

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 162

26 988 (R1645)

Voornemen tot opzegging van het Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag nr. 106, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 40ste zitting); Genève, 26 juni 1957 (Trb. 1964, 61)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

's-Gravenhage, 26 januari 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 27 januari 2000.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 26 februari 2000.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 14, eerste lid, juncto artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring voor te leggen het voornemen tot opzegging van het op 26 juni 1957 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag nr. 106, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 40ste zitting) (Trb. 1964, 61).¹

Een toelichtende nota bij dit voornemen tot opzegging treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor Nederland en Aruba gevraagd.

Aan de Gouverneur van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 27 januari 2000 over te leggen aan de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Het onderhavige verdrag is op 26 juni 1957 aangenomen op de 40ste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie te Genève en op 4 maart 1959 in werking getreden. Het is door het Koninkrijk bekrachtigd op 8 oktober 1971 en vervolgens op 8 oktober 1972 voor het gehele Koninkrijk in werking getreden.

Dit verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) is gericht op het beschermen van werknemers in enkele afzonderlijke sectoren tegen te lange werktijden waarbij de wekelijkse arbeidsduur als aanknopingspunt heeft gediend. In de tijd dat dit verdrag tot stand kwam (1957) waren de werktijden betrekkelijk eenvormig geordend en was de wekelijkse arbeidsduur als aanknopingspunt een logische en adequate keuze. De Arbeidstijdenwet (hierna te noemen: ATW, 1996) kent een veel ruimere doelstelling; enerzijds is de wet gericht op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers in relatie tot de arbeid. Daarnaast beoogt de wet de combineerbaarheid te verbeteren van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid. Ook is rekening gehouden met veranderingen in de samenleving, zoals de terugdringing van de arbeidstijd, de wens tot flexibilisering van de arbeidstijd en de tendens om per bedrijfstak of onderneming afspraken te maken. De wet richt zich niet specifiek op de wekelijkse arbeidsduur maar op alle werktijden, soms over een langere referentieperiode dan een week. De wet is in beginsel van toepassing op alle sectoren van het bedrijfsleven en op het overheidspersoneel. De filosofie en de benadering van de ATW is dus een geheel andere dan die van het IAO-verdrag. Door de grotere verscheidenheid in arbeidstijdpatronen en werktijden is de benadering van het IAO-verdrag niet langer doeltreffend dan wel veel minder doeltreffend dan de ATW. Overigens is de ATW in overeenstemming met de richtlijn nr. 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PbEG 1993, L 307).

Het verdrag is van toepassing op werknemers in handelsondernemingen, kantoren, posteries, diensten voor telecommunicatie, krantenbedrijven en schouwburgen. In artikel 6 wordt bepaald dat alle personen op wie het verdrag van toepassing is het recht hebben op een ononderbroken wekelijkse rusttijd van niet minder dan 24 uur in de loop van ieder tijdvak van 7 dagen. Deze rusttijd wordt indien enigszins mogelijk aan alle betrokkenen in een zelfde bedrijf tegelijkertijd gegeven.

Het verdrag maakt het mogelijk om bedrijven, waarin uitsluitend leden van het gezin van de werkgever werkzaam zijn en personen die een hoge leidinggevende positie bekleden, van de bepalingen van het verdrag uit te sluiten. Ook kunnen afwijkingen worden toegestaan in zeer specifieke situaties, zoals bij calamiteiten of overwerksituaties.

In de periode dat het onderhavige verdrag door het Koninkrijk bekrachtigd werd waren de Arbeidswet 1919 en de daarop gebaseerde besluiten van kracht. In alle besluiten die van toepassing waren op werknemers waarop Verdrag nr.106 van toepassing is, zoals het Werktijdenbesluit voor kantoren 1937, het Verplegingsbesluit (Stb. 1957, 196), het Werktijdenbesluit voor bioscopen en het Werktijdenbesluit voor koffiehuis- en hotelpersoneel 1949, was een bepaling opgenomen over de wekelijkse rust die overeenstemde met het verdrag. Voor ambtenaren, waarvoor de Arbeidswet 1919 niet van toepassing was, was de wekelijkse rustdag geregeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Bekrachtiging van het verdrag was destijds niet bezwaarlijk.

De in 1996 in werking getreden Arbeidstijdenwet (ATW), is op een bepaald punt – dat destijds bij de behandeling van de ATW aan de aandacht is ontsnapt – niet in overeenstemming met Verdrag nr. 106. De ATW is een wet die geldt voor alle sectoren van het bedrijfsleven en de overheid. Uiteraard kent de ATW wel een bepaling ten aanzien van de wekelijkse rust. Deze bepaling (artikel 5:3 van de ATW) geeft aan dat werknemers een wekelijkse rusttijd hebben van tenminste 36 uur in elke aaneengesloten periode van 7 dagen of een rusttijd van 60 uur in elke aaneengesloten periode van 9 dagen, welke rusttijd eenmaal per vijf weken mag worden ingekort tot 32 uur. In het kader van de ATW is er dus -voor alle sectoren- een mogelijkheid om te kiezen voor een wekelijkse rust die niet binnen 7 dagen maar binnen 9 dagen wordt genoten. Juist deze flexibiliteit in de ATW maakt dat de bepaling van het onderhavige verdrag niet meer naar de letter van het verdrag wordt nageleefd.

Hoewel in de praktijk de meeste werknemers op wie het verdrag van toepassing is hun wekelijkse rust binnen een periode van 7 dagen genieten, wordt het in het kader van de ATW niet wenselijk geacht om de keuzemogelijkheid die de ATW biedt te beperken voor werknemers op wie het onderhavige verdrag van toepassing is.

De mogelijkheden in de ATW laten onverlet dat in de ATW in principe een verbod geldt op zondagsarbeid. Artikel 5:4 bepaalt immers dat de werknemer op zondag geen arbeid verricht tenzij:

- 1) het tegendeel bedongen is bij de werknemers en de aard van de arbeid het werken op zondag noodzakelijk maakt;
- 2) wanneer de bedrijfsomstandigheden het noodzakelijk maken en de werkgever daarover overeenstemming heeft bereikt met de OR, de personeelsvertegenwoordiging of – bij het ontbreken daarvan – met de belanghebbende werknemers.

Ingevolge artikel 5:1 vinden bepalingen ten aanzien van de zondag die betrekking hebben op de arbeids- en rusttijden, voor werknemers die vanwege godsdienstige opvattingen de wekelijkse rustdag op een andere dag vieren, overeenkomstige toepassing voor die dag in plaats van ten aanzien van de zondag.

Door de invoering van de ATW is de positie van de werknemer die om principiële redenen, dus bijvoorbeeld om godsdienstige redenen, niet op zondag of een specifieke andere dag wil werken, niet verslechterd. Die positie is wel versterkt doordat in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in artikel 681, tweede lid, aanhef en onder e, het volgende is bepaald:

«Opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever zal onder andere kennelijk onredelijk geacht kunnen worden wanneer deze geschiedt wegens het enkele feit dat de werknemer met een beroep op een ernstig gewetensbezwaar weigert de bedongen arbeid te verrichten».

Gezien het bovenstaande is de regering van opvatting dat het onderhavige verdrag dient te worden opgezegd. Bij haar standpuntbepaling heeft de regering de overwegingen voor de opzegging van verdragen, zoals die zijn uiteengezet in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van Middelkoop (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 XV, nr. 44, p. 4–6), in acht genomen. Hieromtrent kan met name worden vermeld dat geen sprake is van een doorkruising van het streven van de Europese Unie naar beleidsconvergentie, aangezien nog niet de helft van de lidstaten van de EU partij is bij het onderhavige verdrag. Voor een andere oplossing voor het creëren van beleidsruimte voor het realiseren van nationale beleidsdoelstellingen, een aangepaste interpretatie van het verdrag, biedt de tekst van het verdrag geen ruimte.

Uiteraard is het de bedoeling van de regering dat de Nederlandse wetgeving geheel naar de geest van het onderhavige verdrag, een adequate – in beginsel wekelijkse – rust voor alle werknemers blijft garanderen. Dit wordt ook voorgeschreven door andere verdragen waaraan Nederland is gebonden, zoals het Europees Sociaal Handvest en door de hiervoor genoemde richtlijn nr. 93/104/EG van 23 november 1993.

In voornoemde brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 mei 1995 is tevens aandacht gevraagd voor het gevaar van een (negatieve) signaalwerking die het opzeggen van een normatief IAO-verdrag op sociaal terrein, zoals IAO-verdrag nr. 106, zou kunnen hebben. Bij opzegging van het onderhavige verdrag is een dergelijk gevaar echter niet aanwezig omdat aan de overige lidstaten van de Internationale Arbeidsorganisatie kenbaar zal worden dat de opzegging gebaseerd is op formele strijdigheid met de ATW die werknemers meer bescherming biedt tegen ongewenste arbeidstijden dan het onderhavige verdrag. Ingevolge artikel 17, eerste lid, van het verdrag stelt de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau alle leden van de Internationale Arbeidsorganisatie in kennis van geregistreerde opzeggingen die hij van lidstaten heeft ontvangen. Ook de inhoud van aan akten van opzegging gehechte toelichtende verklaringen wordt aan alle leden van de Internationale Arbeidsorganisatie bekend gemaakt. De Nederlandse regering pleegt opzeggingen van IAO-verdragen van een dergelijke verklaring te voorzien. Dat zal ook ten aanzien van de opzegging van het onderhavige verdrag het geval zijn.

Op grond van artikel 16, eerste lid, is opzegging pas mogelijk na verloop van 10 jaren na de datum waarop dit verdrag van kracht is geworden (4 maart 1959); zonder opzegging vindt stilzwijgend een verlenging met een volgende termijn van tien jaren plaats. Vervolgens bepaalt het tweede lid van artikel 16 dat opzegging pas weer mogelijk is – gedurende één jaar – na afloop van iedere termijn van tien jaren. Derhalve doet de mogelijkheid tot opzegging van het onderhavige verdrag zich voor van 4 maart 1999 tot en met 3 maart 2000.

De opzegging zal één jaar na deponering van de daartoe strekkende akte van kracht worden.

Consultatie sociale partners

Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, onder e, van het op 21 juni 1976 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende tripartite raadplegingsprocedures ter bevordering van de tenuitvoerlegging van internationale arbeidsnormen (Verdrag nr. 144, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar eenenzestigste zitting) (Trb. 1976, 177) en de op basis van dit verdrag gemaakte afspraken zijn de sociale partners over het voornemen tot opzegging van het onderhavige verdrag geconsulteerd. Daartoe werd de tekst van een concept van deze nota voorgelegd aan de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties (RCO), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP). Van de FNV is een reactie ontvangen.

De FNV geeft aan het voornemen tot opzegging te kunnen billijken gezien het feit dat de Arbeidstijdenwet – met haar instemming – ten aanzien van de in beginsel voorgeschreven wekelijkse onafgebroken rusttijd meer flexibiliteit biedt dan het Verdrag. Voorts plaatst de FNV enkele redactionele kanttekeningen. Aan deze kanttekeningen is tegemoetgekomen.

Koninkrijkspositie

De regering van Aruba heeft te kennen gegeven het wenselijk te achten dat de opzegging van verdrag nr. 106 ook zal gelden voor haar land. Doorslaggevend voor dit standpunt zijn volgens de regering van Aruba de volgende overwegingen:

- de internationale normen vervat in verdrag nr. 106 zijn nog steeds terug te vinden in de thans vigerende nationale wetgeving (de Arbeidsverordening, AB 1990 GT 57 en de daarop gebaseerde landsbesluiten (particuliere sector) en de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht, AB 1989 GT 37 en de daarop gebaseerde landsbesluiten). Door het opzeggen van het verdrag komen deze nationale regelingen niet te vervallen;
- de regering van Aruba heeft aangegeven dat zij voornemens is om over te gaan tot het flexibiliseren van arbeid in de nabije toekomst en met het oog hierop is zij bezig met een onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe;
- de volgende mogelijkheid tot opzegging van verdrag nr. 106 doet zich pas opnieuw voor na verloop van een periode van tien jaar.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven dat opzegging van het verdrag voor de Nederlandse Antillen niet gewenst wordt. Door de regering van de Nederlandse Antillen is een concept-Landsverordening tot herziening van de Arbeidsregeling 1952 opgesteld; hierbij heeft weliswaar de Nederlandse Arbeidstijdenwet (gedeeltelijk) als voorbeeld gediend, maar de normen in deze concept-Landsverordening wijken af van de Nederlandse normen. Volgens de regering van de Nederlandse Antillen voldoen de normen van de concept-Landsverordening aan de normen van verdrag nr. 106. Dit stemt overeen met het streven van de regering van de Nederlandse Antillen om zich zoveel mogelijk te conformeren aan de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie alsmede de wens om zoveel mogelijk de IAO-verdragen middels binding daaraan te steunen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop