

Vergaderjaar 1993-1994 Nr. 94

23 473**Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (IAO-Verdrag nr. 98)
Verdrag betreffende de bevordering van het collectief onderhandelen (IAO-Verdrag nr. 154)****Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 2 november 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van 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 2 december 1993.

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

's-Gravenhage 31 oktober 1993

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet,¹ de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 1 juli 1949 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (Verdrag nr. 98 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 32ste zitting) (Trb. 1972, 105 en 1979, 79)² en het op 19 juni 1981 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de bevordering van het collectief onderhandelen (Verdrag nr. 154 aangenomen door de internationale Arbeidsconferentie in haar 67ste zitting) (Trb. 1982, 99).²

Een toelichtende nota bij deze verdragen treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91,(1), add.art. XXI, (1)(a) G.W. en art. 61,(3), G.W. 1972.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ

IAO-Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (Verdrag nr. 98, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar tweeëndertigste zitting; Genève, 1 juli 1949; Trb. 1972, 105 en 1979, 79) en IAO-Verdrag betreffende de bevordering van het collectief onderhandelen (Verdrag nr 154, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenzestigste zitting; Genève, 19 juni 1981; Trb. 1981, 242 en 1982, 99).

TOELICHTENDE NOTA

I Algemeen

Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreft de toepassing van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen. Het is te beschouwen als een aanvulling op en praktische toepassing van Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht (Stb. J 538, laatstelijk Trb. 1969, 188), en is daarmee één van de kernverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Inmiddels is Verdrag nr. 98 bekrachtigd door 116 landen (31/12/92), waaronder alle andere EG-lidstaten.

Verdrag nr. 154, betreffende de bevordering van het collectief onderhandelen beoogt, door het aangeven van bepaalde doelstellingen en middelen, het recht op collectief onderhandelen daar waar dat nog niet voldoende het geval is daadwerkelijk te realiseren.

II Verdrag nr. 98

1. Inleiding

Bij brief d.d. 10 januari 1951 heeft de Minister van Sociale Zaken Verdrag nr. 98 aan de Tweede Kamer voorgelegd (Kamerstukken II 1950/51, 2053, nr. 2). Hoewel toen reeds werd gesteld, dat de beginselen waarop het verdrag berust in Nederland in het algemeen aanvaard en toegepast worden, is om uiteenlopende redenen sindsdien nog geen voorstel gedaan om bekrachtiging van het Verdrag door Nederland te bevorderen. De afgelopen decennia was een belemmering gelegen in de personele werkingssfeer van het Verdrag, waar het de ambtenaren betreft. Uitzonderingen op de verdragsbepalingen zijn krachtens artikel 6 alleen toegestaan voor ambtenaren die rechtstreeks betrokken zijn bij het bestuur van de Staat. In Nederland bestaat voor wat betreft het arbeidsvoorwaardenoverleg geen splitsing tussen verschillende soort ambtenaren en een dergelijke splitsing wordt evenmin wenselijk geacht.

Met de totstandkoming en de bekrachtiging voor Nederland van het «ambtenarenverdrag» (Verdrag betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst) nr. 151 van 27 juni 1978 (Trb. 1979, 50) van de Internationale Arbeidsorganisatie is dit beletsel evenwel weggenomen.

Verdrag nr. 151 is, teneinde de werkingssfeerproblemen in Verdrag nr. 98 op te lossen, van toepassing op alle personen in dienst van de overheid, dat wil zeggen zowel op bij het bestuur betrokken ambtenaren

die in dienst zijn van rijksoverheid en lagere overheden als op ambtenaren die werkzaam zijn bij uitvoerende diensten (bij voorbeeld gemeentereinigingsdiensten). Het biedt verschillende mogelijkheden voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst. Terzake zij verwezen naar de parlementaire behandeling van het voorstel van wet tot goedkeuring van dit Verdrag (Kamerstukken II 1983/84, 18 265). Het Verdrag is 29 november 1988 bekrachtigd en een jaar later in werking getreden (Rijkswet van 30 juni 1988 houdende goedkeuring van Verdrag 151).

De laatste jaren is de bekrachtiging van Verdrag nr. 98 opgehouden door de problematiek van de artikelen 10 en 11 in de Wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector (WAGGS), welke door de IAO in strijd zijn geoordeeld met het beginsel van collectief onderhandelen. Hierop wordt in het onderstaande nog verder ingegaan.

2. Inhoud

Het verdrag bevat bepalingen op drie terreinen:

a. Discriminatie ten aanzien van vakbondsactiviteiten:

Artikel 1 bevat beschermende bepalingen voor werknemers in verband met vakbondslidmaatschap, onder andere bij indiensttreding en ontslag.

b. Inmenging van werkgevers(organisaties) in activiteiten van werknemers, en omgekeerd:

In artikel 2 wordt zowel werknemers als werkgevers bescherming geboden tegen wederzijdse inmenging betreffende de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden of het beheer van hun organisaties. In het bijzonder wordt onder inmenging begrepen het oprichten van door werkgevers(organisaties) beheerste werknemersorganisaties en het verlenen van financiële steun door werkgevers met het doel werknemersorganisaties onder controle te brengen.

c. Vrijheid van collectief onderhandelen.

De artikelen 3 en 4 schrijven procedures en aan de nationale omstandigheden aangepaste maatregelen voor om aan het recht zich vrij te organiseren en collectief te onderhandelen inhoud te geven.

Verder bevat het Verdrag enkele bepalingen over de personele werkingsfeer:

In artikel 5 wordt de mogelijkheid geboden nationaal te bepalen in hoeverre de gewapende macht en de politie van de bepalingen van het Verdrag uitgezonderd worden. In artikel 6 wordt bepaald, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, dat het Verdrag geen betrekking heeft op ambtenaren die rechtstreeks betrokken zijn bij het bestuur van de Staat.

3. Nationale wetgeving

Voor wat betreft het eerste element van Verdrag nr. 98, het verbod op discriminatie op grond van vakbondsactiviteiten, is de situatie in Nederland conform de verdragsbepalingen, zij het dat geen uitdrukkelijk daarop gerichte wetgeving bestaat. Het Verdrag vereist overigens geen wettelijke voorziening.

In diverse wetten bestaan wel voorzieningen die (mede) op dit element betrekking hebben. Zo voorziet de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst in bescherming tegen discriminatie bij indiensttreding: «Het beding, waarbij een werkgever verplicht wordt, arbeiders van een

bepaald ras, van een bepaalde godsdienst of staatkundige overtuiging of leden van een bepaalde vereniging niet dan wel uitsluitend in dienst te nemen, is nietig» (artikel 1, derde lid).

Voorts moet alvorens een werkgever eenzijdig tot ontslag kan overgaan altijd de toestemming van de Directeur van het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (RBA) zijn verkregen. Dit biedt eveneens een bescherming tegen discriminatie op grond van vakbonds-lidmaatschap en -activiteiten; toestemming zal immers niet worden verleend indien de directeur van het RBA van mening is dat de ontslag-aanvraag op oneigenlijke gronden wordt ingediend. Ditzelfde geldt indien het ontslag voor een kennelijke onredelijkheidstoets aan de rechter zou worden voorgelegd.

De ontslagbescherming van ondernemingsraadsleden, van kandidaat-ondernemingsraadsleden en gewezen ondernemingsraadsleden is thans geregeld in de Wet op de ondernemingsraden t.w. in artikel 21. In het wetsvoorstel «Herziening van het ontslagrecht» (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 479, nr. 1) dat in de Eerste Kamer voorligt, doch waarvan de behandeling aldaar is opgeschort, wordt de bedoelde bescherming overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek. Dit houdt echter geen inhoudelijke wijziging in.

Gelet op het bovenstaande en gezien het feit dat de situatie in Nederland in de praktijk geen problemen geeft, lijkt een verdere aanvulling in de wetgeving in deze zin niet noodzakelijk en uit het oogpunt van deregulering evenmin wenselijk. Nogmaals zij er hierbij op gewezen, dat het Verdrag geen verplichting tot specifieke wetgeving bevat; er kan dus ook door middel van andere regelgeving alsmede door de situatie in de praktijk aan de verdragsverplichtingen worden voldaan.

Voor de goede orde zij overigens gewezen op het feit dat het wetsvoorstel inzake herziening van het ontslagrecht, dat thans bij de Eerste Kamer ter behandeling voorligt, voorziet in een opzegverbod wegens het lidmaatschap van een vakbond dan wel wegens het verrichten van vakbondsactiviteiten.

Voor het tweede element, het verbod op inmenging, bestaan in Nederland evenmin afzonderlijke wettelijke regelingen. In de praktijk zijn op dit gebied niet of nauwelijks problemen gesignaleerd.

Aan een optreden van niet-onafhankelijke werknemersorganisaties zijn vanuit een oogpunt van evenwichtige arbeidsverhoudingen ernstige bezwaren verbonden. Zowel in het licht van Verdrag 98 als in het licht van bedoelde bezwaren acht de eerste ondergetekende het in ieder geval onjuist om waar een ernstig vermoeden bestaat dat van een optreden van niet-onafhankelijke werknemersorganisaties sprake is, zodanig optreden te sanctioneren in het kader van het dispensatiebeleid betreffende het algemeen verbindend verklaren van bedrijfstak-cao's. Het is van belang terzake waakzaam te zijn, niet alleen ter vermijding van strijdigheid met Verdrag 98 maar ook ter voorkoming van een ernstige verstoring van het patroon van de collectieve arbeidsverhoudingen in Nederland.

Het derde element, de vrijheid van collectief onderhandelen, verdient eveneens nadere toelichting.

In artikel 4 wordt voorgescreven dat, waar nodig, maatregelen moeten worden getroffen om het collectief onderhandelen in alle vrijheid te bevorderen. Ingrijpen in onderhandelingen is strijdig met deze verdragsbepaling.

Het Comité van Deskundigen van de Internationale Arbeidsorganisatie heeft reeds geruime tijd geleden geconcludeerd, dat het door Nederland reeds 40 jaar geleden bekrachtigde Verdrag nr. 87 ook van toepassing is op het ingrijpen in collectief onderhandelen. De toepassing van de Wet op de loonvorming is in de context van Verdrag nr. 87 regelmatig aanleiding geweest tot kritiek van het Comité van Deskundigen. Deze kritiek had met name betrekking op het grote aantal malen dat van de bevoegdheid tot het treffen van loonmaatregelen gebruik werd gemaakt.

Zoals bekend is de Wet op de loonvorming in 1987 gewijzigd. Wat betreft de criteria voor de bevoegdheid tot het treffen van loonmaatregelen is daarbij (mede) gebruik gemaakt van de opmerkingen terzake van het Comité van Deskundigen. Sedert 1983 heeft het Kabinet de wet overigens niet toegepast. In de praktijk voegt de verplichting voortvloeiend uit Verdrag nr. 98, zoals uit het vorenstaande blijkt, niet toe aan de thans bestaande internationaalrechtelijke situatie wat betreft de vrijheid van onderhandelen.

Ook wat betreft de bijzondere situatie in de gepremieerde en gesubsidieerde sector kan worden verwezen naar het oordeel van de IAO over de toepasselijkheid van de bepalingen van Verdrag nr. 87. Aan de WAGGS en de verenigbaarheid daarvan met IAO-verdragen is en wordt in het kader van de naleving van Verdrag nr. 87 reeds uitvoerig aandacht besteed.

In dat verband kan worden gewezen op het feit dat het Kabinet op 25 februari een wetsvoorstel bij het Parlement heeft ingediend, dat gericht is op het doen vervallen van de bevroezingsmogelijkheid in de WAGGS (Wijziging van de wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector in verband met het doen vervallen van het ultimatumremedium). De schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is onlangs afgerond (Kamerstukken 1993/1994, 23 025). Het standpunt van het Kabinet dat tot afschaffing van het ultimatum remedium zou worden overgegaan was in september 1992 aan Parlement en de IAO bekendgemaakt.

De conclusie kan derhalve zijn, dat met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 materieel gezien geen nieuwe zelfstandige verplichtingen worden opgelegd ten opzichte van het reeds bekrachtigde Verdrag nr. 87. Bovendien kan geconcludeerd worden dat aan deze verplichtingen wordt voldaan resp. op korte termijn voldaan zal worden.

Tenslotte zij met betrekking op het personeel van de politie en gewapende macht opgemerkt, dat dit onder de reikwijdte van Verdrag nr. 151 valt. Bij de goedkeuring van laatstgenoemd verdrag is de positie van dit personeel dan ook expliciet aan de orde geweest.

4. Standpunt ten aanzien van bekrachtiging

Met de bekrachtiging van IAO-Verdrag nr. 151 en de voornemens tot wijziging van de WAGGS zijn de laatste belemmeringen inzake bekrachtiging van het onderhavige Verdrag verdwenen. Ondergetekenden zijn van oordeel dat het wenselijk is dat tot bekrachtiging wordt overgegaan.

Nederland is het enige land binnen de EG dat dit fundamentele verdrag van de IAO nog steeds niet heeft bekrachtigd, een situatie die Nederland ten opzicht van andere lidstaten die ernstige schendingen van het verdrag begaan, niet sterk doet staan.

III Verdrag nr. 154

1. Inhoud

Het Verdrag bevat bepalingen op twee terreinen, te weten:

a. Toepassingsgebied en definities:

In artikel 1 wordt bepaald, dat het Verdrag in beginsel van toepassing is op alle takken van economische bedrijvigheid. De mogelijkheid wordt evenwel geboden om door middel van nationale wetgeving en/of praktijk te bepalen in hoeverre hieronder krijgsmacht en politie moeten worden begrepen. Ook de wijze waarop het Verdrag voor ambtenaren moet worden toegepast, kan worden bepaald door nationale wetgeving en/of praktijk.

In de artikelen 2 en 3 wordt het begrip «collectief onderhandelen» gedefinieerd.

b. Maatregelen om collectief onderhandelen te bevorderen:

In de artikelen 4 tot en met 8 worden de doelstellingen van de maatregelen ter bevordering van het collectief onderhandelen en de verschillende wijzen waarop die maatregelen kunnen worden genomen aangegeven. Ook wordt hierin de consultatie van de sociale partners geregeld.

Bij brief van 30 september 1982 is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Verdrag met bijbehorende aanbeveling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorgelegd. (Kamerstukken II, 1982/83, 17 635). In de nota waarin het standpunt ten aanzien van bekrachtiging werd uiteengezet werd destijds reeds vermeld dat er geen principiële bezwaren bestonden tegen het Verdrag en dat een wettelijk kader tot uitvoering van het Verdrag reeds bestond. Bekrachtiging werd evenwel niet eerder mogelijk geacht dan nadat een standpuntbepaling ten aanzien van eerdere IAO-Verdragen op dit terrein, waaronder Verdrag 98, geheel en al zou zijn afgerond.

2. Standpunt ten aanzien van bekrachtiging

Met de bekrachtiging van Verdrag nr. 151 en het nu voorliggende voornemen tot bekrachtiging van Verdrag nr. 98 is dit proces voltooid, zodat ook ten aanzien van de bekrachtiging van Verdrag nr. 154 nu een positief standpunt kan worden ingenomen.

IV Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben te kennen gegeven geen medegelding van beide Verdragen voor hun grondgebied te wensen.

V. Slotopmerking

Tenslotte zij erop gewezen dat op dit moment de wettelijke situatie nog niet in overeenstemming is met de verdragen. Het wetsvoorstel inzake wijziging van de WAGGS is, zoals hierboven vermeld, aanhangig bij de Tweede Kamer. Van belang is vast te stellen dat op verschillende momenten in de bekrachtigingsprocedure de mogelijkheid bestaat een beslissing te nemen ten aanzien van het tijdstip van de volgende stap, mede gezien het verloop van de bedoelde wijziging van de WAGGS. Deze momenten zijn de ontvangst van het advies van de Raad van State en de daarna te realiseren indiening van het voorstel bij het Parlement, alsmede het na de goedkeuring door het Parlement te bepalen tijdstip

van het neerleggen van de akte van bekrachtiging. Bovendien zij erop
gewezen dat de verplichtingen van de verdragen eerst een jaar na
bekrachtiging in werking treden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert