

De ILO: struikelend op weg naar de 100

TRA 2017/36

De ILO is binnenkort 100 jaar oud. Zij creëerde in de 20e eeuw een krachtig internationaal Wetboek van de Arbeid in de vorm van Conventies en Aanbevelingen. Ze was succesvol in het houden van toezicht op de implementatie daarvan in de lidstaten. Ze kreeg daarvoor de Nobelprijs voor de Vrede. De afgelopen jaren zijn er flinke barsten ontstaan in het glimmende blazoën van de ILO. De wetgevingsmachinerie is tot stilstand gekomen. Er komen nauwelijks moderne instrumenten uit de ILO-koker om de sterk en snel veranderende wereld van het werk te imponeren. De herziening van oude Conventies gaat langzaam, intern geruzie vreet tijd en aandacht, het supervisiestelsel is door eigen toedoen verzwakt en MVO grotendeels gemist. Haar mandaat – sociale rechtvaardigheid bevorderen – is uiterst nuttig en actueel, haar organisatie veel minder.

1. Inleiding

De Internationale Arbeidsorganisatie (hierna aangeduid met de bekendere en ook in Nederland ingeburgerde Engelstalige afkorting ILO) bestaat in 2019 honderd jaar.

Zij was een van de eerste internationale organisaties in de wereld. Zij ontstond na de Eerste Wereldoorlog ten tijde van grote arbeidsonrust en de opkomst van de arbeidersbeweging. Na de Tweede Wereldoorlog is de ILO als “special agency” deel gaan uitmaken van de Verenigde Naties, de “VN-familie”, met onder meer de FAO (voedsel), de UNESCO (onderwijs) en de WHO (gezondheid).

De ILO heeft in Nederland een laag profiel. Zij is bij politiek en journalistiek vooral bekend van statistieken, data en (economische) studies over kinderarbeid en dwangarbeid, over de omvang van de werkloosheid in de (regio's van de) wereld, het niveau van de (minimum)lonen, veiligheid op het werk, niveaus van sociale zekerheid en meer van dergelijke gegevens. Dat de ILO ook zeer actief is (geweest) op het punt van regelgeving en beleid is minder bekend en hetzelfde geldt voor de activiteiten die betrekking hebben op het houden van toezicht op de invoering en toepassing van die regelgeving. Ook het gegeven dat de ILO een belangrijke en actieve rol speelt bij de handhaving van (klassieke) mensenrechten op het werk, blijft doorgaans onderbelicht. De vrijheid van (vak)organisatie ligt heel dicht aan tegen de

vrijheid van expressie en de vrijheid van demonstratie, zodat het ILO-supervisiestelsel zich ook daar regelmatig (en succesvol) mee bezighoudt.²

In deze bijdrage wil ik stilstaan bij een aantal onderwerpen die de ILO de laatste tijd nogal hebben beroerd. Daarbij komt dan als vanzelf ook de vraag aan de orde of er nog eens 100 jaar voor de ILO zijn weggelegd. Voor alle duidelijkheid wordt eerst nog kort aandacht besteed aan het mandaat van de ILO. Het gaat om sociale rechtvaardigheid. Bij de start in 1919 ging het vooral om het verbeteren van demiserabele werkomstandigheden van de arbeiders in de fabrieken en op het land. Internationale concurrentie tussen landen verhinderde dat er een gelijk speelveld ontstond, waarbij slechte arbeidsomstandigheden in het ene land verhinderden dat verbetering ervan in andere landen kon plaatsvinden. Alleen internationale afspraken hierover konden dit oplossen. Bij de hernieuwing van het mandaat in 1944 (Verklaring van Philadelphia) werd de nauwe relatie tussen sociale, economische en financiële problemen in de wereld onderkend en werd de doelstelling van de ILO verbreed in termen van menselijke waarden en ambities.

“All human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity”. Werk bepaalt voor een belangrijk deel de menselijke waardigheid, en een arbeider/werknemer is geen verhandelbaar massagoed, “labour is not a commodity”.³ Vanuit die stevige morele basis heeft de ILO zich na WO II verder ontwikkeld, een Internationaal Wetboek van de Arbeid geschreven in de vorm van Conventies en Aanbevelingen en het toezicht op de implementatie en toepassing daarvan in de praktijk in de lidstaten verfijnd en verbeterd.

2. De wetgevingsmachinerie

2.1 Zand in de machine

De ILO is vanaf het begin een internationale tripartiete organisatie geweest, een internationale “polderclub avant la lettre”, voordat dat woord in de jaren negentig (een tijdje) via het kabinet Kok en Bill Clinton (“the polder-model”) furore maakte in de wereld. Overheden, werkgevers en vakbonden maken vanaf het begin deel uit van het bestuur van de ILO. Ieder jaar vindt in juni in Genève de International Labour Conference (ILC) plaats. Alle 187 lidstaten van de ILO vaardigen een delegatie af bestaande uit vier personen, twee namens de overheid, een aangewezen door de werkgevers, en een aangewezen door de werknemers. Te-

1 Paul F. van der Heijden is hoogleraar Internationaal Arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden en hoofdredacteur van de *International Labor Rights Case Law Journal* (brill.com/ilarc). Hij is sinds 1995 in verschillende rollen actief geweest in de ILO. Van 1995 tot 2002 was hij voorzitter van de Nederlandse delegatie die jaarlijks naar de International Labour Conference wordt afgevaardigd. In 1998 en in 2000 was hij voorzitter van de Conference Committee on Applications of Standards (CAS). Van 2002 tot heden is hij onafhankelijk voorzitter van de Governing Body Committee on Freedom of Association (CFA). In dit artikel zijn hier en daar persoonlijke ervaringen verwerkt.

2 H. Bartolomei de la Cruz, G. Von Potobsky & L. Swepston, *The International Labour Organization: The International Standards System and Basic Human Rights*, Westview Press: Oxford 1996. Zie ook de Annex bij de ILO-Constitutie.

3 Annex bij de ILO-Constitutie onder II sub a. Zie www.ilo.org (zoek op ILO constitution).

zamen met ongeveer alle ministers van arbeid in de wereld en de adviseurs van de geledingen bezoeken jaarlijks in die periode van twee weken zo'n 4000 mensen de ILC. Op de ILC worden Verdragen en Aanbevelingen aangenomen. De agenda van de ILC wordt voorbereid en "nabereid" door de Governing Body, de Raad van Beheer, die ook weer tripartiet is samengesteld.

Het dagelijks werk van de ILO wordt grotendeels gedaan door het Bureau, dat gevestigd is in Genève en waar ongeveer 1200 mensen werken. Het Bureau wordt geleid door de Directeur-Generaal, sinds 2012 de Brit Guy Ryder. Verdeeld over de regiokantoren in de wereld werken er nog eens zo'n 800 mensen. Een en ander wordt bekostigd door de lidstaten, waarvan sommige meer betalen dan andere. De ILO heeft een budget van ongeveer 800 miljoen dollar per twee jaar.

De wetgevingsmachine van de ILO heeft lange tijd op volle snelheid gedraaid, en dat heeft geresulteerd in vele (189) Conventies en nog meer (204) Aanbevelingen.

De onderwerpen van regulering zijn breed en divers. Een grove indeling die wel wordt gemaakt, is de volgende:

- Fundamentele arbeidsrechten.
- Arbeidsomstandigheden, gezondheid, veiligheid op het werk.
- Sociale politiek en sociaal beleid.
- Sociale zekerheid.

Uiteraard kan deze indeling verder worden verfijnd.

Van de Conventies en Aanbevelingen is een aantal (sterk) verouderd. Sinds een aantal jaren wordt gewerkt aan de herziening van de regelgeving, anders gezegd het meer bij de tijd brengen ervan. Sommige Conventies zijn als geheel verouderd en kunnen worden uitgefaseerd, voor andere geldt dat slechts gedeeltelijk. De herziening en updatng van de bestaande regelgeving is een langdurig en ingewikkeld proces gebleken.⁴

Opvallend is dat in de periode sinds 2010 slechts één nieuwe Conventie tot stand is gekomen. Ter vergelijking: in de periode 2000-2010 waren er dat zes, terwijl er in de 20^e eeuw decades waren waarin zestien (1980-1990) of zelfs 23 (1970-1980) Conventies werden aangenomen. De Conventies worden gebruikelijk aangeduid met een nummer, waarbij die met het hoogste nummer de jongste zijn. De laatste Conventie draagt nummer 189, stamt uit 2011 en gaat over Domestic Workers. Deze Conventie is tot heden door 23 lidstaten geratificeerd.

Daar raken we aan een zere zenuw binnen en van de ILO. Het aantal ratificaties van veel Conventies is bedroevend laag. De lidstaten zijn volgens art. 19 lid 5 van de ILO-Constitutie wel verplicht na te denken over ratificatie van tot stand gekomen Conventies, maar zeker niet verplicht daartoe over te gaan. Het gegeven dat veel Conventies nauwelijks worden

geratificeerd, en daarmee dus veel minder impact hebben in de nationale omgeving dan mogelijk is, is een van de redenen geweest dat werkgevers en overheden in de ILO succesvol hebben gepleit voor minder regulering/regels/Conventies en Aanbevelingen. De hierboven gegeven cijfers van de laatste 40 jaar laten duidelijk zien dat "de klad erin zit" wat betreft productie van regelgeving. Een en ander tot verdriet van de vakbeweging in de ILO.

In het huidige tijdperk van nationalisme, protectionisme en patriotisme is niet te verwachten dat er nog veel Conventies vanuit de ILO zullen komen de komende jaren.

Wel worden er nog, juridisch zwakkere, Aanbevelingen aangenomen, zoals bijvoorbeeld in 2015 over de transitie van informele naar formele werkverhoudingen.⁵ Veel meer dan de helft van alle werkers in de wereld doet dat zonder contract.

Ook eindigen discussies op de ILC vaker in Resolutions, die wel mooi, maar juridisch zonder waarde zijn. Zoals in 2016 de Resolutie over de Ketenaansprakelijkheid in de globaliserende economie.⁶

2.2 Succesverhaal

Er zijn natuurlijk ook positieve ontwikkelingen te melden. Ten aanzien van het onderwerp van de fundamentele arbeidsrechten is de ILO juist weer heel succesvol geweest wat betreft ratificaties en impact. In 1998 werd de "Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work" vastgesteld, gebaseerd op acht Conventies.

Het gaat om het recht op verenigingsvrijheid (Conventie 87) en collectief onderhandelen (Conventie 98), het verbod van kinderarbeid (Conventies 138 en 182), het verbod van dwangarbeid (Conventies 29 en 105) en het verbod van discriminatie op de werkplek (Conventies 100 en 111).⁷

Er is in de jaren na 1998 een intensieve campagne op touw gezet om de lidstaten te stimuleren om in ieder geval deze acht Conventies te ratificeren, en dat is tot op grote hoogte gelukt. Deze fundamentele Conventies hebben inmiddels een ratificatiegraad van boven de 85% bereikt.⁸ Dat is een enorme prestatie geweest.

Helaas valt ook hier wel weer wat op af te dingen, nu tegelijkertijd ook moet worden vastgesteld dat enkele landen met heel veel inwoners zoals China, India en de Verenigde Staten (tezamen meer dan drie miljard inwoners) slechts enkele van deze fundamentele Conventies hebben geratificeerd, en

4 Sinds enkele jaren loopt binnen de ILO een programma onder de naam Standards Review Mechanism. Zie www.ilo.org (zoek op standards review mechanism).

5 ILO-Aanbeveling 204/2015, www.ilo.org (zoek op recommendation 204).

6 Resolution on Decent Work in Global Supply Chains (rapport van 9 juni 2016, ILC105-PR14-1), Genève: ILC 2016, www.ilo.org (zoek op ILC105-PR14-1).

7 ILO-Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 1998. Zie voor een onafhankelijke evaluatie daarvan het rapport inzake *Independent Evaluation of the ILO's Strategies on Fundamental Principles and Rights at Work* (rapport van 2015), www.ilo.org (zoek op evaluation principles work).

8 Conventie 29 heeft 178 ratificaties, C 87 heeft er 154, C 98 heeft er 164, C 100 heeft er 172, C 105 heeft er 175, C 111 heeft er 173, C 138 heeft er 169, en C 182 heeft er 180. Het maximum aantal ratificaties dat mogelijk is, bedraagt 187.

zeker niet alle acht.⁹ De VS ratificeren traditioneel heel weinig Conventies, daarbij wijzend op het federale karakter van het land en de grote zelfstandigheid bij wetgeving van de afzonderlijke 52 staten. China en India hebben ook zo hun eigen redenen om niet te ratificeren.

Zo is Conventie 87 (vakbondsvrijheid) niet geratificeerd door de VS, China en India en hetzelfde geldt voor Conventie 98 (collectief onderhandelen). Beide Conventies vormen, zoals vaak gezegd wordt in ILO-teksten, de “cornerstone” van de organisatie. Zonder vakbondsvrijheid en onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden is geen ILO denkbaar. Overigens draagt de VS traditioneel wel fors bij aan het budget van de ILO. Maar of dat onder president Trump ook zo blijft, is onzeker.

3. Het toezichtmechanisme

3.1 Algemene en bijzondere procedures

Het maken van regels zonder toezicht te houden op de implementatie en toepassing ervan in de praktijk, is niet zo zinvol. Zeker in de internationale arena, waar verdragen na ratificatie moeten worden ingebed in de nationale context, is toezicht geen overbodige luxe. De ILO heeft daartoe een vrij stevig toezichtstelsel opgezet, dat is verankerd in de Constitutie en daarop gebaseerde regelingen.

Hoofdreel is dat de lidstaten die Conventies hebben geratificeerd regelmatig rapporteren aan het bureau van de ILO over de implementatie en werking van geratificeerde Conventies in hun nationale omgeving. Die rapportages van nationale overheden kunnen worden aangevuld met opmerkingen van nationale vakbonden en werkgeversorganisaties. Alles gaat immers tripartiet.

De rapportages van de lidstaten worden jaarlijks voorgelegd aan de “Committee of Experts” (CoE), een groep van 20 deskundigen (rechters/hoogleraren arbeidsrecht) uit alle regio's van de wereld afkomstig. Dit Comité komt elk jaar in november drie weken naar Genève om de rapportages te bestuderen en er een oordeel over te geven. Het rapport van de CoE wordt dan in februari/maart van het opvolgende jaar gepubliceerd.¹⁰ Doorgaans een omvangrijke studie, waarin per Conventie de landenrapportages kritisch worden geëvalueerd en aan landen dikwijls wordt gevraagd hun wetten en/of praktijken bij te stellen zodat ze beter in lijn komen met de door hen geratificeerde Conventies.

Het rapport van de CoE wordt vervolgens in juni besproken in de jaarlijkse ILC. Daar is altijd een vaste Commissie die tien dagen over het rapport van de deskundigen vergadert en met name over een lijst van zo'n 30 landen spreekt, waarover de CoE in haar rapport zeer kritisch is geweest. Die ILC Commissie heet in de “ILO-speak” de “Committee on the Application of Standards”, ook wel afgekort als CAS. De lijst van landen, die aan de orde komen, wordt ieder jaar vlak

voor de ILC opgemaakt, en wordt in de wandelingen ook wel de “Zwarte Lijst” genoemd. Lidstaten staan daar liever niet op en hun vertegenwoordigers doen hun uiterste best om dat te voorkomen. Aanwezigheid op de lijst betekent doorgaans een kritische uitspraak van de CAS over het betrokken land. Het rapport van de CAS wordt aan het eind van de ILC ter goedkeuring aan de ILC voorgelegd. Die wordt altijd gegeven en dan is het rapport openbaar.¹¹

In volgende rapportages moeten de landen die kritische commentaren hebben gekregen en die opgeroepen zijn om hun wetgeving en/of gedrag bij te stellen, melden hoe ze hebben voldaan aan de eisen.

Soms gaat een delegatie van de ILO naar het betreffende land toe om zelf van nabij te zien wat er scheelt en te bekijken wat eraan gedaan kan worden. Dat kan betekenen dat er hulp geboden wordt bij het schrijven van nieuwe wetten, maar soms ook inhouden dat vakbondsleders bezocht worden die na bijvoorbeeld een stakingsactie in de gevangenis zijn beland. Vervolgens wordt dan bezien of en wanneer zij kunnen worden vrijgelaten, als dat door de CAS is gevraagd. Zelf ging ik bijvoorbeeld als officiële Vertegenwoordiger van de ILO op bezoek bij Dita Sari in een gevangenis in Jakarta. Zij had acht jaar gevangenisstraf gekregen voor het organiseren van een vakbondsdemonstratie. Ook pleitte ik bij de ministers van Arbeid en van Justitie van Indonesië voor haar vrijlating. De CAS had immers uitgesproken dat zij moest worden vrijgelaten. Een halfjaar na mijn bezoek werd ze inderdaad vrijgelaten en kwam ze naar Genève om de ILO te bedanken. Ze had drie jaar in de gevangenis doorgebracht.¹²

Naast deze jaarlijkse vaste cyclus van toezicht (landenrapportage-CoE-CAS-ILC) bestaan er ook nog speciale toezichtprocedures.

In de eerste plaats is dat de Commissie die toezicht houdt op de vrijheid van vereniging, de Committee on Freedom of Association, de CFA. Dat is een vaste commissie van de Governing Body, die tot taak heeft klachten te behandelen van vakbonden of werkgeversorganisaties over de schending van de voor de ILO wezenlijke beginselen van organisatievrijheid en onderhandelingsvrijheid van de sociale partners. Nogmaals, daarzonder is er moeilijk een ILO denkbaar. Die beginselen zijn uitgewerkt in de Conventies 87 (organisatievrijheid) en 98 (collectief onderhandelen) en maken ook deel uit van de fundamentele arbeidsrechten.

De CFA vergadert drie keer per jaar en behandelt per keer zo'n 40 klachten. Haar rapport wordt aan de Governing Body ter goedkeuring aangeboden en bevat aanbevelingen aan de lidstaat, waartegen de klacht is gericht. Ieder rapport van de CFA wordt gepubliceerd, nadat de CFA het in een vertrouwelijke vergadering heeft opgesteld.¹³

Sinds de start van de CFA in 1952 zijn ongeveer 3500 klachten behandeld, en het ziet er nog niet naar uit dat de CFA

9 VS ratificeerde alleen C 105 (dwangarbeid) en 182 (kinderarbeid), China C 100 (gelijke beloning), C 111 (discriminatie), C 138 (kinderarbeid) en C 182 (kinderarbeid), en India C 29 (dwangarbeid), C 100 (gelijke beloning), C 105 (dwangarbeid) en C 111 (discriminatie).

10 Zie het laatste rapport van de CoE van maart 2016, www.ilo.org.

11 Zie het laatste rapport van de CAS, ILC juni 2016, www.ilo.org.

12 Zie hierover o.m. S. Tjandra, *Labour Law and Development in Indonesia* (diss., Leiden), z.p. 2016, p. 77.

13 Zie het laatste rapport van de CFA naar aanleiding van de 328ste sessie van de Governing Body te Genève in november 2016, www.ilo.org (zoek op governing body session).

zonder werk komt te zitten. De aanbevelingen van de CFA worden in 75% van de gevallen opgevolgd, wat een hoge succesfactor en veel impact betekent, hetgeen in zekere zin ook de “populariteit” van de CFA verklaart.¹⁴

Bijzonder is dat bij de CFA ook klachten kunnen worden ingediend tegen lidstaten die de kernverdragen 87 en 98 niet hebben geratificeerd, zoals bijvoorbeeld de VS en China.¹⁵ Nu het hier om fundamentele principes gaat, is dat gerechtvaardigd.

Verder valt nog te wijzen op de “artikel 24”-procedures. In art. 24 van de ILO-Constitutie wordt aan werkgevers- en werknemersorganisaties het recht gegeven een klacht in te dienen over een andere lidstaat, als men van oordeel is dat die een geratificeerde ILO-Conventie niet naleeft. Het aantal van deze klachten neemt de laatste jaren toe, in 2014 zijn er dertien in behandeling genomen.¹⁶ Een klacht wordt behandeld door een ad hoc aangewezen tripartiete commissie.

Ten slotte de apotheose van het toezicht: een procedure op de voet van art. 26 van de Constitutie. Als een lidstaat bij voortdurend onvoldoende respons geeft op aanbevelingen gedaan door de CAS of de CFA kan er een Committee of Inquiry worden ingesteld, die gaat onderzoeken of er straffe maatregelen genomen moeten worden tegen die lidstaat. Deze procedure geldt als zwaar en schadelijk voor het internationale aanzien van de lidstaat. Zij werd bijvoorbeeld toegepast tegen Myanmar (Birma) wegens dwangarbeid. Ook Qatar staat nu op de lijst van art. 26 “kandidaten” wegens de onveilige arbeidsomstandigheden van migranten bij de bouw van voetbalstadions voor het WK voetbal in 2022. De laatste 60 jaar is er slechts twaalf keer zo’n procedure gestart.¹⁷

In het internationale recht wordt het ILO-toezichtstelsel doorgaans geprezen als proefondervindelijk efficiënt en krachtig, vergeleken met de mechanismen van andere internationale organisaties.¹⁸ Het is niet gebaseerd op macht, maar op dialoog en overtuigingskracht, soms ook gebruikmakend van “naming” en “shaming” in de publiciteit. Uiteraard zijn er ook nadelen aan verbonden. Het systeem wordt dikwijls als ondoorzichtig en “byzantijns” ervaren, en het duurt vaak erg lang voor er resultaat kan worden geboekt. In 2015 heb ik als voorzitter van de CFA samen met

Judge Koroma, als voorzitter van de CoE, op verzoek van de Governing Body, een studie gemaakt van het toezichtmechanisme en hebben we mogelijke verbeteringen daarin aanbevolen.¹⁹

3.2 Ruzie over het stakingsrecht

In 2012 is er een groot intern conflict ontstaan in de ILO over het stakingsrecht.

Tijdens de vergadering van de CAS in juni 2012 stonden er zoals gebruikelijk landen op de “zwarte lijst”, waar schending van Conventie 87 en het daarop gebaseerde stakingsrecht was geconstateerd door de CoE. De werkgeversdelegatie in de CAS bracht tot verrassing van velen naar voren dat het stakingsrecht niet in Conventie 87 kan worden gelezen en was ook niet bereid conclusies van de CAS waarin het stakingsrecht in een land werd bekritiseerd, nog langer te ondersteunen.

Dat standpunt was onverteerbaar voor de vakbonden en legde een bom onder het hele toezichtmechanisme zoals dat tot 2012 had gefunctioneerd. De CAS behandelde in dat jaar de “zwarte lijst” helemaal niet, de ruzie was compleet, de verhoudingen raakten verziekt. Een van de grootste interne conflicten uit de lange geschiedenis van de ILO was geboren.

En het is nog steeds niet opgelost, zij het dat er in 2015 een soort wapenstilstand is afgesproken in de vorm van een “Joint Statement” van vakbonden en werkgevers, die ook steun kreeg van de overheden.²⁰ In die gezamenlijke verklaring wordt over en weer het recht op collectieve actie erkend, dus zowel voor werkgevers (uitsluiting) als voor werknemers (staking). Over Conventie 87 en de uitleg daarvan wordt verder gezweven.

De CoE heeft in de jaren tot 2012 de volgende uitleg gegeven aan Conventie 87. Het stakingsrecht is een fundamenteel recht, dat volgt uit het recht op vakbondsvrijheid en op collectief onderhandelen. Het moet op vreedzame wijze worden uitgeoefend. Het is geen absoluut recht, er kunnen beperkingen aan worden gesteld. Bijvoorbeeld in geval van een staking bij essentiële diensten, zoals ziekenhuiszorg of energievoorziening. Stopzetten van deze diensten mag niet leiden tot het in gevaar brengen van levens, of van de veiligheid en gezondheid van de gehele of een deel van de bevolking. Een minimumdienstverlening kan bij een staking verplicht zijn, wanneer het gaat om het voorkomen van ongelukken of ter bevordering van/in het belang van de veiligheid van machines en instrumenten. Verder zijn er procedurele voorschriften, zoals het tijdig aanzeggen van een staking en de verplichting mee te werken aan verzoeningspogingen.

Deze uitleg is ontstaan in de loop van de vele jaren, waarin de CoE rapporten schreef over de toepassing van Conventie 87 in de praktijk in tal van landen.

14 E. Gravel, I. Duplessis & B. Gernigon, *The Committee on Freedom of Association: Its impact over 50 years*, International Labour Office: Geneva 2001. Zie ook het rapport van de CFA uit juni 2011, par. 17 en volgende, 311th session ILO-GB, www.ilo.org.

15 Zie het rapport inzake *380th Report of the Committee on Freedom of Association* (rapport van 23 November–10 December 2016, BG.328/INS/14), Genève: ILO 2016, paragrafen 193-243, www.ilo.org (zoek op GB.328/INS/14).

16 Zie *Rapport inzake review of ILO Supervisory Mechanism* (rapport van 29 februari 2016, GB.326/LILS/3/1), Genève: ILO 2016, www.ilo.org (zoek op GB.326/LILS/3/1).

17 Zie *Rapport inzake review of ILO Supervisory Mechanism* (rapport van 29 februari 2016, GB.326/LILS/3/1), Genève: ILO 2016, www.ilo.org (zoek op GB.326/LILS/3/1).

18 Zie *Rapport inzake review of ILO Supervisory Mechanism* (rapport van 29 februari 2016, GB.326/LILS/3/1), Genève: ILO 2016, www.ilo.org (zoek op GB.326/LILS/3/1).

19 Zie *Rapport inzake review of ILO Supervisory Mechanism* (rapport van 29 februari 2016, GB.326/LILS/3/1), Genève: ILO 2016, www.ilo.org (zoek op GB.326/LILS/3/1). Dit rapport is besproken in de GB van maart en november 2016, en de discussie erover krijgt een vervolg in 2017.

20 Zie *Final Report of the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike* (rapport van 23-25 februari 2015, TMFAPROC/2015/4), Genève: ILO 2015.

Dezelfde interpretatie geeft ook de CFA in de afgelopen 60 jaar, eveneens aan de hand van concrete gevallen die haar zijn voorgelegd.²¹

Tegen de achtergrond van deze langjarige uitlegggeschiedenis zijn de verbazing en boosheid van de vakbonden te begrijpen, toen de werkgevers in 2012 een geheel andere interpretatie bepleitten.

De uitleg van Conventie 87 inclusief het stakingsrecht zoals jarenlang door CoE, CAS, en CFA is gegeven, heeft weerklank gevonden in tal van lidstaten van de ILO in geval van stakingsacties. De uitleg door CoE en CFA wordt, hoewel juridisch niet bindend, door nationale rechters doorgaans als gezaghebbend beschouwd en overgenomen in hun uitspraken. Net zoals de Hoge Raad in Nederland heeft gedaan in 1986 in het NS-arrest met de uitleg van art. 6 lid 4 ESH door de Europese CoE, en commissie van deskundigen die op basis van het Europees Sociaal Handvest functioneert bij de Raad van Europa. (Dat Comité heet overigens nu Europees Comité voor Sociale Rechten). Sinds dat arrest van de HR is ons stakingsrecht juridisch verankerd.²²

De werkgevers binnen de ILO betrokken in 2012 het standpunt dat het woord “staking” of “collectieve actie” niet voorkomt in Conventie 87 en/of 98, en dat de CvE met haar interpretatie haar boekje te buiten was gegaan. Dat standpunt was al wel eerder door de werkgevers ingebracht in de CAS, maar werd door de andere partijen niet aanvaard.

De werkgevers lieten het daar verder bij en gingen akkoord met conclusies van de CAS, die de interpretatie van de CvE steunden. Tot 2012.

Sindsdien worden geen conclusies met betrekking tot het stakingsrecht meer opgenomen in de rapporten van de CAS. Het optreden van de werkgevers in deze kwestie heeft aanleiding gegeven tot zeer veel tijdrovend intern overleg binnen de ILO en tot veel publicaties daarbuiten.²³

De juridische oplossing voor het interpretatieprobleem is gegeven in de Constitutie van de ILO. In art. 37 staan daartoe twee mogelijkheden: 1) het instellen van een onafhankelijk ad hoc tribunaal dat de kwestie beslecht; of 2) de vraag voorleggen ter advisering aan het Internationale Hof van Justitie in Den Haag. Met geen van deze beide mogelijkheden wilden de werkgevers tot nu toe instemmen en er waren ook niet genoeg overheden om de vakbonden, die met name de oplossing onder 2) hadden voorgesteld, aan een meerderheid van stemmen te helpen. “Stuck in the mud” dus met deze problematiek.

Onmiskenbaar is de positie van de ILO door deze ruzie verzwakt. Overal in de wereld kan nu worden gezegd dat de interpretatie van Conventies door de CoE niet altijd unaniem

wordt gesteund door de ILO, en dat er verschillend over wordt gedacht.

Dat maakt de positie minder gezaghebbend, en dat was vermoedelijk ook wel wat de werkgevers wilden bereiken.

4. MVO en de ILO

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) is in opkomst als moderne manier waarop ondernemingen hun betrokkenheid bij de samenleving willen tonen. De gedachte van MVO is ook terug te vinden in het continue debat over Corporate Governance en de daaruit voorkomende Gedragscodes (Corporate Governance Codes). Het gaat ondernemingen in de private sector er niet alleen om winst (Profit) te behalen voor hun aandeelhouders, maar ook de duurzaamheid van onze planeet (Planet) en het welzijn van de mensen die erop wonen (People) zijn voor hen van groot belang. Naast de “shareholders” zijn er ook andere “stakeholders”. Bedrijven willen zich gedragen als “industrial citizens”, die zich houden aan fundamentele normen op het gebied van milieu, arbeid en non-corruptie. Niet alleen de korte termijn is van belang, ook continuïteit en de lange(re) termijn verdienen aandacht.²⁴

Deze “Triple P” is eind vorige eeuw opgekomen en heeft sindsdien een hele beweging op gang gebracht die heden ten dage ook wel wordt samengevat onder de kop “Business and Human Rights”. Grote multinationale ondernemingen hebben zich op uitnodiging van de voormalig Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, verenigd in de UN Global Compact. Deze organisatie heeft “Ten Principles” opgesteld voor de handelwijze van multinationals in de wereld. Deze “Principles” gaan over vier onderwerpen: mensenrechten, het milieu, fundamentele arbeidsrechten en corruptie.²⁵

Ook heeft de VN de Harvardhoogleraar John Ruggie aan het werk gezet, die na een aantal jaren studie en overleg kwam met de Ruggie-Principles, waarin hij de kluwen van verantwoordelijkheden van overheden en “business” op het punt van de mensenrechten ontward heeft.²⁶

Het gaat daarbij in essentie om “protect”, “respect” en “remedy”. Overheden zijn verantwoordelijk voor het totaal van deze drie elementen, terwijl “business” kan worden aangesproken op het respecteren van de mensenrechten. (The Corporate responsibility to respect Human Rights). Deze benadering heeft geleid tot een “Framework” dat wordt gehanteerd door de VN-Raad voor de Mensenrechten.²⁷

In deze teksten van Global Compact en het UN Framework for Business and Human Rights wordt altijd verwezen naar de fundamentele arbeidsrechten zoals door de ILO geformuleerd in de Verklaring omtrent fundamentele beginselen en rechten op het werk uit 1998 (zie boven).

21 Zie bijvoorbeeld F. Maupain, ‘The ILO Regular Supervisory System: a model in crisis?’, *International Organisations Law Review* 2014/1, p. 117 – 165; J.R. Bellace, ‘The ILO and the right to strike’, *International Labour Review* 2014/1, Vol 153, p. 29 ev.; Lee Swepton, ‘Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over The Right to Strike’, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2013/2, vol. 29, p. 199-218.

22 HR 30 mei 1986, NJ 1986/688, m.nt. P.A. Stein.

23 Zie Final Report of the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike (rapport van 23-25 februari 2015, TMFAPROC/2015/4), Genève: ILO 2015.

24 Zie A.J.A.J. Eijsbouts, ‘Elementaire beginselen van MVO’, in: Preadvies NJV 2010, Deventer: Kluwer 2010, p. 39-104 en F.C.A. van Haasteren, *Fatsoenlijke flexibiliteit, De invloed van ILO-conventie 181 en de regelgeving omtrent uitzendarbeid* (dissertatie Leiden), Den Haag: Sdu 2016, p. 233-240.

25 Zie www.unglobalcompact.org.

26 Zie Protect, Respect and Remedy, a framework for Business and Human Rights op de website van de UN Council for Human Rights (www.ohchr.org).

27 Zie www.unglobalcompact.org.

Behalve deze activiteiten van de VN, de “moederorganisatie” van de ILO, heeft ook de OECD (de internationale Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, een “club” van rijke landen) haar Code of Conduct voor multinationale ondernemingen uit 1978 in 2012 nog eens herzien en aangepast aan de geest van de tijd.²⁸ Ook in die Code wordt verwezen naar de fundamentele arbeidsrechten zoals geformuleerd door de ILO. Veel multinationals onderschrijven de gedragscode van de OECD, die ook voorziet in “ketenaansprakelijkheid” en in een geschillenprocedure bij Nationale Contact Punten (NCP's).

Ook Nederland kent zo'n NCP, waar klachten kunnen worden ingediend omtrent gedrag van multinationals dat in strijd is met de OECD Code.²⁹

De ILO had in 1977 al een gedragscode voor multinationals opgesteld, maar die is in 2006 voor het laatst herzien en kent geen geschillenprocedure.³⁰ Er wordt nu weer gewerkt aan vernieuwing ervan, maar dat gaat traag.

Veel grote(re) ondernemingen die internationaal opereren, zijn aldus op vrijwillige basis via Global Compact of anderszins gebonden aan Gedragscodes. Tal van branches, zoals de banken en de textielindustrie, hebben zelf Gedragscodes opgesteld voor hun leden. Vrijwel altijd zijn daarin verwijzingen naar de fundamentele arbeidsrechten van de ILO te vinden.

Hoezeer ook dat laatste het geval is, de ILO heeft grote moeite zich te positioneren in de snelle en omvangrijke ontwikkelingen inzake internationaal MVO. Zij heeft daar de boot volledig gemist. MVO procedures werken flexibeler, eigentijdser en aansprekender dan de bureaucratische en stroperige ILO manier van werken.

Wellicht dat daar een rol speelt dat de werkgevers in de ILO worden vertegenwoordigd door de IOE, de International Organisation of Employers, die wat betreft ledenbestand bestaat uit werkgeversorganisaties afkomstig uit de lidstaten, zoals bij ons VNO-NCW. Ondernemingen zijn dus niet zelf lid van de IOE, maar hun landelijke organisaties van werkgevers. Bij Global Compact zijn juist wel ondernemingen aangesloten, wat meer dynamiek lijkt te geven.

Particuliere ondernemingen spelen als zodanig binnen de ILO geen rol. Staten zijn lid van de ILO, niet ondernemingen. Als er in een ILO-lidstaat problemen zijn bij een onderneming met betrekking tot fundamentele arbeidsrechten, kan in ILO-verband alleen de lidstaat daarop worden aangesproken, die op zijn beurt in nationaal verband de onderneming tot de orde kan roepen. Als een onderneming een Gedragscode waar ze aan gebonden is, schendt, kan ze daarop direct worden aangesproken via een geschillenprocedure zoals die bij de OECD, of, als een dergelijke procedure niet van toepassing is, via een civiele procedure in eigen land.

28 Zie the OECD Guidelines for multinational enterprises, www.oecd.org (zoek op guidelines for multinational enterprises).

29 Zie www.oesorichtlijnen.nl/ncp.

30 Zie Tripartite Declaration of Principles concerning multinational enterprises and social policy 1977 (laatstelijk herzien in 2006), www.ilo.org (zoek op tripartite declaration enterprises social policy).

Internationaal publiekrecht als ILO-Conventies enerzijds en internationale “soft law” als gedragscodes anderzijds ontwikkelen zich meer en meer naast elkaar.³¹ Naast de ILO zijn er steeds meer andere organisaties gekomen die zich de internationale arbeidsrechten tot zorg rekenen. Dat is hoopgevend voor de realisatie ervan, maar ook vaak verwarrend (bij wie moet je nu zijn voor handhaving?). Ook bestaat de kans op verschillende interpretaties van dezelfde toepasselijke normen door verschillende geschilleninstanties.³²

5. Decent Work

Centrale leidraad voor beleidsvorming en -uitvoering bij de ILO is de afgelopen jaren geweest de promotie van “Decent Work”, een moeilijk in het Nederlands te vertalen term. De vorige Directeur-Generaal van de ILO, Juan Somavia, die de organisatie op deze koers zette, omschreef het begrip als volgt:

“Als op straat of op het land aan mensen wordt gevraagd wat ze willen, te midden van alle nieuwe onzekerheden die globalisering ons heeft gebracht, is het antwoord: werk.

Werk waardoor ze in de behoeften van hun gezinnen kunnen voorzien, hun kinderen naar school kunnen sturen, werk dat hen van inkomen verzekert nadat ze met pensioen zijn gegaan, werk waarbij ze rechtvaardig worden behandeld en hun rechten worden gerespecteerd. Dat is Decent Work.”³³

De ILO heeft rond dit begrip haar agenda gebouwd. Het gaat daarbij om de bescherming van de fundamentele arbeidsrechten, bevordering van werkgelegenheid, veilig en gezond werk, en sociale zekerheid.

In 2014 heeft de VN haar beleidsdoelstellingen tot 2030 geformuleerd.³⁴ In het VN-jargon: de Sustainable Development Goals (SDG's) genoemd. Dat zijn er zeventien. SDG nummer 8 is getiteld “Decent Work and Economic Growth”. Hiermee is de beleidsagenda van de ILO “verheven” tot die van de Verenigde Naties, en krijgt deze agenda nog meer nadruk in de wereld. Ook de EU heeft het begrip Decent Work “omhelsd” voor de verdere ontwikkeling van een sociaal Europa via de Social Pillar als toekomstig antwoord op de EU sceptici.³⁵

31 Zie R. Zandvliet & P.F. van der Heijden, ‘The Rapprochement of ILO standards and CSR mechanisms: towards a positive understanding of the ‘privatisation’ of international labour standards’, in: A. Marx e.a. eds, *Global Governance of Labour Rights*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham 2015.

32 Zie de Social Justice Expert Center, *Ensuring Coherence in fundamental labour rights case law: challenges and opportunities*, Den Haag 2016, www.thehagueinstitute.org.

33 Zie K. Boonstra, ‘Negentig jaar Internationale Arbeidsorganisatie: negentig jaar roeien tegen de stroom in?’, in: *Reeks van de Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 38*, Deventer: Kluwer 2010.

34 Zie UN Sustainable Development Goals, www.un.org.

35 Zie EU Social Pillar, ec.europa.eu.

In haar eigen programma om in 2019 het honderdjarig bestaan te markeren, heeft de ILO een groot project opgezet onder de titel “The Future of Work”.³⁶

De razendsnelle, vaak disruptieve ontwikkelingen in ondernemingen door de innovatieve (digitale) technologie, door mondialisering, door voortschrijdende flexibilisering (“the non-standard has become standard”, zei ILO-DG Guy Ryder hierover bij het 65-jarig bestaan van de SER), door robotisering en meer van dergelijke diep ingrijpende ontwikkelingen zijn aanleiding om het doel en bestaan van de ILO nog eens grondig onder de loep te nemen. De noodzaak om sociale rechtvaardigheid te bevorderen door internationale regelgeving en het houden van toezicht daarop zijn nog net zo actueel als in 1919, maar de vraag is wel meer en meer: hoe organiseer je dat het best?

6. Slot

De ILO heeft in vrijwel de gehele twintigste eeuw een belangrijke rol gespeeld bij de internationale bevordering van sociale rechtvaardigheid. Zij heeft daarvoor in 1969 de Nobelprijs voor de Vrede ontvangen. Geen duurzame vrede zonder sociale rechtvaardigheid. Als er geen fatsoenlijk en veilig werk is en als sociale zekerheid ontbreekt, is de kans op duurzame vrede in de wereld wel heel klein. De ILO was succesvol in het tot stand brengen van een omvangrijk “Internationaal Wetboek van de Arbeid” en het houden van toezicht op de juiste implementatie daarvan in de lidstaten. Daarvoor is zij terecht internationaal gelauwerd en geprezen. Maar in de afgelopen vijftien jaar zijn er flinke barsten ontstaan in het glimmende blazoen van de organisatie. De wetgevingsmachinerie is vrijwel tot stilstand gekomen. Er komen nauwelijks invloedrijke nieuwe en moderne instrumenten uit de ILO-koker om de sterk en snel veranderende wereld van het werk te adresseren en te imponeren. De herziening van obsoleete Conventies gaat tergend langzaam, het interne gekissebis vreet tijd en aandacht en verziekt de sfeer. Het eigen supervisiesysteem via de CoE en andere mechanismen is van binnenuit ter discussie gesteld en daardoor aanzienlijk verzwakt. De boot die voorbijkwam en MVO heet, werd gemist. Een krachtig en unaniem signaal bij de gelegenheid van het 100-jarig bestaan in 2019 is noodzakelijk wil de organisatie overleven in de eenentwintigste eeuw. Haar mandaat, internationaal sociale rechtvaardigheid bevorderen, is nog steeds actueel, haar organisatie helaas veel minder.³⁷

³⁶ Zie Future of Work project, www.ilo.org.

³⁷ Zie F. Maupain, *The future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford: Hart Publishing 2013. Dit is door mij besproken in *Netherlands International Law Review* 2014/3, vol. 61, p. 466–470.