

Vergaderjaar 1983–1984

18 288 (R 1249)

Verdrag betreffende gelijke kansen voor en gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke arbeiders (IAO-Verdrag nr. 156) met Aanbeveling nr. 165; Genève, 23 juni 1981

Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 maart 1984. De wens dat deze overeenkomst van de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 18 april 1984.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 maart 1984

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 23 juni 1981 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende gelijke kansen voor en gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke arbeiders: arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid (Verdrag nr. 156 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenen-zestigste zitting) met Aanbeveling nr. 165 (Trb. 1981, 244 en 1982, 101)².

Een toelichtende nota bij dit verdrag gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is verzocht hogerge-noemde stukken op 19 maart 1984 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze overlegging in kennis gesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, GW.; Art. 61, (3), GW. 1972 en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

1. De Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie nam in 1975 – het internationale jaar van de vrouw – een resolutie aan, waarin de organen van de organisatie werden uitgenodigd om de bestaande verdragen en aanbevelingen op het terrein van de gelijkheid van mannen en vrouwen te evalueren en de wenselijkheid van nieuwe te bestuderen. In het bijzonder werd gevraagd om het onderwerp arbeid en gezinsverantwoordelijkheid, waarover de Conferentie van 1965 Aanbeveling 123 betreffende de tewerkstelling van vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid (Trb. 1968, 174) had aangenomen, op de agenda te zetten met het doel een nieuw verdrag en/of aanbeveling op te stellen. Het motief hiervoor was, dat Aanbeveling 123 – hoewel zeker gericht op emancipatie van de vrouw – gelet op de culturele ontwikkelingen sinds 1965 onvoldoende was gericht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen juist op het terrein van de gezinsverantwoordelijkheid. Dit werd ook van Nederlandse kant onderschreven.

2. De thans voorliggende teksten zijn niet formeel maar ook materieel tot stand gekomen als herziening van Aanbeveling 123. Als eerste stap is in 1977 op grond van artikel 19 van het IAO-statuut aan de lid-staten een verslag gevraagd over de situatie in hun landen met betrekking tot de in Aanbeveling 123 behandelde materie. Daarvan is in 1978 een samenvattend rapport opgesteld ten behoeve van de conferentie van dat jaar. Mede op basis van de aldus verzamelde gegevens hebben de conferenties van 1980 en 1981 een nieuwe aanbeveling opgesteld ter vervanging van Aanbeveling 123 en is dit verdrag aangenomen waarin de belangrijkste punten uit de behandelde stof zijn opgenomen. Het lange tijdsverloop tussen de vaststelling van het verdrag op 23 juni 1981 en de voorlegging, thans, aan het parlement, is het gevolg van uitvoerig ambtelijk overleg, dat zowel departementaal via het Departementaal Overleg Emancipatiezaken als interdepartementaal via de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiezaken werd gevoerd. Vooralsnog hebben alleen Noorwegen en Zweden dit verdrag bekrachtigd.

2. Reikwijdte, begripsomschrijving

1. Verdrag en aanbeveling hebben betrekking op een vergroting van de combineerbaarheid van arbeid en gezinsverantwoordelijkheid in het licht van het algemenere streven naar grotere gelijkheid van mannen en vrouwen in de arbeid.

De reikwijdte van het verdrag is zeer ruim. Voor de aanbeveling geldt hetzelfde. Artikel 1 (lid 1 en 2) maakt het verdrag van toepassing op alle mannen en vrouwen van wie de mogelijkheden tot voorbereiding op, toegang tot, deelneming aan of ontplooiing in economische bedrijvigheid beperkt wordt door de verantwoordelijkheid voor hun afhankelijke kinderen of jegens andere directe familieleden die duidelijk hun zorg of steun behoeven. De onder meer in de titel en in artikel 1 voorkomende uitdrukking «arbeiders» mag niet als een beperking van de personenkring worden opgevat. Het verdrag is immers uitdrukkelijk ook van toepassing op degenen die zich voorbereiden op deelneming aan economische bedrijvigheid. Het gaat derhalve niet alleen om personen die al «arbeider» zijn, maar ook om degenen die dat willen worden. Ook de aard van de arbeidsverhouding wordt door het gebruik van de term «arbeider» niet gespecificeerd. In het algemeen geldt voor IAO-verdragen en -aanbevelingen dat de termen «worker» en «travailleur», wanneer deze niet nader gedefinieerd zijn, betrekking hebben op al degenen die arbeid verrichten, zowel zelfstandig als onzelfstandig. In de meeste verdragen en aanbevelingen is de arbeidsverhouding overigens wel nader gespecificeerd. In verdrag nr. 156 is echter

in artikel 2 juist met zoveel woorden vastgelegd dat het van toepassing is op «alle categorieën arbeiders». Dit neemt overigens niet weg dat sommige van de door verdrag en aanbeveling verlangde voorzieningen naar hun aard alleen op specifieke arbeidsverhoudingen betrekking hebben of naargelang de arbeidsverhouding om verschillende maatregelen vragen. Zo is artikel 8, waarin sprake is van beëindiging van het dienstverband uiteraard niet van toepassing op zelfstandigen. Ook wat «economische bedrijvigheid» is moet ruim worden opgevat als alle arbeid in het economische verkeer.

2. Gezien het voorgaande zou men de titel van het verdrag goed kunnen lezen als «Verdrag betreffende gelijke kansen voor en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de arbeid: arbeid en gezinsverantwoordelijkheid». In de vertaling is voor het gebruik van de term «arbeider» gekozen om niet te ver af te wijken van de letterlijke oorspronkelijke teksten en van de gegroeide praktijk van vertaling van IAO-verdragen en -aanbevelingen. Veelal is daarin de term «werknemer» toepasbaar; om te benadrukken dat het in dit geval om een ruimere personenkring gaat is voor «arbeider» gekozen. Deze term heeft hierdoor ook een ruimere betekenis dan de «arbeider» uit het Burgerlijk Wetboek.

3. Wat onder «gezinsverantwoordelijkheid» moet worden verstaan wordt eveneens in artikel 1 gedefinieerd. Het gaat om een verantwoordelijkheid voor afhankelijke kinderen of voor andere directe familieleden die duidelijk zorg of steun behoeven en welke verantwoordelijkheid beperkingen met zich mee kan brengen voor de arbeid. Niet bedoeld is een verantwoordelijkheid in financiële zin; het is de verantwoordelijkheid voor de verzorging die vaak moeilijk te combineren is met het verrichten van arbeid. De preciese definitie van de personen met de gezinsverantwoordelijkheid jegens wie in beleidsmaatregelen ingevolge dit verdrag rekening moet worden gehouden is middels artikel 1, derde lid, overgelaten aan nationale gebruikers. Wel zijn in het tweede lid ten aanzien van andere familieleden dan kinderen enige beperkende bepalingen opgenomen: Met «direct» familielid is aangegeven dat de kring van familieleden jegens wie de verantwoordelijkheid in de zin van het verdrag kan gelden in het nationaal beleid beperkt kan worden. Dit legt echter geen beperkingen op aan landen die maatregelen zouden willen treffen ten behoeve van een ruimere personenkring, bij voorbeeld buiten verband van huwelijk of verwantschap. Bovendien moet het familielid «duidelijk zorg of steun behoeven»; met deze formulering wordt aangegeven dat het bij voorbeeld niet gaat om de traditionele verzorging van het huishouden door de vrouw voor de echtgenoot zonder bijzondere oorzaken van diens hulpbehoevendheid.

Overigens doet de hier beschreven specifieke inhoud van het begrip «gezinsverantwoordelijkheid» in het verdrag uiteraard niets toe of af aan de inhoud van dit begrip en soortgelijke begrippen in andere verdragen.

3. Karakter van het verdrag

1. Artikel 10, eerste lid, bepaalt in belangrijke mate de aard van het verdrag. Het schept op de eerste plaats de mogelijkheid van gefaseerde toepassing van de materiële bepalingen van het verdrag. Dit betekent dat het verdrag vooral doelstellingen van beleid neerlegt, i.c. de verbetering van de combineerbaarheid van arbeid en gezinsverantwoordelijkheid. Het legt de richting van het beleidsstreven vast, niet zozeer het tempo.

De materiële beperkingen (artikelen 3 tot en met 8) zijn dienovereenkomstig algemeen geformuleerd, met uitzondering van artikel 8, waarop nog nader zal worden ingegaan.

Op de tweede plaats bepaalt dit zelfde artikel 10, eerste lid, dat wanneer gefaseerde beleidsmaatregelen worden getroffen om de combineerbaarheid van arbeid en gezinsverantwoordelijkheid te vergroten de getroffen maatregelen in elk geval van toepassing dienen te zijn op *alle* mannen en vrouwen die arbeid en verantwoordelijkheid voor hun afhankelijke kinderen (willen) combineren. De betekenis hiervan is tweeledig. Beleidsmaatregelen

dienen in elk geval betrekking te hebben op de combineerbaarheid van arbeid en verantwoordelijkheid voor kinderen, terwijl hiervan eventueel pas in een latere fase ook personen met verantwoordelijkheid voor andere familieleden hoeven te kunnen profiteren. Tevens dienen zulke beleidsmaatregelen van stonde af aan van toepassing te zijn op allen, dat wil zeggen op vrouwen en mannen. Dit laatste element is wellicht het belangrijkste in verband met de doelstelling en de historische context van het verdrag. Het gaat hier in feite om een discriminatieverbod, of positiever gezegd, een voorschrift van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Gelet op de praktijk waarin dit verdrag juist verandering probeert te bewerkstelligen, nl. dat veelal alleen van vrouwen wordt verwacht dat zij gezinsverantwoordelijkheid dragen, is de betekenis hiervan in het bijzonder dat geen maatregelen genomen mogen worden die uitsluitend op vrouwen zijn gericht. Om diezelfde reden is immers ook Aanbeveling 123 betreffende arbeid door vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid vervangen door een nieuw instrument, gericht op vrouwen en mannen. Gelet op de overwegingen die aan de opstelling van het verdrag ten grondslag liggen en op de uitwerking in de aanbeveling dient de gelijkheidsregel zo verstaan te worden dat tenminste aan de ouders zelf de keuze dient te worden gelaten wie van beide gebruik maakt van voorzieningen om arbeid en gezinsverantwoordelijkheid beter combineerbaar te maken. Het ligt overigens duidelijk in de geest van het verdrag om het mogelijk te maken dat beide ouders dit gedeeltelijk kunnen doen. Deze gedachte is bij voorbeeld achtergrond van par. 18 van de aanbeveling (algemene verbeteringen in de arbeidstijden).

2. Artikel 3 van het verdrag bevat met zoveel woorden een verbod van discriminatie op grond van (onder meer) geslacht. Voor artikel 3 bestaat echter de mogelijkheid van gefaseerde uitvoering, zodat het daar om een geleidelijk te realiseren doelstelling gaat. Dit in tegenstelling tot het verbod van artikel 10, dat de regering na in werking treden van het verdrag onmiddellijk en volledig bindt. Een tweede verschil is dat het discriminatieverbod dat door artikel 10 bewerkstelligd wordt niet van toepassing is op de personenkring van artikel 1, tweede lid, mannen en vrouwen met verantwoordelijkheid jegens andere directe familieleden. Dit betekent echter niet dat daarom bij voorbeeld het beperken tot uitsluitend vrouwen van voorzieningen ten behoeve van personen die andere familieleden verzorgen in een eerste fase, geoorloofd moet worden geacht in de zin van dit verdrag. Gelet op de historische context, de uitdrukkelijke gelijkheidsdoelstelling van het verdrag en het feit dat ook in artikel 1, tweede lid vrouwen en mannen worden genoemd, vereist een loyale uitvoering van het verdrag het van stonde af aan tenminste betrekken van mannen in dergelijke voorzieningen, terwijl dit eventueel pas in latere fasen op een manier hoeft te geschieden die volledig gelijk is voor mannen en vrouwen. In het verdrag ontbreekt overigens een in internationale teksten over gelijke behandeling van mannen en vrouwen gebruikelijke uitzondering op de gelijkheidsregel, bestaande uit tijdelijke voorkeursbehandeling voor zover die gericht is op het tot stand brengen van werkelijke gelijkheid. Zo'n voorziening is echter wel getroffen in de aanbeveling (par. 8 (2)). Gelet op de verhouding tussen verdrag en aanbeveling mag een eventuele voorkeursbehandeling op grond van de aanbeveling zeker niet met het verdrag in strijd worden geacht.

3. In het voorschrift van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij voorzieningen in verband met gezinsverantwoordelijkheid schuilt naar de mening van de ondergetekenden ook de belangrijkste actuele internationale betekenis van het verdrag. Het is ook in de geïndustrialiseerde landen zeker nog niet zonder meer een vanzelfsprekende norm. Men denke bij voorbeeld aan de ontwikkeling van moederschapsverlof naar ouderschapsverlof. Een versterking van de internationale rechtsorde juist op dit punt is een belangrijk motief om bekrachtiging van het verdrag wenselijk te vinden.

4. De mogelijkheid van bekrachtiging is, gezien het hiervoor beschreven karakter van het verdrag, afhankelijk van het antwoord op twee vragen:

a. Kan een voorschrift van gelijke behandeling van mannen en vrouwen voor alle beleidsmaatregelen gericht op het beter combineerbaar maken van arbeid en het groot brengen van kinderen aanvaardbaar worden?

b. Kan ingestemd worden met de doelstellingen voor beleid vervat in de materiële artikelen 3 tot en met 8?

Beide vragen zullen in de volgende paragrafen worden behandeld.

4. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen

Het aanvaarden van het genoemde voorschrift van gelijke behandeling houdt naar de mening van de ondergetekenden voor de Nederlandse Regering geen nieuwe verplichtingen in. In artikel 1 van de herziene Grondwet is het gelijkheidsbeginsel en in nauwe samenhang daarmee een discriminatieverbod opgenomen. Dit artikel bindt de regering al voor de volle breedte van het beleid. De EG-Richtlijn van 9 februari 1976 inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (Pb. E6 L45 van 19 februari 1976), geeft gedetailleerder voorschriften voor het meer specifieke terrein van de arbeid dat ook in dit verdrag aan de orde is. Deze richtlijn verplicht niet alleen tot het verwijderen van discriminerende bepalingen uit wettelijke voorschriften en administratieve bepalingen – het overheidsbeleid zelf –, maar ook tot het vrij maken van collectieve en individuele arbeids-overeenkomsten en van regelingen betreffende de vrije beroepen van discriminatie. Ter uitvoering van dit laatste onderdeel van de richtlijn zijn de wetten inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen tot stand gekomen. Genoemde verplichtingen van overheid en burgers wat betreft gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de arbeid in het algemeen hebben zeker ook betrekking op het onderdeel daarvan waarvoor het IAO-verdrag een verbod van discriminatie geeft, nl. dat van alle regelingen (wettelijke of op grond van de arbeidsovereenkomst) die gericht zijn op een betere combineerbaarheid van arbeid en het groot brengen van kinderen. Ook enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken. Een voorziening gericht op de genoemde combineerbaarheid waarbij men zich inbreuken op de gelijkheidsregel in de praktijk kan voorstellen, is het beperken van de mogelijkheid om de arbeidstijd tot deeltijd terug te brengen, of om een arbeidsovereenkomst in deeltijd aan te gaan, tot vrouwen met kinderen. Een dergelijke beperking zou thans reeds in strijd zijn met de Wet gelijke behandeling (Stb. 1980, 86), aangezien het een verschil in arbeidsvoorwaarden tussen mannen en vrouwen inhoudt. Een ander voorbeeld is een tot vrouwen beperkt ouderschapsverlof. Een collectieve arbeidsovereenkomst met een dergelijke voorziening zou eveneens in strijd zijn met de Wet gelijke behandeling, terwijl een op wettelijke regels gebaseerde voorziening van die aard de Nederlandse regering in conflict zou brengen met de eerdergenoemde EG-Richtlijn. Overigens kan nog worden opgemerkt dat het gelijkheidsvoorschrift van het onderhavige verdrag geen afbreuk doet aan het recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof voor de vrouw, dat immers in een afzonderlijk IAO-verdrag (nr. 103) is geregeld. Op deze gronden kan de eerste van bovengenoemde vragen positief worden beantwoord.

5. Combineerbaarheid van arbeid en gezinsverantwoordelijkheid als geleidelijk te realiseren doelstelling

Ook het antwoord op de tweede vraag, betreffende de aanvaardbaarheid van de door het verdrag geleidelijk te realiseren doelstellingen kan naar onze mening positief zijn. Het vergroten van de combineerbaarheid van

arbeid en gezinsverantwoordelijkheid is al langer een vaste doelstelling van het emancipatiebeleid, die invloed heeft op een reeks van beleidsterreinen, waaronder met name kinderopvangvoorzieningen, schooltijden, arbeidstijden (deeltijdarbeid en algemene arbeidstijdverkorting) en ouderschapsverlof. De vraag of op al deze terreinen voldoende vorderingen worden gemaakt is regelmatig aan de orde bij de betreffende begrotingsbehandelingen en bij algemene discussies over het emancipatiebeleid. Op deze plaats kan volstaan worden met de vaststelling dat de in het verdrag aangegeven doelstellingen al langer en met brede politieke steun in het regeringsbeleid zijn opgenomen en dat er derhalve geen bezwaar bestaat tegen bevestiging hiervan middels een verdragsverplichting.

6. Afzonderlijke verdragsbepalingen

De afzonderlijke artikelen van het verdrag behoeven geen verdere toelichting. Alleen artikel 8 vraagt door zijn stellige redactie enig commentaar. Die stelligheid neemt overigens niet weg dat ook voor dit artikel de mogelijkheid van gefaseerde uitvoering geldt. Daarop hoeft voor Nederland echter geen beroep te worden gedaan. Indien de verplichtingen op grond van de arbeidsovereenkomst normaal worden nagekomen is het immers zo dat in de Nederlandse ontslagprocedures gezinsverantwoordelijkheid als zodanig niet als geldige reden voor beëindiging van het dienstverband geaccepteerd wordt.

Gedeeltelijk is er ook wetgeving die hier expliciet op gericht is. Het ontslagverbod gedurende de zwangerschap en op grond van huwelijk en bevalling kan men als zodanig beschouwen, terwijl ook het verbod op middellijk onderscheid tussen mannen en vrouwen hier veelal van toepassing zal zijn. Het voorstel van een algemene wet gelijke behandeling zal een bepaling kennen, die onder meer gericht is op het verbieden van onderscheid op grond van geslacht bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst.

7. De aanbeveling

De bijbehorende aanbeveling bevat ook alle bepalingen van het verdrag, zodat hetgeen hiervoor is gesteld over het verdrag van overeenkomstige toepassing is op de aanbeveling. De algemene doelstellingen genoemd in het verdrag worden voorts in de aanbeveling nader uitgewerkt. Ook met de strekking van deze nadere uitwerking kan, rekening houdend met het karakter van geleidelijk te realiseren doelstellingen, worden ingestemd.

8. Conclusies

Samenvattend is de conclusie dat voor aanvaarding van de onmiddellijk ingaande verplichtingen uit het verdrag geen wetswijzigingen noodzakelijk zijn en dat overigens ingestemd kan worden met de doelstelling voor beleid waartoe het verdrag verplicht. De regering is derhalve voornemens om Verdrag 156 te bekrachtigen.

9. Werkgevers- en werknemersorganisatie en Emancipatieraad

Over een eerder concept van deze toelichtende nota is advies gevraagd aan werkgevers- en werknemersorganisaties en aan de Emancipatieraad. Met opmerkingen van die zijden is in de voorliggende tekst rekening gehouden. Het voornemen tot bekrachtiging heeft de instemming van de geraadpleegde organen.

10. Het verdrag voor de Nederlandse Antillen

10. Met betrekking tot de eventuele medegelding van het verdrag voor de Nederlandse Antillen kan worden opgemerkt dat de regering van de Nederlandse Antillen zich hierover nog beraadt. Daar het mogelijk is, dat in

een later stadium medegelding voor de Nederlandse Antillen wel wenselijk wordt geacht, wordt goedkeuring van het verdrag voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Op grond van het bovenstaande zal het verdrag voor wat het Koninkrijk betreft voorshands alleen voor Nederland worden bekrachtigd.

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

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