

Zitting 1979–1980

16 075 (R 1142)

**Goedkeuring van het op 24 november 1977 te Straatsburg ondertekende Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers (Trb. 1978, 70), alsmede van artikel 19, achtste en tiende lid van het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest (Trb. 1962, 3; 1963, 90)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inleiding**

Het Europese Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers kwam in mei 1977 te Straatsburg tot stand, nadat het Comité van Ministers van de Raad van Europa in 1966 opdracht had gegeven tot het opstellen van een dergelijke overeenkomst. Voor het formuleren van de tekst van dit verdrag werd een Gemengd Comité in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van twee Commissies van de Raad van Europa. Bij de werkzaamheden waren waarnemers van de Internationale Arbeidsorganisatie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Europese Economische Gemeenschap aanwezig, terwijl advies werd ingewonnen van internationale werkgevers- en werknemersorganisaties.

In 1971 bracht de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, op verzoek van het Comité van Ministers, advies uit over het door het Gemengd Comité opgestelde ontwerp, waarna het werd bijgesteld. Sinds mei 1971 heeft het Comité van Ministers herhaaldelijk over het ontwerp vergaderd, hetgeen pas in mei 1977 tot een positief besluit heeft geleid. Op 24 november 1977 werd het verdrag voor ondertekening opengesteld en ondertekend door regeringsvertegenwoordigers van de Bondsrepubliek Duitsland, Griekenland, Luxemburg, Portugal, Spanje, Turkije, Zweden en het Koninkrijk der Nederlanden.

Dat het opstellen van een uiteindelijk aanvaardbare tekst zoveel jaren heeft geduurd, is enerzijds toe te schrijven aan de aanvankelijk diepgaande meningsverschillen ten aanzien van de inhoud van het verdrag, anderzijds aan het ontbreken van een referentiekader zoals in de EEG wordt geboden door de artikelen 48, 49 en 51 van het Verdrag van Rome. Van Nederlandse zijde is actief deelgenomen aan de voorbereiding van het verdrag: herhaaldelijk zijn initiatieven ontplooid, die er met name op waren gericht een tekst te verkrijgen die door alle betrokken landen zou kunnen worden onderschreven. Daarbij werd overwogen, dat de belangen van migrerende werknemers bepaald niet zouden zijn gediend met verdragsartikelen die niet zouden kunnen worden aanvaard door zowel de emigratie- als de immigratielanden.

**Het verdrag**

De opzet van dit verdrag was om een regeling van minimumnormen op te stellen, die een aanvulling zou vormen op bestaande wettelijke regelingen in de landen van tewerkstelling en bilaterale (wervings)overeenkomsten. De

artikelen 31 en 32 van het verdrag garanderen dat het verdrag zodanig wordt uitgelegd, dat migrerende werknemers en hun familieleden die behandeling genieten, die het meest gunstig is, hetzij uit de nationale wetgeving, hetzij uit bilaterale of multilaterale overeenkomsten. De bepalingen van dit verdrag laten derhalve onder andere de gunstiger EEG-regelingen op het terrein van het toelatingsbeleid van werknemers die onderdaan zijn van een EEG-lid-staat, onverlet. Toetreding tot dit verdrag is overigens slechts mogelijk voor lid-staten van de Raad van Europa.

Aangetekend wordt, dat de voorbereiding van de verdragstekst aanving in een tijd, waarin nog een duidelijk actief wervingsbeleid werd gevoerd. De aard van de migratie is momenteel gewijzigd van een arbeids- naar gezinsmigratie. De toename van het aantal gezinsherenigingen en de aanmerkelijk toegenomen verblijfsduur van de migranten alhier vergroten de noodzaak de rechtspositie van de migrant veilig te stellen.

Bij het partij worden bij dit verdrag, verplichten partijen zich krachtens artikel 36, eerste lid, tot aanvaarding zonder enige voorbehoud van negen met name genoemde artikelen. Deze artikelen zijn:

- artikel 4: recht om het land te verlaten – recht op toelating – administratieve formaliteiten;
- artikel 8: werkvergunning;
- artikel 9: verblijfsvergunning;
- artikel 12: gezinshereniging;
- artikel 16: arbeidsvoorwaarden;
- artikel 17: overmaking van spaargelden;
- artikel 20: arbeidsongevallen en beroepsziekten – arbeidshygiëne;
- artikel 25: nieuwe tewerkstelling;
- artikel 26.: beroep op rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten van de ontvangende staat.

Voor ten hoogste negen van de overige artikelen mag een verdragsluitende partij voorbehouden maken. De Nederlandse wetgeving en het op basis daarvan gevoerde beleid voldoen reeds aan het merendeel van de verdragsbepalingen. Ten aanzien van een drietal bepalingen (artikelen 7, 11 en 14) achten wij echter een voorbehoud noodzakelijk. Ter uitvoering van enkele andere bepalingen dient een wettelijke voorziening te worden getroffen alvorens tot bekrachtiging kan worden overgegaan. Op een en ander wordt in de artikelsgewijze toelichting ingegaan.

In artikel 34 is vastgelegd, dat het verdrag in werking treedt, nadat vijf lid-staten van de Raad van Europa het verdrag hebben bekrachtigd. Na inwerkingtreding van het verdrag is Nederland gehouden tot toepassing van alle door het Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurde verdragsartikelen op de in artikel 1 van het verdrag bedoelde onderdanen van een andere lid-staat die het verdrag heeft bekrachtigd, ongeacht de door deze lid-staat gemaakte voorbehouden. Een andere lid-staat die het verdrag heeft bekrachtigd is, na inwerkingtreding van het verdrag, gehouden tot toepassing van alle door hem goedgekeurde verdragsartikelen op Nederlandse onderdanen die onder de omschrijving van artikel 1 van het verdrag vallen. Het verdrag heeft dus niet een volledig wederkerige werking.

De vraag zou kunnen rijzen of er bij dit verdrag sprake is van rechtstreekse werking. Zoals bekend bevat artikel 65 van de Grondwet de erkenning dat verdragsbepalingen toepasbaar kunnen zijn zonder tussenkomst van de nationale wetgever. De criteria voor de, door de rechter te beantwoorden vraag, of verdragsbepalingen «naar de inhoud een ieder kunnen verbinden» vormen volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad de aard en inhoud van de bepaling, alsmede de formulering daarvan, terwijl ook de bedoelingen van de verdragsopstellers een aanwijzing kunnen vormen. Naar aanleiding van het laatstgenoemde criterium merken ondergetekenden op dat bij de totstandkoming van het verdrag de vraag of bepalingen ervan rechtstreekse werking hebben, niet aan de orde is geweest. Zij zijn er vervolgens bij de voorbereiding van de goedkeuringswet van uitgegaan dat het verdrag geen rechtstreekse werking heeft. Aangezien het hier echter een kwestie betreft die door de rechter dient te worden beslist, menen de ondergetekenden dat

zij met deze opmerkingen kunnen volstaan en zich verder niet hoeven te be-  
geven in uitspraken over de vraag of aan bepaalde artikelen of onderdelen  
daarvan al dan niet rechtstreekse werking kan worden ontleend.

De regering van de Nederlandse Antillen houdt de toetreding te zijner tijd  
van de Nederlandse Antillen tot het verdrag in verband met nadere bestude-  
ring van het vraagstuk van migrerende werknemers van Europa vooralsnog  
in beraad. Derhalve zal, hoewel thans de goedkeuring voor het gehele Kon-  
inkrijk wordt gevraagd, voorshands het verdrag, voor wat het Koninkrijk  
betreft, alleen voor Nederland worden bekrachtigd.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1. Begripsomschrijving*

Blijkens dit artikel is het verdrag slechts van toepassing op die onderda-  
nen van verdragsluitende partijen die van een andere verdragsluitende par-  
tij toestemming hebben gekregen om op haar grondgebied te verblijven om  
aldaar arbeid in loondienst te gaan verrichten.

Uit de definitie blijkt, dat onder de term «migrerende werknemer» niet be-  
grepen zijn: oud-studenten die na afloop van hun studie in het gastland wil-  
len blijven om werk te zoeken, tenzij zij gemachtigd zijn in dat land verblijf te  
houden ten einde arbeid te gaan verrichten.

In het tweede lid is bepaald welke categorieën migrerende werknemers  
niet onder de toepassing van het verdrag vallen.

#### *Artikel 2. Vormen en werving*

Het eerste lid van dit artikel onderscheidt als vormen van werving de wer-  
ving middels een op naam gestelde aanvraag en de werving middels een  
niet op naam gestelde aanvraag. In het laatste geval dient de werving – waar  
mogelijk – via een officieel wervingsorgaan plaats te vinden.

Nederland heeft met die landen waaruit in het verleden grotere aantallen  
buitenlandse werknemers werden geworven, bilaterale wervingsovereen-  
komsten gesloten die voorzien in deze werving via officiële instanties. Voor  
wat betreft de lid-staten van de Raad van Europa zijn dergelijke bilaterale  
overeenkomsten gesloten met Griekenland, Italië, Portugal, Spanje en Tur-  
kije. In aansluiting hierop houdt artikel 8, tweede lid, onder a en b, van de  
Wet arbeid buitenlandse werknemers in, dat in de regel slechts ten aanzien  
van buitenlandse werknemers die op basis van de in deze wervingsovereen-  
komsten neergelegde procedure naar Nederland komen een tewerkstel-  
lingsvergunning zal worden verleend. Hiermede wordt tevens een artikel 2,  
eerste lid, van het nu aan de orde zijnde verdrag voldaan.

Het tweede lid van artikel 2 houdt in dat, ingeval geworven wordt via een  
officieel orgaan, de met de werving samenhangende administratiekosten  
niet ten laste mogen komen van de migrerende werknemer. Dit is thans  
reeds praktijk.

#### *Artikel 3. Medisch onderzoek en onderzoek naar vakbekwaamheid*

Dit artikel sluit niet uit, dat migrerende werknemers in de ontvangende  
staat aan een medische herkeuring worden onderworpen. Door Nederland  
wordt bij voorbeeld ten aanzien van onderdanen van sommige lid-staten  
van de Raad van Europa, om redenen van volksgezondheid, thans nog  
steeds als één van de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsver-  
gunning, een gunstige uitslag op een tuberculose-onderzoek van de adem-  
halingsorganen vereist.

#### *Artikel 4. Recht om het land te verlaten – recht op toelating – administratieve formaliteiten*

Om in Nederland arbeid in loondienst te kunnen gaan verrichten dient de  
migrerende werknemer aan een aantal toelatingseisen te voldoen. Voor de

eerste binnenkomst in Nederland, dat wil zeggen de grensoverschrijding, is een geldig paspoort vereist, voor onderdanen van bepaalde lid-staten van de Raad van Europa voorzien van een zogenaamde machtiging tot voorlopig verblijf (momenteel zijn hiertoe verplicht onderdanen van de volgende Raad van Europa-lid-staten: Griekenland, Turkije, Spanje, Portugal, Malta en Cyprus). Voor EEG-onderdanen is een geldige identiteitskaart voldoende om toegelaten te worden.

Aan de verdragsluitende partijen is in het tweede lid nadrukkelijk de bevoegdheid voorbehouden toelating te weigeren om redenen van staatsveiligheid, openbare orde, volksgezondheid of goede zeden; om dezelfde redenen kan ook het in het eerste lid vermelde recht om het grondgebied te verlaten worden ontzegd aan eigen onderdanen van een verdragsluitende partij.

#### *Artikel 5. Formaliteiten en procedure betreffende het arbeidscontract*

In dit artikel is neergelegd dat aan een migrerende werknemer een arbeidscontract of aanbod van werk moet worden verschaft dat is gesteld in een taal die hetzij gangbaar is in zijn land van herkomst, hetzij gangbaar is in het ontvangende land, i.c. Nederland. In geval kan werving via een officieel orgaan zijn beide talen verplicht.

Artikel 6, tweede lid, van de Wet arbeid buitenlandse werknemers kent de mogelijkheid dat aan een tewerkstellingsvergunning voorschriften worden verbonden met betrekking tot de vorm waarin de arbeidsovereenkomst met een buitenlandse werknemer moet worden gegoten. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt door in deze vergunning het voorschrift op te nemen dat het arbeidscontract mede moet worden gesteld in een voor de buitenlander begrijpelijk taal. De met het oog hierop krachtens artikel 6 van de wet vereiste algemene maatregel van bestuur is inmiddels vastgesteld (Koninklijk besluit van 25 oktober 1979, Stb. 575).

Krachtens de bilaterale wervingsovereenkomsten dient thans reeds bij werving via officiële wervingsorganen aan de migrerende werknemer voor zijn vertrek uit het land van herkomst een arbeidscontract ter tekening te worden voorgelegd dat is opgesteld zowel in de Nederlandse taal als in een in het land van herkomst gangbare taal.

#### *Artikel 6. Inlichtingen*

Tijdens de werving worden door de wervingsambtenaren zoveel mogelijk inlichtingen aan de toekomstige buitenlandse werknemers verstrekt omtrent de te verrichten werkzaamheden, de salariering, de sociale zekerheid, de huisvesting, enz.

In vele gevallen zal een vertegenwoordiger van het bedrijf waar men te werk wordt gesteld, nog nadere gegevens verstrekken.

Voorts worden de betrokken werknemers uitvoerig door de wervingsambtenaar voorgelicht omtrent de levensomstandigheden in Nederland, in de taal van de meeste wervingslanden zijn voorlichtingsbrochures opgesteld waarvan de kosten door Nederland worden gedragen en die aan de aspirant-migranten tijdens de werving worden uitgereikt. Zij bevatten uitgebreide algemene informatie over Nederland.

#### *Artikel 7. Reis*

Alle kosten van de werving, waaronder de reiskosten, worden door de werkgever vergoed.

De in het derde lid neergelegde materie valt, voor wat de invoerrechten betreft, onder de exclusieve competentie van de Europese Gemeenschappen. Het is aan de Europese Gemeenschappen voorbehouden nadere regelingen op het terrein van de vrijstelling van invoerrechten uit te werken. Dit heeft ten gevolge, dat Nederland niet bevoegd is dit onderdeel zelfstandig te

ratificeren. Het om deze reden met betrekking tot dit onderdeel geformuleerde voorbehoud heeft echter geen materiële consequenties, aangezien de Nederlandse wetgeving voorziet in een vrijstelling van invoerrechten bij de invoer van de in dit lid bedoelde goederen. Wat de overige heffingen bij invoer betreft, is de bepaling in overeenstemming met het Nederlandse beleid inzake de vrijstellingen bij invoer van de in dit lid bedoelde personen.

#### *Artikel 8. Werkvergunning*

Dit artikel regelt de afgifte van werkvergunningen. Het eerste lid geeft als algemeen uitgangspunt dat de voorwaarden welke gelden voor de afgifte en verlenging van werkvergunningen door de nationale wetgeving worden bepaald. Het tweede en derde lid stelt echter een tweetal eisen waaraan deze wetgeving zal moeten voldoen. Het tweede lid verzet zich tegen een wettelijk stelsel dat een buitenlandse werknemer ertoe verplicht gedurende langere tijd bij een en dezelfde werkgever of op dezelfde plaats te blijven werken; een zodanige verplichting mag ten hoogste gedurende het eerste jaar na binnenkomst gelden. Het derde lid bepaalt dat werkvergunningen in de regel voor ten minste één jaar geldig moeten zijn, daarbij in bijzondere gevallen uitzonderingen op deze algemene regel open latende.

De Nederlandse wetgeving (de Wet arbeid buitenlandse werknemers) voldoet aan de in het tweede lid gestelde eis. Weliswaar stelt deze wetgeving de eis van een tewerkstellingsvergunning alvorens een buitenlandse werknemer in een Nederlandse onderneming arbeid mag verrichten, doch het staat deze buitenlander vrij om gedurende de looptijd van een eenmaal afgegeven vergunning van werkgever te veranderen. Uiteraard zal de arbeidsplaats bij de nieuwe werkgever wel van dien aard moeten zijn dat hiervoor een nieuwe tewerkstellingsvergunning kan worden verleend. Aan het derde lid wordt eveneens voldaan. Onder de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen was het praktijk dat arbeidsvergunningen in de regel voor één jaar werden afgegeven, en, indien de arbeidsverhouding met de betrokken werkgever voortduurde, ook steeds met één jaar werden verlengd. De op 1 november 1979 in werking getreden Wet arbeid buitenlandse werknemers versoepelt een en ander nog verder, aangezien hieraan het uitgangspunt ten grondslag ligt dat een tewerkstellingsvergunning in de regel voor onbepaalde tijd wordt verleend.

#### *Artikel 9. Verblijfsvergunning*

Het tweede lid van dit artikel koppelt de duur van de verblijfsvergunning aan de geldigheidsduur van de werkvergunning. Er kunnen echter factoren zijn die de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning mede bepalen. Met name gelet op de geldigheidsduur van het paspoort zal het nodig kunnen zijn, de verblijfsvergunning te verlenen voor een kortere duur dan die van de werkvergunning. Daartoe laten de woorden «in het algemeen» de mogelijkheid.

In Nederland wordt de verblijfsvergunning in het algemeen verleend of verlengd voor de duur van één jaar – behalve ten aanzien van begunstigde EEG-onderdanen – ook wanneer de werkvergunning voor onbepaalde tijd is verleend. Na vijf jaar kan verlenging van de verblijfsvergunning worden verleend met vijf jaar tegelijk.

Met de strekking van het vierde lid is het Nederlandse beleid ten aanzien van werkloos geworden migrerende werknemers geheel in overeenstemming. Bij onvrijwillige werkloosheid is het de migrerende werknemer toegestaan na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning nog twaalf maanden hier te lande te blijven ten einde nieuw werk te vinden. Hiertoe wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning met één jaar verlengd.

De in het vijfde lid opgenomen gronden voor de intrekking van de verblijfstitel komen in grote trekken overeen met de gronden voor beëindiging van het verblijf, opgenomen in de Vreemdelingenwet. Ten aanzien van de onder b

genoemde grond kan worden opgemerkt, dat zij slechts in exceptionele gevallen, namelijk indien er een gevaar voor de volksgezondheid bestaat, de rechtvaardiging vormt voor de intrekking van de vergunning tot verblijf. De weigering van de verlenging is niet in dit artikel geregeld. Het vijfde lid verplicht tot het garanderen van een daadwerkelijk beroepsrecht voor de migrerende werknemer tegen de intrekking van de verblijfsvergunning. In de mogelijkheid tot het aanwenden van rechtsmiddelen voorziet de Vreemdelingenwet reeds in ruime mate.

#### *Artikel 10. Opvang*

De migrerende werknemer en de leden van zijn gezin hebben recht op dienstverlening door de algemene welzijnsinstellingen. Voor zover en voor zolang deze niet in staat zijn voldoende aandacht te besteden aan de specifieke problemen van de migrerende werknemers, kunnen buitenlanders gebruik maken van categoriale welzijnsinstellingen, de zogeheten «Stichtingen Welzijn Buitenlanders». Met de term «gespecialiseerde sociale diensten» zoals genoemd in artikel 10, tweede lid, zijn de hierboven genoemde categoriale welzijnsinstellingen bedoeld.

#### *Artikel 11. Verhaal van bedragen verschuldigd uit hoofde van een onderhoudsplicht*

Naast artikel 32 van het verdrag, volgens hetwelk geldende of toekomstige bepalingen van bilaterale of multilaterale verdragen, die voor de justitiabelen gunstiger zijn, door dit verdrag onverlet worden gelaten, bepaalt het vierde lid van artikel 11 nog uitdrukkelijk voor gesloten of nog te sluiten verdragen die betrekking hebben op onderhoudsverplichtingen, dat deze door het nu aan de orde zijnde verdrag onverlet worden gelaten. Het gaat hierbij wat Nederland betreft met name om het verdrag van New York van 20 juni 1956 (Trb. 1957, 121) inzake het verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud en om de Haagse Verdragen van 24 oktober 1956 (Trb. 1956, 144 en 1959, 20) en 15 april 1958 (Trb. 1959, 187) nopens de wet op alimentatieverplichtingen jegens kinderen toepasselijk is respectievelijk nopens de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen over onderhoudsverplichtingen jegens kinderen.

Artikel 11 dient primair te worden bezien in het licht van het genoemde Verdrag van New York van 1956, welk verdrag voor Nederland op 30 augustus 1962 in werking is getreden. Dit verdrag en het nu goed te keuren Europees Verdrag behelzen namelijk beide het verhaal van gelden die verschuldigd zijn op grond van alimentatieverplichtingen ingeval de debiteur en de crediteur in kwestie niet in hetzelfde land woonachtig zijn.

De strekking van artikel 11 van dit verdrag is het bieden van een administratieve procedure die het mogelijk maakt de alimentatieverplichtingen tussen partijen die niet in hetzelfde land wonen, in der minne af te wikkelen. Het verdrag schrijft hiervoor een tweetal «instrumenten» voor, te weten een formulier en een nationale of regionale instantie die voor de verzending en de ontvangst van bedoeld formulier zou moeten zorg dragen.

Het eerste lid van artikel 11 geeft een omschrijving van de aard van de rechtsverhoudingen op grond waarvan alimentatieverplichtingen, waarvan het verhaal buitenslands door dit verdrag wordt geregeld, kunnen ontstaan. Deze omschrijving is overigens gelijk aan die van artikel 1 van het Haagse Verdrag van 2 oktober 1973 inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen over onderhoudsverplichtingen (Trb. 1974, 85), welk verdrag het hiervoor reeds genoemde van 15 april 1958 beoogt te vervangen en dat in juli 1979 ter goedkeuring is aangeboden. (Wetsontwerp 15 669 (R 1125).

Het tweede lid van artikel 11 schrijft een standaardformulier (dossier-type) voor, dat als uitwisselingsdocument tussen de verdragsluitende partijen dient te worden gebruikt, voor zover dit mogelijk is. In 1967 is dit formulier reeds door de Raad van Europa opgesteld. Dit formulier bestaat uit een vra-

genlijst in vier talen (Frans, Engels, Duits en Spaans) betreffende de personalia en financiële gegevens van partijen, aan de hand waarvan op eenduidige wijze de gegevens die benodigd zijn voor het vaststellen van de alimentatieverplichtingen, kunnen worden verzameld. Tot nu toe wordt echter in overleg met de meeste landen gebruik gemaakt van bilateraal afgesproken documenten. Enerzijds ligt het niet voor de hand de momenteel bestaande situatie in overeenstemming te achten met de tekst en de bedoeling van artikel 11, tweede lid, van het nu goed te keuren Europees Verdrag dat gebruik van bedoeld formulier, behoudens in die gevallen dat zulks niet mogelijk is, voorschrijft. Anderzijds lijkt het niet gewenst en ook minder efficiënt de tussen Nederland en andere landen gegroeide gebruiken te beëindigen door invoering van bedoeld standaardformulier. Het verdient daarom de voorkeur invoering van het standaardformulier alleen te doen plaatsvinden indien zulks met de betrokken verdragsluitende partij wordt overeengekomen. Aangezien dit zich niet verdraagt met het voorschrift van artikel 11, tweede lid, van dit verdrag, is een voorbehoud ter zake noodzakelijk. Artikel 36 van het verdrag biedt daartoe de mogelijkheid. Dit voorbehoud voorziet tevens in de mogelijkheid dat de Minister van Justitie tot gebruikmaking van bedoeld formulier besluit.

Genoemd Verdrag van New York van 1956 voorziet in artikel 2, eerste en tweede lid, in het aanwijzen van één of meer verzendende instantie(s) en in één ontvangende instantie per land voor de uitwisseling van stukken die in het kader van het alimentatieverhaal volgens dat verdrag moeten worden gebezigd. Als verzendende en als ontvangende instantie is bij Koninklijk besluit van 28 februari 1962 (Stb. 58) (artikelen 2 en 3) voor Nederland aangewezen de Raad voor de Kinderbescherming te 's-Gravenhage. Artikel 2 van het Verdrag van New York van 1956 correspondeert met het derde lid van artikel 11 van het nu ter goedkeuring voorgelegde Europees Verdrag, zij het dat dit bepaalt dat één uitwisselingsinstantie (autorité unique), zowel verzendend als ontvangend, dient te worden aangewezen. Nu Nederland reeds in het kader van genoemd Verdrag van New York van 1956 tot het aanwijzen van één zodanige instantie is overgegaan, ligt het voor de hand ook hier de Raad voor de Kinderbescherming te 's-Gravenhage aan te wijzen als de instantie die in het kader van dit verdrag belast is met het ontvangen en verzenden van de aanvragen om onderhoud.

Aangezien naast Nederland reeds 15 van de 21 lid-staten van de Raad van Europa (die uit dien hoofde partij bij dit verdrag zouden kunnen worden) zijn toegetreden tot genoemd Verdrag van New York van 1956, zal dit Europees Verdrag overigens slechts van belang zijn in de relatie van Nederland met de overige vijf lid-staten, te weten: IJsland, Ierland, Malta, Cyprus en Liechtenstein, althans voor zover deze landen toetreden tot dit verdrag.

#### *Artikel 12. Gezinshereniging*

Het Nederlandse beleid ten aanzien van gezinshereniging, inhoudend, dat de migrerende werknemer die op wettige wijze is tewerkgesteld en over normale woonruimte voor zijn gezin beschikt, na 12 maanden toestemming krijgt voor gezinshereniging, is in overeenstemming met het in het eerste lid bepaalde. Voor wat betreft het in het tweede lid gestelde, namelijk dat een verdragsluitende partij de gezinshereniging bovendien afhankelijk kan stellen van de voorwaarde, dat de migrerende werknemer beschikt over vaste middelen van bestaan, voldoende om te voorzien in de behoeften van zijn gezin, wordt vermeld, dat in Nederland de voorwaarde geldt, dat de migrerende werknemer uitzicht heeft op een arbeidsaanbod van ten minste nog één jaar. Derhalve zal de Nederlandse Regering een verklaring als in het tweede lid bedoeld richten aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. De gezinshereniging geldt overigens in gelijke mate en onder in het algemeen gelijke voorwaarden voor de man die zich bij zijn hier te lande werkende vrouw wil voegen. In dit geval geldt evenwel de voorwaarde, dat de vrouw in staat moet zijn zelfstandig in het onderhoud van het gezin te voorzien.

### *Artikel 13. Huisvesting*

Weliswaar kan gesteld worden dat globaal het kwantitatieve huisvestingstekort momenteel in Nederland is ingelopen, doch anderzijds kan in bepaalde gebieden – en met name de grotere stedelijke regio's – nog steeds niet voldoende aan de woningbehoefte tegemoet worden gekomen en vergen zowel de ontwikkeling van de behoeften der huishoudens als de immigratie voortzetting van een actief volkshuisvestingsbeleid. De van rijkswege te verstrekken steun op de terreinen van woningbouw, huren, bevordering eigen woningbezit, woningverbetering, enz. geschiedt op basis van regelingen welke van toepassing zijn op alle ingezetenen, ongeacht hun nationaliteit. In de programmering en planning van de woningbouw op lokaal/regionaal niveau wordt – uiteraard – rekening gehouden met de behoefte, voortvloeiende uit de aanwezigheid van buitenlandse werknemers.

Krachtens de Woningwet (onder meer artikel 85) is aan de gemeente de zorg toevertrouwd toe te zien op de staat van de volkshuisvesting, terwijl van rijkswege het staatstoezicht op de volkshuisvesting wordt uitgeoefend conform de artikelen 78 tot en met 84 van de Woningwet. De hierbij te hantieren normen maken geen onderscheid naar nationaliteit van eigenaar of bewoner. De op dit terrein bestaande wetgeving en regelingen zijn derhalve in overeenstemming met artikel 13.

Overigens wordt opgemerkt, dat de Nederlandse vertaling van artikel 13, tweede lid, van het verdrag zoals deze werd gepubliceerd in Trb. 1978, 70, een onjuistheid bevat. In een vervolg-tractatenblad zal een rectificatie worden geplaatst, opdat de vertaling als volgt zal gaan luiden:

«Iedere Verdragsluitende partij draagt er zorg voor, dat de bevoegde nationale diensten controles uitvoeren, in voorkomende gevallen in samenwerking met de betrokken consulaire autoriteiten die handelen binnen het kader van hun bevoegdheid, ten einde te verzekeren, dat voor de migrerende werknemer de normen voor woonbaarheid op dezelfde wijze worden gebiedigd als voor haar eigen onderdanen».

### *Artikel 14. Vooropleiding – schoolonderwijs, taalonderwijs en beroeps- onderwijs – herscholing*

Migrerende werknemers en hun op wettige wijze in Nederland binnengekomen gezinsleden hebben op basis van gelijkheid en op dezelfde voorwaarden als Nederlanders toegang tot de in het eerste lid van dit artikel genoemde vormen van onderwijs – het hoger onderwijs uitgezonderd –, tot de beroepsopleiding en de herscholing. Ten aanzien van het hoger onderwijs dient een voorbehoud te worden gemaakt, omdat artikel 77, zesde lid, van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs bepaalt, dat bij Koninklijk besluit kan worden besloten de inschrijving van niet-Nederlanders voor nader in dit Koninklijk besluit aan te wijzen studierichtingen uitsluitend te laten plaatsvinden op de grondslag van het door de betrokken bewindsman telkenjare vast te stellen aantal. Deze bepaling is bedoeld om te voorkomen, dat een onevenredig groot deel van de beschikbare plaatsen in studierichtingen met een duidelijk tekort aan onderwijscapaciteiten zou gaan naar niet-Nederlanders.

Bij Koninklijk besluit van 8 april 1976, nr. 61, zijn daartoe aangewezen de studierichtingen geneeskunde, tandheelkunde en diergeneeskunde. Bij de berekening van de tot dusver op basis van deze bepaling telkenjare genomen besluiten is voor de toelating tot die drie studierichtingen van niet-Nederlanders steeds uitgegaan van een percentage van 5 van de voor de onderscheiden studie jaren voor die studierichtingen geldende fixus-getallen in een verhouding van 4% voor eerstejaars- en 1% voor oudejaarsstudenten. Bij de selectie (gehanteerd wordt een stelsel van loting) wordt daarbij aan bepaalde categorieën een verhoogde kans op toelating gegeven.

Met het in het tweede lid gestelde ten aanzien van het onderwijs in de taal van de ontvangende staat, is het Nederlandse beleid in overeenstemming. Voor de kinderen van migrerende werknemers bestaan in het kader van het onderwijsbestel voorzieningen voor het onderwijs in de Nederlandse taal.



Daarnaast bestaat voor niet meer leerplichtige kinderen – evenals voor volwassenen – de mogelijkheid tot het volgen van cursussen zoals deze met name door de vanwege het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk gesubsidieerde Stichtingen Welzijn Buitenlanders worden georganiseerd. Ten slotte wordt, indien zulks voor het volgen van een beroepsopleiding of herscholing aan een centrum voor vakopleiding van volwassenen gewenst is, een door de migrerende werknemers te volgen cursus Nederlands gesubsidieerd.

Naast kinderen van werknemers uit de landen van de Europese Gemeenschap hebben slechts kinderen van migrerende werknemers afkomstig uit de landen waarmee het Koninkrijk een wervingsovereenkomst heeft gesloten, op dezelfde voorwaarden als Nederlanders recht op toekenning van de in het derde lid van dit artikel genoemde beurzen. Aangezien derhalve niet volledig wordt voldaan aan de in dat lid neergelegde verplichting, is een voorbehoud noodzakelijk.

Multilaterale regelingen op het terrein van de onderlinge erkenning van diploma's op vakgebied zijn slechts tot stand gekomen in het kader van de Europese Gemeenschappen. Het betreft hier met name richtlijnen in verband met het recht van vrije vestiging en dienstverlening binnen de Europese Gemeenschappen.

Het vijfde lid is in een laat stadium aan dit artikel toegevoegd en betreft een in wezen ander aspect van de beroepsopleiding en herscholing. Waar in de eerste leden de nadruk valt op gelijke behandeling wat betreft de toegang tot de nationale instellingen voor onderwijs en beroepsopleiding, vraagt dat vijfde lid aandacht bij de beroepsopleiding en herscholing voor de behoeften van de migrerende werknemers met het oog op hun terugkeer. Het ligt voor de hand dat acties in de zin als bedoeld in dat artikellid slechts gericht en in een welomschreven kader kunnen plaatsvinden. Vandaar dat de onderhavige bepaling zich in dat geval niet tot de ontvangende staat alleen richt doch tot de betrokken verdragsluitende partijen, handelend in nauwe samenwerking. Van Nederlandse zijde bestaat de bereidheid tot een dergelijke nauwe samenwerking. In dat verband zij nog aangetekend, dat op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken fondsen beschikbaar zijn, waaruit experimenten op het terrein van de beroepsopleiding kunnen worden gesubsidieerd ten behoeve van migrerende werknemers, afkomstig uit de landen waarmee het Koninkrijk een wervingsovereenkomst heeft afgesloten, die het voornemen hebben naar hun land van herkomst terug te keren.

#### *Artikel 15. Onderricht in de moedertaal van de migrerende werknemer*

Het onderricht in de moedertaal van kinderen van migrerende werknemers op scholen voor gewoon lager onderwijs in Nederland is mogelijk voor kinderen van migrerende werknemers, afkomstig uit landen waarmee het Koninkrijk een wervingsovereenkomst heeft gesloten.

#### *Artikel 16. Arbeidsvoorwaarden*

Het eerste lid van dit artikel houdt het beginsel in dat buitenlandse werknemers op het punt van de arbeidsvoorwaarden niet ongunstiger mogen worden behandeld dan de eigen onderdanen.

Dit beginsel geldt ingevolge het verdrag voor migrerende werknemers «die toestemming hebben om arbeid te verrichten». De vraag in hoeverre bij het verlenen van die toestemming aan de eigen onderdanen een voorkeurspositie mag worden toegekend wordt niet beheerst door artikel 16 van het verdrag, maar door artikel 8. Terwijl artikel 19, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest de verplichting om ongelijke behandeling van buitenlandse werknemers op het terrein van de arbeidsvoorwaarden tegen te gaan beperkt tot die aangelegenheden die bij wet of bestuursmaatregelen zijn geregeld of die onderworpen zijn aan het toezicht van bestuursautoriteiten, breidt artikel 16 van dit verdrag de toepassing van dit beginsel in zoverre uit,

dat het ook bij het aangaan van zuiver privaatrechtelijke overeenkomsten in acht genomen zal worden. Ingevolge het tweede lid van artikel 16 dienen bepalingen bij een overeenkomst die met het in het eerste lid vervatte beginsel in strijd zijn nietig te worden beschouwd. Met het oog hierop is een bepaling (artikel 4) in het wetsontwerp ter uitvoering van het verdrag opgenomen.

#### *Artikel 17. Overmaking van spaargelden*

De geldende deviezenbepalingen komen niet in strijd met dit artikel.

#### *Artikel 18. Sociale zekerheid*

De verplichting tot gelijke behandeling van migrerende werknemers in het kader van de sociale zekerheid vloeit voort uit de opzet van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving, waarbij nationaliteit nauwelijks een rol speelt. Een dergelijke verplichting tot gelijke behandeling is overigens ook vervat in artikel 8 van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid (Trb. 1976, 54 en 168; 1977, 35), alsmede in diverse andere verdragen inzake sociale zekerheid welke Nederland op multilaterale en bilaterale basis met andere mogenheden heeft gesloten.

Het behoud van in opbouw zijnde en verkregen rechten van migrerende werknemers, bedoeld in het tweede lid van dit artikel, wordt grotendeels gewaarborgd door het verdrag betreffende het instellen van een internationaal stelsel van behoud van aanspraken en verkregen rechten, voortvloeiend uit de ouderdoms-, invaliditeits-, weduwen- en wezenverzekering (Verdrag nr. 48 van de Internationale Arbeidsorganisatie, Trb. 1957, 168). Ook het eerdergenoemde Europees Verdrag inzake sociale zekerheid regelt deze materie.

#### *Artikel 19. Sociale en medische bijstand*

Dit artikel vestigt geen nieuwe verplichting, doch benadrukt met name de voor lid-staten van de Raad van Europa geldende verplichtingen krachtens het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand van 1953, Trb. 1954, 10.

#### *Artikel 20. Arbeidsongevallen en beroepsziekten – arbeidshygiëne*

In de Nederlandse wetgeving en in c.a.o.'s wordt geen onderscheid gemaakt tussen nationale en buitenlandse werknemers op genoemde terreinen.

#### *Artikel 21. Toezicht op arbeidsomstandigheden*

Het toezicht op de arbeidsomstandigheden is in Nederland opgedragen aan de Arbeidsinspectie. Het Nederlandse beleid is met het in dit artikel gestelde in overeenstemming.

#### *Artikel 22. Overlijden*

Nederland is sinds 24 november 1975 partij bij de Europese Overeenkomst inzake het vervoer van lijken (Trb. 1975, 95), die in 1973 in het kader van de Raad van Europa tot stand kwam. Het artikel verplicht niet tot vergoeding van de transportkosten en brengt derhalve geen nieuwe verplichtingen met zich mee.

#### *Artikel 23. Inkomstenbelasting*

De in het eerste lid van dit artikel vervatte non-discriminatiebepaling is in overeenstemming met het Nederlandse beleid ter zake en is dan ook gebruikelijk in de door Nederland gesloten bilaterale overeenkomsten ter voorkoming van dubbele belasting. Ook het Modelverdrag ter voorkoming van

dubbele belasting van het inkomen en het vermogen van de OESO kent een dergelijke bepaling (artikel 24). Het tweede lid van het artikel laat het aan de verdragsluitende partijen over in onderlinge verdragen te regelen hoe een eventuele dubbele belasting over de arbeidsinkomsten van migrerende werknemers kan worden voorkomen.

#### *Artikel 24. Beëindiging van het arbeidscontract en ontslag*

Artikel 24 handelt over de beëindiging van een arbeidscontract en ontslag, de voorwaarden waaronder individueel of collectief ontslag dient te geschieden en de in wetgeving of c.a.o. voorziene rechten van werknemers bij ontslag of onwettige beëindiging van een arbeidscontract.

De wettelijke regelingen ter zake – in het bijzonder het ontslagrecht in het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, de Wet Melding Collectief Ontslag – maken geen onderscheid naar nationaliteit van de werknemer. Hetzelfde geldt voor zover bekend voor bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Overigens zij verwezen naar artikel 4 van het wetsontwerp tot uitvoering, op grond waarvan bedingen welke niet in overeenstemming zijn met het aldaar bepaalde, nietig zijn.

#### *Artikel 25. Nieuwe tewerkstelling*

Dit artikel houdt verband met artikel 9, vierde lid, waarin is neergelegd, dat de onvrijwillig werkloos geworden, of tijdelijk door ziekte arbeidsongeschikte, migrerende werknemer toegestaan dient te worden minimaal vijf maanden in de ontvangende staat te blijven. De ontvangende staat dient die maatregelen te bevorderen die nodig zijn om de onvrijwillig werkloos geworden migrerende werknemer te herscholen of te revalideren, indien hij te kennen geeft in de staat van ontvangst te willen blijven werken. Het Nederlandse beleid is hiermede in overeenstemming.

#### *Artikel 26. Beroep op rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten van de ontvangende staat*

Op de door dit artikel bestreken materie zijn reeds enkele bilaterale en multilaterale verdragen van toepassing.

Wat Nederland betreft gaat het hierbij om het Haagse Verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering van 17 juli 1905 (Stb. 1909, 120), om het Haagse Verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering van 1 maart 1954 (Trb. 1954, 40) en om het aanvullende verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende rechtsgedingen van 17 november 1967 (Trb. 1967, 196). Deze verdragen heffen de discriminerende bepalingen die in de nationale wetgevingen jegens vreemdelingen zijn gesteld, op, jegens onderdanen van de verdragsluitende partijen, onder andere voor zover het betreft gratis-admissie, kosteloze rechtbijstand, zekerheidsstelling voor proceskosten (*cautio judicatum solvi*) en lijfswang ter zake van schulden. Deze discriminerende bepalingen dienen ook op grond van artikel 26 van het nu goed te keuren Europees Verdrag buiten werking te worden gesteld ten aanzien van onderdanen van de verdragsluitende partijen. Tot één of meer van deze verdragen zijn naast het Koninkrijk reeds 15 van de 21 lid-staten van de Raad van Europa (die uit dien hoofde partij bij dit verdrag zouden kunnen worden) toegetreden, zodat goedkeuring van dit Europees Verdrag naast de vorengenoemde verdragen slechts van belang zou zijn voor de onderdanen van de overige vijf lid-staten, te weten: Ierland, Malta, Cyprus, Griekenland en Liechtenstein, althans voor zover deze landen toetreden tot dit verdrag. Van genoemde vijf landen zijn Griekenland en Ierland evenwel partij bij het Europees Vestigingsverdrag (Parijs, 13 december 1955, Trb. 1957, 20), waardoor de uitbreiding van de rechtsbescherming die de onderdanen van deze landen kunnen ontlenen aan dit Europees Verdrag, beperkter zal zijn dan die voor de onderdanen van

Malta, Cyprus en Liechtenstein. Dit betekent echter wel dat in de Uitvoeringswet de nodige voorzieningen dienen te worden getroffen. Deze betreffen enkele verspreide bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (de artikelen 152, 353, 414, 585, 768 en 855) en de wet van 4 juli 1957 (Stb. 233) tot regeling van de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (artikel 10).

Tevens kan in dit verband nog melding worden gemaakt van wetsontwerp 13974 inzake de uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen dat momenteel bij de Tweede Kamer aanhangig is en dat onder andere de voor vreemdelingen discriminerende bepalingen ten aanzien van de gratis-admissie, de kosteloze rechtsbijstand en de cautio judicatum solvi beoogt af te schaffen (niet die ten aanzien van de lijfswang).

Naast de hiervoor besproken faciliteiten voor onderdanen van de verdragsluitende partijen behelst het tweede lid van artikel 26 de mogelijkheid om zich door een tolk te laten bijstaan bij civielrechtelijke of strafrechtelijke procedures. Aan dit voorschrift wordt bij procedures voor de Nederlandse rechter reeds voldaan.

In dit verband wordt tevens opgemerkt dat de vertaling van de verdrags tekst zoals deze voorkomt in Trb. 1978, 70, voor wat betreft artikel 26, tweede lid, minder juist is en nog zal worden hersteld in een vervolg-Tractatenblad. Het eerste gedeelte van dit lid dient als volgt te worden gelezen:

«Iedere verdragsluitende partij verleent de migerende werknemers op dezelfde voorwaarden rechtsbijstand als haar eigen onderdanen, en bij civielrechtelijke .....enz.»

#### *Artikel 27. Gebruik van de diensten voor arbeidsbemiddeling*

Het gestelde in artikel 27 hangt samen met de inhoud van artikel 25 en behandelt de toegang tot de diensten voor arbeidsbemiddeling. De Arbeidsbemiddelingswet van 1930, noch het Koninklijk besluit van 17 juli 1944 (E 51) maken onderscheid tussen nationale en wettig in Nederland verblijvende en werkzoekende buitenlandse werknemers.

#### *Artikel 28. Uitoefening van de vakverenigingsrechten*

In Nederland is de vrijheid van vereniging en vergadering gewaarborgd in artikel 9 van de Grondwet. Artikel 28 betreft het recht op vrijheid van vakorganisatie, zoals dit ook is neergelegd in artikel 5 van het Europees Sociaal Handvest. Ten aanzien van het oprichten van, dan wel toetreden tot, een vakvereniging bestaan geen wettelijke beperkingen. Dit artikel heeft zowel betrekking op het recht van buitenlandse werknemers zelf een vakvereniging op te richten, als op het recht van buitenlandse werknemers zich aan te sluiten bij Nederlandse vakbonden. Het lidmaatschap van de Nederlandse vakbonden is niet beperkt tot Nederlanders.

#### *Artikel 29. Deelneming in de aangelegenheden van de onderneming*

De Nederlandse wetgeving stelt geen bijzondere eisen ten aanzien van de medezeggenschap van buitenlandse werknemers in de gang van zaken in de onderneming. De situatie in de praktijk geeft geen aanleiding om ter zake van bij voorbeeld de samenstelling van ondernemingsraden náást de bepalingen die reeds in de Wet op de ondernemingsraden zijn neergelegd aanvullende wettelijke regels op te stellen.

#### *Artikel 30. Terugkeer*

De inhoud van dit artikel richt zich in hoofdzaak tot de landen van herkomst van migerende werknemers.

### *Artikel 36. Voorbehouden*

Zoals reeds in de toelichting bij de betrokken artikelen vermeld, behoudt de Regering van het Koninkrijk zich de bevoegdheid voor een gedeelte van artikel 7, derde lid, artikel 11, tweede lid en artikel 14, eerste en derde lid, van goedkeuring uit te zonderen.

### *Artikel 4 van de Rijkswet tot goedkeuring van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers*

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest (zitting 1965–1966 – 8606 (R 533), zie Handelingen 1977–1978, blz. 2541 e.v.) heeft de Minister van Justitie toegezegd, dat het voorbehoud dat is gemaakt met betrekking tot artikel 19, achtste en tiende lid, van het handvest, opnieuw aan de orde zou worden gesteld ter gelegenheid van de goedkeuring van het Europese Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers.

Centraal stond destijds de vraag naar de reikwijdte van de in artikel 19, achtste lid, van het Europees Sociaal Handvest genoemde verwijderingsgrond, voor zover deze inbreuken op de openbare orde betrof. Naast deze uit 1961 daterende globale bepaling staat thans de in 1977 bij het nu aan de orde zijnde verdrag getroffen uitgewerkte regeling omtrent verblijfsvergunningen, neergelegd in artikel 9 van het verdrag.

Het samenstel van de aldus op Europees niveau tot stand gekomen rechtsregels omtrent de verblijfsrechten van migrerende werknemers geeft thans voldoende duidelijkheid over de reikwijdte van die rechten. Buiten twijfel is gesteld dat het complex van verdragsbepalingen en de Vreemdelingenwet niet met elkaar in strijd zijn. Het voorbehoud met betrekking tot artikel 19, achtste en tiende lid, voorzien in artikel 2 van de Rijkswet tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest, verliest derhalve zijn zin bij de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag voor Nederland. Het voorgestelde artikel 4 voorziet dan ook in gelding van artikel 19, achtste en tiende lid, van het Europees Sociaal Handvest voor Nederland.

De Minister van Sociale Zaken,  
W. Albeda

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,  
A. Pais

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. F. van der Mei