij de bekrachtiging van het verdrag moet dan ook worden aangegeven, of de bepalingen van deel II dan wel die van deel III worden aanvaard. Heeft een Lid deel III aanvaard, dan kan het later deel II aanvaarden; is deel II eerst aanvaard, dan kan daarop later niet teruggekomen worden door deel III te aanvaarden.

Tegen dit systeem van één verdrag met twee verschillende normen, welke naar verkiezing kunnen worden aanvaard, zijn bezwaren aan te voeren. De gedachte, welke steeds aan het tot stand brengen van internationale arbeidsregelingen ten grondslag heeft gelegen, is deze, dat zoveel mogelijk landen een gelijk sociaal niveau zouden aanvaarden, waardoor men tevens hoopte te bereiken, dat geen internationale concurrentie, gebaseerd op verschillen in arbeidsvoorwaarden, meer plaats zou hebben. Aan deze gedachte wordt uiteraard afbreuk gedaan, indien men verdragen tot stand brengt met meer dan één norm, omdat men uiteraard niet van een internationaal op een gelijk niveau brengen kan spreken, als het ene land het lagere, een ander land het hogere niveau tot het zijne maakt. In het algemeen verdient dit systeem dan ook geen aanbeveling. Ten aanzien van de materie echter, die in het onderhavige verdrag geregeld wordt, geldt de wenselijkheid van internationale gelijkmaking niet in zo sterke mate, dat steun aan het verdrag zou moeten worden onthouden.

Het verdrag geeft enerzijds die landen, die een geleidelijke afschaffing van de winstbeogende bureaux voor arbeidsbemiddeling voorstaan, de gelegenheid zulks te doen, anderzijds laat het de mogelijkheid open, daar, waar men niet tot afschaffing wil of kan overgaan, de gehele niet kosteloze arbeidsbemiddeling aan een controle te onderwerpen en op die wijze te trachten misstanden te bestrijden. Indien het verdrag in zijn huidige vorm een groot aantal landen kan stimuleren tot regeling van de niet kosteloze bemiddeling en een wellicht geringer aantal landen tot geleidelijke afschaffing van de winstbeogende bureaux, dan is dit een resultaat, dat ver uitgaat boven dat van het verdrag van 1933 en is het van minder belang, dat de vorm, waarin het thans ter goedkeuring aangeboden verdrag gegoten is, ietwat ongebruikelijk is.

Nederland kan zonder nadere wetswijziging tot bekrachtiging van het verdrag overgaan, met aanvaarding van deel II, het meest vergaande deel.

Ter toelichting van een aantal artikelen van het verdrag diene het volgende.

Artikel 1

Het verdrag ziet uitsluitend op de niet kosteloze arbeidsbemiddeling. De kosteloze arbeidsbemiddeling als deel van de Overheidstaak is in al haar aspecten geregeld in het door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 31ste zitting aangenomen Verdrag betreffende de organisatie van de dienst voor de werkgelegenheid, 1948, hetwelk door Nederland is bekrachtigd. Onder arbeidsbemiddeling wordt blijkens artikel 1, sub *a*, verstaan het optreden als tussenpersoon, met het doel arbeidsgelegenheid aan een werknemer of een arbeidskracht aan een werkgever te verschaffen. Deze omschrijving komt overeen met die van artikel 1 der Arbeidsbemiddelingswet 1930. Wel spreekt deze laatste van *voortdurende* bemoeiing, hetgeen het verdrag niet doet, doch uit het gebruik van het woord bemiddelingsbureau volgt reeds, dat ook het verdrag in het algemeen op voortdurende bemoeiing het oog heeft.

Het verdrag onderscheidt in artikel 1, lid 1, winstbeogende en niet winstbeogende arbeidsbemiddeling. Deze onderscheiding kent ook de Arbeidsbemiddelingswet 1930, met dien verstande echter, dat ook de kosteloze arbeidsbemiddeling onder de niet winstbeogende arbeidsbemiddeling wordt begrepen. Voor de toepassing van dit verdrag heeft dit het voordeel, dat bij voorbaat reeds is voldaan aan de eis van artikel 7, dat bepaalt, dat de bevoegde autoriteit er op moet toezien, dat kosteloze particuliere bureaux voor arbeidsbemiddeling hun werkzaamheden inderdaad kosteloos verrichten.

Artikel 1, lid 1, sub *a*, betreft ook het uitgeven van zogenaamde betrekkinggidsen onder het begrip winstbeogende arbeidsbemiddeling. De Arbeidsbemiddelingswet zegt hierover niets. Er bestaat ook geen uitspraak van de Hoge Raad omtrent de vraag of betrekkinggidsen al dan niet onder de wet vallen. Wel is er een uitspraak van de kantonrechter te Arnhem, dd. 16 October 1935, in ontkennende zin. De beweegredenen van deze uitspraak zijn echter zwak en het mag waarschijnlijk worden geacht, dat, wanneer een dergelijke zaak thans voor de rechter zou komen, deze het uitgeven van een betrekkinggids tot de arbeidsbemiddeling zou rekenen. Betrekkinggidsen komen overigens niet dan een enkele keer voor en bestaan nooit lang. Al zou er wellicht formeel op dit punt van enige divergentie tussen het verdrag en de Nederlandse praktijk sprake kunnen zijn, op grond van het vorenstaande achten de ondergetekenden dit geen beletsel voor het bekrachtigen van het verdrag. Ingevolge artikel 1, lid 2, is het verdrag niet van toepassing op de bemiddeling van zee-lieden. Voor Nederland zou hiertegen echter, gezien de toestand ten deze hier te lande, geen bezwaar hebben bestaan.

Artikel 2

In het voorgaande is op de in dit artikel neergelegde mogelijkheid reeds gewezen, evenals op het feit, dat in Nederland het in deel II neergelegde toegepast kan worden.

Artikel 3

Dit artikel eist in lid 1, dat de winstbeogende arbeidsbemiddeling binnen een beperkte tijd zal verdwijnen. Door middel van het hierboven reeds genoemde uitsterfingsproces wordt aan deze gedachte voldaan. Krachtens artikel 43 van de Arbeidsbemiddelingswet 1930 is het verboden zonder vergunning van de eerste ondergetekende arbeidsbemiddeling met winstoogmerk uit te oefenen. Deze vergunning kan, volgens artikel 44, lid 2, alleen worden verleend aan een natuurlijk persoon, die reeds op de eerste Maart 1929 arbeidsbemiddeling met winstoogmerk uitoefende. Artikel 49 bepaalt, dat de vergunning niet voor overdracht vatbaar is en vervalt door de dood van de gerechtigde. Mettertijd zullen dus ook de laatste nog bestaande winstbeogende bureaux voor arbeidsbemiddeling ophouden te bestaan.

Overigens betreft het hier — buiten beschouwing latende de bemiddeling van kunstenaars, waarover onder artikel 5 wordt gehandeld — in het geheel slechts twee bureaux voor huishoudelijk personeel.

De eis van lid 1 wordt verzocht door lid 2, dat bepaalt, dat de in dit artikel bedoelde bureaux niet zullen worden opgeheven dan nadat een openbare dienst voor de arbeidsbemiddeling in het leven is geroepen. De achtergrond van deze bepaling is, dat een wellicht niet geheel bevredigende wijze van arbeidsbemiddeling de voorkeur verdient boven in het geheel geen arbeidsbemiddeling.

Het derde lid bepaalt, dat de bevoegde autoriteit een verschillende tijdsduur kan vaststellen voor de opheffing van bureaux, welke zich toeleggen op de bemiddeling van verschillende categorieën personen. In het Nederlandse systeem heeft deze bepaling geen betekenis.

Artikel 4

Dit artikel handelt over het toezicht op de winstbeogende arbeidsbemiddeling. Het wordt in Nederland volledig toegepast. Voor wat de bepaling over het bemiddelingsstarief betreft, wijzen de ondergetekenden op de overeenkomst met artikel 47, lid 1, en artikel 50 van de Arbeidsbemiddelingswet 1930. Het nauwe contact, dat werkgevers en werknemers door middel van adviescommissies bezitten met het Rijksarbeidsbureau en de Gewestelijke Arbeidsbureaux, verzekert de toepassing, voor zover nodig, van het bepaalde in het derde lid van dit artikel.

Artikel 5

Dit artikel geeft een belangrijke uitzondering op de beoogde afschaffing van de arbeidsbemiddeling met winstoogmerk. Wanneer de openbare arbeidsbemiddeling niet kan voorzien in de behoeften van enkele uitzonderlijke categorieën van personen, kan de particuliere winstbeogende arbeidsbemiddeling worden gehandhaafd. De eerste ondergetekende is van mening, dat deze uitzonderingsbepaling in Nederland niet hoeft te worden benut. Wel stelt de arbeidsbemiddeling van uitvoerende kunstenaars, waarop bijna alle vergunningen, verleend ex artikel 43 der Arbeidsbemiddelingswet 1930, betrekking hebben, eisen van een zodanig bijzonder karakter, dat de overigens doelmatige organisatie van de Nederlandse openbare arbeidsbemiddeling hieraan niet volledig tegemoet kan komen. Vertrouwd wordt echter, dat in de toekomst dit euvel geheel zal kunnen worden onderhouden door de instelling en zo nodig de instandhouding van bureaux voor arbeidsbemiddeling als de in artikel 6 bedoelde niet winstbeogende bureaux.

Aan het in het tweede lid van dit artikel bepaalde wordt in Nederland reeds in hoofdzaak voldaan. Alleen voor wat het bepaalde onder *b* betreft, is de praktijk verschillend. Dit lid bepaalt, dat de gehandhaafde winstbeogende bemiddelingsbureaux gebonden moeten worden aan een jaarlijkse vergunning, welke naar het inzicht van de bevoegde autoriteit kan worden vernieuwd. Tegen de figuur van jaarlijkse vergunningen maakt de wet geen bezwaar. Zij bepaalt slechts, dat een vergunning hoogstens vijf jaar mag duren (artikel 47, lid 2, van de Arbeidsbemiddelingswet 1930). Wel dient te worden opgemerkt, dat de huidige vergunningen merendeels zijn verleend voor een periode van vijf jaar en dat eerst na afloop van deze termijn overgegaan kan worden tot het verstrekken van jaarlijkse vergunningen. De omstandigheden, waaronder een vergunning tot winstbeogende arbeidsbemiddeling kan worden verleend, zijn in artikel 44 en 45 van de Arbeidsbemiddelingswet 1930 nauwkeurig omschreven. Evenwel heeft artikel 6, lid 2, van het Besluit van de Secretaris-Generaal van het Departement van Sociale Zaken van 24 September 1940, dat bij het Besluit bezettingsmaatregelen voorlopig is gehandhaafd en thans wetskracht heeft, de mogelijkheid voor de eerste ondergetekende geopend om een einde te maken aan het voortbestaan van een vergunning tot winstbeogende arbeidsbemiddeling.

Artikel 6

Dit artikel behandelt de niet winstbeogende arbeidsbemiddeling, die niet kosteloos wordt uitgeoefend. Ingevolge artikel 6, lid 1, van het Besluit van 24 September, voornoemd, heeft de Minister van Sociale Zaken de onbepaalde bevoegdheid vergunning tot deze vorm van arbeidsbemiddeling te verlenen of te weigeren en tarieven alsmede voorwaarden vast te stellen.

Artikel 7

Wat onder artikel 6 is vermeld, geldt ook voor de kosteloze particuliere arbeidsbemiddeling. Zie ook hetgeen over dit artikel is vermeld onder artikel 1.

Artikel 8

De Nederlandse wetgeving kent sancties als hier bedoeld.

Artikel 9

De hier genoemde gegevens kunnen zonder enig bezwaar jaarlijks aan het Internationaal Arbeidsbureau worden verstrekt.

De artikelen 10 tot en met 14 behoren tot deel III, dat door Nederland niet aanvaard zal worden. Zij gaan van de gedachte uit, dat niet kosteloze arbeidsbemiddeling, zowel met als zonder winstoogmerk, in stand zal blijven en slechts aan bepaalde regels zal worden onderworpen. Daar dit deel door Nederland niet aanvaard zal worden, behoeven deze artikelen geen nadere toelichting, te meer, waar aanvaarding van deel III door een Lid, dat deel II aanvaard heeft, uitgesloten is.

De overige artikelen — verschillende bepalingen en slotbepalingen — zijn de gebruikelijke in internationale arbeidsverdragen voorkomende artikelen. Zij behoeven evenmin te worden toegelicht.

In verband met het bepaalde in artikel 35, lid 4, van het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie heeft de eerste ondergetekende het onderhavige verdrag aan de Minister voor Uniezaken en Overzeese Rijksdelen doen toekomen met het verzoek het ter kennis van de Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen te brengen.

De Minister van Sociale Zaken,

A. M. JOEKES.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

W. DREES.

2060 12

ONTWERP VAN WET

WIJ JULIANA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het op 1 Juli 1949 te Genève door de Internationale Arbeidsconferentie in haar twee en dertigste zitting aangenomen Verdrag betreffende migrerende arbeiders (herzien), 1949, alvorens te kunnen worden bekrachtigd, ingevolge artikel 60, lid 2, der Grondwet, de goedkeuring der Staten-Generaal behoeft;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Enig artikel

Het op 1 Juli 1949 te Genève door de Internationale Arbeidsconferentie in haar twee en dertigste zitting aangenomen Verdrag betreffende migrerende arbeiders (herzien), 1949, waarvan de Engelse en de Franse tekst, alsmede een Nederlandse vertaling, in afdruk nevens deze wet zijn gevoegd, wordt goedgekeurd.

Lasten en bevelen, dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst, en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Sociale Zaken,

De Minister van Buitenlandse Zaken,