

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1997

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 juli 1997

Hierbij zend ik u het verslag van de, op 10 juni 1997 in Genève en marge van de Internationale Arbeidsconferentie gehouden, informele ministeriële bijeenkomst over **fundamentele arbeidsnormen tussen de landen van de Europese Unie en Aziatische landen**.

Ik heb het initiatief tot het organiseren van de bijeenkomst genomen uit hoofde van ons Voorzitterschap van de Europese Unie op verzoek van enkele EU-Lidstaten, zoals verwoord tijdens de informele Sociale Raad van 17 april jl. in Rotterdam.

Eén van de verplichtingen voortvloeiend uit de Sociale Top van Kopenhagen van maart 1995 was de bevordering van de naleving van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO. Dit zijn: het verbod op dwang- en kinderarbeid, vakbondsvrijheid, het recht op organiseren en collectief onderhandelen, alsmede het verbod op discriminatie. Deze normen staan binnen de ILO bekend als de «mensenrechtennormen» in tegenstelling tot de veel grotere groep van zgn. «technische normen».

Tijdens de eerste Ministeriële bijeenkomst van de WTO in december 1996 in Singapore werd geconcludeerd dat de ILO de competente organisatie is voor de vaststelling van deze fundamentele arbeidsnormen, alsmede voor de bevordering van de naleving ervan. Door deze WTO-conclusie werd voorts aangegeven dat vooralsnog geen relatie zou worden gelegd tussen de naleving van fundamentele arbeidsnormen en handels-gerelateerde maatregelen.

In antwoord op deze herbevestiging van het ILO-mandaat terzake door de WTO heeft ILO Directeur-Generaal Michel Hansenne in zijn rapport aan de Internationale Arbeidsconferentie van juni 1997 o.a. enkele voorstellen gedaan ter bevordering van de naleving van de fundamentele arbeidsnormen. De centrale vraag daarbij was of landen, die de betreffende ILO-normen **niet** hebben geratificeerd, toch op enigerlei wijze gehouden kunnen worden aan naleving ervan. De argumentatie daarvan is dan gelegen in het feit dat ILO-lidmaatschap gepaard gaat met ratificatie van

de ILO-Constitutie en de daarin als bijlage opgenomen zgn. «Verklaring van Philadelphia», waarin de basisprincipes van de ILO en van de fundamentele arbeidsnormen zijn opgenomen. Acceptatie van de ILO-Constitutie en bijlage houdt dan eveneens het respecteren in van de daarin omschreven principes.

De Ontwikkelingslanden accepteren deze argumentatie niet omdat ratificatie van ILO-Conventionen slechts kan geschieden op vrijwillige basis en omdat men alleen gehouden kan worden aan naleving van geratificeerde Conventionen.

De regering gaat uit van hogersomschreven argumentatie, zoals ook de meeste Westerse landen. Het gaat nl. hierbij om het respecteren van de grondslagen en basisprincipes van de ILO. Echter erkend moet tegelijkertijd worden dat ontwikkelingslanden problemen hebben met de naleving van de fundamentele arbeidsnormen en dat de internationale gemeenschap verantwoordelijk is om wegen en middelen te vinden voor de bevordering van de fundamentele arbeidsnormen wereldwijd.

Er bestaat al een precedent binnen de ILO voor de verplichting tot het naleven van niet-geratificeerde Conventionen, nl. in de vorm van het «Committee on Freedom of Association». In dit comité kunnen ILO-lidstaten worden aangesproken op niet-naleving van Conventionen no. 87 en 98 (fundamentele vakbondsrechten) onafhankelijk van ratificatie van deze Conventionen. Er wordt gespeeld met de gedachte om een dergelijk comité op te richten voor het toezicht op de naleving van de overige fundamentele arbeidsnormen (dwang- en kinderarbeid en discriminatie).

Ik ben in principe voorstander hiervan vanuit de gedachte dat signalering van misstanden door middel van toezichtsprocedures niet uitsluitend de functie heeft van het zgn. «mobiliseren van schaamte» (de enige ILO-sanctie), maar dat hierdoor waardevolle informatie geboden kan worden voor gerichte technische ondersteuning ter verbetering van de situatie. Wel moet dan duidelijk gemaakt worden dat een dergelijke procedure alleen kan gelden voor de fundamentele mensenrechten-normen en niet voor de zgn. technische normen van de ILO. Vooralsnog lijkt de oprichting van een dergelijk nieuw comité onbespreekbaar. Alleen de werknemersgroep en de Europese overheden zijn te vinden voor verdere bespreking hiervan. De ontwikkelingslanden zijn tegen omdat men geen nieuwe verplichtingen opgelegd wil krijgen. Ook een aantal andere Westerse landen, waaronder de VS, Canada, Australië, Nieuw Zeeland, zijn tegen een nieuw comité. Hieraan ten grondslag zou kunnen liggen dat ze zelf ook niet alle fundamentele arbeidsnormen hebben geratificeerd.

Eén van de voorstellen uit het rapport van de Directeur-Generaal, waarover al eerder consensus leek te bestaan binnen de diverse geledingen van de ILO, is het opstellen van een zgn. «solemn declaration», waarin de basisprincipes van de ILO en van de fundamentele arbeidsnormen nog eens expliciet worden genoemd. Veel Westerse landen, waaronder Nederland, vinden dat een dergelijke verklaring dan wel gekoppeld moet zijn aan een toezichtsmechanisme. Dit vanuit het standpunt dat een uitspraak of «commitment» wel op enigerlei wijze toetsbaar moet zijn.

Een ander voorstel uit het rapport is het opstellen van een Conventie, waarin de uitgangspunten van de fundamentele arbeidsnormen zijn vastgelegd. Lidstaten die deze Conventie ratificeren, krijgen dan een «sociaal label», hetzij als land als geheel of per bedrijfstak of branche. Voorwaarde is dan dat ratificerende landen verplicht zijn tot het zich laten onderwerpen aan een onafhankelijke internationale inspectie.

Dit voorstel is vooralsnog controversieel zowel bij de ontwikkelingslanden die dit sociale label als een voorportaal van handelsmaatregelen beschouwen, als bij westerse landen die de praktische uitwerking ervan als een onmogelijke opgave zien.

Zoals ook blijkt uit bijgaand verslag gaat het om een politiek gevoelige kwestie. De meerderheid van de ontwikkelingslanden is nu van mening dat de ILO op grond van de voorstellen in het rapport van de Directeur-Generaal haar mandaat te buiten zou gaan en dat het risico dreigt dat er «via de achterdeur» toch weer gesproken wordt over handelssancties. Zelfs het voorstel voor een «solemn declaration» waarover al eerder consensus bereikt leek te zijn, lijkt nu te worden afgewezen. De discussie tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van juni 1997 over de fundamentele arbeidsnormen heeft derhalve tot onvoldoende vooruitgang geleid.

Wel is door alle partijen onderkend dat het uitermate belangrijk is om de dialoog voort te zetten, mede teneinde te voorkomen dat het dossier terug gaat naar de WTO als gevolg van het ontbreken van vooruitgang in ILO-verband. Afgesproken is dat tijdens de november-zitting van de Raad van Beheer de discussie vervolgd wordt.

Een aantal Aziatische landen heeft waardering uitgesproken voor het initiatief tot het houden van de informele ministeriële bijeenkomst. Het initiatief werd gewaardeerd omdat, zo werd gesteld: «Nederland de moeite heeft genomen om eens naar de positie van ontwikkelingslanden te luisteren». De deelnemers zien de bijeenkomst als een eerste stap in de goede richting, waarbij het opbouwen van wederzijds vertrouwen de leidraad moet blijven vormen voor iedere follow-up.

Van Aziatische zijde heeft men inmiddels informeel laten weten nog voor de november-discussie een vervolg te willen organiseren op de bijeenkomst tussen de EU en Aziatische landen. Mij is gevraagd daarbij te fungeren als contactpersoon namens de landen van de Europese Unie. Tijdens de Sociale Raad van 27 juni jl. is instemmend gereageerd op een eventueel vervolg langs deze weg.

Ik zal u gaarne op de hoogte houden van eventuele nieuwe ontwikkelingen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

VERSLAG EU-AZIË-BIJEENKOMST OVER FUNDAMENTELE ARBEIDSNORMEN

Genève, 10 juni 1997

In de marge van de 85e internationale arbeidsconferentie vond op 10 juni 1997 een informele bijeenkomst plaats van Ministers van Sociale Zaken/Arbeid van de Europese Unie-landen en hun collega's van een aantal Aziatische landen. De bijeenkomst was een initiatief van het Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie en werd voorgezeten door Minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doel van de bijeenkomst was een dialoog tot stand te brengen over de wijze waarop, in navolging van de conclusies van de Ministers Conferentie van de WTO in Singapore, in ILO-kader de discussie kan worden voortgezet over de bevordering van naleving van fundamentele arbeidsnormen. Vooral het bouwen aan wederzijds vertrouwen was daarbij het uitgangspunt.

Van de Europese Unie waren de volgende landen op politiek niveau aanwezig: Nederland, België, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië, Denemarken, Zweden, Finland, Spanje, Portugal, Griekenland. Voorts waren EU-Commissaris Pdraig Flynn en ILO Directeur-Generaal Michel Hansenne aanwezig alsmede ambtelijke delegaties van Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. Van de Aziatische landen waren China, Iran, de Filippijnen, Bangladesh en Nieuw Zeeland op politiek niveau vertegenwoordigd, terwijl Maleisië, Indonesië, India, Pakistan, Vietnam en Singapore op ambtelijk niveau aanwezig waren. Japan, Thailand en Korea waren wel uitgenodigd doch bleven bij de bijeenkomst weg. De deelnemerslijst is bijgesloten.

Minister Melkert stelde dat de fundamentele arbeidsnormen (vakbondsvrijheid, collectief onderhandelen, non-discriminatie, verbod op dwang- en kinderarbeid) universeel zijn en de verplichting deze te eerbiedigen verankerd ligt in de ILO-Constitutie. Naleving mag derhalve van elke lidstaat van de ILO worden verwacht, ongeacht of deze partij zijn bij de conventies waarin deze beginselen nader zijn uitgewerkt en ongeacht het ontwikkelingsniveau van een land.

Minister Melkert erkende de moeilijke omstandigheden in veel landen en stelde dat het de verantwoordelijkheid van de gehele internationale gemeenschap was om samen wegen en middelen te vinden die de eerbiediging van fundamentele arbeidsnormen kan bevorderen.

Een EU-minister stelde dat op ons allen de plicht ligt te verzekeren dat de hogere economische groei als gevolg van het proces van economische globalisering vergezeld wordt door sociale vooruitgang en bepaalde groepen daarbij niet uit de boot vallen. «We moeten er begrip voor hebben dat de ontwikkelingslanden grote problemen hebben en er tijd gemoeid is met verbetering van het lot van kwetsbare groepen. In ILO-kader moeten we de helpende hand reiken om de naleving van arbeidsnormen te bevorderen, niet uitsluitend met juridische instrumenten (het aan de kaak stellen van schendingen) maar met name door het bevorderen van «best practices». Gradualisme, focus op de «core issues» en flexibiliteit is daarbij gewenst».

De woordvoerder namens de Aziatische groep gaf een openhartige weergave van de discussies in deze groep. Er was onder de Aziatische landen overeenstemming over de grote betekenis van standard-setting in de ILO en het spreekt vanzelf dat een deugdelijke naleving van de normen daar ook bij hoort. De Aziatische landen willen in ILO-kader de discussie

over bevordering van fundamentele arbeidsnormen voortzetten. Het belang van naleving van fundamentele arbeidsnormen wordt erkend en nagestreefd. De Aziatische groep had daarom veel waardering voor verschillende initiatieven van Directeur-Generaal Hansenne in zijn rapport ten behoeve van de Internationale Arbeidsconferentie: de campagne om ratificatie van «core conventions» te bevorderen, beter gebruik van technische assistentie, betere procedures voor selectie van onderwerpen voor nieuwe normen en instrumenten, het evalueren en buiten werking stellen van achterhaalde conventies.

In de Aziatische groep bestaat evenwel veel verzet tegen de suggestie om een verband te leggen tussen naleving van normen en handelsmaatregelen (labelling, sociale clausules, sancties, incentives ed.). «Als de industrielanden dit debat oprecht willen voeren, moeten ze de schijn wegnemen dat er protectionistische motieven meespelen. Dit debat wordt in de ILO gevoerd en niet in de WTO, juist omdat er geen consensus is dat er een verband met handel bestaat. Dat verband moet dan ook niet in de ILO gelegd worden. Pas dan is een constructieve dialoog mogelijk. De discussie moet met name worden gericht op hoe de ontwikkelingslanden in staat kunnen worden gesteld de normen na te leven. Voor dit laatste heeft de ILO de deskundigheid in huis. De Aziatische groep is zeker niet tegen verbetering van het nalevings- en toezichtsmechanisme. Voordat evenwel nieuwe instrumenten in het leven geroepen worden, moet eerst een evaluatie gemaakt worden van het huidige instrumentarium, want ook dat wordt soms vanuit onheuse protectionistische of politieke motieven misbruikt».

Drie andere landen uit de Aziatische groep uitten zich in soortgelijke bewoordingen als de woordvoerder. Ze onderstreepten dat ze bereid waren mee te werken aan verbetering van de naleving van fundamentele arbeidsnormen. Evenwel het basis-beginsel van de ILO-conventies is «vrijwilligheid». Het is niet aanvaardbaar om via een verwijzing naar de ILO-constitutie een nalevingsmechanisme op te zetten dat ook toeziet op landen die geen partij zijn bij bepaalde «fundamentele arbeidsnormen». Voorts moest beseft worden dat zelfs wanneer de politieke bereidheid is gebleken partij te worden bij dergelijke conventies, het nog een hele opgave is de samenleving zodanig in te richten dat de termen van de conventies volledig worden nageleefd. Zo neemt men de bestrijding van kinderarbeid bijzonder ernstig, doch ondanks grote inspanningen zal het nog vele jaren duren voordat er geen kinderarbeid meer is. Hiervoor moet begrip worden opgebracht en steun (bilateraal en via ILO) in plaats van kritiek, laat staan sancties bij niet-naleving van de regels.

Minister Melkert vatte het debat in enkele woorden als volgt samen: Er moet nog eens diep nagedacht worden over de wijze waarop de ILO haar rol in het formuleren van normen en het toezicht op de naleving daarop effectiever kan invullen. We moeten begrip hebben voor de grote problemen van ontwikkelingslanden en beseffen dat niet alles in korte tijd geregeld kan worden: prioriteiten stellen, gradualisme en flexibiliteit zijn hierbij sleutelwoorden. Er moet gezocht worden naar een pro-actieve benadering die leidt tot eerlijke behandeling. Wellicht zou het bevorderen van «best practices» meer vruchten afwerpen dan het concentreren op de juridische instrumenten. Ten aanzien van de band met handel gaf hij toe dat hier een probleem ligt. Het dossier ligt nu bij de ILO. De beste garantie dat het verband met handelsmaatregelen en daarmee de implicatie van de WTO niet aan de orde komt, is er voor te zorgen dat dit onderwerp in de ILO niet in een impasse geraakt.

Minister Melkert sprak ten slotte de hoop uit dat deze bijeenkomst het begin was van nadere onderlinge consultaties bij voorkeur nog vóór de komende zitting van de Raad van Beheer in november 1997, alwaar dit onderwerp aan de orde zal komen.

INFORMELE MINISTERIËLE BIJeenKOMST

FUNDAMENTELE ARBEIDSNORMEN

(Genève, 10 juni 1997)

DEELNEMERS:

LAND

BANGLADESH
BELGIË
CHINA
DENEMARKEN
FILIPPIJNEN
FINLAND
GRIEKENLAND
IRAN
IERLAND
ITALIË
LUXEMBURG
NEDERLAND
NIEUW ZEELAND
PORTUGAL
SPANJE
VERENIGD KONINKRIJK
ZWEDEN

AANWEZIGE MINISTERS:

Mr. M. A. Mannan
Ms. Miet Smet
Mr. Li Boyong
Ms. Jytte Andersen
Mr. Español
Ms. Liisa Jaakonsaari
Mr. Miltiades Papaioannou
Mr. Hossein Kamali
Ms. Eithne Fitzgerald T.D.
Mr. Tiziano Treu
Mr. Jean-Claude Juncker
Mr. Ad Melkert (Voorzitter)
Mr. Max Bradford
Mr. A. Monteiro Fernandes
Mr. Javier Arenas Bocanegra
Mr. Andrew Smith
Ms. Margareta Winberg

OVERIGE DEELNEMERS:

De heer Michel Hansenne	Directeur-Generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)
De heer Pdraig Flynn	Commissaris DGV, Europese Commissie

LANDEN VERTEGENWOORDIGD OP AMBTELIJK NIVEAU:

AUSTRALIË
DUITSLAND
FRANKRIJK
INDIA
INDONESIË
MALEISIË
OOSTENRIJK
PORTUGAL
PAKISTAN
SINGAPORE
VIETNAM