Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 684 Goedkeuring van het op 21 juni 2019 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer (Trb. 2020, 2 en Trb. 2020, 34)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 september 2024 en het nader rapport d.d. 14 januari 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 juli 2024, no. 2024001570 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 september 2024, No. W02.24.00171/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2024, no. 2024001570, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Goedkeuring van het op 21 juni 2019 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer (Trb. 2020, 2 en Trb. 2020, 34), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het Verdrag inzake het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer (hierna: het Verdrag). Partijen worden verplicht om geweld en intimidatie via wet- en regelgeving aan te pakken en hiertegen handhavend op te treden.[2] Het verdrag is op 21 juni 2019 aangenomen tijdens de 108e sessie van de Algemene conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie te

---

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Trb. 2020, 2 en Trb. 2020, 34.

kst-36684-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Genève. Bij het Verdrag hoort de aanvullende Aanbeveling 206 over het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat als een verdrag ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal, de regering is gehouden om aan te geven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet. Indien dit het geval is, moet vervolgens worden aangegeven welke bepalingen het betreft.[3] Het gaat om een voorlopig oordeel; het oordeel in een concreet geval is immers aan de rechter. Een bepaling is «een ieder verbindend» als zij onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is geformuleerd om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te kunnen worden toegepast.[4]

Uit de toelichting bij de goedkeuringswet blijkt dat volgens de regering alleen artikel 5 van het Verdrag een ieder verbindend is. Dit artikel luidt: «Met het oog op het voorkomen en uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer eerbiedigt, bevordert en bewerkstelligt elk Lid de fundamentele beginselen en rechten op de werkvloer, te weten vrijheid van vereniging en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen, de uitbanning van alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid, de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en de uitbanning van arbeidsmarktdiscriminatie ten aanzien van werving en selectie, alsmede het bevorderen van fatsoenlijk werk.»

Gelet op de verschillende aspecten die in artikel 5 van het Verdrag tot uitdrukking komen, komt de vraag op of dit artikel in zijn geheel als een ieder verbindend kan worden aangemerkt. De term «eerbiedigen» duidt op een onthoudingsplicht voor de overheid. De overheid dient zich dus in elk geval te onthouden van inmenging in de genoemde rechten van haar eigen werknemers. Een dergelijke verplichting kan voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn om door de nationale rechter te worden toegepast. Dit is echter minder evident voor het «bevorderen en bewerkstelligen» van de in artikel 5 van het Verdrag genoemde beginselen en rechten. Deze bewoordingen lijken te vragen om nadere uitwerking in beleid en regelgeving, in dit geval ook gericht op andere werkgevers dan de overheid zelf.

Daarnaast roept het aanwijzen van artikel 5 als een ieder verbindende bepaling de vraag op of dit ook voor andere (onderdelen van) bepalingen uit het Verdrag geldt. In het bijzonder bepaalt artikel 4, eerste lid, van het Verdrag dat verdragspartijen het recht op een werkvloer die vrij is van geweld en intimidatie dienen te eerbiedigen, bevorderen en bewerkstelligen. Daarmee kent dit artikellid dus een vergelijkbare formulering als artikel 5 van het Verdrag.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te specificeren welke onderdelen van artikel 5 naar het oordeel van de regering een ieder verbindend zijn en toe te lichten of dit ook voor andere bepalingen met vergelijkbare bewoordingen geldt.

Het advies van de Afdeling heeft tot een heroverweging van het aanmerken van artikel 5 van het Verdrag als een ieder verbindend geleid.

---

[3] Artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Zie ook aanwijzing 8.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[4] HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928.

De bepalingen van het Verdrag zijn tot de verdragsluitende partijen gericht en duidelijk bestemd om alleen de overheid te binden in haar betrekking tot andere staten. Dit zijn naar het oordeel van de regering dan ook geen bepalingen die naar hun inhoud een ieder verbinden in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De verdragsbepalingen verplichten de verdragspartijen tot het treffen van maatregelen en zijn niet geformuleerd als individuele rechten of verplichtingen van rechtssubjecten. Zij zijn naar het oordeel van de regering daarmee niet geschikt om als objectief recht te functioneren en kunnen door de rechter niet rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde worden toegepast. In dat licht bezien beschouwt de regering de bepalingen van het Verdrag niet als een ieder verbindend. Dit geldt bij nader inzien ook voor artikel 5 van het Verdrag.

Voor zover het advies van de Afdeling ziet op het karakter van de term «eerbiedigen» uit artikel 5 van het Verdrag merkt de regering op dat bij het bepalen of een verdrag een ieder verbindend is, de bedoeling van de wetgever bij de totstandkoming van de goedkeuring een richtsnoer kan zijn. Dit blijkt ook uit de overweging inzake rechtstreekse werking in de memorie van toelichting bij de Rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap[5]. De regering ziet haar standpunt ondersteund door de uitspraak van 24 januari 2001 waarin de Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat normverdragen een instructiekarakter hebben en dat dit karakter in het algemeen in de weg zal staan aan de mogelijkheid van het inroepen van een rechtens afdwingbare aanspraak op een concrete prestatie in een individueel geval[6]. De term «eerbiedigen» uit artikel 5 van het Verdrag acht de regering niet een ieder verbindend omdat deze bepaling een instructienorm bevat. Om die reden kan deze bepaling naar het oordeel van de regering niet als objectief recht functioneren.

Het voorgaande is in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de memorie van toelichting op twee punten te verbeteren en te actualiseren. Zo is voetnoot 23 verwijderd nu de Wet seksuele misdrijven met ingang van 1 juli 2024 (Stb. 2024, 59) in werking is getreden en een juiste verwijzing naar de relevante artikelen in de tekst mogelijk is geworden. Op pagina 13 zijn enkele aanpassingen op het terrein van de aanpak van arbeids(markt)discriminatie opgenomen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

---

[5] Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006 (Trb. 2007, 169).
[6] CRvB 24 januari 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AN6599.