

GESCHRIFTEN VAN DE
VERENIGING VOOR ARBEIDSRECHT

1

DE INTERNATIONALE
ARBEIDSORGANISATIE
VAN 1919 TOT 1979

OPMERKINGEN
OVER TOEN EN NU

MEVR. MR. M.J.E.H. RAETSEN
PROF. MR. J.J.M. VAN DER VEN

SAMSOM 1979

De Internationale Arbeidsorganisatie van 1919 tot 1979

Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht
Nr. 1

DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE VAN 1919 TOT 1979

Opmerkingen over toen en nu

Mevr. mr. M.J.E.H. Raetsen
Prof. mr. J.J.M. van der Ven

Samsom Uitgeverij Alphen aan den Rijn 1979

Copyright © 1979 Vereniging voor Arbeidsrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN 90 14 02854 7

TEN GELEIDE

De Vereniging voor Arbeidsrecht heeft zich in de loop van haar thans bijna 33-jarig bestaan op publicistisch gebied niet onbetuigd gelaten. Vele voordrachten die zij voor de leden heeft laten houden, zijn opgenomen in Sociaal Maandblad Arbeid. In 1971 verscheen de jubileumbundel 'Aspecten van Arbeidsrecht' en in 1976 de brochure 'Opdracht, arbeidsovereenkomst en collectieve arbeidsovereenkomst'. Deze publikaties droegen een incidenteel karakter.

Met het geschrift dat ik hier bij U mag inleiden, wil de Vereniging een nieuwe weg inslaan. In haar vergadering van 10 november 1977 besloot zij op voorstel van het bestuur over te gaan tot het stelselmatig uitgeven van een reeks Geschriften op het gebied van het arbeidsrecht. Daarin zouden niet alleen de aan de Vereniging uit te brengen preadviezen, maar ook voordrachten en rapporten van werkgroepen een plaats kunnen vinden.

Het eerste deel van de Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht ligt thans voor u. De auteurs zijn mevrouw mr. M.J.E.H. Raetsen, medewerkster van de Directie Internationale Zaken van het Ministerie van Sociale Zaken, die van 1968-1974 secretaris was van de Koninkrijksdelegatie naar de Internationale Arbeidsconferentie te Genève, en prof. mr. J.J.M. van der Ven, emeritus hoogleraar in het arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Utrecht, die sinds 1969 lid is van het Comité van deskundigen voor de toepassing van Verdragen en Aanbevelingen. Hun gedachten hebben zij in verkorte vorm uiteengezet tijdens de vergadering van de Vereniging op 25 januari 1979.

Moge dit eerste deel het begin zijn van een lange reeks van vruchtbare bijdragen tot de kennis en de ontwikkeling van het arbeidsrecht.

Asperen, januari 1979

De voorzitter,
D.L. Rang

Inhoud

Ten geleide	5
Mevr. mr. M.J.E.H. Raetsen:	
Inleiding	9
I Doelstellingen en achtergronden	11
II De werkterreinen van de IAO	13
1 De internationale code van de arbeid	15
2 Technische samenwerking	16
3 Onderzoek en informatie	18
III Organisatie en werkwijze	19
1 De Internationale Arbeidsconferentie	20
2 De Raad van Beheer	25
3 Het Internationaal Arbeidsbureau	27
4 Het Centrum voor Vakopleiding te Turijn	27
5 Het Internationaal Instituut voor Arbeidsstudies te Genève	28
IV De IAO en de toekomst	29
1 De groei tot 138 lidstaten	29
2 Mensenrechten, IAO-normen en handelsvoordelen	31
3 Politieke en financiële problemen	33
4 Structuurherziening	35
Literatuur	36
Prof. mr. J.J.M. van der Ven:	
I De tekenen des tijds: 1919	37
II De tekenen des tijds: 1979	40
III De IAO-verdragen: produktie van zestig jaren	47
IV De IAO-verdragen: inzichten en uitzichten	51
V Rechtsbestel en geestesgesteldheid	58
Naschrift	62

Inleiding

Het Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)* wordt met de volgende overwegingen ingeleid:

‘Aangezien een duurzame wereldvrede slechts kan worden gevestigd indien zij is gegrond op sociale rechtvaardigheid;

Aangezien er arbeidsvoorwaarden bestaan die voor velen onrecht, leed en ontberingen met zich brengen, hetgeen aanleiding geeft tot een zodanige ontevredenheid dat daardoor de vrede en de eensgezindheid in de wereld in gevaar worden gebracht, en aangezien een verbetering van deze voorwaarden dringend noodzakelijk is: [. . .];

Aangezien het streven van de volken om het lot van de werknemers in hun eigen landen te verbeteren, zou worden belemmerd wanneer enige natie een werkelijk menswaardige arbeidsregeling niet zou aannemen;

Hechten de Hoge Verdragsluitende Partijen, evenzeer gedreven door gevoelens van gerechtigheid en menslievendheid als door het verlangen een duurzame wereldvrede te verzekeren, en met het oog op het bereiken van de in deze preambule genoemde doeleinden hun goedkeuring aan het volgend Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie;’

Deze preambule geeft in het kort de filosofie van de organisatie weer: het streven naar sociale rechtvaardigheid met als uiteindelijk doel de vrede in de wereld.

* Voor de Nederlandse vertaling van het statuut zie Tr. 1975 nr. 102.

I DOELSTELLINGEN EN ACHTERGRONDEN

De oprichting van de IAO is het directe gevolg van de overtuiging dat vrede méér inhoudt dan de afwezigheid van oorlog. Vrede heeft ook te maken met het sociale en economische welzijn van de volkeren in de wereld, met rechtvaardige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en met een menswaardige levensstandaard. In de polemologie spreekt men van negatieve en positieve vrede. Vrede in negatieve zin betekent de afwezigheid van oorlog. De positieve begripsbepaling impliceert niet alleen de gestabiliseerde vredessituatie, maar duidt ook op het streven naar een optimaal sociaal en economisch welzijn van de volkeren in de wereld. De realisatie van een rechtvaardig sociaal en economisch beleid dankzij intensieve internationale samenwerking zou staten het motief ontnemen om opnieuw oorlog te voeren.

Vanuit die idealistische optiek werden de hoofdstukken in het Verdrag van Versailles (juni 1919) geschreven, die de oprichting van de Volkenbond en de Internationale Arbeidsorganisatie bepaalden.

Waar de Volkenbond tot taak kreeg de vrede te bewaren (in feite de negatieve begripsbepaling), diende de IAO gestalte te geven aan het positieve vredesideaal.

In breder historisch perspectief gezien vormt de oprichting van de IAO het resultaat van het sociale denkproces, zoals dat in de 19e eeuw tot ontwikkeling was gekomen.

De sociale hervormers, waaronder parlementariërs, industriëlen, vakbondsbestuurders en wetenschappers, onderkenden de noodzaak tot internationale samenwerking. Enerzijds was daar het streven zo veel mogelijk sociaal-rechtelijke maatregelen middels internationale afspraken te regelen. Anderzijds betekende de nationale of industrietaksgewijze verbetering van de arbeidsvoorwaarden een verslechtering van de nationale concurrentiepositie vanwege de verhoogde produktiekosten hetgeen men trachtte te vermijden door de vast te leggen normen een internationaal karakter te geven.

De eerste concrete uitwerking van deze visie is te vinden in een eind vorige eeuw en wel in 1890, in Berlijn gehouden internationale conferentie die aanbevelingen opstelde over de beperking van kinderarbeid, arbeid door vrouwen, door mijnwerkers en over de wekelijkse rust. Aan deze conferentie namen 14 landen deel.

In 1897 vond opnieuw een internationale conferentie plaats,

deze keer in Brussel. Deze conferentie leidde tot de oprichting, 3 jaar later, nl. in 1900, van het Internationaal Verbond voor de Wettelijke Bescherming van de Werknemers. Deze organisatie kan worden gezien als een voorloper van de IAO. Zij begon met de vertaling en de publikatie van de arbeidswetgeving van verschillende landen, een activiteit die later door de IAO werd overgenomen. In 1901 richtte het verbond een internationaal arbeidsbureau op in Basel. Dit bureau fungeerde als een onderzoeks-, informatie- en documentatiecentrum; het werd gefinancierd door vrijwillige bijdragen en overheidssubsidies. Een vergadering van deskundigen uit een aantal landen stelde regels op inzake een verbod van het gebruik van witte fosfor: een gevaarlijke stof die bij de vervaardiging van lucifers werd gebruikt. Tevens nam dit deskundigencomité ontwerp-bepalingen aan inzake nachtarbeid voor vrouwen. Deze regels werden op een conferentie van regeringsvertegenwoordigers in Bern in 1906 aangenomen in de vorm van internationale verdragen.

In 1913 stelde een vergadering van deskundigen voorstellen op over een beperking van de arbeidsduur voor vrouwen en jeugdige personen, alsmede over een verbod van nachtarbeid voor kinderen. Voordat deze voorstellen evenwel in internationale verdragen konden worden vastgelegd, brak de Eerste Wereldoorlog uit. Niettemin waren de grondslagen voor internationale samenwerking op sociaal gebied gelegd, die na de oorlog zouden leiden tot de oprichting van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Intussen waren er gedurende de oorlog van diverse vakbondszijden stemmen opgegaan om de vakbeweging inspraak te verlenen bij de vredesonderhandelingen. De voornaamste wens van de vakbeweging luidde dat een clause zou worden opgenomen in het vredesverdrag over de veiligstelling van de nationale en internationale rechten van de werknemer. Tevens werd aangedrongen op omschrijving van gegarandeerde minimum arbeidsvoorwaarden in het verdrag, alsmede op de stichting van een permanente organisatie met als opdracht het opstellen en ten uitvoer leggen van internationale arbeidsnormen.

Deze druk van de georganiseerde werknemers vóór en na de wapenstilstand bracht het Parijse vredesoverleg tot een handelwijze zonder precedent: er werd een internationale commissie opgericht voor arbeidswetgeving, die niet alleen uit regeringsafgevaardigden bestond, maar waaraan ook vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers deelnamen. Deze commissie stelde een handvest op voor de door de werknemers verlangde permanente organisatie.

De door deze commissie opgestelde tekst werd geïncorporeerd als hoofdstuk XIII van het Verdrag van Versailles: de Internationale Arbeidsorganisatie was geboren. Deze tekst fungeert, hoewel hier en daar gewijzigd, nog steeds als statuut van de IAO.

In de periode tussen de twee wereldoorlogen functioneerde de IAO als een organisatie binnen het kader van de Volkenbond, en was evenals deze gevestigd te Genève.

In 1944 – de zetel van de IAO was in de oorlogsjaren naar Montreal, Canada verplaatst – werden de doelstellingen van de IAO opnieuw gedefinieerd op de Conferentie van Philadelphia. Deze nieuwe formulering kreeg later bekendheid als de Declaratie van Philadelphia. Zij voegde aan het oorspronkelijke statuut een nieuw dynamisch concept toe, nl. de verantwoordelijkheid van de IAO in de strijd tegen armoede en sociale onzekerheid. De verklaring van Philadelphia proclameert het recht van alle mensen om te streven naar zowel materieel welzijn als geestelijke ontwikkeling in vrijheid en waardigheid, onder gelijke maatschappelijke kansen.

Het jaar daarop vond in San Francisco de ondertekening van het Handvest van de Verenigde Naties plaats. Deze nieuwe mondiale organisatie kreeg als opdracht het veilig stellen van de vrede en veiligheid in de wereld. In 1946 trad de IAO als eerste gespecialiseerde organisatie toe tot de Verenigde Naties.

In de daaropvolgende jaren ontstond een nauwe samenwerking tussen de diverse later opgerichte gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties en de IAO.

Terwijl in 1919 de IAO 45 lidstaten telde – een respectabel aantal voor die tijd – beschikt zij thans over 138 leden. Een stijging van het ledental waaraan het dekolonisatieproces van de laatste decennia ongetwijfeld niet vreemd is.

II DE WERKTERREINEN VAN DE IAO

In het voorgaande werd reeds aangegeven, dat de IAO streeft naar vergroting van het sociale en economische welzijn van de volkeren in de wereld. Ook kwam de rol van de internationale vakbeweging bij de ontwikkelingsgeschiedenis ter sprake. Die medebeslissende rol van de internationale vakbeweging vormde de basis voor de –

zeker in die tijd — unieke tripartite structuur van de organisatie.

Deze tripartite structuur heeft als kenmerk, dat regerings-, werkgevers- en werknemersafgevaardigden in volledige vrijheid en onafhankelijkheid aan de werkzaamheden van de organisatie deelnamen.

Het tripartisme vormt één van de essentiële karakteristieken van de IAO, die haar een unieke plaats bezorgd hebben onder de internationale organisaties. Het betrekken van alle sociale partners op het niveau van een internationaal discussieplatform mag zeker een revolutionaire gedachte van de oprichters van de IAO genoemd worden. Hoe vooruitstrevend deze gedachte was moge blijken uit het feit dat institutionalisering van het driepartijenoverleg in andere internationale fora — EEG, OESO — in een later stadium werd overgenomen.

Wat zijn nu de werkterreinen van de IAO?

De drie belangrijkste werkterreinen van de IAO zijn

- de verbetering van arbeids- en levensomstandigheden, zowel van de bevolking in zijn geheel als van bepaalde categorieën daaruit;
- de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, met als doel enerzijds het verbeteren van de arbeidsmogelijkheden van het individu door passende opleiding en anderzijds de optimale benutting van het arbeidspotentieel in het land;
- de ontwikkeling van sociale instellingen, d.w.z. het stimuleren van de oprichting (dan wel verbetering van de werking) van administratieve organisaties en het bevorderen van de in- en externe communicatie, alsmede de participatie binnen zodanige organisaties.

Het statuut van de IAO geeft zelf in zijn reeds eerder aangehaalde preambule een groot aantal voorbeelden van concrete acties, nl. 'het vaststellen van arbeidstijden, met inbegrip van de maximale duur van de werkdag en de werkweek, het opstellen van regels voor de werving van werknemers, het bestrijden van de werkloosheid, het waarborgen van een loon dat redelijke bestaansvoorwaarden verzekert, het beschermen van de werknemers tegen ziekten van algemene aard of beroepsziekten en arbeidsongevallen, het beschermen van kinderen, jongeren en vrouwen, het instellen van ouderdoms- en invaliditeitsvoorzieningen, het beschermen van de belangen van de in het buitenland werkzame werknemers, het erkennen van het beginsel van gelijk loon voor gelijke arbeid, het erkennen van het beginsel van vakverenigingsvrijheid, het organi-

seren van het beroepsonderwijs en het technische onderwijs, alsmede het nemen van andere soortgelijke maatregelen’.

Om haar doel te verwezenlijken stelt de IAO in de eerste plaats internationale arbeidsnormen — Verdragen en Aanbevelingen — vast, die zijn bedoeld als richtsnoer voor de nationale overheden. In de tweede plaats kent zij een uitgebreid programma voor internationale technische hulpverlening, waardoor zij de lidstaten, met name de ontwikkelingslanden, bijstaat om een sociaal beleid tot ontwikkeling te brengen. En tot slot verricht zij onderzoek, verzamelt documentatie en geeft publikaties uit.

1 De internationale code van de arbeid

Eén van de oudste en belangrijkste verrichtingen van de IAO is het opstellen van Verdragen en Aanbevelingen. Dit gebeurt in de tripartite samengestelde jaarlijkse internationale arbeidsconferenties.

De Verdragen stellen regels en binden de lidstaten — afhankelijk van de verschillende nationale ratificatieprocedures — aan de daarin neergelegde verplichtingen.*

De Aanbevelingen vormen een leidraad voor het beleid van de lidstaten. Het geheel van Verdragen en Aanbevelingen, dat in de loop der jaren tot stand is gekomen, wordt wel aangeduid als de internationale code van de arbeid.

Sedert 1919 zijn in totaal 151 Verdragen en 159 Aanbevelingen tot stand gekomen. Zij omvatten een veelheid van sociale aangelegenheden, waaronder bepaalde fundamentele rechten van de mens zoals de vrijheid van vakvereniging en de uitbanning van discriminatie bij de arbeid; voorts behandelen zij onderwerpen als arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheidsbeleid, sociale zekerheid en arbeidsveiligheid.

Elke lidstaat is krachtens het statuut verplicht alle Verdragen en Aanbevelingen die door de conferentie zijn aangenomen, binnen een bepaalde tijd — 12 maanden, enkel in uitzonderingsgevallen te verlengen tot 18 maanden — voor te leggen aan de ‘bevoegde autoriteit’ teneinde wetgevende of andere maatregelen ter uitvoering te kunnen treffen.

* Het voert in dit verband te ver uit te wijden over de volkenrechtelijke implementatie per lidstaat (e.g. monisme versus dualisme, zgn. transformatieleer).

In de meeste landen en ook in Nederland is die 'bevoegde autoriteit' het parlement. In een toelichtende nota aan het parlement neemt de regering een standpunt in over zijn voornemen al of niet over te gaan tot bekrachtiging van het Verdrag. Het Verdrag dient, alvorens tot bekrachtiging kan worden overgegaan, door het parlement te worden goedgekeurd. Dit kan soms via de stilzwijgende procedure, maar soms is er een aparte goedkeuringswet vereist (vide GW artt. 60 e.v.) De bekrachtiging wordt bezegeld door de deponering van een akte van bekrachtiging bij de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau te Genève. Het Verdrag treedt dan in werking.

Elk bekrachtigd Verdrag wordt door de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau ter kennis gebracht van de Secretaris-Generaal der Verenigde Naties teneinde overeenkomstig het hierover bepaalde in het Handvest der Verenigde Naties te worden geregistreerd.

2 Technische samenwerking

Terwijl het vaststellen van internationale normen op sociaal gebied de oudste activiteit van de IAO kan worden genoemd, mag de technische bijstand toch zeker niet minder belangrijk worden geacht.

De ellende en verwoesting alom als gevolg van de Tweede Wereldoorlog maakte het duidelijk, dat sociale vooruitgang zonder economische ontwikkeling niet mogelijk is.

In 1944, vlak vóór het einde van de oorlog, bevestigde de IAO in haar Verklaring van Philadelphia, dat 'armoede waar dan ook een bedreiging vormt voor de welvaart overal'. Zij stelde daarbij, dat een beter gebruik van de produktiemiddelen van de wereld een absolute voorwaarde was om te komen tot sociale rechtvaardigheid.

Die declaratie vormde het begin van de directe technische hulp-programma's van de IAO. Aanvankelijk waren deze programma's nog bescheiden van opzet vanwege het gebrek aan financiële middelen, doch met name gedurende de laatste 15 à 20 jaar zijn ze enorm in betekenis toegenomen; zij nemen momenteel verreweg het grootste deel van de begroting voor hun rekening. De inpassing in het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) alsmede de deswege verkregen financiering van de technische hulp-

programma's heeft in hoge mate bijgedragen tot deze ontwikkeling.

De technische hulpprogramma's omvatten praktische hulp bij activiteiten als het opzetten van diensten voor de werkgelegenheid, bij scholing en herscholing, bij regelingen op het gebied van de sociale zekerheid, de ontwikkeling van produktiviteit en management, het opzetten van coöperatieve verenigingen in de landbouw, hulp bij het vestigen van ambachtelijke bedrijven en kleine industrieën, op het terrein van de arbeidsinspectie, de arbeidsverhoudingen, de veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats en het opstellen van arbeidsstatistieken. De hulp vindt in de meeste gevallen plaats door het zenden van deskundigen en zo nodig ook materialen naar de betrokken landen om de mensen te leren in de toekomst zelfstandig te opereren. Maar ook worden beurzen verstrekt en stagemogelijkheden geboden aan mensen uit de ontwikkelingslanden, waardoor zij in de ontwikkelde landen hun kennis en vaardigheden kunnen vergroten. Voorts zijn er cursussen en seminars en worden er proefprojecten georganiseerd.

Wereldwerkgelegenheidsprogramma

Het in 1969 door de organisatie aangenomen Wereldprogramma voor de werkgelegenheid heeft ten doel de lidstaten, en vooral de ontwikkelingslanden, hulp te bieden bij het ontwerpen, invoeren, en evalueren van een beleid gericht op het scheppen van werkgelegenheid via het opzetten van arbeidsintensieve industrieën.

In 1974 drong de organisatie in een resolutie aan op het houden van een mondiale tripartite conferentie over deze problematiek, te plaatsen in het kader van het Tweede Ontwikkelingsdecennium van de Verenigde Naties.

Het belangrijkste resultaat van deze wereldwerkgelegenheidsconferentie die in 1976 plaats had was de algemene consensus over de doelstelling dat de bevrediging van de elementaire levensbehoeften van de mens, gepaard gaande met een rechtvaardige inkomens- en welvaartsverdeling centraal dient te staan bij een mondiale aanpak van de werkgelegenheid. Als wezenlijke voorwaarde om die doelstelling te realiseren wordt de groei van de produktieve werkgelegenheid gezien. Dit houdt erkenning in van de noodzaak om industrieën te vestigen in de ontwikkelingslanden. Zodanige bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking accentueert andermaal het ideaal van een rechtvaardige internationale arbeidsverdeling.

Deze nieuwe ontwikkelingsfilosofie, die dus de economische

groei niet langer voorop plaatst en aan de elementaire behoeften-bevrediging en de werkgelegenheid de tweede plaats toekent, maar deze juist centraal stelt met de economische groei als gevolg daarvan, wordt genoemd de 'basic needs'-strategie.

Hoewel de filosofie als zodanig instemming ondervond bestaan er toch bij enkele ontwikkelingslanden nog vragen over de concrete uitwerking van een en ander. Men wil nl. voorkomen, dat de economische groei, waaraan veel belang wordt gehecht, te zeer op de achtergrond geraakt.

In juni 1979 zal de organisatie zich buigen over de follow up van de Wereldwerkgelegenheidsconferentie.

Het PIACT

In 1975 werd een Internationaal Programma voor de Verbetering van de Arbeidsomstandigheden en het Milieu (PIACT genaamd, naar de Franse afkorting) ontworpen om activiteiten van lidstaten op dit terrein te bevorderen en te ondersteunen. Het programma, tot stand gekomen in overleg met regeringen, werkgevers- en werknemersorganisaties, heeft tot doel de lidstaten aan te moedigen voorwaarden te scheppen tot verbetering van de werkomstandigheden. Het omvat zowel normstelling en operationele activiteiten, studies en tripartite overleg, als financieringsmodaliteiten. Het programma houdt ook in het zenden van multidisciplinaire teams naar lidstaten en het opzetten van een internationaal waarschuwings-systeem om potentiële gevaren voor de gezondheid van de werknemers op te sporen.

3 Onderzoek en informatie

Zowel het vastleggen van internationale normen als het verlenen van technische bijstand zijn afhankelijk van onderzoek en studies. Het Internationaal Arbeidsbureau is niet alleen centrum voor informatie en documentatie, maar fungeert ook als een laboratorium van ideeën. De rapportage over allerlei aangelegenheden neemt daarbij een zeer belangrijke plaats in. In dergelijke rapporten komen aan de orde overzichten van de wetgeving en praktijk van de lidstaten op het gebied van arbeid en sociaal beleid, studies over problemen waarmee een bepaalde regio of een bepaalde industrie wordt geconfronteerd of gegevens over een bepaald vraagstuk.

De IAO is zelf uitgever van een groot aantal periodieken, van wetteksten, van rapporten, van studies, verslagen en van handboeken in de vijf officiële talen (Engels, Frans, Spaans, Russisch en Arabisch) van de organisatie.

Bij haar werkzaamheden assisteren twee instellingen voor voortgezette opleiding: het Internationaal Instituut voor Arbeidsstudies in Genève en het Internationaal Centrum voor Voortgezette Technische en Beroepsopleiding in Turijn.

Het eerstgenoemde instituut werd in 1960 opgericht als een zelfstandig centrum voor voortgezette studie over sociale vraagstukken. Zijn belangrijkste doelstellingen zijn enerzijds het bieden van een opleiding voor een verantwoordelijke positie op het gebied van de arbeidsverhoudingen en anderzijds internationaal vergelijkend onderzoek op sociaal terrein. Het Internationaal Centrum voor Voortgezette Technische en Beroepsopleiding in Turijn dateert van 1965. Het biedt technische specialisten en leidinggevende functionarissen uit de gehele wereld een onderwijsprogramma en een voortgezette technische opleiding, die zij in hun eigen land niet kunnen krijgen. Beide instellingen komen in het volgende hoofdstuk nader aan de orde.

III ORGANISATIE EN WERKWIJZE

Volgens artikel 1 van het statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie zijn haar leden de staten die op 1 november 1945 lid waren, alsmede alle andere staten die overeenkomstig dit artikel toetreden.

Dit zijn in de eerste plaats alle leden der Verenigde Naties. Zij kunnen toetreden door enkele mededeling aan de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau, dat zij de verplichtingen van het statuut aanvaarden.

In de tweede plaats kan de conferentie leden toelaten met een gekwalificeerde meerderheid van twee derde der stemmen van de ter zitting aanwezige afgevaardigden, waaronder twee derde van de aanwezige en stemmende regeringsafgevaardigden zijn begrepen.

Het contributiepercentage is gerelateerd aan dat van de Verenigde Naties. De begroting wordt in Amerikaanse dollars vastgesteld. Als een lidstaat zijn contributie twee jaar of langer niet heeft voldaan, mag deze niet meer aan de stemmingen deelnemen. De

conferentie kan evenwel met een meerderheid van twee derde van de door de aanwezige afgevaardigden uitgebrachte stemmen dit lid toch toestemming geven om te stemmen, indien zij de overtuiging heeft, dat de achterstallige betaling is te wijten aan omstandigheden die buiten de macht van dit lid liggen. Niet-betaling van de contributie leidt dus niet automatisch tot verlies van het lidmaatschap, slechts tot verlies van het stemrecht. Maar een lid zonder stemrecht kan in een organisatie als de Internationale Arbeidsorganisatie uiteraard nauwelijks of geen invloed meer uitoefenen.

De Internationale Arbeidsorganisatie kent een drietal organen, nl. de algemene conferentie van vertegenwoordigers der leden, kortweg de Internationale Arbeidsconferentie genoemd, de Raad van Beheer en het Internationaal Arbeidsbureau. Hiernaast wordt de organisatie in haar werkzaamheden bijgestaan door het Centrum voor Voortgezette en Technische Opleiding, dat in Turijn is gevestigd en door het Internationaal Instituut voor Arbeidsstudies, dat evenals het Internationaal Arbeidsbureau in Genève zetelt.

1 De Internationale Arbeidsconferentie

De conferentie vormt een internationaal forum van discussies over wereldproblemen op het gebied van de arbeid of van sociale aard. Zij is het orgaan dat de internationale arbeidsnormen vaststelt en het algemeen beleid van de organisatie bepaalt. De conferentie komt minstens één maal per jaar bijeen.

Elke lidstaat heeft het recht 4 gedelegeerden af te vaardigen; 2 van regeringszijde, één die de werkgevers- en één die de werknemersorganisaties vertegenwoordigt. Elk van hen mag geheel onafhankelijk van de overige partners aan de besprekingen en aan de stemmingen deelnemen. Voor elk agendapunt kunnen aan iedere delegatie — delegatie hier in de zin van vertegenwoordiging van elk der samenstellende groepen — maximaal 2 adviseurs worden toegevoegd. Deze gang van zaken is noodzakelijk omdat voor ieder agendapunt een aparte tripartite samengestelde commissie wordt ingesteld en deze commissies simultaan met de plenaire zitting plegen te vergaderen.

Geloofsbriefen

Tijdens elke conferentie wordt een commissie voor de geloofsbriefen ingesteld. Deze commissie, die tripartite is samengesteld en

slechts uit 3 leden bestaat, onderzoekt of de delegaties der lidstaten wel overeenkomstig de tripartite beginselen zijn samengesteld. De commissie voert een passief beleid in die zin, dat zij eerst een onderzoek entameert na protest van één der leden over de samenstelling van een bepaalde delegatie. Haar bevindingen legt zij voor aan de conferentie, die met een gekwalificeerde meerderheid van twee derde de geloofsbrieven van één of meer leden of een hele delegatie kan verwerpen.

Werkwijze

De conferentie kiest een voorzitter en drie ondervoorzitters: de drie ondervoorzitters vertegenwoordigen elk één van de 3 groepen. Zij vergadert aan de hand van een door de Raad van Beheer vastgestelde agenda. Het eerste onderwerp van die agenda wordt altijd gevormd door het zgn. rapport van de Directeur-Generaal. Door gaans behandelt dat rapport een belangrijk mondiaal vraagstuk, maar in 1978 gaf de Directeur-Generaal een verslag van het reilen en zeilen van de Organisatie in het afgelopen jaar. Over het rapport kan worden gediscussieerd in plenaire zitting. Iedere afgevaardigde, die daaraan behoefte heeft, kan zich laten inschrijven op de lijst van sprekers en het woord voeren naar aanleiding van het rapport.

Het tweede agendapunt is altijd het programma, de begroting en andere financiële aangelegenheden. Tijdens de conferentie van 1978 werd het financiële verslag over 1976-1977 goedgekeurd. De begroting wordt nl. voor 2 jaar vastgesteld. In 1977 vond de vaststelling plaats voor de periode 1978-1979. In 1978 kon men zich beperken tot het vaststellen van een aanvullende begroting, vooral nodig om de waardevermindering van de dollar op te vangen en om het hoofd te bieden aan de tekorten als gevolg van het uittreden van de Verenigde Staten uit de organisatie.*

Als derde onderwerp staat altijd op de agenda de toepassing van Verdragen en Aanbevelingen. In een conferentiecommissie wordt aan de hand van het rapport van het Comité van Deskundigen voor de toepassing van Verdragen en Aanbevelingen toezicht uitgeoefend op de uitvoering van de verplichting van de lidstaten de door hen bekrachtigde Verdragen ook daadwerkelijk in hun wetgeving op te nemen en in de praktijk na te leven.

Vervolgens komen de zgn. technische punten aan de orde. Wat deze laatste betreft, bepaalt de conferentie of de voorstellen die

* In hoofdstuk IV komt dit nader aan de orde.

worden aangenomen naar aanleiding van een technisch punt, de vorm zullen krijgen van een Verdrag of van een Aanbeveling. Verdragen en Aanbevelingen worden met twee derde meerderheid aangenomen.

In principe komen alle Verdragen en Aanbevelingen in 2 lezingen tot stand. De eerste lezing vindt plaats op basis van een rapport van het Internationaal Arbeidsbureau, waarin informatie wordt geboden over de situatie in de diverse landen met betrekking tot het te behandelen onderwerp en waarin tevens een vragenlijst is opgenomen. Via deze vragenlijst kunnen de leden kenbaar maken of zij een Verdrag, al of niet vergezeld van een Aanbeveling of eventueel alleen een Aanbeveling, zinvol achten en zo ja, welke inhoud zij daaraan zouden willen geven. Op basis van deze informatie stelt het Internationaal Arbeidsbureau dan een ontwerp-tekst op. De conferentie stelt op basis van dit ontwerp in tweede lezing de definitieve Verdrags- of Aanbevelingsinhoud vast.

Terwijl de algemene conferentie mondiaal van opzet is, worden er van tijd tot tijd ook regionale conferenties gehouden. Zo zal er in 1979 evenals dit in 1974 het geval was, wederom een regionale Europese conferentie plaatsvinden. Deze zal speciaal zijn gewijd aan de werkgelegenheid van jongeren.

Tenuitvoerlegging van de normen

Artikel 19, lid 5, van het statuut geeft gedetailleerd aan wat er moet gebeuren nadat een Verdrag of een Aanbeveling is aangenomen.

Indien het een Verdrag betreft gelden de volgende voorschriften:

- a Het Verdrag wordt aan alle leden ter bekrachtiging toegezonden.
- b Ieder lid verbindt zich binnen één jaar na de sluiting van de zitting der conferentie of, indien in verband met buitengewone omstandigheden zulks binnen één jaar niet mogelijk is, zo spoedig mogelijk, doch in geen geval later dan 18 maanden na de sluiting van de zitting der conferentie, het Verdrag voor te leggen aan de bevoegde autoriteit of autoriteiten, opdat er wetgevende of andere maatregelen ter zake worden genomen.
- c De leden stellen de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau in kennis van de maatregelen die zij ingevolge het bepaalde in dit artikel hebben genomen om het Verdrag aan de

bevoegde autoriteit of autoriteiten voor te leggen, terwijl zij hem alle inlichtingen verschaffen over de als bevoegd beschouwde autoriteit of autoriteiten, alsmede over de beslissingen die deze autoriteit of autoriteiten neemt (nemen).

- d Het lid dat de goedkeuring van de bevoegde autoriteit of autoriteiten heeft gekregen, doet de Directeur-Generaal mededeling van de officiële bekrachtiging van het Verdrag en neemt de nodige maatregelen om aan de bepalingen van dat Verdrag uitvoerig te geven.
- e Indien een Verdrag niet wordt goedgekeurd door de bevoegde autoriteit of autoriteiten, is het lid alleen verplicht om, op door de Raad van Beheer te bepalen tijdstippen, aan de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau verslag uit te brengen omtrent de stand van zijn wetgeving en omtrent de in zijn land geldende gebruiken met betrekking tot de in het Verdrag behandelde aangelegenheid, daarbij nauwkeurig aangevend in hoeverre aan iedere bepaling van het Verdrag gevolg is gegeven of zal worden gegeven door middel van wetgevende of bestuurlijke maatregelen, collectieve overeenkomsten of anderszins, alsmede welke moeilijkheden de bekrachtiging van dat Verdrag verhinderen of vertragen.

Betreft het een aanbeveling, dan wordt deze aan alle leden ter bestudering toegezonden met het oog op de hieraan door de nationale wetgeving of anderszins te geven uitvoering. Hiernaast zijn de leden alleen verplicht om, op de door de Raad van Beheer te bepalen tijdstippen, aan de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau verslag uit te brengen omtrent de in hun land geldende gebruiken met betrekking tot de in de Aanbeveling behandelde aangelegenheid, daarbij nauwkeurig aangevend in hoeverre aan iedere bepaling van de Aanbeveling gevolg is gegeven of zal worden gegeven, alsmede welke wijzigingen van deze bepalingen zij eventueel noodzakelijk achten met het oog op de aanneming of de toepassing ervan.

Overeenkomstig artikel 22 van het statuut is ieder lid verplicht jaarlijks verslag uit te brengen betreffende de aan de bekrachtigde Verdragen gegeven uitvoering. Dit toezicht op de naleving komt in het navolgende aan de orde.*

* Zie Van der Ven, blz. 55 e.v.

Resoluties

Het is gebruikelijk, dat tijdens iedere zitting van de Internationale Arbeidsconferentie een aparte Resolutiecommissie wordt ingesteld voor onderwerpen welke niet op de agenda staan. Ook deze commissie is tripartite samengesteld.

Artikel 17 van het Reglement van Orde van de Conferentie schrijft voor, dat resolutievoorstellen over onderwerpen die niet op de agenda staan vermeld, alleen mogen worden behandeld indien zij ten minste 15 dagen vóór het begin van de conferentie door een gedelegeerde bij de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau zijn neergelegd. Alle ingediende resolutievoorstellen worden door de Conferentie in handen gesteld van de Resolutiecommissie. Deze beslist of de resoluties al of niet ontvankelijk zijn op grond van vormvoorschriften en stemt vervolgens over de volgorde van behandeling. Resoluties die over hetzelfde onderwerp handelen, worden samengevoegd.

Middels deze resoluties worden de laatste jaren uitspraken neergelegd die moeilijk in verband zijn te brengen met de doelstellingen van de IAO.

Gedurende de conferentie van 1978 waren in totaal 18 voorstellen ingediend. De stemming over de te bezigen volgorde had tot resultaat, dat een door de regeringsgedelegeerden van Lybië en Syrië tegen Israël gericht voorstel de eerste prioriteit verkreeg.

In deze resolutie werd herinnerd aan de resolutie, die in 1974 was aangenomen en waarin Israël werd veroordeeld voor zijn politiek van discriminatie, racisme en schending van vakbonds- en mensenrechten in de bezette Arabische gebieden. Als gevolg van de hooglopende discussies over dit onderwerp kwamen de overige resolutievoorstellen helaas volledig in het gedrang. De debatten namen te veel tijd in beslag om nog serieus aan bespreking van de overige voorstellen toe te komen.

Nadat het resolutievoorstel het fiat van de commissie had gekregen, werd het later in de plenaire vergadering van de conferentie bij gebrek aan quorum niet aanvaard. Opvallend was het grote aantal stemonthoudingen uit Afrika, Latijns Amerika en Azië.

Van westelijke zijde wordt gepoogd artikel 17 van het Reglement van Orde zodanig te herformuleren, dat indiening van een veroordelende resolutie niet meer zal kunnen plaatsvinden indien daarover niet eerst het gebruikelijke vooronderzoek heeft plaatsgevonden in de bevoegde organen van de IAO.

Verwacht wordt, dat deze poging als onderdeel van het pakket structuurhervormende maatregelen, waarover thans overleg gaande is, wordt gerealiseerd.

De enige resolutie die op de conferentie van 1978 tot stand werd gebracht, had betrekking op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Op alle lidstaten werd een beroep gedaan aan de strijd tegen de jeugdwerkloosheid voorrang te verlenen, waarbij een aantal concrete richtlijnen voor specifieke maatregelen werd aangegeven.

Overleg en vooroverleg

In het kader van de Europese politieke samenwerking wordt door de lidstaten van de EEG regelmatig overleg gevoerd ter zake van alle politieke aangelegenheden die in mondiale organisaties spelen.

Over technische agendapunten van de IAO conferenties wordt door de regeringen in het kader van de Groep Sociale Vraagstukken van de EG-Raad vooroverleg gepleegd. Dit vooroverleg à neuf vindt plaats in Brussel naar aanleiding van de rapporten en ontwerp teksten die door de Raad van Beheer worden uitgebracht ter voorbereiding van de Verdragen en Aanbevelingen. Maar ook tijdens en buiten de conferentie vindt geregeld overleg plaats zowel tussen de lidstaten van de EEG als tussen die van de IMEC (Industrialised Market Economy Countries) als tussen de leden van de werkgevers- en werknemersorganisaties afzonderlijk. Ook andere landen, zoals bijv. de ontwikkelingslanden (de zgn. Groep van 77) houden vooroverleg.

De bedoeling hiervan is zoveel mogelijk tot een gezamenlijk standpunt te komen teneinde daarmee een sterkere positie te verwerven bij de onderhandelingen.

2 De Raad van Beheer

Tussen de conferenties door wordt het werk van de IAO geleid door de Raad van Beheer, die bestaat uit 56 stemgerechtigde leden: 28 regerings-, 14 werkgevers- en 14 werknemersleden. Daarnaast kent men ook nog plaatsvervangende leden. Van de 28 regeringszetels zijn er 10 permanent toegewezen aan de leden van het grootste industriële belang, zoals dit op grond van objectieve normen wordt vastgesteld. Thans hebben een permanent lidmaatschap

Brazilië (dat na het uittreden van de Verenigde Staten voor dat land in de plaats is gekomen), Canada, China, de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Japan, India, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie. Tot nog toe verscheen China nooit. Gezien de politieke koerswijziging in dat land wordt evenwel verwacht, dat daar binnenkort verandering in zal komen.

In het kader van de thans in studie zijnde herziening van de structuur van de organisatie zal ook wijziging worden gebracht in de samenstelling van de Raad van Beheer. Het ligt in de verwachting, dat de permanente lidmaatschappen als zodanig verdwijnen en dat alle zetels zullen worden gekozen, waarbij de representativiteit en de continuïteit van de Raad van Beheer worden gewaarborgd op basis van nader te definiëren criteria als aantal lidstaten, bevolking en BNP. Daarbij zijn in dit stadium vier regio's voorzien (Afrika, Amerika, Azië en Europa) die elk een aantal zetels toegewezen zullen krijgen, gebaseerd op de genoemde criteria.

Ook ligt een voorstel ter tafel om tegelijkertijd het aantal stemgerechtigde regeringszetels tot 50 te verhogen.

Dit overleg, dat bepaald niet gemakkelijk verloopt vanwege de tegenstrijdige belangen die hier spelen (grotere tegenover kleinere industriële landen, ontwikkelingslanden tegenover ontwikkelde landen, regio's tegenover elkaar), legt een grote hypotheek op de toekomst van de organisatie.

De zittingsduur van de Raad van Beheer is 3 jaar. Hij stelt de agenda voor de zittingen van de Conferentie vast. Hierdoor onderzoekt hij alle ter zake gedane voorstellen van de zijde van de regeringen, van organisaties van werkgevers en werknemers of van enige andere publiekrechtelijke internationale organisatie. Voorts stelt hij de regels vast om een nauwkeurige voorbereiding en een behoorlijke raadpleging van de meest belanghebbende leden te verzekeren alvorens een Verdrag of een Aanbeveling door de conferentie wordt aanvaard.

Tot slot heeft de raad de taak de begroting vast te stellen, alsmede de individuele bijdragen daaraan van de lidstaten.

De Raad van Beheer wordt in zijn werk bijgestaan door tripartite samengestelde commissies, die tot taak hebben sociale en arbeidsvraagstukken in bepaalde industrieën te onderzoeken. Er zijn 10 industriële commissies, t.w. voor: de kolenmijnen, de chemische industrie, de bouw, beampten, ijzer en staal metaal, olie, textiel, binnenlands vervoer en plantage-arbeid. Hiernaast vinden er regelmatig bijeenkomsten van deskundigen plaats voor bepaalde

onderwerpen, met name ter voorbereiding van de conferenties met het oog op het aannemen van nieuwe regelingen.

3 Het Internationaal Arbeidsbureau

Het Internationaal Arbeidsbureau te Genève is operationeel hoofdkwartier, secretariaat, onderzoekcentrum en uitgeverij van de organisatie. De operaties worden grotendeels gedelegeerd aan de regionale streek- en afdelingsbureaus die de organisatie over de gehele wereld bezit.

Aan het hoofd van het bureau staat een Directeur-Generaal die wordt aangewezen door de Raad van Beheer, van welke hij zijn instructies ontvangt en tegenover welke hij verantwoordelijk is.

Deze verantwoordelijkheden zijn uitsluitend van internationale aard. In het statuut is nl. bepaald, dat de Directeur-Generaal en zijn personeel geen instructies mogen aanvaarden van enige regering of van enige andere autoriteit buiten de organisatie.

De huidige Directeur-Generaal is de in 1978 voor 6 jaar herkozen Fransman Francis Blanchard.

De werkzaamheden van het Internationaal Arbeidsbureau omvatten de volgende zaken:

- het samenstellen van documentatiemateriaal betreffende de verschillende punten van de agenda van de conferenties;
- het op verzoek bieden van hulp aan regeringen bij het opstellen van wetten naar aanleiding van de besluiten van de conferenties;
- het uitvoeren van taken met betrekking tot de feitelijke naleving van Verdragen;
- het opstellen van publikaties betreffende industrie- en arbeidsvraagstukken van internationaal belang en het uitgeven hiervan in verschillende talen.

Men mag de invloed van het zeer actieve, goed bezette en geoutilleerde IAB niet onderschatten. Zonder overdrijving kan worden gesteld, dat deze van werkelijk wereldwijde strekking is.

4 Het Centrum voor Vakopleiding in Turijn

In het Internationale Centrum voor Voortgezette Technische en Beroepsopleiding te Turijn, dat in 1965 onder auspiciën van de IAO werd opgericht, worden gegevens verzameld over de nieuwste

technieken van bedrijfsleiding, technologie en opleidingsmethoden, welke beschikbaar worden gesteld voor werknemers in de gehele wereld. Ook worden er cursussen gegeven in voortgezette scholing aan ervaren directeurs, instructeurs, technici en leiders van scholingsinstituten. De programma's worden in de eerste plaats afgestemd op de behoeften van de ontwikkelingslanden.

Vanaf de oprichting van het Centrum in 1965 heeft een uit vele nationaliteiten bestaande staf van instructeurs en gastsprekers mensen uit meer dan 120 landen en gebieden opgeleid.

5 Het Internationaal Instituut voor Arbeidsstudie te Genève

Het Internationaal Instituut voor Arbeidsstudie, dat in 1960 door de IAO werd opgericht, is een internationaal centrum voor de wetenschappelijke bestudering van arbeidsvraagstukken. Het begrip arbeidsvraagstukken moet ruim worden geïnterpreteerd. Het gaat hier nl. om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van alle categorieën werknemers, hun vooruitzichten en doelstellingen: werkgelegenheid en de produktie-organisatie, inkomens en sociale zekerheid, arbeidsverhoudingen en overheidsmaatregelen die van invloed zijn op het welzijn van de werkende mens.

De drie belangrijkste werkterreinen van het instituut zijn:

- het bieden van een opleiding tot verantwoordelijk leiderschap;
- het verrichten van onderzoek naar trends en naar plotseling opkomende problemen;
- het (doen) voeren van discussies over keuzen binnen het overheidsbeleid.

Het instituut richt zich tot drie groepen van personen:

- in de eerste plaats de potentiële nieuwe leiders van uiteenlopende sociale groeperingen, waaronder leidinggevend personeel in het bedrijfsleven en vakbondsleiders;
- in de tweede plaats leden van de academische wereld die hun kennis van zaken met betrekking tot arbeid en arbeidsverhoudingen willen verdiepen;
- in de derde plaats beleidsambtenaren die zich bezighouden met arbeid en sociaal beleid.

Het instituut werkt nauw samen met universiteiten en andere wetenschappelijke centra op het gebied van sociale en arbeidsaangelegenheden in verschillende landen en ook met regionale of internationale instellingen op aanverwante gebieden.

IV DE IAO EN DE TOEKOMST

Ter afsluiting van deze verhandeling over de Internationale Arbeidsorganisatie past het ook stil te staan bij de IAO, zoals deze zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, bij de rol die zij in de wereld van vandaag heeft te spelen en bij de wijze, waarop zij haar taak in de toekomst zal moeten (en kunnen) vervullen.

De IAO heeft het de afgelopen jaren niet gemakkelijk gehad. Door de devaluatie van de dollar, de munt waarin haar begroting wordt opgesteld, al in financiële moeilijkheden, kreeg zij nog te maken met het uittreden van de Verenigde Staten, welk uittreden, naast financieel vérstrekkende consequenties, ook nog een gevoelig prestigeverlies betekende.

1 De groei tot 138 lidstaten

In het najaar van 1978 werd het 138e lid geregistreerd. Het waren de Comoren. Naast voldoening over de wereldwijde betekenis van de Organisatie valt er ook wel enige beduchtheid te bespeuren ten opzichte van sommige praktische consequenties van die groei. Door de grote toevloed van nieuwe lidstaten, veelal onafhankelijk geworden kolonies, alle nog in het eerste stadium van hun ontwikkeling, werd het economische en welvaartsniveau van de aangesloten landen wel zeer ongelijk. Dit heeft zijn weerslag, zowel op de normenstellende functie van de IAO alsook op de uitoefening van het tripartisme.

Veel van de nieuwe lidstaten zijn onbekend met de ten onzent gehanteerde vorm van parlementaire democratie in samenhang met constitutionele rechten als de vrijheid van vereniging. Mede gezien het ontwikkelingsstadium in alle facetten van de samenleving, is voor dergelijke — al dan niet dictatoriaal geregeerde — staten een harmonisch sociaal model in de zin van de alhier bekende 'overleg-economie' een vérreikend ideaal. M.a.w. in diverse niet-Europese regio's moeten de 'sociale partners' in kringen die verwant zijn aan de regering worden gezocht, hetgeen uiteraard ernstig afbreuk doet aan de tripartite aard van de IAO. In bepaalde ontwikkelingslanden, met name in Latijns-Amerika, kan men wel spreken van een onafhankelijke vakbeweging, doch de onderdrukking waaraan zij veelal blootstaat, is algemeen bekend (Chili, Argentinië).

Een apart probleem vormen daarbij de communistische lidstaten, die zich veel moeite getroosten jaarlijks een 'papieren' tripartite delegatie te presenteren. Immers een staatsvorm per definitie strijdig met de vrije ondernemingsgewijze produktie, alsmede het recht op vrijheid van vakvereniging, leent zich daar niet toe.

Inderdaad moet de conclusie worden getrokken, dat het tripartisme zich niet heeft ontwikkeld op de wijze die de oprichters van de organisatie voor ogen hadden. Het tripartisme, dat is gebaseerd op vrijheid van vakvereniging, absolute onafhankelijkheid van regeringen, werkgevers en werknemers, kan in communistisch georiënteerde landen niet gedijen. In die landen, waar geen particulier bedrijfsleven bestaat, is de staat immers regering en enige werkgever tegelijkertijd.

In het hiernavolgende wordt ingegaan op de problematiek die zich als gevolg van de tegenstrijdigheid van de twee beginselen van de IAO: tripartisme en universaliteit, voordoet.

De enorme achterstand die de ontwikkelingslanden op sociaal-economisch gebied hebben ten opzichte van de ontwikkelde landen, kan een belemmering vormen voor het opstellen van normen die een hogere bescherming bieden aan allen. Dit is een regelrecht gevolg van het universaliteitsbeginsel van de organisatie, waaraan door haar oprichters zeker niet is gedacht. Meer dan aan het scheppen van hooggegrepen normen hebben de ontwikkelingslanden behoefte aan hulp die ertoe strekt om hun economische situatie op een hoger plan te brengen, derhalve aan technische samenwerking en bijstand op het gebied van de beroepsopleiding, de organisatie van de werkgelegenheid en de bevordering van de produktiviteit. Daarnaast bestaat behoefte aan hulp bij voorzieningen op het terrein van de landbouw, plantage-arbeid, coöperatieve samenwerking, e.d.

De ontzettende werkloosheidsproblematiek van die landen maakt het aanvaardbaar, dat de hoogste prioriteit hieraan toevalt, terwijl de oplossing van andere sociale problemen een lagere plaats op de ranglijst hebben. Hetgeen niet wegneemt, dat die plaats toch relatief hoog dient te zijn.

Het bezwaar van veel Verdragen is intussen, dat zij weinig op de situatie in de ontwikkelingslanden zijn afgestemd. Wel komen er in tal van Verdragen clausules voor die het bijv. mogelijk maken de landbouw, die in veel ontwikkelingslanden de voornaamste economische activiteit vormt, al of niet tijdelijk van de toepassing uit te sluiten. Maar dat is natuurlijk slechts een quasi-oplossing.

Men kan constateren, dat de toenemende toetreding van ont-

wikkelingslanden niet alleen heeft bevorderd, dat de organisatie zich meer op praktijkactiviteiten ging richten, maar ook invloed heeft gehad op de aard van de Verdragen en Aanbevelingen die in latere jaren werden opgesteld.

In toenemende mate worden Verdragen aangenomen die beginselen en essentiële verplichtingen bevatten. De minder essentiële elementen worden dan in Aanbevelingen neergelegd. De na te streven normen kunnen in een Aanbeveling ook hoger worden gesteld dan in een Verdrag.

Botsing derhalve van kwantiteit en kwaliteit, als gevolg van de universaliteit van de organisatie.

Kwantitatief gezien is het groeiende ledental verheugend. Kwalitatief treedt een tegenstrijdig effect op. De ontwikkelingseconomieën van de nieuwe staten werken normvertragend.

Hogere mate van regionalisering van de werkzaamheden van de IAO zou uitkomst kunnen bieden uit deze impasse.

Uit het vorenstaande valt de conclusie te trekken, dat de grootste prioriteit dient te worden gelegd op de technische hulpverlening aan de ontwikkelingslanden, gepaard gaande met de bevordering van het tripartisme. Het recht zich te organiseren in vrije vakverenigingen en in vrijheid te onderhandelen is één van de meest essentiële vereisten voor een effectieve ontwikkeling.

2 Mensenrechten, IAO-normen en ontwikkelingssamenwerking

De laatste jaren heeft zich in kringen van geïndustrialiseerde landen en van organisaties, die activiteiten ontplooiën op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, de visie ontwikkeld, dat de verstrekte hulp niet een beleid mag ondersteunen waarbij de mensenrechten in ernstige mate worden geschonden.

Aanleiding tot deze overtuiging vormde vooral de politieke situatie in Oeganda.

In het licht hiervan wordt, met name in de Europese Gemeenschap, gepleit voor het verbinden van voorwaarden aan de hulpverlening die neerkomen op inachtneming van de VN-verdragen inzake mensenrechten en de belangrijkste IAO-normen. Het gaat hier om gelijke kansen en behandeling op het werk, ongeacht geslacht, ras, godsdienst, huidskleur of politieke overtuiging, minimumleeftijd voor deelname aan het arbeidsproces, arbeidsduur en arbeidsveiligheid, met name voor jongeren.

Op die wijze zou een bijdrage kunnen worden geleverd, niet alleen

aan de economische vooruitgang van het land, maar ook aan het welzijn van zijn inwoners. Bovendien zou steun kunnen worden onthouden aan de industriële ontwikkeling van landen, indien deze onder abnormale arbeidsvoorwaarden plaatsvindt.

Deze benadering kent overigens niet alleen voorstanders. Behalve de ontwikkelingslanden, die hier een bevoogding in menen te zien en een inmenging in nationale aangelegenheden, zijn er ook onder de hulpverlenende landen die, hoezeer zij de doelstelling: bevordering van de economische en sociale vooruitgang van de ontwikkelingslanden onderschrijven, bedenkingen aanvoeren tegen deze wijze van opereren.

De maatregel kan nl. leiden tot protectionisme. Maar ook zijn er nogal wat praktische problemen, zoals wellicht een remmende invloed op de bereidheid van de ontwikkelingslanden om IAO-Verdragen te bekrachtigen. Immers, na bekrachtiging van Verdragen zijn zij onderworpen aan het controlesysteem op de toepassing. Ook is er de vraag hoe controle kan plaatsvinden in landen die geen IAO-lid zijn.

De discussie over dit vraagstuk is nog volop aan de gang.

Tsjecho-Slowakije

Hoewel hier geen verband met ontwikkelingssamenwerking bestaat is toch interessant een zeer recent geval van schending van een IAO-Verdrag door Tsjecho-Slowakije. Het gaat hier om het Verdrag inzake non-discriminatie in beroep en beroepsuitoefening (Verdrag nr 111, 1958).

In juli 1978 had de Raad van Beheer het rapport ontvangen van een bijzondere IAO-Commissie die was ingesteld om een klacht van het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) te onderzoeken over schending van Verdrag nr 111 (1958) inzake discriminatie in beroep en beroepsuitoefening in Tsjecho-Slowakije. De klacht was ingediend naar aanleiding van het ontslag dat vele ondertekenaars van het Charta '77 Manifest hadden gekregen, zogenaamd op grond van artikelen uit de (op genoemd Verdrag gebaseerde) Tsjechische arbeidswetgeving, maar in werkelijkheid om politieke redenen.

Ondanks diverse verzoeken om nadere informatie bij de Tsjechoslowaakse regering, kwam het antwoord er steeds op neer, dat vrijheid van meningsuiting in Tsjecho-Slowakije constitutioneel is gegarandeerd, maar dat de werknemers wel verplicht zijn reke-

ning te houden met de belangen van de socialistische staat en de maatschappij van de arbeidende bevolking. Zoniet, dan volgt bestraffing en dat is in overeenstemming met de bepalingen van het IAO-Verdrag, aldus het standpunt van de Tsjechoslowaakse regering.

De IAO-commissie concludeerde in haar rapport, dat Tjecho-Slowakije Verdrag nr 111 had geschonden op het punt van vrijheid van politieke meningsuiting. Zij richtte een Aanbeveling tot de Raad van Beheer om de discussie te openen over de toepassing van artikel 25 van het statuut waardoor deze het recht heeft – indien de verkregen informatie onbevredigend wordt geacht – de klacht en het antwoord daarop te publiceren. In november 1978 concludeerde de Raad van Beheer dat dit het geval was en besloot tot publikatie.

Deze publikatie, die dus het onbevredigend antwoord van de Tsjechoslowaakse regering aan de kaak stelt, komt in feite neer op een publieke veroordeling.

3 Politieke en financiële problemen

In de conferenties van de afgelopen twee decennia trad een zich steeds duidelijker manifesterende politiserende tendens naar voren. De conferenties leken een afspiegeling te gaan worden van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, met als gevolg, dat de belangrijkste eigen taken van de conferenties, het formuleren van internationale arbeidsnormen en het toezien op de naleving daarvan in het gedrang dreigden te komen.

Deze tendens, die zich met name na de (her)toetreding van de Sovjet-Unie in 1954 manifesteerde en die later nog werd verergerd door de toetreding van een groot aantal zelfstandig geworden koloniale staten die onder communistische invloedssfeer waren geraakt, was vooral voor de Amerikanen een doorn in het oog. Bij herhaling hebben zij van hun misnoegen blijk gegeven en gewaarschuwd voor de degradatie van de conferentie tot een politiek slagveld.

In november 1975 viel, mede onder druk van de Amerikaanse vakbonden, het besluit met ingang van november 1977 het lidmaatschap op te zeggen, indien aan de voortschrijdende politisering geen eind zou worden gemaakt.

De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Henry Kissinger, stelde de IAO formeel in kennis van deze beslissing door middel

van een brief die later bekendheid zou krijgen als de zgn. 'Kissinger-letter'.

Kissinger noemde in zijn brief een viertal redenen: de ondermijning van het tripartisme, de selectieve verontwaardiging over de schending van de rechten van de mens, het niet in acht nemen van de voorgeschreven objectiviteit bij geconstateerde inbreuk op de mensenrechten en tot slot de toenemende politisering van de organisatie.

De Amerikanen werden in hun voornemen gesterkt door de toelating van de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie, PLO, als waarnemer op de daaropvolgende conferentie van 1976.

De grondoorzaak van deze soort van moeilijkheden moet worden gezocht in het feit, dat de IAO is gebaseerd op een tweetaal beginselen die in hun aard tegenstrijdig zijn: het universaliteitsbeginsel, volgens welk elk VN-lid zonder ballotage IAO-lid kan worden (nl. door de enkele verklaring de statuten te aanvaarden) en het tripartisme, dat onafhankelijkheid van de drie groepen vereist.

Deze twee essentialia van de IAO creëren een inherente tegenstrijdigheid binnen de Organisatie.

De feitelijkheid, dat de meerderheid der leden niet over een staatsinrichting beschikt waarin socio-economisch overleg in tripartite relaties plaats heeft, is regelrecht in strijd met de wenselijkheid de organisatie zoveel mogelijk te mondialiseren. Een verlangen, dat erg wordt vergemakkelijkt door het vrijwel automatische lidmaatschap van VN-lidstaten.

Hoe het een dienstbaar te maken aan het ander?

Die gewetensvraag zal de IAO tot in de lengte van dagen kwelen.

De aankondiging van de Amerikaanse regering en met name de voorwaarden die zij stelde, zette uiteraard ook bij tal van ontwikkelingslanden kwaad bloed, hetgeen op de conferentie resulteerde in een eensgezind harde opstelling van deze groep met de Oost-bloklanden tegenover de Verenigde Staten en de Westerse geïndustrialiseerde landen.

Deze laatste konden nl. wel begrip opbrengen voor de Amerikaanse grieven hoewel zij het uittreden als zodanig ernstig betreurden.

Het ongenoegen van de ontwikkelingslanden, de zgn. Groep van 77 (die inmiddels evenwel meer dan 100 landen telt), werd bovendien gevoed door een niet geheel adequate invloed binnen de orga-

nisatie; één van hun grootste grieven is nl. de bevoorrechte positie die de 10 meest geïndustrialiseerde landen innemen door hun permanente lidmaatschap van de Raad van Beheer.

Op 6 november 1977, 2 jaar na de aankondiging, werd de Amerikaanse uittreding een feit. Naast de Amerikaanse vakbonden hadden ook de industriëlen zich voor uittreding verklaard. Talrijke démarches van andere lidstaten, waaronder de Negen, konden het uittreden niet verhinderen. Nu werd de vraag acuut, welke de gevolgen voor programma en budget zouden zijn. Voor de periode 1978-1979 zou de organisatie nl. niet minder dan 42,3 miljoen dollar aan inkomsten derven.

Inderdaad heeft de Amerikaanse maatregel de IAO ernstig gedupeerd: de VS-contributie vertegenwoordigde 25% van de begroting. Het aantal werknemers moest worden ingekrompen en een aanzienlijk deel van het programma geschrapt.

Door vrijwillige verhoging van hun bijdragen hebben diverse landen, waaronder Nederland, eraan meegeholpen de organisatie zo goed mogelijk op de been te houden.

De hoop bleef en blijft erop gevestigd, dat de VS-uittreding tijdelijk zal zijn en de financiële moeilijkheden derhalve oplosbaar.

Deze hoop heeft nieuw voedsel gekregen tijdens de laatste zitting van de conferentie, die in juni 1978 plaatsvond.

Deze vergadering, die in een geest van constructieve samenwerking verliep en als zodanig een verademing vormde na het dieptepunt van de daaraan voorafgaande conferentie, lijkt de hoop op betere tijden te rechtvaardigen.

4 Structuurherziening

Al geruime tijd is er een discussie aan de gang over een herziening van de structuur van de IAO. De toevloed van het grote aantal ontwikkelingslanden – momenteel de meerderheid van de lidstaten uitmakend – vraagt nu eenmaal de nodige aanpassing.

Op de belangrijkste wijzigingsvoorstellen werd in het voorgaande, nl. bij de bespreking van de Raad van Beheer, reeds ingegaan. Het behoeft geen betoog, dat de Nederlandse regering voorstander is van afschaffing van het permanente lidmaatschap voor de landen met het grootste industriële belang, niet in de laatste plaats omdat in het huidige systeem Nederland praktisch geen kans heeft ooit in de Raad van Beheer te worden gekozen.

De overige, nog openstaande vraagstukken betreffen met name de resolutie-procedure (ook hierop werd in het voorgaande reeds ingegaan) het quorum en de procedure voor statuutswijziging.

De onderhandelingen over al deze onderwerpen zijn nog in volle gang. Het zou in dit bestek te ver voeren hierop in te gaan.

Literatuur*

- 1 *The Law of International Institutions*, D.W. Bowett, London, Stevens & Sons, 1970.
- 2 *The anatomy of influence-decision making in international organization*, Robert W. Cox en Harold K. Jacobson, New Haven and London, Yale University Press, 1973.
- 3 *Du tripartisme à l'O.I.T.*, Eliane Vogel-Polsky, Bruxelles, 1966.
- 4 'De Wereldwerkgelegenheidsconferentie, een voorlopige beoordeling', L.J. Emmerij, de *Internationale Spectator*, september 1976.
- 5 *Employment, growth and basic needs-a one-world problem*, Report of the Director-General of the International Labour Office to the Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress, and the International Division of Labour.
- 6 *Technical co-operation: new prospects and dimensions*, Report of the Director-General to the International Labour Conference, 1977 (part 1), International Labour Office, Geneva.
- 7 *Sociaal Maandblad Arbeid*, 24e jrg. nr. 6, juni 1969, speciale uitgave ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Internationale Arbeidsorganisatie.
- 8 De verslagen van de zittingen van de Internationale Arbeidsconferentie en de Raad van Beheer van de afgelopen 5 jaren.

* Zie voorts de noten bij Van der Ven

I DE TEKENEN DES TIJDS: 1919

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) is geboren in 1919, in het Vredesverdrag van Versailles (hoofdstuk XIII). Zal het als een teken des tijds moeten worden begrepen dat in een Vredesverdrag, gericht op het beëindigen van een meerjarige en veelzijdige oorlog, die zelfs als Wereldoorlog I de geschiedenis is ingegaan, tevens zo iets is opgericht als de IAO? Anders gevraagd: hebben de Hoge Verdragspartijen van Versailles de tekenen van hun tijd zo goed verstaan, dat zij niet alleen de voorwaarden vaststelden waaronder de oorlog beëindigd, de materiële schade hersteld en een duurzame vrede verzekerd, althans nagestreefd zou worden, maar in dezelfde adem ook nog naast de Volkenbond een internationale organisatie voor arbeidsvraagstukken in het leven riepen?

Wat waren dan die tekenen des tijds waarop de IAO als aangepaste reactie zou kunnen gelden?

Hoofdstuk XIII (artt. 387-426), dat als de Constitutie van de IAO (artt. 1-40) een zelfstandig leven is gaan leiden, bevat op die vraag het motiverende antwoord: een duurzame vrede wordt bedreigd door sociale onrechtvaardigheid, met name van mondiale omvang. Wij mogen blijven doorvragen of met die uitspraak een reële diagnose van de toenmalige wereldproblematiek is gegeven dan wel een ideële, misschien zelfs een ideologisch bepaalde kreet wordt geslaakt, die ons eer sympathiek dan politiek aanspreekt. Voor zulk een twijfel zouden drie redenen kunnen worden aangevoerd. Vooreerst is het Vredesverdrag van Versailles een typisch politiek stuk, dat niet op sociale bewogenheid steunt en niet in de eerste plaats van ordening van arbeidsverhoudingen kan uitgaan. Daar is de internationale machtspolitiek aan de orde en het scheppen van internationale verhoudingen en betrekkingen, die betere waarborgen voor de vrede, althans tegen oorlogsgeweld zullen opleveren. In het kader van zulke bemoeiingen schijnt nauwelijks plaats te zijn voor bekommernis om welke sociale problemen dan ook.

Vervolgens kan men er op wijzen, dat Wereldoorlog I zijn oorsprong niet, zeker niet opvallend en gemakkelijk aanwijsbaar heeft gevonden in sociaal-politieke onvrede. Men denkt eerder aan een nationalistische onrust met geweldpleging, aan gekrenkte majesteitstrots, aan vertrouwen op of tegenvallers in bondgenootschappelijke afspraken, aan intriges van diplomatie, krijgsmacht en

wapenindustrie. Daar komt de arbeid of de verhouding tussen werkgevers en werknemers toch niet aan te pas. Zijn er wegen denkbaar, laat staan begaanbaar, tussen die twee werelden?¹

Tenslotte zou nog een motief achteraf gevonden kunnen worden. Het bestaan van de IAO en haar werk van twintig jaren heeft het uitbreken van Wereldoorlog II niet kunnen verhinderen. Dat zou kunnen zijn, omdat zij in die twintig jaren haar taken en mogelijkheden heeft verwaarloosd, of omdat inderdaad het terrein van haar activiteiten niet behoort tot dat, waarop de vraagstukken van oorlog en vrede worden bedisseld.²

Met dat al blijft dan toch maar het feit staan, dat het Vredesverdrag van Versailles tevens de bakermat is van de IAO, alsmede dat deze althans in zekere mate haar constitutionele internationale activiteit gedurende twintig jaren had ontplooid, toen Wereldoorlog II uitbrak.

En al heeft zij dan gedurende de oorlogsjaren (1939-1945) haar werk aanzienlijk belemmerd en beknot gezien, de IAO heeft tenslotte die jaren met al hun escalaties overleefd en ziet nu dan op een levensduur van zestig jaren terug.

De vraag ligt voor de hand, wat dan wel de voorstelling van sociale gerechtigheid geweest mag zijn, die in 1919 tot de oprichting der IAO heeft geleid en toen als teken des tijds heeft gegolden. Die uitdrukking wijst niet uit zich zelf en onmiddellijk op een begrip dat specifiek zou zijn voor de arbeidsverhoudingen, doch schijnt van wijder strekking. In het algemeen duidt sociale gerechtigheid op het totaal van maatschappelijke verhoudingen en welzijn, zodat de IAO zowel wat haar organisatorische vorm als haar doelstellingen betreft, niet zo strikt op de arbeidsverhoudingen, de betrekkingen tussen werknemers en werkgevers zou behoeven te zijn toegespitst. Men zou reeds in haar benaming een beperking voor

1 Reeds Marx en Engels (*Manifest der Kommunistischen Partei*, 1848, onder II) lanceerden een samenhang tussen oorlog en klassenstrijd in de lapidaire uitspraak: 'Mit dem Gegensatz der Klassen im Innern der Nation fällt die feindliche Stellung der Nationen gegeneinander'.

2 In dit verband zij herinnerd aan het feit, dat de IAO ter zake van haar halve eeuwfeest de Nobelprijs voor de Vrede heeft mogen verkrijgen (1969). Herinnerd zij aan de rede door de toenmalige Directeur-Generaal D. Morse bij die gelegenheid gehouden, welke mij helaas niet ter beschikking staat.

haar grondslag kunnen lezen en vindt die beperking bevestigd in de karakteristiek van haar structuur.³

Van de andere kant valt niet te ontkennen, dat sociale gerechtigheid meermalen als de gerechtigheid in de wereld van de (industriële) arbeid pleegt te worden verstaan. Dan wordt 'het sociale vraagstuk' eenvoudig vereenzelvigd met de problematiek omtrent de arbeidsverhoudingen.⁴

Dat is trouwens verre van onzinnig of zelfs maar slordig. Men heeft zeker niet op Marx en op zijn wereld van vroegkapitalisme en ongunstige industrialisering behoeven te wachten om juist in de arbeidsverhoudingen te worden getroffen door zoveel schrijnende ongerechtigheid, dat daarin de oorsprong en de kern van het sociale onrecht in zijn geheel kon worden aangewezen.

Maar toch blijft het merkwaardig, eerder visionair gezien dan logisch doordacht, dat de Hoge Verdragsluitende Partijen in Versailles sociale onrechtvaardigheid als een wezenlijke bedreiging van de te stichten vrede brandmerkten en daarom, ter bevordering van de sociale gerechtigheid de IAO oprichtten.⁵ Hoezeer daarbij het begrip sociale gerechtigheid inderdaad werd vernauwd tot de rechtvaardige ordening in de wereld van werkgevers en werknemers, alsof daar alleen maatschappelijke wanorde vandaan kwam, valt ons zestig jaren (en eigenlijk al dertig jaren) later op, wanneer we in datzelfde Vredetractaat naast een bijzondere zorg voor een aantal nationale en nationalistische tendensen in de ontbinding van de Donau-monarchie en het kortwieken van Duitsland⁶ ook de handhaving, zij het in herverkaveling, van koloniale gebieden aantreffen.

Anno 1919 lag blijkbaar een afschaffing van het hele koloniale stelsel nog niet in het gezichtsveld van sociale gerechtigheid. Het nationaliteitenbeginsel strekte wel tot herordening in het Europese statensysteem, maar kon in de toenmalige gedachtengang, althans

3 Daarover Raetsen onder III.

4 Men zie nog eens N.E.H. van Esveld, *De uitdaging van het sociale vraagstuk*, Assen, 1956.

5 Zie nog B.W. Schaper in zijn bijdrage aan het bijzonder IAO-nr. van het SMA (juni 1969).

6 Natuurlijk hadden die maatregelen niet alleen het oog op de erkenning van een soevereine vormgeving aan bepaalde naties, maar ook op het onttrekken van macht aan 'de verliezers', die als toenmalige 'multinationals' moesten worden ontmanteld en met het verlies van hun koloniën ook nog eens worden gestraft.

van hen, die de politieke lakens uitdeelden, (nog) niet worden aangewend in zulke werelddelen als Azië en Afrika.

In de gewichtige activiteit, die de IAO als haar hoofdtaak is opgedragen, namelijk de bevordering van sociaal recht in de internationale instrumenten van haar verdragen en aanbevelingen, wordt het bestaan van moederlanden en koloniale gebieden als een vanzelfsprekend gegeven aanvaard en verwerkt.⁷

II DE TEKENEN DES TIJDS: 1979

Is de IAO met haar tijd meegegaan? Zulk een vraag behoeven wij hier niet te beantwoorden door van jaar op jaar de gang van zaken te blijven volgen. Het zal voldoende zijn de stand van zaken op het huidige tijdstip te vergelijken met wat zestig jaar geleden door de IAO is begonnen.

Uit het voorgaande houde men daarbij enkele punten vast. Ten eerste de politieke wordingsgeschiedenis. De IAO is niet door de direct betrokkenen, werkgevers en werknemers en hun organisaties, gesticht, maar als een Verbond van Souvereine Staten, zij het onder toelating, ja beslissende medewerking van werkgevers en werknemers in de besluitvorming. Deze eigenaardige structuur neemt toch niet weg, dat de IAO een politicum is, als zodanig gesticht, goeddeels bemand en werkzaam.

Ten tweede is haar visie op sociale gerechtigheid praktisch gericht op het totaal der arbeidsverhoudingen, -voorwaarden, -omstandigheden, omdat aan de kringen van de daarbij direct betrokkenen een internationaal-politieke medezeggenschap is verleend.

7 Men zie vooreerst art. 35 van de Constitutie en daarover Nic. Valticos, *Droit international du travail* (1970), vooral par. 69 e.v. en 618 e.v. Zie als belangrijke Verdragen met betrekking tot 'non-metropolitan territories', nrs. 64 en 65 (1939), 82-86 (1947), waarvan 83 moet worden gelezen met het amendement van 1948, 104 (1955), 107 (1957), 110 (1958). Sommige van deze Verdragen betreffen direct en uitsluitend niet-zelfstandige gebieden, andere hebben daarop slechts ten dele of langs een historisch te verklaren omweg betrekking. Zie nog F.M. van Asbeck, *The 'Non-Metropolitan Territories' and International Labour Law*, een studie uit 1961, herdrukt in zijn *International Society in search of a Transnational Legal Order*, Leyden 1976 (blz. 478).

Dat heeft alleen maar zin, als uit die kringen een bijdrage uit eigen gezichtsveld verwacht kan worden, niet een doublure van wat de lidstaten zelf met hun gedelegeerden en in staatsrechtelijke en politieke stellingname reeds aandragen. Vandaar ook de constitutioneel gegarandeerde onafhankelijkheid van werkgevers- en werknemersgedelegeerden ten opzichte van de lidstaten, die zij geroepen worden te vertegenwoordigen.

Ten derde volgt daaruit, dat van de aanvang af sociale gerechtigheid niet alleen wordt gezocht in een algemene rechtsorde omtrent de arbeid, maar ook dat die rechtsorde specifiek wordt gezien als een wereld van werkgevers hier en werknemers daar. Het kan dan nog in het midden blijven of dit dualisme samenvalt met dat van kapitaal en arbeid, dan wel met leiding en uitvoering, management en volgzzaamheid.

Iets anders is echter, of dat interne dualisme in de wereld van de arbeid in beginsel staat tegenover, althans naast, de souvereiniteit van de lidstaten, dan wel in bepaalde politieke systemen juist ook door de staatssovereiniteit wordt overkoepeld. Daardoor immers smelt de aanvankelijk beoogde differentiatie van staten naast bedrijfsleven en van de tweedeling binnen het bedrijfsleven ineen in de van staatswege bepaalde planeconomie. Het risico dat in één delegatie drie ($2 + 1 + 1$), dan wel twee ($2 + 2$ of $3 + 1$) verschillende gezichtspunten aan de orde komen en er uit de 'choc des opinions' binnen de verschillende delegaties tenslotte in pleno of een meerderheid voor één daarvan of een compromis of een wachttijd en rijpingsproces te voorschijn zal komen, is aldus aanzienlijk verminderd. Wie in deze problematiek dogmatische zekerheid en eenheid aanhangt, kan er alleen maar mee instemmen, dat beraad en beslissing op die manier vereenvoudigd kunnen worden. Of echter eenvoud ook in deze kenmerk van het ware is?

Daarmede zijn wij al aangeland bij de punten die hierboven als richtinggevend voor de IAO sinds 1919 zijn aangestipt. Haar oorsprong in de internationale politiek, gedragen door soevereine staten, bepaalt onloochenbaar haar activiteiten in aanzienlijke mate.

Men heeft wel gepoogd daar de internationale machtspolitiek, hetzij van conflictueuze wrijving, hetzij van bondgenootschappelijke blokvorming af te zwakken door als daarvoor geëigend orgaan de Volkenbond, vanaf 1945 de Verenigde Naties op te richten, maar daarmee alleen is die politiek niet buiten de Algemene Arbeidsconferenties gebleven. Waar de staten juist in hun souve-

reine hoogheid en machtsbewustzijn vergaderd zijn voor het bedenken, ontwerpen en aanvaarden van tractaten (en aanbevelingen) met de daaraan voor de lidstaten verbonden verplichtingen, daar mag men toch niet verwachten, dat zij hun positie alleen kiezen met het oog op die zogenaamde sociale gerechtigheid, zoals deze hun vanuit het bedrijfsleven of vanuit de kring van werkgevers dan wel werknemers wordt voorgelegd.

De politieke aspecten komen vooral tot uiting bij het beraad en de stemming over Verdrag en Aanbeveling, voorts bij de controle over de nationale uitvoering en doorwerking van geratificeerde Verdragen, maar ook bij de beoordeling van geloofsbriefven der diverse delegaties, alsmede bij het eigenaardige vuurwerk dat de jaarlijkse conferenties nogal eens begeleidt in de vorm van politiek geladen resoluties of als manifestatie van politiek onbehagen door uittocht of afwezigheid bij een ongewenste spreker of een netelige stemming.

Het feit, dat buiten de directe regeringsgedelegeerden met hun nationaal-ambtelijke mandaten gedelegeerden van werkgevers (-organisaties) en werknemers(-organisaties) in eigen verantwoordelijkheid even stemgerechtigd aan beraadslaging en besluitvorming deelnemen, legt een zwaar accent op de verhoudingen binnen het bedrijfsleven. De tekenen des tijds zijn intussen juist op dit punt langzaamaan, maar onmiskenbaar, een wat minder simpele taal gaan spreken. Het komt mij voor, dat van hieruit wijziging en aanpassing van de structuur der IAO moet worden aangepakt. Op welke gewijzigde tekenen wordt hier gedoeld?

Sociale gerechtigheid is niet alleen een zaak van gerechtigheid in de arbeidsverhoudingen, maar strekt zich veel verder uit. Men denke aan een maatschappelijk gebied als sociale zekerheid ook voor hen, die nog niet of niet meer of in het geheel niet in het arbeidsproces zijn opgenomen. Men denke niet minder aan de sociale gerechtigheid met betrekking tot voeding, kleding en behuizing, dan wel tot de gezondheidszorg of het onderricht. Ook het bestaan van internationale organisaties als resp. de FAO, de WHO en de Unesco, kan niet wegnemen dat de problematiek waarvoor de IAO zich ziet gesteld, ook betrekking heeft op vraagstukken welke mede tot de domeinen van die gespecialiseerde zuster-organisaties behoren. In haar verdragen en aanbevelingen vindt men dat soms expliciet erkend en geregeld, vaker evenwel is zulks impliciet in die rechtsinstrumenten terecht gekomen.⁸

Zou men de gevolgtrekking moeten maken, dat ook anderen

dan werkgevers en werknemers als direct belanghebbenden aan de totstandkoming van die instrumenten dienen mee te werken? Of zou men — ook dit als een veranderend teken des tijds — het roer juist andersom moeten gooien en van die originele en unieke structuur der gemengde delegaties geheel moeten afstappen? Het is immers niet ondenkbaar, dat men in de directe regerings-gedelegeerden voldoende waarborg aanwezig ziet, dat alle belangrijke gezichtspunten reeds voldoende vertegenwoordigd zijn. Die bewering zou tot zekere hoogte mogen gelden voor de delegaties van democratisch geordende staten. Daar kan men verwachten, dat de delegaties, zo al niet onmiddellijk samengesteld door de democratisch gekozen parlementen — eventueel ware deze eis als waarborg in de constitutie te stellen — dan toch middellijk vanuit de volksvertegenwoordiging worden gecontroleerd, als zij volgens hun regerings-mandaat werkzaam zijn. Naarmate de regeringen méér steunen op en verantwoording verschuldigd zijn aan volkomen vrij gekozen parlementen, kan de deelname van lidstaten aan internationale organisaties meer aan regering en volksvertegenwoordiging worden toevertrouwd. De nodige differentiatie in gezichtspunten en belangengroepen kan immers ook vanuit een doorgestructureerde democratie worden behartigd en bewaakt. Wantrouwen tegen het begrip, dat regeringen en zelfs parlementen zouden kunnen opbrengen voor wat er in het bedrijfsleven en in het spanningsveld tussen werkgevers en werknemers leeft, lijkt in beginsel voor het jaar 1919 beter te plaatsen dan voor 1979, waarin die grootheden op nationaal vlak sterk onder de invloed, om niet te zeggen onder de druk staan van het economische gebeuren en de daarbij betrokkenen.

Een doorslaggevende tegenwerping kan uiteraard worden ontleend aan al die systemen of feitelijke constellaties, waarin nu juist die onderstelde vrije en rijkelijk geschakeerde democratie ontbreekt. Zulks is vooral overal daar het geval waar men om ideologische dan wel praktisch-politieke redenen slechts één partij of in het geheel geen volksvertegenwoordiging toestaat. Maar juist ten aanzien van zulke lidstaten geldt, dat hun vertegenwoordiging zich beperkt tot twee regeringsambtenaren of is aangevuld met werk-

gever en werknemer, die niet de pluraliteit, maar alleen de uniformiteit mogen doen gelden.⁹

De zaak wordt nog moeilijker — wij beperken ons hier tot opmerkingen en vraagstellingen en onthouden ons van oplossingen of zelfs maar suggesties —, als men onder het oog ziet hoezeer in de zestig jaren die ons hier bezig houden die wereld van werkgevers en werknemers is veranderd. Het gaat niet aan de werkgevers te identificeren met ‘het kapitaal’, waarvan de meeste dirigenten van grote ondernemingen trouwens niet eens de zetbazen zijn. Zij hebben zich in hoge mate door hun kwalificaties een volstrekt eigen positie ook tegenover de kapitaalverschaffers verworven en nemen dan ook op heel andere wijze hun taken waar dan dat zij zich uitsluitend zouden laten leiden door een extreem winststreven. Van vakbondszijde wordt de moderne manager nog te veel gekarakteriseerd (en gekarikaturiseerd) als de kapitaalbewaker en daardoor arbeidsuitbouter. De belangrijke verschuiving naar het management als een volstrekt eigen positie niet alleen met, doch ook tegenover het kapitaal en niet alleen tegenover, doch ook met de factor arbeid is onvoldoende opgemerkt en wordt in het versimpeld duale denken omtrent werkgevers en werknemers miskend.¹⁰ Een structuur als die van de IAO, die zozeer op die dualiteit stoelt, houdt daardoor de vertekening van de veel meer complexe werkelijkheid organisatorisch mede in stand.

Zulks wordt duidelijk in de blokvorming die de IAO vooral in haar hoogste orgaan, de Algemene Arbeidsconferentie, en de daarvan afgeleide organen te zien geeft. Daar vormen maar al te vaak de werkgevers en meer nog de gezamenlijke werknemers elk een blok. Wij hebben hier een sprekend voorbeeld voor ogen van wat in de organisatie-sociologie welbekend is: naast en onder en door de formele, nl. juridisch geformeerde, organisatie heen komt een ongeschreven, maar daarom nog niet minder invloedrijke organisatie tot stand. Enerzijds kunnen die blokken in volkomen tegenstelling elkaar zozeer in evenwicht houden, dat ze elkaars stellingname volledig compenseren. Daaruit resulteert dan een patstelling, op basis waarvan de beslissingen uiteindelijk toch alleen maar door

9 Kritische beschouwingen van A.G. Fennema in zijn artikel voor het bijzondere IAO-nummer van het *SMA* (juni 1969).

10 Vgl. mijn: *Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer*, in: *Eur. Grundrechte Zschr.* 1979, blz. 26.

de stemverhouding bij de gouvernementele afgevaardigden worden genomen. Anderzijds kan het voorkomen dat de blokvorming slechts met kunst en vliegwerk is gelukt en men, ondanks persoonlijke vrijheid en afwijkend inzicht, daarvan op het beslissende ogenblik niet doet blijken om het blok niet te laten afbrokkelen. Zulks schijnt dan wel te geschieden in formele tegenspraak met het constitutionele recht van individuele stembepaling (art. 4, lid 1 der Const.), behoudens de redenering, dat zo'n recht tevens vorming van en aansluiting bij een blok inhoudt. De ervaring leert, dat de solidariteit, vriendelijker woord voor het begrip blokvorming, vooral aan de zijde der arbeidersvertegenwoordigers heel sterk is.

En hier komt dan nog een vraag naar voren met betrekking tot een veranderd teken des tijds. Niet alleen aan werkgeverszijde, ook aan die van de werknemers is in zestig jaren opbouw en instelling veel veranderd. En wel in deze zin, dat er een grotere verscheidenheid in niveau en positie van de arbeiders moet worden vastgesteld dan men zestig jaar geleden kon bevroeden en dan men heden nog in de monoliet van dé vakbeweging (dan wel van de werkgevers) kan onderscheiden. Niet alleen de veelvoud van bedrijfstakken en van beroepen maar ook en vooral de schakeringen in opleiding en deskundigheid vinden hun weerslag in een grote verscheidenheid van belangen en standpunten tot in maatschappelijke visies. Dat alles wordt in blokvorming gereduceerd tot één standpunt, waarvan de harde stelligheid wel eens wat geforceerd kan aandoen.

Samenvattend schijnt het mij toe dat aan de op zichzelf unieke en daardoor nog steeds verrassende structuur van de IAO een aantal gebreken kleven. Haar belangrijkste organen worden gedragen door de tweedeling van staatssoevereiniteit en onafhankelijk bedrijfsleven en, verder uitgesplitst, door een driedeling, omdat het bedrijfsleven uiteenvalt in een blok van werkgevers en een van werknemers. Maar is daarin niet een stuk schijnvertoning aanwezig? In een aantal delegaties wordt koekoek-eenzang gezongen, omdat werkgevers en werknemers uiteindelijk verantwoordelijk zijn binnen de planeconomie van het totale staatsstelsel, waarin werkgever en werknemer onder de controle van de staatsoverheid worden benoemd en hun mandaat uitoefenen. In de geschiedenis van de IAO zijn daaruit meermalen conflicten, met name omtrent de aanvaarding of verwerping van geloofsbrieven, ontstaan. Corporatisme, fascisme, nationaal-socialisme, maar in zeker opzicht ook socialistische stelsels verdragen zich niet of slechts ten dele met de in

beginsel duidelijk liberaal getekende structuur van de IAO. Een vrij bedrijfsleven, een economie van vrije ondernemingen, een vrij organisatiewezen bij de werknemers zo goed als bij de werkgevers zijn vóóronderstellingen van de gekozen structuur.

Maar het bedrijfsleven is ook, waar niet van bovenbedoelde staatssystemen maar van liberaal-democratische stelsels kan worden gesproken, niet meer zo vrij als men het in 1919 mag gedacht hebben. Er is een wederzijdse doordringing te constateren tussen volksvertegenwoordiging en bedrijfsleven. In wetgeving en bestuur stelt de overheid haar duidelijke eisen aan het economische doen en laten, maar door hun organisatorische macht kunnen werkgevers en werknemers hun overheid in parlement en regering wel degelijk ook onder druk plaatsen. Vandaar onze vraag of nu, na zestig jaren, de tweedelige, respectievelijk driedelige samenstelling der delegaties nog dezelfde functie heeft als oorspronkelijk.^{10a}

Nog anders komt die gedifferentieerde samenstelling in een zestig jaar geleden nog ongedacht licht bij de uitbreiding van het aantal lid-staten, waarvan er niet weinig zijn, die zonder ervaring of traditie inzake souvereiniteit en inzake bedrijfsleven aan het werk van de IAO gaan deelnemen.

Spreekt men van landen in ontwikkeling, dan bedenke men, dat die ontwikkeling niet alleen op het nog jonge bedrijfsleven ziet, maar ook op het interne staatsleven, dat zijn vorm en inhoud voor volksvertegenwoordiging en bestuur nog moet vinden, zulks onder de last van een al te zwaar verleden van koloniale portuur, terwijl men zeker niet lichtvaardig mag eisen, dat men in de nieuwe landen eenvoudig de oude voorbeelden (van westerse signatuur) maar dient te volgen. Zo kunnen er gevoeligheden en misverstanden ontstaan in een internationaal verband, dat met een dergelijke ontwikkeling, ook al weer zestig jaar geleden, nog helemaal geen rekening had gehouden.

Voeg daarbij de reeds gesignaleerde verschuivingen in het bedrijfsleven zelf en men heeft voldoende kijk op het wankel evenwicht waarop een schijnbaar zo machtig en hecht getimmerd gevaarte als de IAO in feite steunt. Wellicht vinden wij daarin een reden te meer om met gepaste voldoening, ja bewondering te zien naar het werk, dat zij heeft tot stand gebracht en dat zij voort gaat te bevorderen.

10a Ruim 20 jaar geleden waagde ik mij in die zin uit te laten: Some organizational aspects of the I.L.O., in: *Symbolae Verzijl*, Den Haag 1958, blz. 403.

III DE IAO-VERDRAGEN: PRODUKTIE VAN ZESTIG JAREN

Constitutioneel heeft de IAO als instrumenten tot haar doelstelling, de bevordering van sociale gerechtigheid, de Verdragen en Aanbevelingen, waaruit bepaalde verplichtingen voor de lidstaten voortvloeien.¹¹

Zelfs bij een beperking tot de Verdragen krijgt men voldoende inzicht in de inspanning en het effect van het IAO-werk. De Verdragen vormen nu eenmaal het belangrijkste deel van haar instrumentarium. Het moet dus mogelijk zijn daaraan haar betekenis goeddeels af te meten.

Wij willen hier de 151 Verdragen, vrucht van de zestig jaren, zowel kwantitatief als kwalitatief toetsen.

Een kwantiteit van 151 Verdragen wijst op een gestage toename. Ze zijn uiteraard niet alle van de eerste Conferentie (Washington 1919) afkomstig, toen er zes zijn tot stand gebracht. Er zijn in totaal 64 conferenties geweest, waarbij, met een gemiddelde van nog geen drie Verdragen te wijzen valt op enkele conferenties, die slechts één¹² of in het geheel geen Verdrag¹³ opleverden en op bijzonder vruchtbare conferenties met vijf of zes Verdragen. Kwantitatief valt ook nog te constateren, dat vooral in het begin de Verdragen maar van bescheiden omvang waren (12 tot 20 artikelen), terwijl de latere Verdragen meestal daarover heen komen en zelfs wel een omvang tot meer dan 50 artikelen bereiken. Verscheidene Aanbevelingen zijn ook omvangrijk, omdat zij meer details plegen te bevatten.

Een cijfer, waarnaar in dit verband eveneens moet worden gevraagd, is dat van de bereikte ratificaties. De gekwalificeerde meerderheid van twee derde, nodig voor de aanneming van Verdragen (en Aanbevelingen), biedt uiteraard geen waarborg, dat zij tenminste bij twee derde der lidstaten geratificeerd en aldus in beginsel in de nationale rechtswerkelijkheid ingevoerd zullen worden. Het cijfer, dat de actuele stand van ratificaties weergeeft^{13a} is zeker geen summum, ook geen optimum, maar wel een bonum. De IAO

11 Raetsen onder II, 1.

12 Slechts één Verdrag: 1926, '28, '31, '36, '38, '55, '60, '61, '63.

13 In het geheel geen Verdrag: de 4e, 5e, 6e, 13e, 26e, 27e, 33e, 36e, 37e, 39e zitting. De meeste van deze zittingen leverden dan nog wel één of meer (de 26e in 1944 in Philadelphia zelfs zeven) Aanbevelingen op.

13a Dat cijfer schommelt (meestal naar boven toe, er wordt meer bevestigd dan opgezegd) en ligt momenteel tegen 4700.

werkt met haar Verdragen niet alleen maar aan papieren formules. Zulke numerieke gegevens kunnen misschien een aanwijzing bevatten omtrent de toenemende betekenis en invloed van het IAO-werk middels haar belangrijkste instrumenten, de Verdragen, maar wij zien de kwantiteit in verschillende opzichten ook in een kwaliteit overgaan. Dat wordt duidelijk als men naar de gebieden ziet, waarop Verdragen betrekking hebben.

De arbeidsduur (per week, per dag), een bescheiden verbod van kinderarbeid, beperking van vrouwenarbeid, vooral met het oog op zwangerschap en moederschap, een voorzichtige stap op het gebied van de sociale verzekering, een schuchtere gelijktrekking van het agrarische met het meer geavanceerde industriële arbeidsleven, dat zijn de themata, welke in de eerste jaren door de algemene conferenties in (ontwerp-) Verdragen werden geregeld.

Op zichzelf gezien ligt in die Verdragen tevens de aanzet tot een kwantitatieve uitbreiding en daarmee ook tot kwalitatieve vooruitgang. Als de (industriële) arbeidsweek op 48 uren, de arbeidsdag op 8 uren wordt gesteld, dan kan men op den duur door kwantitatief ingrijpen, vermindering van die maxima, ook vooruitgang in de beoogde verlichting van de arbeidslast bereiken. Als nachtarbeid, niet alleen voor vrouwen en jeugdigen, wordt tegengegaan, dan kan men het begrip 'nacht' op den duur ook vroeger laten beginnen en later laten eindigen. Ook de grens tussen kind en niet-meer-kind kan worden opgetrokken, waardoor telkens een jaargang méér onder het verbod van de kinderarbeid valt. Het gebied van de sociale verzekering, eenmaal betreden, blijkt zich uit te strekken als een vrijwel onafzienbaar veld, zowel voor wat betreft de categorieën van verzekerden ¹⁴ als de verzekerde risico's ¹⁵, alsmede de omvang der schadeloosstellingen en de waarborgen voor een effectieve organisatie. De onderscheiden behandeling van industriële en agrarische arbeidsvraagstukken verdwijnt uiteraard, naarmate het karakteristieke onderscheid tussen moderne mechanisatie en traditionele arbeidswijze, tussen stadse openheid en plattelandse beslotenheid, tussen vereenzaming en saamhorigheid, tussen onrustige dynamiek en statische rust vervaagt.

14 Wat die categorieën aangaat, strekt de sociale verzekering zich meer en meer ook uit over niet-arbeiders en wordt aldus tot een volksverzekering.

15 De verzekerde risico's blijven niet beperkt tot typische arbeids- of arbeiders-risico's, maar gaan ook ongunstige kansen in ieder leven omvatten.

Des te interessanter, dat tegelijk een verfijningsproces valt waar te nemen ook in de IAO-Verdragen, waarbij rekening wordt gehouden met allerlei differentiaties, waarop hierboven (blz. 45 e.v.) ook al even is gedoeld. In dat verfijningsproces gaat men oog krijgen voor de verscheidenheid binnen het bedrijfsleven voor wat de diverse bedrijfstakken en daarbinnen weer de onderscheiden beroepen met hun onderling afwijkende beroepseisen, arbeidslast, loonniveau en dergelijke betreft. Enkele voorbeelden: naast de industriële en agrarische produktie kent de economie de grote en eigengeaarde bedrijfstakken van de handel, het transport (te land, te water — zee- dan wel binnenvaart —, in de lucht), het havenbedrijf, de ondergrondse mijnen, de steeds in omvang toenemende dienstensector en de daaraan verbonden kantoren, de weer heel anders geaarde dienstensector van onderwijs en gezondheidszorg, de publiciteitsmedia en andere informatica. Voor en na ziet de IAO zich dan ook terecht genooddaakt gespecialiseerde Verdragen voor bepaalde onderdelen van het gecompliceerde bedrijfsleven dan wel gespecialiseerde bepalingen binnen een meer algemeen Verdrag tot stand te brengen, om aldus niet met globale maatregelen of sommige onderdelen nauwelijks te beroeren of andere nodeloos te belasten. In beide gevallen zou te weinig aandacht zijn gegeven aan de werkelijkheid, waarop de Verdragen toch — als alle rechtsregelen — vormend willen inwerken.

Een andere differentiatie betreft het verschil tussen het particuliere bedrijfsleven en de openbare dienst. Een ambtelijke verhouding tot een overheidslichaam is, op zijn minst genomen, vaak anders geaard in vergelijking met wat men binnen het economisch leven verricht. Hier kan bij het aanspreken der openbare middelen en bij de verstreckende gevolgen voor de totale overheidssector niet op geheel gelijke wijze als het geval is per bedrijfstak of per onderneming over lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden worden onderhandeld. Hier kan de democratisering in de vorm van medezeggenschap zeker niet op dezelfde wijze als in het bedrijfsleven worden gestructureerd.

Hier moet de continuïteit van de dienstverlening zwaar wegen van de ene kant ten aanzien van de algemene belangen, die op het spel staan, van de andere kant jegens de individuele ambtenaar voor het behoud van zijn positie. Hier is de vraag naar een eventueel stakingsrecht en, zo ja, naar omvang en voorwaarden daarvan van bijzonder gewicht.

De hier bedoelde differentiatie speelt in de IAO-Verdragen geen rol van betekenis, behoudens dat de Verdragen, die typisch zijn toegesneden op het bedrijfsleven dan wel op bijzondere bedrijfstakken, uiteraard geen betrekking hebben op de openbare dienst en zijn ambtenaren. De differentiatie is in het kader van de IAO wel aan de orde geweest, maar daar juist zoveel mogelijk geëlimineerd, aangezien het van belang werd geacht, dat zulke gewichtige onderwerpen als het verenigingsrecht, het collectieve beraad, de sociale zekerheid, de werkgelegenheid en de waarborgen rond een ontslag nu juist niet zouden worden geregeld op de beperkte schaal van het particuliere bedrijfsleven. Het gevaar zou niet denkbeeldig zijn geweest, dat de IAO voor de werknemers in de particuliere bedrijven zou uitgroeien tot een organisatie van privileges, waarvan men buiten het particuliere bedrijfsleven verstoken zou blijven. Het is dan ook van niet te onderschatten belang, dat een en andermaal de differentiatie van openbare dienst en particuliere onderneming onder ogen is gezien en op de bovenbedoelde punten is ter zijde geschoven.¹⁶ Zulks wijst dan wel tegelijkertijd op het juist op die punten globale karakter der desbetreffende regelingen. Want als men de hierbij betrokken zaken tot in de puntjes gedetailleerd zou regelen, moet men wel op de genoemde differentiatie stuiten en daarmee rekening houden. In het collectieve beraad over de arbeidsvoorwaarden, in het stakingsrecht, in de medezeggenschap — dit drietal bij wijze van voorbeelden — kan men niet tot in bijzonderheden strikte regels stellen, zonder allerlei onderscheidingen, zeker ook die tussen openbare dienst en particulier bedrijf, in de regeling te betrekken. Men mag ook hier weer de vraag stellen, of de IAO organisatorisch gezien geheel is geëquipt op een zo wijde competentie met de daarin opgesloten behoefte aan distinctie en differentiatie, een vraag die trouwens ook op haar plaats is met betrekking tot een nog verder reikende werkzaamheid, namelijk waar zij in feite het welzijn van een gehele bevolking, niet alleen in de arbeidsverhoudingen, raakt.¹⁷

16 Zie nog Valticos, *l.c.*, par. 210, 252, en (in verband met de Covenants betr. de econ., sociale en culturele rechten, resp. de burgerlijke en politieke rechten) 272 en 273.

17 Vgl. hierboven blz. 42.

IV DE IAO-VERDRAGEN: INZICHTEN EN UITZICHTEN¹⁸

In het derde gedeelte van zijn standaardwerk groepeerde Valticos de internationale arbeidsnormen, d.w.z. de inhoud van Verdragen en Aanbevelingen, in negen titels. De door hem gekozen indeling is zeker verdedigbaar, een andere zou men ook kunnen voorstellen.

De indeling van Valticos ziet er aldus uit:

1 Grondrechten van de mens, t.w.:

- a vrijheid van vakbeweging, tevens omvattend de vrijheid van vereniging in het algemeen (dus bijv. ook van werkgevers) alsmede het recht op collectief overleg;
- b afschaffing van dwangarbeid;
- c anti-discriminatie in beroep en betrekking.

2 De arbeidsverhouding, waaronder de werkgelegenheid, de opleidingen, de arbeidsbemiddeling een plaats vinden.

3 De arbeidsvoorwaarden (veruit het grootste hoofdstuk), zoals salaris, arbeidsduur, wekelijkse rust, betaalde vakanties, maar ook zorg voor hygiëne en veiligheid, maatschappelijk werk en behuizing, kortom de sociale politiek ten aanzien van het arbeidsproces.

4 De sociale zekerheid, vooral dus de verschillende prestaties ter zake van de verschillende risico's.

5 De betrekkingen in het beroep, waarbij het gaat om medezeggenschap en om procedures van verzoening en arbitrage.

6 De bijzondere bescherming van kinderen en jeugdigen.

7 De vrouwenarbeid.

8 Bijzondere categorieën van arbeiders, zoals zeelieden, vissers, agrariërs, inboorlingen en stambevolking, buitenlanders en migranten.

9 Registratie, inspectie en statistiek.

Het valt niet moeilijk in te zien, dat in elk van die hoofdstukken verscheidene Verdragen (en Aanbevelingen) aan de orde moeten komen, maar ook dat de grenzen bij zo'n indeling niet zo scherp zijn te trekken, dat er geen grensmoeilijkheden ontstaan en bepaal-

18 Deze betiteling stond al zwart op wit, toen van J.M. den Uyl *Inzicht en uitzicht* (A'dam 1978) verscheen. Ik heb daarin geen aanleiding gevonden een ander opschrift te kiezen.

de onderwerpen niet in meer dan één hoofdstuk besproken zouden kunnen worden. Simpele voorbeelden: nachtarbeid van vrouwen onder 3 of onder 7, veiligheidsmaatregelen voor jeugdigen onder 3 of onder 6, werkgelegenheid in de landbouw onder 2 of onder 8? En zo zijn er nog heel wat meer te vinden. Hoofdzaak is, dat de gehele stof van alle Verdragen ergens in een hanteerbaar stelsel van organische samenhang te vinden is en behandeld wordt.¹⁹

Door de jaarlijkse of bijna jaarlijkse aanbouw met één of meer verdragen wordt het totaal van de IAO-Verdragen nooit tot een afgerond, in zichzelf besloten rechtsstelsel. Het moet voortdurend worden bijgesteld.²⁰ In zoverre kan dan ook moeilijk worden gesproken van een 'Code international du travail', zoals de IAO haar gezamenlijke produktie van Verdragen en Aanbevelingen wel pleegt te noemen²¹ of van een 'Corpus Juris' van sociale gerechtigheid, zoals die produktie ook wel is aangeduid.²²

Van de andere kant mag die produktie toch ook niet worden beschouwd als een volstrekt onsamenvangende optelsom van rechtsinstrumenten. Hoezeer elk Verdrag en elke Aanbeveling ook op zichzelf mag staan, ze komen toch steeds voort uit dezelfde organisatie, hebben dezelfde procedure doorlopen, worden met een vergelijkbare doelstelling in de wereld gestuurd en nemen een plaats in binnen het algemene kader van de reeds bestaande Ver-

19 Een andere groepering maar dan slechts stuksgewijs, heb ik in enkele studies ondernomen door met een enkele wichelroede als maatstaf alle Verdragen op een bepaald motief af te tasten. Men zie: *Vrijheid als juridisch motief in de Internationale Arbeidsorganisatie*, in: *Vrijheid en recht*, opstellenbundel voor E.H. s'Jacob, Zwolle 1975, blz. 337, ook als: *La liberté, motif juridique dans l'Organisation internationale du travail*, in: *Revue des droits de l'homme*, 1975, blz. 869. Voorts: *Frauen und Kinder, Jugend und Familie als Richtpunkte in den Konventionen der IAO*, in: *Festschrift für Günther Beitzke*, Berlin 1979.

20 Zie Valticos, par 160, 680.

21 Juist voor het sociale (of zgn. sociale) recht geldt het dynamische karakter inzonderheid. Daarover o.a. H.F. Zacher, *Der Sozialstaat als Prozess*, in: *Zschr. ges. Staatswiss.* Bd. 134 (1978), blz. 15. Ook Joh. Schregle wijst daarop juist voor de IAO-verdragen (in zijn bijdrage tot: H.F. Zacher, *Hsg., Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internat. u. supranat. Rechts*, Berlin 1978).

22 C.W. Jenks, *The Corpus Juris of Social Justice*, in: *Law, Freedom and Welfare*, London 1963. Maar niemand beter dan deze motorische persoonlijkheid heeft de noodzaak van dynamiek in het sociale recht uitgedragen; zie: Wilfred Jenks, *Social Policy in a Changing World; the ILO Response*, Geneva 1976.

dragen en Aanbevelingen. Dat kader functioneert uiteraard ook in de procedure van beraad, van formulering en van stemming. En bij aanvaarding valt elk instrument in dezelfde verder reikende procedure van verwerkelijking en van controle.

Over het algemeen hebben internationale verdragen, zo ook de Verdragen van de IAO geen onmiddellijke juridische werking ten aanzien van de nationale rechtsgenoten. Zij moeten per land worden geratificeerd en verkrijgen meestal daardoor ook nog geen onmiddellijke werking binnen het nationale rechtssysteem²³, doch dienen om 'operationeel' te worden, nog te worden verwerkt in de eigen wetgeving.

Reeds in hun formuleringen gaan de Verdragen vaak niet verder dan dat zij verplichtingen opleggen aan de lidstaten om met de ratificatie die en die rechten voor hun onderdanen te regelen.

Ook in ander opzicht zijn de Verdragen doorgaans nogal terughoudend. Reeds vanuit haar eigen constitutie²⁴ is de IAO verplicht bij het ontwerpen van haar Verdragen en Aanbevelingen te letten op landen, waarvan het klimaat, een industriële onderontwikkeling of andere omstandigheden op de economische en, zo zou men moeten lezen, ten gevolge daarvan op de, sociale mogelijkheden nadelige invloed uitoefenen. Daaraan wordt op drieërlei wijze in de teksten van Verdragen en Aanbevelingen gehoor geschonken.²⁵

Vooreerst kunnen de bepalingen zo ruim en globaal worden geformuleerd, dat men daarmee nog verschillende kanten uit kan, als het op de uitwerking in de nationale wetgevingen aan komt. Natuurlijk geldt dit niet, als het om bepalingen gaat, die een nauwkeurige kwantificering bevatten. Zo kan men spreken over een 8-urige werkdag, over een nacht die van 10 uur 's avonds tot 6 uur 's ochtends duurt, over personen beneden 15 of boven 18 jaar; dat is alles exact genoeg, al wordt zulk een precisering soms weer afgezwakt door uitzonderingen, al dan niet voorlopig, toe te laten. Maar de vrijheid van vakbeweging, het begrip dwangarbeid, dan wel begrippen als veiligheid, hygiëne, arbeidsbemiddeling, inspectie, levensstandaard en zovele andere laten heel wat onderling uit-

23 Men denke natuurlijk wel aan de betekenis van art. 66 der Grondwet. In verscheidene landen vindt men soortgelijke constitutionele bepalingen.

24 Art. 19, lid 3, Const.

25 Men zie ook Valticos, par. 236 e.v., 646 e.v.

eenlopende mogelijkheden open, waardoor recht kan worden gedaan aan de zo even genoemde constitutionele vermaning.

Nog opzettelijker houden de rechtsteksten daarmee rekening in hun zogenaamde 'dispositifs de souplesse', soepele bepalingen die juist er op gericht zijn om ratificatie te bevorderen, ook als deze niet op de volle omvang der regeling betrekking kan hebben. Zo ontmoet men Verdragen die het de lidstaten mogelijk maken tot ratificatie over te gaan, doch tegelijk deze in bepaalde opzichten te beperken.²⁶ Bij enige Verdragen die een dergelijke selectie niet toelaten, is een andere soepelheid ingebouwd: de lidstaten mogen sommige regio's van hun grondgebied uitzonderen voor wat de toepassing van het verdrag aangaat, bijvoorbeeld omdat die regio nog te weinig tot ontwikkeling is gekomen of te dun bevolkt is.

De derde wijze, waarop met differentiatie wordt rekening gehouden, heeft daarmee veel verwantschap: de zogenaamde 'normes promotionnelles' bevatten eveneens de mogelijkheid dat de enkele ratificatie niet de volledige doelstelling van het betreffende Verdrag bereikt. Zulke normen van voortstuwende aard mikken echter wel op een bepaald ideaal, dat binnen zekere tijd gerealiseerd moet worden.²⁷ Zij verschillen in zoverre van de eerder vermelde soepelheidsnormen, dat deze meer van ruimtelijke verschillen tussen de lidstaten dan wel tussen de regio's van dezelfde lidstaat uitgaan, terwijl de promotionele normen het tijdsverloop als uitgangspunt nemen door welbewust een te hoge doelstelling te kiezen en de weg te wijzen, waarlangs men op den duur verder kan komen. Zij erkennen niet alleen de ruimtelijke differentiatie, maar verbinden er tevens een historische dynamiek aan, waardoor verbetering wordt beoogd en bereikt. Men mag de twee soorten van normen echter niet zo scherp tegenover elkaar stellen, dat de laatste dynamisch, de eerder genoemde daarentegen statisch zouden zijn. In de toegelaten uitzonderingen ligt de aansporing opgesloten, deze zo mogelijk overbodig te maken en dan in te trekken. De voortdurende controle door rapportage en commentaar moet als een hefboom

26 Sprekende voorbeelden op het gebied der sociale zekerheid: Verdrag 102 over de minimale standaardnormen; 128 over uitkeringen bij invaliditeit e.d.; 130 over de geneeskundige behandeling, telkens art. 2.

27 Verdrag 100 over de gelijke beloning van mannen en vrouwen, Verdrag 118 over de gelijkheid in sociale zekerheid voor de nationale en de buitenlandse werknemers, maar ook verdragen als 117 over de sociale politiek en 122 over de werkgelegenheid zijn voor de hand liggende exempelen.

tot voortgaande verbeteringen in de nationale wetgevingen werken. Over dat mechanisme nu dan ook nog enige informatie.

De IAO volstaat er niet mee haar belangrijke rechtsinstrumenten, de Verdragen en de Aanbevelingen, uit te vaardigen en dan af te wachten wat er verder op de nationale niveaus van de lidstaten al of niet zal gebeuren.

Er is vooreerst de verplichting van iedere lidstaat de Verdragen en Aanbevelingen ter kennis van de nationaal bevoegde autoriteit(en) te brengen, zodat eventueel ratificatie dan wel aanpassing van nationale wetgeving kan worden doorgevoerd (art. 19 der Const.).²⁸ Er is vervolgens de verplichting van een periodieke rapportering over de desbetreffende stand van zaken, waarbij niet alleen de formele wetgeving, maar ook belangrijke rechtsbronnen als rechtspraak, collectieve arbeidsovereenkomsten en dergelijke in het geding komen. Door middel van rapporten der arbeidsinspectie en van statistieken kan de maatschappelijke werkelijkheid op het stuk van de arbeidsverhoudingen nog nader worden getoetst.

Hoe zo getoetst? Door wie en met welke gevolgen?

De IAO heeft daarvoor een eigen systeem ontwikkeld, dat elders reeds navolging heeft gevonden.²⁹

Zij heeft, niet vanaf het begin, maar sinds 1926, een deskundigencommissie voor de toepassing van de Verdragen en Aanbevelingen (eerste zitting in 1927) in het leven geroepen en aan het werk gehouden. Het gaat om een commissie van onafhankelijke 'experts', die in onderling beraad de nationale rapporten en andere documenten (o.a. wetgeving) bestuderen en daarover een rapport opstellen, waarin in verschillende toonaarden de overeenstemming of gedeeltelijke afwijkingen dan wel flagrante tegenstelling tussen de IAO-instrumenten en de nationale rechtsstelsels worden beschreven. De commissie neemt ook, zowel ter nadere informatie

28 Zie Raetsen, blz. 15.

29 De navolging is te vinden bij de Raad van Europa met 'points de similitude', maar ook met 'un certain nombre de différences' waarover N. Valticos in: *La Charte Sociale européenne. Dix années d'application*, Bruxelles 1978. Op de commissie der IAO is een rechtstreeks beroep gedaan door de Raad van Europa voor wat de Eur. Code van sociale zekerheid aangaat. En door de VN ten behoeve van de controle op de artt. 6-9 van het Internat. Verdrag betr. de economische, sociale en culturele rechten (1966), welke controle met het commissiewerk van maart 1978 effectief is geworden.

als met betrekking tot divergenties van geringere aard, vele directe contacten met regeringen op.

Haar jaarlijkse rapport wordt behandeld in een speciale commissie der algemene conferentie, welke door haar geheel andere samenstelling, nl. in afspiegeling van de tripartite en politieke conferenties, een andere kijk en een andere aanpak van de problemen, zoals ze door de deskundigen zijn gezien en voorgelegd, kan ontwikkelen.³⁰ Zo kan van jaar op jaar de voortgang – of teruggang, maar deze bij uitzondering – worden gevolgd van de sociaalrechtelijke werkelijkheid zowel per lidstaat als per Verdrag. Bovendien levert de deskundigencommissie jaarlijks een overzicht ('étude d'ensemble') over een speciaal onderwerp, variërend van één of meer Verdragen tot een enkele Aanbeveling, daartoe aangewezen door de Raad van Beheer. Op die wijze kunnen belangrijke onderdelen van sociale gerechtigheid in een all-over-the-world-view een bijzondere aandacht krijgen³¹, die dan zowel binnen de IAO in de uitbreiding van haar instrumentarium, als binnen de afzonderlijke lidstaten in herziening en aanpassing van nationale wetten en rechtspraktijk kan uitmonden.

Uiteraard gaat het er altijd weer en altijd nog om, dat alles wat in de 'hoge', misschien wat academisch of abstract aandoende regionen der IAO wordt bedacht en uitgebracht, zijn neerslag vindt in de concrete en reële samenlevingen van alle lidstaten. Hoe onmachtig, immers zonder sancties, de IAO haar Verdragen en Aanbevelingen ook de wereld instuurt, er blijkt toch van de constitutionele verplichtingen tot presentatie van die documenten aan de natio-

30 Zie over de deskundigen-commissie: J.J.M. van der Ven, *Das rechtsvergleichende Forum der IAO*, in: H.F. Zacher (Hsg.), *Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs*, Berlin 1977. Over het gehele controlesysteem: N. Valticos in het *Recueil des Cours de l'Acad. de droit internat.*, vol. 123 (1968). Over het speciale controlesysteem ten behoeve van de vrijheid van vakbeweging eveneens N. Valticos in: *Revue des droits de l'homme*, vol. VII (1974), vooral par. IV.

31 Uit de laatste jaren: vrijheid van vakbeweging, van organisatie en collectief beraad (1973); beëindiging van de dienstbetrekking (1974); gelijkheid van beloning (1975); overleg op het niveau van het bedrijfsleven en op landelijk niveau (1976); gelijke behandeling in de sociale zekerheid (1977); arbeid van vrouwen met familie-verantwoordelijkheid (1978). Voor 1979 staat opnieuw de dwangarbeid (na 1962 en 1968) op het program. Zulke studies plegen beschikbaar te zijn in het Frans, Engels en Spaans.

nale autoriteit(en) en tot regelmatige rapportage zoveel invloed uit te gaan, dat niet alleen die verplichtingen doorgaans worden nagekomen, maar ook dat men gevoelig is voor de commentaren dien-aangaande.³²

Even machteloos als de organisatie zelf zijn ook haar organen, ook die welke met de controle zijn belast. Maar er volgt uit rapport en repliek vaak een aanzet tot verandering op weg naar of ter bereiking van de verlangde aanpassing, niet zelden langs de weg van directe contacten tussen een raadgevende regering en het raadgevend I.A.B.³³

Zulks beïnvloedt dan ook de wijze van controle, van aanmerking, van briefwisseling en ander contact. Hoezeer men 'fortiter in re' de ontdekte feilen en leemten signaleert, het gebeurt in zoverre 'suaviter in modo', dat de gedachtenwisseling niet in een prestige-strijd omslaat. Daarmee zou de gewenste aanpassing, dus de feitelijke verbetering van sociaal-rechtelijke verhoudingen slechts worden tegengewerkt. De rechtsregels die men in de Verdragen aantreft, kunnen niet door middel van sancties van welke aard dan ook in de nationale rechtsorde tot leven komen. Uiteindelijk is men aangewezen op overtuigende medewerking, die het niet kan hebben van holle propaganda, maar slechts van redelijke argumenten.

32 Zie: *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, B.I.T. Genève 1977 (ook in Engels en Duits verschenen). Een Nederlandse bewerking is in voorbereiding. Algemene beschouwingen daarover ook bij T. Koopmans, *De bovenationale norm in het arbeidsrecht* (Levenbachbundel 1966), en bij G.M.J. Veldkamp, *De samenhang van het internationale en het nationale sociale recht*, in: *Aspecten van arbeidsrecht*, 1971.

33 In een enkel geval wordt gebruik gemaakt van de verder reikende procedure, vervat in art. 26 e.v. Const., volgens welke een klacht kan leiden tot de instelling (telkens ad hoc) van een Commissie van onderzoek, die rapporteert over haar bevindingen en adviseert over te nemen maatregelen, met een eventueel beroep van de verongelijkte regering op het Internationale Hof van Justitie. Als een lidstaat zich niet voegt naar de aanbevelingen in het Commissie-rapport dan wel in de uitspraak van het Hof, is de Raad van Beheer bevoegd aan de Algemene Conferentie zulk een maatregel aan te bevelen als die Raad opportuun voorkomt om de uitvoering der aanbevelingen te verzekeren (art. 33). Een interessante beschrijving van de zaak-Chili (1974) vindt men in twee gedetailleerde rapporten, uitgegeven door het B.I.T., Genève 1975, en in een beschouwing daarover door N. Valticos in het *Annuaire français de droit international*, 1975, blz. 483. Het onderzoek was bijzonder gecompliceerd, omdat er tegelijk het (permanente) comité voor vrijheid van vakbeweging in gemoeid was. Terecht spreekt Valticos in dit geval dan ook van 'un double type d'enquête'.

V RECHTSBESTEL EN GEESTESGESTELDHEID

Met dit opschrift duid ik op een algemeen thema voor het gehele recht, dat ik hier uiteraard alleen maar aan de IAO kan exemplificeren. Het gaat om het problematische karakter van de verhouding tussen regels en handelingen, waarin zowel de tegenstellingen tussen abstract en concreet als die tussen norm en feit, tussen behoren en zijn, aan de orde komen. Zulke tegenstellingen leveren een zekere problematiek op, omdat ondanks die tegenstellingen er sprake is van een directe betrokkenheid op elkaar. Abstractie neemt haar oorsprong in het concrete en complexe, maar leidt door een reductie naar het eenvoudige en daardoor algemene, dat in verschillende samenhang en verbijzondering dan weer opnieuw concreet wordt. De norm spreekt zich niet uit over de feitelijkheid van het beschrevene, maar ontleent wel haar zin aan verwerking in de wereld van de feiten. Het behoren heeft onmiddellijk betrekking op het menselijk gebeuren, zoals dit, voor zover het om menselijk handelen gaat, steeds en onvermijdelijk onder het aspect van de behoorlijkheid valt te bezien en te waarderen.³⁴ De zin van een voorschrift is het, te dienen als waardemeter zowel bij het ontwerpen en kiezen van een gedrag als bij het toetsen hiervan achteraf. Op die manier zijn menselijke handelingen als feiten ingeklemd tussen voorgegeven regels, die na het stellen der handeling fungeren als toetssteen van behoorlijkheid of, in het juridische omgezet, menselijke gedragingen liggen voor wat haar rechtsgevolgen betreft tussen (geschreven of ongeschreven) regels vóór en na elke gedraging, voor zover in die regels bepaalde rechtswaarden worden erkend en in het menselijk gedrag worden gediend dan wel aangetast. Aldus leiden rechtsregels tot een rechtsstructuur, waarbinnen de rechtswaarden verwerkt dienen te worden. Daarvoor is van veel belang dat zij, die binnen die structuur zich te gedragen en te handelen hebben, zulks doen vanuit de overtuiging, dat het behoorlijk is wat juridisch van hen verlangd en verwacht wordt, een overtuiging die nog belangrijker is, als de rechtsstructuur niet beschikt over dwangmiddelen, over sancties waarmee de werkelijkheid geheel aan de voorschriften kan worden aangepast.

34 Vgl. W.D. Hudson (ed.), *The Is/Ought Question*, London 1969, een verzameling van pittig polemische opstellen over een wijsgerige controverse van groot gewicht.

Aldus zouden de genormeerde waarden geheel kunnen worden gerealiseerd en alle onwaarden uit de werkelijkheid kunnen worden verdreven.

Na dit uitstapje of aanloopje nu terug naar de IAO, één van de vele rechtsstructuren op internationaal terrein met in beginsel wereldwijde strekking, afhankelijk van de onmisbare medewerking der lidstaten.

Haar doorslaggevende rechtswaarde, de sociale gerechtigheid, is immers alleen tot werkelijkheid te brengen en sociaal onrecht alleen uit te bannen, als telkens het nationale rechtsbestel op de juiste wijze is aangepast aan het instrumentarium, dat het internationale rechtsbestel aanbiedt. De IAO vormt zo'n bestel, een geheel van regels, eerst in haar constitutie en haar reglementen, dan in het reilen en zeilen van haar diverse organen, vooral dus van de jaarlijkse Algemene Arbeidsconferentie, van de besturende Raad van Beheer, van het permanente secretariaat (of directoraat), Internationaal Arbeidsbureau (IAB), maar ook van haar regionale conferenties en vestigingen en haar bijzondere commissies. Dat rechtsbestel bestaat voorts uit de instrumenten, die het heeft vervaardigd en niet nalaat te hanteren, de Verdragen, de Aanbevelingen, de resoluties, de rapporten, de notulen, de studies ad hoc, de periodieke documentatie.

Die korte schets van de IAO als een rechtsbestel moge al voldoende zijn om te suggereren — en terecht —, dat haar structuur niet werkt als een automatisch mechaniek, maar als een psychisch organisme. Haar doen en laten hangt af van de mensen, die in en met die structuur bezig zijn en dus van de gesteldheid, waarin deze hun activiteiten bepalen en ontplooien. Zulk een rechtsbestel is niet meer dan een kader, waarbinnen wel een zeker weggennet is uitgestippeld, maar of en hoe die wegen zullen worden bewandeld, hangt af van de mensen, die dat weggennet voor zich krijgen. Zulks is in bijzondere mate het geval ten aanzien van een internationale rechtsstructuur als de IAO en wel om twee redenen. Vooreerst omdat deze rechtsstructuur — het is al meermalen aangestipt — geen in zichzelf besloten, afgeronde rechtsorde vormt, maar de realisatie van haar doelstellingen geheel moet doorspelen naar haar lidstaten. Zij is dus voor het bereiken van wat zij beoogt in hoge mate afhankelijk van wat haar lidstaten uiteindelijk beogen en bereid zijn te verwerkelijken. Zij mist immers de souveriniteit om datgene wat in haar internationale rechtsregels ligt besloten op het

ationale niveau van elk der lidstaten juridisch vast te leggen. Zij is hier geheel afhankelijk van de goede wil — lees: de juiste geestesgesteldheid — van de regeringen, die de nationale rechtsorde ook op het stuk der sociale verhoudingen dienen te bepalen.

De tweede reden waarom zij zozeer van een geestesgesteldheid afhankelijk is, ligt hierin, dat zij niet over sancties beschikt. Haar structuur kent wel, zoals we gezien hebben, verschillende verplichtingen, maar wie daaraan niet voldoet kan daartoe niet met welke sterke arm dan ook worden gedwongen. Zij kan niet met een dwangmiddel de aanpassing van nationaal recht aan één van haar Verdragen bewerkstelligen of daarmee strijdig recht nietig verklaren, maar moet met klem van argumenten elke lidstaat zien te overtuigen van zin en nut van elk Verdrag en van de gevolgtrekkingen, die het lid uit een ratificatie dient te maken voor zijn eigen wetgeving. Vandaar die nadruk op het handhaven van de dialoog tussen haar organen en haar leden, waarop hierboven (blz. 57) ook al is bedoeld.

De geestesgesteldheid, welke hier voor de verwerkelijking van de hoogste doelstelling van het internationale rechtsbestel, de IAO, voor die van de sociale gerechtigheid moet worden verlangd, is er een van redelijk (en zedelijk) inzicht.³⁵ Zulks wil echter geenszins zeggen dat zij rationeel eenduidig valt te berekenen en te formuleren. Juist in de geestesgesteldheid van lidstaten, van regeringen, van regeerders tot geregeerden toe is tegelijk een voedingsbodem voor divergerende inzichten meegegeven. Zij is niet vatbaar voor volstrekte eenzinnigheid noch van wenselijkheid noch van mogelijkheid als het om sociale gerechtigheid en haar benadering in rechtsteksten gaat.

Zo kan de strijd om strekking en inhoud van een enkel Verdrag al aanleiding geven tot een hoog oploeiende strijd, evenals de vraag, of de wijze waarop een lidstaat aan een geratificeerd Verdrag in zijn wetgeving uitvoering meent te moeten geven, ook naar de zienswijze van andere lidstaten dan wel naar die van de controlerende organen werkelijk voldoet aan redelijke eisen. De geestes-

35 In dit verband is nog lezenswaard de uitvoerige toespraak van Paus Paulus VI tot de Algemene Arbeidsconferentie ter gelegenheid van het vijftigjarige bestaan der IAO (10 juni 1969 te Genève), opgenomen in het Verslag van die zitting.

gesteldheid, die daarbij telkens in het geding is, wordt zeker goeddeels bepaald door redenatie en argumentatie, maar hierin kan ook tegenspraak, eventueel zelfs tot drogredenen toe, zijn gelegen. Het zijn nu eenmaal geen eenvoudige 2×2 -sometjes, wanneer het gaat om het overhevelen van Verdragsbepalingen en -wensen in het totale kader van een nationaal-maatschappelijk systeem, zoals dit in een nationaal-juridisch systeem is geformaliseerd.

De geestesgesteldheid, waarvan hier sprake is, is trouwens niet zuiver rationeel bepaald. Zij is doortrokken van emoties, die voor een niet gering deel vooral door een politieke keuze en verknochtheid worden gevoed.

Zoals gezegd (par. I, par. II) lijkt het mij onvermijdelijk dat het grote lichaam der IAO, politiek van oorsprong en van organisatie, ook in haar activiteiten niet van politieke implicaties kan gespeend blijven. Daarmee wordt dan gedoeld op de machtsverhoudingen, maar ook op de ideologische tegenstellingen, welke de internationale politiek tot een spanningsveld vol aantrekking en afstoting maken. De strijd om Verdragen en Aanbevelingen, maar ook om de beoordeling van de betreffende nationale rechtsorde is bij de divergentie in de internationale politiek en tussen haar nationale eenheden niet in de serene rust van die ene doelstelling, de sociale gerechtigheid, te ontgaan. Iets anders is het of die strijd ook in de IAO niet meermalen het terrein van die verheven doelstelling verlaat om zich louter op dat van de internationale politiek voort te zetten. Dan wordt een verdragsontwerp, een controle-uitkomst alleen maar een aanleiding om vooral een politieke tegenstelling toe te spitsen en een politieke tegenspeler voor het oog der wereld een forse klap toe te brengen.

Een andere tegenstelling is al even onvermijdelijk in de hier aan de orde zijnde mentaliteit, het is die tussen werknemers en werkgevers. De tegengestelde belangen — soms ook vermeende tegenstelling in belangen — voeren tot verschillen van inzicht, waartegen met klem van argumenten niet altijd op te tornen valt. Er kan dan een overtrokken ideaal van gerechtigheid, misschien zelfs van vermeende gerechtigheid, uit de bus komen, het kan ook leiden tot een zo slap compromis, dat het ideaal er nauwelijks of in het geheel niet meer mee gediend wordt.

Wij hebben ons in deze beschouwingen over opzet en praktijk van de IAO bezig gehouden met een bepaalde, wel omschreven rechtsstructuur en haar 60-jarige werkzaamheden. Maar uiteindelijk

komen we toch wel tot de slotsom dat zulk een bestel gericht op vermeerdering en verwezenlijking van sociale gerechtigheid, niet leven kan van de organisatie, van het georganiseerd-zijn alleen. Dat is geen verrassende maar wel een beslissende uitkomst. Niet de structuren maken de mensen, maar de mensen leven in de structuren en brengen deze vanuit hun geestesgesteldheid, dat wil zeggen vanuit hun inzichten, doelstellingen, gemoedsbewegingen, tot leven. Tot sociale gerechtigheid zal men het niet kunnen brengen zonder een internationaal forum, hecht getimmerd, doordacht georganiseerd, een duidelijk rechtsbestel. Maar het leidt alleen maar een papieren bestaan vol schone schijn, als het niet zou worden gedragen en verlevendigd door de werkende mensen, die er vanuit hun denken en streven op uit zijn iets bij te dragen, alert en actief, tot wat met de IAO aan sociale gerechtigheid is beoogd.

NASCHRIFT

De behandeling van dit onderwerp ter vergadering van de Vereniging voor Arbeidsrecht (Utrecht, 25 januari 1979) geeft mij aanleiding tot het volgende:

1 (bij blz. 46). De ideologische tegenstellingen kunnen het begrip 'sociale gerechtigheid' uiteenlopende richtingen uitsturen. Een befaamd voorbeeld biedt de jaarlijkse controlestrijd rond een zo ernstige misstand als *dwangarbeid* (conv. 29 en 105), waarover in een liberale ideologie toch wel anders wordt gedacht dan in een dogmatisch socialisme. In dit laatste is de arbeid immers een ereplicht, die ook de onwilligen desnoods met de sterke arm kan worden opgelegd; vanuit een centrale planeconomie keert men zich ook gemakkelijk tegen individuele bewegingsvrijheid — waaraan trouwens ons art. 6 BBA ook zijn tol betaalde.³⁶

2 (bij blz. 53). Een bijzondere moeilijkheid voor de ratificatie van een verdrag wordt ondervonden door federale lid-staten. Het hangt van de nationaal-constitutionele afbakening van bevoegdheden af,

36 Men zie over een en ander, naast de jaarrapporten der Deskundigencommissie, ook haar monografische studies (hierboven, blz. 56, n. 31) genoemd voor de jaren 1962, '68 en '79; voor ons discutabele BBA-artikel de studie van 1968, § 70.

of en in hoeverre de lid-staat een verdrag aanvaardt en daarmee voor zijn rekening neemt, dat de eigen wetgeving de daarin neergelegde normen verwerkelijkt. In de bondsstaten Duitsland en Oostenrijk pleegt dat geen probleem te geven, omdat de materie in de IAO-verdragen doorgaans op federaal niveau wordt geregeld, niet op dat van de 'Länder'. Maar in federale staten als Australië, Canada en Zwitserland kan ratificatie wel eens onvoldoende doorwerken in een of meer der samenstellende delen, 'territories', 'provinces' of 'Kantone'. De Verenigde Staten waren altijd al opvallend zuinig met ratificaties, om niet federaal in de competentie van hun bestanddelen te treden.³⁷

3 (bij blz. 53 e.v.). Het valt niet te ontkennen, dat, gelet op de verscheidenheid in geografisch of historisch bepaalde ontwikkeling, een 'dualité des normes' op het internationale vlak onvermijdelijk is, waarop onlangs Kapteyn nog eens de aandacht heeft gevestigd.³⁸ Het genuanceerde beeld, op p. 53 e.v. geschetst ten aanzien van de ingebouwde soepelheid der normen, waarin zelfs wel meer dan een dualiteit tot uitdrukking komt, voert tot een minder somber oordeel over moeilijkheid en tweeslachtigheid der internationale normen, juist ook met betrekking tot de IAO, dan Luard heeft gevelde.³⁹

4 (bij blz. 61). Een fundamentele vraag, in het eerste paragraafje van dit naschrift reeds aangeroerd, moge hier nogmaals worden opgeworpen: in hoeverre wordt de optiek van 'sociale gerechtigheid' – en daardoor ook structuur en procedure der IAO – bepaald door een westerse rechtscultuur en maatschappijbeschouwing? Bij de beantwoording van die vraag zouden als richtpunten aan de orde moeten komen: de plaats van het mensbeeld in de rechtsorde, vooral in de verhouding van enkeling en samenleving; de betekenis van economische ontwikkeling, industrieel en commercieel, voor het sociale welzijn; de rol van nivellering en van differentiatie in het wereldbestel; de historische dimensie van sociale, ook religieus-sociale tradities en van progressieve idealen; de verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en andere sociale krachten bij vorming en functie van een sociale rechtsorde. Geldt in het algemeen, dat recht kan worden beschouwd 'als instrument van behoud en

37 Daarover ook: Valticos, *l.c.*, § 594 e.v.

38 P.J.G. Kapteyn, *De verwerking van nieuwe rechtsverschijnselen in de volkenrechtswetenschap*, in het themanummer *Groeiproblemen van het recht*, RMTh 1978, blz. 612.

39 Vermeld bij Kapteyn, *l.c.*, blz. 614.

verandering', dan laat zich zo iets zeggen van de nationale en van de internationale rechtsorde, en dan ook toespitsen op de activiteiten van de IAO.⁴⁰ Die vraag zou een geheel nieuwe draai kunnen nemen, als niet langer de 'vooruitgang' van een voortgeschreden en voortschrijdende, vooral industriële, economie, van méér produktie en consumptie en méér commerciële distributie, maar teruggang naar soberheid en autarkie wordt gepredikt.⁴¹

40 Zie de J.J.M. van der Ven-bundel *Recht als instrument van behoud en verandering*, Deventer 1972, vooral de bijdrage van T. Koopmans, *Conserverende en activerende rechtsbegrippen*, en die van N. Valticos, *Progrès et stabilité: deux fonctions des conventions internationales du travail*, waarop mijn antwoorden in *Reacties en reflecties*, Deventer 1974.

41 Dit schrijf ik met het oog op recente strevingen en gebeurtenissen in Iran, waarvan de uitkomst nog niet in zicht is. Men zou hier ook — zij het met veel mutatis mutandis — kunnen terugwijzen naar het NS Duitsland, toen dat in autarkische trots de IAO in 1935 verliet, enkele jaren later gevolgd door het fascistische Italië.

