

Vergaderjaar 1983–1984

18 265 (R 1245)

Goedkeuring van het dd. 27 juni 1978 te Genève tot stand gekomen IAO-Verdrag betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst (Verdrag nr. 151, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 64e zitting)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In 1975 werd in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) een technische conferentie gehouden van vertegenwoordigers van regeringen en werknemers over de vrijheid van vereniging en procedures ter vaststelling van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst.

Op die technische conferentie werd algemeen de behoefte gevoeld aan een afzonderlijk instrument voor de openbare dienst ter zake van de vrijheid van vereniging en procedures ter vaststelling van arbeidsvoorwaarden, aangezien bestaande IAO-instrumenten op dit terrein niet alle volledig op het overheidsperoneel van toepassing zijn. Op voorstel van deze technische conferentie werd het onderwerp geplaatst op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie van 1977. Een ten behoeve van die conferentie opgesteld Verdrag, aangevuld met een Aanbeveling, werd daar toen in eerste lezing besproken.

De tweede lezing vond plaats op de Internationale Arbeidsconferentie van 1978. Op 27 juni 1978 werden een Verdrag en een Aanbeveling (Trb. 1979, 50¹) aangenomen.

De lange termijn tussen de vaststelling van het Verdrag en de voorlegging aan het parlement ter uitdrukkelijke goedkeuring bij wet is het gevolg van uitvoerige interdepartementale voorbereiding.

Het Verdrag werd vooralsnog bekrachtigd door Cuba, Cyprus, Denemarken, Finland, Groot-Brittannië, Guinee, Noorwegen, Peru, Polen, Portugal, Suriname, Zambia, Zweden, Zwitserland.

Voornaamste punten uit het nieuwe Verdrag en de Aanbeveling

Uit de definitiebepalingen blijkt dat het Verdrag betrekking heeft op alle personen in dienst bij de overheid, maar dat nationale wettelijke voorschriften moeten bepalen in welke omvang de in het Verdrag neergelegde waarborgen van toepassing zijn op hoge beleidsambtenaren, leidinggevende ambtenaren en vertrouwensfunctionarissen, alsmede op de gewapende macht en de politie (artikel 1).

Een beperking van de waarborgen met toepassing van het tweede en derde lid van artikel 1 wordt niet door het kabinet beoogd.

Enkele speciale kwesties die verband houden met de reikwijdte van het nieuwe Verdrag komen hierna afzonderlijk aan de orde.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Vervolgens bevat het Verdrag het voorschrift dat de werknemers in openbare dienst in hun werkring voldoende bescherming dienen te genieten tegen handelingen die hen discrimineren op het gebied van de arbeid in verband met hun vakbondslidmaatschap (artikel 4).

Voorts schrijft het Verdrag voor, dat organisaties van werknemers in openbare dienst volledige onafhankelijkheid moeten genieten ten opzichte van de overheid (artikel 5).

Aan organisaties van overheidspersoneel dienen faciliteiten te worden verleend, opdat deze hun functies kunnen vervullen, zowel gedurende, als buiten werktijd (artikel 6). De verlening van zulke faciliteiten mag evenwel geen afbreuk doen aan de goede gang van zaken in het betrokken dienstonderdeel (artikel 6, tweede lid).

Een van de belangrijkste bepalingen is artikel 7. Deze bepaling bevat het voorschrift, dat de arbeidsvoorwaarden van het personeel in openbare dienst niet dan na overleg met vertegenwoordigers van het overheidspersoneel tot stand kunnen worden gebracht. Op deze bepaling wordt hieronder nader ingegaan.

Evenzeer van belang is artikel 8. In dat artikel wordt aangegeven, langs welke weg gezocht moet worden naar een oplossing, indien het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel niet tot overeenstemming heeft kunnen leiden. Ook aan deze bepaling wordt nader afzonderlijk aandacht besteed.

In artikel 9 ten slotte wordt voorgeschreven, dat de werknemers in openbare dienst die burgerlijke en politieke rechten dienen te hebben die voor de normale uitoefening van de vakverenigingsvrijheid van wezenlijke betekenis zijn. Beperkingen inzake deze rechten zijn slechts toelaatbaar voor zover zij inherent zijn aan die verplichtingen die voortspruiten uit hun status en de aard van hun functie.

Wat de inhoud van de Aanbeveling betreft: deze moet gelezen worden in samenhang met vooral de reeds vermelde artikelen 7 en 8 van het Verdrag. De rechten voortvloeiend uit de artikelen 7 (toegang tot de onderhandelingstafel) 8 (toegang tot procedures voor geschillenoplossing) van het Verdrag zullen overeenkomstig de uitleg van het Comité van deskundigen omtrent het aan artikel 7 van het nieuwe Verdrag analoge artikel 4 IAO-Verdrag nr. 98 (Trb. 1979, 79) voorbehouden kunnen worden aan de meest representatieve organisaties van overheidspersoneel.

In een aantal landen (waartoe Nederland niet behoort) is deze kwestie zo opgelost, dat de toegang tot de onderhandelingstafel wordt voorbehouden aan op formele wijze erkende vakorganisaties. Ten aanzien van de toekenning van de rechten, omschreven in het Verdrag, aan organisaties van overheidspersoneel schrijft de Aanbeveling voor dat daarbij moet worden uitgegaan van objectieve en vooraf vastgestelde criteria ten aanzien van de representativiteit van desbetreffende organisaties (artikel 1 Aanbeveling).

Een ander belangrijk punt uit de Aanbeveling is, dat moet worden bepaald met name hoe uitvoering moet worden gegeven aan de resultaten die bereikt worden in het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel (artikel 2 Aanbeveling).

Reikwijdte van het nieuwe Verdrag

Met betrekking tot de reikwijdte van het nieuwe Verdrag zijn twee punten van belang. Het eerste punt houdt verband met artikel 1, eerste lid. Daarin wordt bepaald dat het Verdrag van toepassing is op alle personen in dienst van de overheid, voor zover gunstiger bepalingen uit andere internationale arbeidsverdragen op hen niet van toepassing zijn.

In dit verband verdient onder meer het eerdergenoemde IAO-Verdrag 98 de aandacht; in dit Verdrag wordt eveneens de vaststelling van arbeidsvoorwaarden geregeld met uitzondering van die van bepaalde categorieën werknemers in openbare dienst.

Verdrag 151 is speciaal ten behoeve van de overheidssector tot stand gebracht. Op grond van de motieven voor het tot stand brengen van dit Verdrag – zoals deze mede blijken uit de overwegingen in de aanhef van dat Verdrag – moet worden aangenomen, dat het, ten aanzien van de daarin behandelde onderwerpen, voor het overheidspersoneel als *lex specialis* dient te worden beschouwd.

Het tweede punt betreft de vraag of personen die formeel gezien in dienst zijn van de overheid, doch feitelijk zelf als overheidspersonen beschouwd kunnen worden, onder de reikwijdte van het Verdrag vallen. Te denken valt hierbij aan ministers, leden van het parlement, de rechterlijke macht en andere gekozen of benoemde leden van publieke autoriteiten zelf, en dergelijke. De Conferentiecommissie die dit Verdrag behandelt heeft, heeft daarover uitdrukkelijk als haar zienswijze uitgesproken dat het Verdrag geen betrekking heeft op personen die beschouwd kunnen worden als «public authorities themselves».²

Overigens is reeds uit de aanvaarde tekst voor artikel 1 af te leiden, dat deze categorieën niet onder het geldingsbereik van het nieuwe Verdrag vallen.

In het tweede lid immers wordt de mogelijkheid geopend de toepasselijkheid van het Verdrag ten aanzien van onder meer hoge beleidsambtenaren nationaal te regelen. Als zulks al ten aanzien van hoge ambtenaren mogelijk is, dan is dat a fortiori ook mogelijk ten aanzien van degenen die als minister of als parlementslid beleid mede bepalen. Afgezien derhalve van hetgeen als opvatting van de Conferentiecommissie naar voren is gebracht, is ook uit de tekst van artikel 1 af te leiden, dat de genoemde categorieën buiten de werkingssfeer van het Verdrag kunnen worden gehouden.

Overleg over de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel

Artikel 7 van het nieuwe Verdrag houdt in dat de vertegenwoordigers van het overheidspersoneel in de gelegenheid moeten worden gesteld deel te nemen aan de procedures die leiden tot vaststelling van de arbeidsvoorwaarden. Het artikel bepaalt dat maatregelen moeten worden getroffen, die aangepast zijn aan de nationale omstandigheden, om te bevorderen dat van die procedures zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt.

De bepaling noemt in dit verband in eerste instantie het bevorderen van de ontwikkeling en het gebruik van systemen van onderhandeling tussen partijen. Daarnaast wordt iedere andere methode toelaatbaar geacht, mits deze vertegenwoordigers van de werknemers in openbare dienst in staat stelt deel te nemen aan het proces dat leidt tot vaststelling van de arbeidsvoorwaarden.

Dit betekent, dat ook wanneer de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk eenzijdig worden vastgesteld, voldaan is aan de vereisten van dit artikel, indien aan die vaststelling overleg is voorafgegaan dat vertegenwoordigers van het overheidspersoneel in staat stelt deel te hebben aan het vaststellen van arbeidsvoorwaarden.

Naar het oordeel van de regering biedt het Nederlandse stelsel van georganiseerd overleg op zich de vertegenwoordigers van het overheidspersoneel daartoe inderdaad de gelegenheid. Gezien echter de gegroeide onvrede over de feitelijke gang van zaken bij het overleg, is de noodzaak onderkend te bezien in hoeverre het huidige stelsel van georganiseerd overleg kan worden gewijzigd, en met name op welke wijze een meer gelijkwaardige positie van de overlegpartners kan worden bereikt.

Geschillenoplossing

In artikel 8 van het nieuwe Verdrag wordt aangegeven op welke wijzen gezocht moet worden naar een oplossing van geschillen die rijzen in verband met de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden. Daartoe worden twee wegen aangeduid die eventueel na of naast elkaar kunnen worden

²

– Uittreksel uit het Conferentieverlag (Provisional Record 26 blz. 6 en 6) van de 63ste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (1977) betreffende Freedom of Association and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service (onofficiële vertaling):

37. Ten aanzien van leden van het parlement, de rechterlijke macht en andere gekozen of benoemde leden van publieke autoriteiten zelf, stelde de Commissie vast, dat dezen, met het oog op de doelstellingen van het voorgestelde instrument, niet vallen onder de betekenis van de uitdrukking «personen in dienst van de overheid».

– Uittreksel uit het Conferentieverlag (Provisional Record 25 blz. 3 en 4) van de 64ste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (1978) betreffende Freedom of Association and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service (onofficiële vertaling):

24. De regeringsvertegenwoordiger van India diende een amendement in, waarin werd voorgesteld aan het eind van dit lid (artikel 1 lid 1) de volgende zin toe te voegen: «Het (Verdrag) is niet van toepassing op leden van de wetgevende of rechterlijke macht of op leden die zelf de publieke autoriteit vormen.»

Omdat dit was vastgesteld in Rapport V (2) (blz. 11), gaf hij er de voorkeur aan dat dit in de tekst zelf zou worden vermeld.

De werknemersvertegenwoordigers achtten het amendement overbodig, omdat bedoelde categorieën niet worden beschouwd als zijnde in dienst van «publieke autoriteiten».

Nadat de Commissie de interpretatie van de Conferentiecommissie op de 63ste zitting had bevestigd, namelijk dat leden van het parlement, de rechterlijke macht en andere gekozen of benoemde leden van publieke autoriteiten zelf, niet vallen onder de betekenis van de uitdrukking «personen in dienst van de overheid», werd het amendement ingetrokken.

gebruikt. De ene is het onderhandelen tussen partijen; de andere weg voert langs een bijzondere procedure die moet voldoen aan vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en die op een zodanige wijze in het leven is geroepen dat zij het vertrouwen weet te verwerven van de betrokken partijen.

Als voorbeelden van zulk een procedure noemt de verdragsbepaling verzoening, bemiddeling en arbitrage.

Uit de discussie ter Conferentie bleek, dat de weg van het onderhandelen ruim uitgelegd kan worden. Het begrip «onderhandelen» in dit verband is niet beperkt tot formele onderhandelingen die leiden tot de aanvaarding van collectieve arbeidsovereenkomsten. De term omvat iedere vorm van discussie, formeel of informeel, die erop gericht is overeenstemming te bereiken.

In zijn algemeenheid betekent dit, dat aan het voorschrift, in dit artikel vervat, reeds voldaan zou worden indien als regel zou worden aanvaard, dat het overleg desverlangd zo spoedig mogelijk nog eenmaal heropend wordt ingeval het aanvankelijke overleg niet tot overeenstemming heeft kunnen leiden.

Om het Verdrag te kunnen bekrachtigen is het derhalve op zich niet nodig om een bijzondere procedure van geschillenoplossing in het leven te roepen.

Inmiddels heeft Nederland echter door de ongeclausuleerde aanvaarding van artikel 6, ten derde, van het Europees Sociaal Handvest (Trb. 1963, 90) (ESH) de verplichting op zich genomen om een dergelijke bijzondere procedure van geschillenoplossing wél in het leven te roepen. Dit sluit aan bij de reeds lang bestaande wens van de centrales van overheidspersoneel om te komen tot een geschillenregeling.

Ter uitvoering hiervan is een ontwerp-geschillenregeling opgesteld waarover onlangs in het Centraal Georganiseerd overleg in Ambtenarenzaken overeenstemming is bereikt. Het ontwerp voorziet in de instelling van een onafhankelijke advies- en arbitragecommissie en geeft een procedure waarlangs gezocht kan worden naar een oplossing van geschillen die rijzen in het, in het Algemeen Rijksambtenarenreglement voorgeschreven overleg met de organisaties van overheidspersoneel.

Naar verwachting zal de regeling op korte termijn tot stand kunnen worden gebracht.

Aanbeveling

Wat de uitvoering van de Aanbeveling betreft is de praktijk in Nederland in overeenstemming met het in de Aanbeveling bepaalde. Daarom behoeven geen voorstellen te worden gedaan tot uitvoering van die Aanbeveling. Deze wordt voorgelegd ter voldoening aan de verplichting krachtens het IAO-Statuut (artikel 19, zesde lid, onder (b)) om onder meer IAO-Aanbevelingen voor te leggen aan de bevoegde autoriteit (i.c. de Staten-Generaal).

Koninkrijkspositie

Het Verdrag wordt ter goedkeuring voor het gehele Koninkrijk aangeboden.

Door de regering van de Nederlandse Antillen zal een beslissing worden genomen omtrent medegelding van het Verdrag voor haar land, nadat tussen de desbetreffende overheidsinstanties en de vakorganisaties van het overheidspersoneel ter zake overleg zal zijn gepleegd. Daarom zal het Verdrag na verkrijging van de goedkeuring voorshands alleen worden bekrachtigd voor Nederland.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
W. F. van Eekelen

De minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk