

Goedkeuring van het op 7 juni 1956 te 's-Gravenhage ondertekend Arbeidsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen deel

In 1948 besloten de Regeringen van de Beneluxlanden de mogelijkheid te onderzoeken, tussen de drie landen een gemeenschappelijke arbeidsmarkt in te stellen. Dit besluit werd ingegeven door het geleidelijk groeiend besef, dat nauwe samenwerking op sociaal-economisch gebied tussen de Benelux-Staten de voorkeur moet hebben boven in hoofdzaak nationaal gerichte beleidvoeringen. De instelling van een gemeenschappelijke arbeidsmarkt, waarin het beginsel van een vrij verkeer van arbeidskrachten zou worden aanvaard, zou bovendien een noodzakelijk complement vormen van de destijds voorgenomen en inmiddels tot stand gekomen Benelux Economische Unie, waartoe de Regeringen in beginsel bij de op 5 september 1944 te Londen ondertekende Douane-Unie hadden besloten.

De tot dusverre geldende Arbeids- en Vestigingsverdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België van 20 februari 1933 (*Stb.* 1936, 83) en tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg van 1 april 1933 (*Stb.* 1937, 21) en het Arbeidsverdrag, in 1926 tussen België en Luxemburg gesloten, beantwoordden niet langer aan deze zich wijzigende opvattingen. De grondslag van deze verdragen wordt gevormd door het beginsel van nationale bescherming. De tewerkstelling van onderdanen van de andere partij is onderworpen aan de afgifte van een werkvergunning. De verlening daarvan is afhankelijk van de toestand van de nationale arbeidsmarkt.

Om tot instelling van een gemeenschappelijke arbeidsmarkt te komen, was het noodzakelijk, dat een aantal onderwerpen, zoals de structuur van de betrokken arbeidsmarkten, de werkwijze en de samenstelling van de arbeidsbemiddelingsinstituten en de classificatie van de beroepen in de drie landen, in studie zou worden genomen. De uitslag van dit onderzoek leidde ertoe, dat in 1953 een concept-Arbeidsverdrag tot stand kwam, over de inhoud waarvan tussen de Regeringen overeenstemming werd bereikt, behoudens ten aanzien van een belangrijk principieel onderdeel. Verschil van inzicht bleef namelijk bestaan omtrent de vraag, of het beginsel van het vrije verkeer van arbeidskrachten zonder beperking in het verdrag zou moeten worden erkend, dan wel of afwijkingen van dit beginsel, zij het in bijzondere omstandigheden, in verband met de toestand van de betrokken arbeidsmarkten toch mogelijk moesten blijven. Uiteindelijk werd als compromis aanvaard, dat de stand van de arbeidsmarkten invloed kan hebben op de tewerkstelling van werknemers onderdanen der andere partijen. In dit geval kunnen echter eerst beperkende maatregelen worden genomen, nadat onderling overleg tussen de partijen daarover overeenstemming zal hebben opgeleverd. Bovendien wordt de mogelijkheid om van het beginsel van een vrij verkeer van arbeidskrachten af te wijken, slechts voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag toegekend. Bij de behandeling der artikelen van het verdrag wordt op dit punt nog nader ingegaan.

Het verdrag stelt de gemeenschappelijke arbeidsmarkt in. Het erkent het beginsel van een vrij verkeer van arbeidskrachten, als gevolg waarvan de werkvergunningstelsels komen te vervallen. Een aantal voorzieningen wordt getroffen, welke ten

doel hebben de instelling van de gemeenschappelijke arbeidsmarkt harmonisch te doen geschieden en het evenwicht op de gemeenschappelijke arbeidsmarkt te handhaven of te bevorderen. Zo zullen de partijen ernaar streven tekorten aan en overschotten van arbeidskrachten te compenseren (artikel 5). De administraties zullen elkander daartoe voortdurend op de hoogte houden van de stand en de ontwikkeling van hun nationale arbeidsmarkt (artikel 4). Ook zal er een commissie van advies worden ingesteld, welke zo nodig herziening of uitbreiding van de bepalingen van het verdrag zal kunnen voorstellen.

In het verdrag ontbreekt een regeling voor het verkeer van „grensarbeiders”. Bij een gemeenschappelijke arbeidsmarkt past het begrip „grensarbeider” niet en bestaat aan een dergelijke regeling ook geen behoefte meer.

Het Arbeidsverdrag zal in de plaats treden van de Vestigings- en Arbeidsverdragen, waarvan reeds eerder melding is gemaakt, voor zover althans deze verdragen betrekking hebben op werknemers, die arbeid in loondienst verrichten. Daar het uitgangspunt van deze verdragen — nationale bescherming — geheel tegengesteld is aan dat van het Arbeidsverdrag — een gelijkgericht, gecoördineerd arbeidsmarktbeleid —, kunnen de verdragsbepalingen onderling niet worden vergeleken.

Bij de ondertekening van het Arbeidsverdrag werd besloten, dat het niet van kracht zou worden vóórdat het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, waarmede het zo nauw verbonden is, in werking zou zijn getreden. Deze datum viel toen nog niet vast te stellen, doch anderzijds werd de behoefte gevoeld om, mede in verband met de ontwikkeling van de betrokken arbeidsmarkten, het beginsel van een vrij verkeer van arbeidskrachten tenminste in beperkte omvang spoedig te verwezenlijken; daarom werd tevens besloten, een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om aan deze behoefte tegemoet te komen. Op 20 maart 1957 werd daarop een Interim-Arbeidsakkoord gesloten. (*Trb.* 1957, 58; zie ook Bijl. *Handelingen II* — 4929, nr. 1.) Een aantal bepalingen van het Arbeidsverdrag is opgenomen in het Interim-Akkoord. Zo zijn de in een der beide andere landen arbeidende werknemersonderdanen van de partijen niet meer verplicht werkvergunningen te bezitten. Tevens wordt in een enkele bepaling een basis tot samenwerking tussen de arbeidsbemiddelingsorganen gelegd, zodat bij de inwerkingtreding van het Arbeidsverdrag hiermede reeds een aanvang kan zijn gemaakt. Het stemt de ondergetekenden tot voldoening te kunnen mededelen, dat tussen de arbeidsbureaus, met name die, welke in de grenszones zijn gelegen, intensieve contacten zijn ontstaan. Met betrekking tot het opstellen van een efficiënt landelijk compensatiestelsel zijn thans nog besprekingen gaande. Ofschoon het nog te vroeg is om concrete resultaten te kunnen vermelden, mag toch wel worden gesteld, dat de verwachting gegrond lijkt, dat de samenwerking tussen de arbeidsbureaus van de drie Beneluxlanden zal groeien tot een behoorlijke coördinatie van het arbeidsmarktbeleid.

Door de inwerkingtreding van het Arbeidsverdrag zal het Interim-Akkoord, dat als een overgangsregeling is bedoeld, vervallen.

Ten slotte zij de aandacht erop gevestigd, dat de drie Regeringen het wenselijk hebben geoordeeld, gedurende de werking

van de Benelux Economische Unie een duidelijk verband te leggen tussen het Unie-Verdrag en het Arbeidsverdrag. Hieraan is uitvoering gegeven door artikel 60 van het Unie-Verdrag juncto artikel 3, eerste lid, van het Uitvoeringsprotocol, behorende bij dat verdrag. Ook ten aanzien van een geschillenregeling wordt in het Arbeidsverdrag verwezen naar de regeling, zoals deze in artikel 3, tweede lid, van het Uitvoeringsprotocol, behorende bij het Unie-Verdrag, nader is vastgesteld. Ten aanzien van de voorlopige uitzonderingen op het beginsel van de gemeenschappelijke arbeidsmarkt is daarbij de volgende regeling getroffen.

Artikel 3 van het Arbeidsverdrag is bij artikel 14, sub 1, van genoemd Uitvoeringsprotocol geschorst voor de duur van de Economische Unie. In artikel 7 van de bij het Unie-Verdrag behorende overgangsovereenkomst is evenwel een bepaling opgenomen van gelijke strekking als artikel 3 van het Arbeidsverdrag met een tijdelijke werkingsduur van ten hoogste 5 jaar na de inwerkingtreding van het Unie-Verdrag. De uitzondering ten aanzien van de schepelingen, welke in het tweede bij het verdrag gevoegde protocol voorkomt, is in artikel 8 van genoemde overgangsovereenkomst overgenomen, met de bepaling, dat ook voor deze uitzondering een termijn geldt van ten hoogste 5 jaar. In verband daarmee komt het Protocol bij het Arbeidsverdrag inzake de schepelingen ingevolge artikel 12, sub 25, van het Uitvoeringsprotocol te vervallen.

Artikelsgewijze toelichting

Na het voorgaande moge met het volgende worden volstaan ter toelichting van enige afzonderlijke artikelen.

Artikel 1. Dit artikel definieert het begrip „werknemer” in de zin van het verdrag, waardoor de werkingsfeer van het verdrag wordt bepaald.

Uitdrukkelijk is gesteld, dat leerlingen en stagiaires met werknemers zijn gelijkgesteld. Het spreekt vanzelf, dat ook deze arbeidskrachten dienen deel te hebben aan de voorrechten van de gemeenschappelijke arbeidsmarkt.

Artikel 2. In dit artikel is een der belangrijkste bepalingen van het verdrag vervat. Zowel het aanbieden als het aanvaarden van werk geschiedt voor onderdanen van de Benelux-Staten op voet van gelijkheid, zonder dat de stand van de arbeidsmarkt daarop een beperkende invloed zal kunnen uitoefenen. De verplichting tot het aanvragen en het bezitten van arbeidsvergunningen wordt uitdrukkelijk afgeschaft. In het artikel wordt gesproken van een arbeidskaart en een arbeidsvergunning. Deze opsomming is nodig, omdat België een z.g. dubbel werkvergunningstelsel kent. Niet alleen de werkgever, die een buitenlandse werknemer in dienst wil nemen, moet een arbeidskaart aanvragen, doch ook de buitenlandse werknemer moet in het bezit zijn van een vergunning. Ten einde te doen uitkomen, dat beide zullen worden afgeschaft, zijn de twee vergunningen in het artikel genoemd. Deze bepaling, en daarmee het gehele verdrag, is uiteraard niet van toepassing verklaard op personen, die op grond van justitiële of politieke overwegingen of om redenen betreffende de volksgezondheid als ongewenst worden beschouwd.

Artikel 3. Zoals in het algemene deel reeds is opgemerkt, houdt dit artikel een beperking in van het elders in het verdrag erkende beginsel van gelijkheid tussen de werknemers onderdanen van de Benelux-Staten. Van Nederlandse zijde is tegen dit artikel bezwaar gemaakt. Niet alleen vormt het artikel een negatief element in de structuur van het verdrag en komt het zelfs in strijd met het algemene beginsel, dat aan het verdrag ten grondslag ligt, nl. de opheffing van op nationale overwegingen vastgestelde beletselen met betrekking tot de tewerkstelling van arbeidskrachten, doch het strijdt ook met de in het verdrag voorziene positieve middelen, welke kunnen worden aangewend, indien de in het artikel genoemde omstandigheden zich zouden voordoen. Als zodanig kunnen worden genoemd een gelijkgericht arbeidsmarktbeleid en actieve bemiddeling, welke is gericht op het in evenwicht houden van de arbeids-

markt. Daar de Beneluxpartners, met name Luxemburg, echter vasthielden aan de wens om de beperking van artikel 3 vast te leggen, is de bepaling in de huidige vorm opgenomen. Tegelijkertijd evenwel is bij Protocol van ondertekening vastgesteld, dat artikel 3 slechts een tijdelijke werking zal hebben. Intussen behoeft een lichtvaardige toepassing van het artikel niet al te zeer te worden gevreesd: de in het artikel genoemde maatregelen kunnen eerst worden genomen, nadat onderlinge overeenstemming tussen de partijen zal zijn bereikt.

Door het gebruik van de woorden „worden tewerkgesteld” in het eerste lid is tot uitdrukking gebracht, dat de beperkende maatregelen geen terugwerkende kracht kunnen bezitten, zodat zij geen gevolgen zullen hebben voor reeds tewerkgestelde arbeidskrachten. Voorts bepaalt nog de tweede alinea, dat de partijen de nadelen voor hen, op wie de maatregelen van toepassing zullen zijn, zoveel mogelijk zullen beperken.

Artikelen 4, 5 en 6. Deze artikelen geven de wegen aan, waarlangs de administraties en met name de arbeidsbureaus kunnen komen tot een behoorlijke en intensieve samenwerking.

Artikel 12. Krachtens dit artikel kunnen op overtredingen van de bepalingen van het verdrag ook strafrechtelijk sancties worden gesteld. De sancties kunnen b.v. betreffen het niet nakomen van bepalingen van de artikelen 8 en 9 inzake loonen andere arbeidsvoorwaarden. De aard van deze eventueel te treffen sancties zal in elke nationale wetgeving afzonderlijk worden vastgesteld.

Artikel 13. Mocht over de toepassing van de bepalingen van het Arbeidsverdrag tussen de partijen verschil van mening ontstaan of mochten bij de uitvoering problemen rijzen, dan ligt hier een taak voor de bij dit artikel ingestelde Gemengde Commissie van Advies. Ingevolge het bepaalde in artikel 3, derde lid, van het Uitvoeringsprotocol bij het Unie-Verdrag hebben de voorzitters van de nationale delegaties bij de Commissie voor Sociale Vraagstukken, voorzien in artikel 28 van laatstgenoemd verdrag, zitting in de onderhavige Gemengde Commissie, dan wel doen zij zich daarin vertegenwoordigen.

Eerst indien niet langs administratieve weg, met inschakeling van de Gemengde Commissie van Advies, een oplossing voor gerezen verschillen blijkt te kunnen worden gevonden, vindt de procedure toepassing, welke wordt bedoeld in artikel 15 en welke voor de duur van de Economische Unie in artikel 3, tweede lid, van het genoemde Uitvoeringsprotocol nader is aangeduid.

Artikel 15. In het Arbeidsverdrag is niet een eigen geschillenregeling opgenomen, doch is volstaan met een verwijzing naar een tussen de partijen overeen te komen regeling. Deze figuur is met opzet gekozen om het mogelijk te maken, dat langs deze weg de geschillenregeling, welke in het Unie-Verdrag tot stand zou worden gebracht, mede van toepassing zou worden verklaard ten aanzien van geschillen, voortspruitende uit de toepassing van het Arbeidsverdrag. Aan deze gedachte is inmiddels gevolg gegeven bij artikel 3, tweede lid, van het Uitvoeringsprotocol.

Artikel 18. Dit artikel regelt de mogelijkheid en de wijze van opzegging. Intussen is dit artikel bij artikel 14, sub 1, van het Uitvoeringsprotocol voor de duur van de Economische Unie geschorst op grond van de overweging, dat opzegging zonder meer van het Arbeidsverdrag gedurende de Economische Unie niet juist geacht kan worden, daar het verdrag immers de wijze van uitvoering bepaalt van artikel 60 van het Unie-Verdrag.

Artikel 19. Dit artikel laat het tijdstip van bekrachtiging en het daarvan afhankende tijdstip van in werking treden van het verdrag vrij. Ten aanzien van dit artikel is echter in een bij het verdrag gevoegd Protocol van ondertekening nader bepaald, dat de partijen alle maatregelen zullen treffen, opdat het Arbeidsverdrag van kracht zal worden uiterlijk op de datum van de inwerkingtreding van het Unie-Verdrag.

Bij het verdrag zijn, zoals reeds hiervóór is vermeld, twee protocollen gevoegd. Het eerste, het Protocol van onderteekening, bevat twee gedeelten. Het eerste deel stelt de tijdelijkheid van artikel 3 van het verdrag uitdrukkelijk vast; het tweede bepaalt, in aanvulling op artikel 19, de datum van inwerkingtreding nader. Het tweede protocol verklaart het verdrag voorlopig niet van toepassing op schepelingen. Ten aanzien van deze beroepsbeoefenaren dienen de nationale wetgevingen, die zeer van elkander afwijken, nog nader te worden bestudeerd. Dit protocol behoeft niet de goedkeuring der Staten-Generaal,

omdat het behoort tot de categorie, bedoeld in artikel 62, 1ste lid, onder *d*, van de Grondwet.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

J. G. SUURHOFF.

De Minister van Buitenlandse Zaken a. i.,

W. DREES.