



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.07.1996
COM(96) 402 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

VERBAND

TUSSEN

HET HANDELSSTELSEL

EN

DE INTERNATIONAAL ERKENDE

ARBEIDSNORMEN

VERBAND TUSSEN HET HANDELSSTELSEL EN DE INTERNATIONAAL ERKENDE ARBEIDSNORMEN

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Internationale discussie en definitie van de fundamentele arbeidsnormen

- a) Voorafgaand overleg in de Europese Unie
- b) Studie van de OESO
- c) Werkzaamheden in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie
- d) Conferentie van de G7 over de werkgelegenheid (1 en 2 april 1996) te Rijsel
en topconferentie van de G7 (28, 29 en 30 juni 1996) te Lyon
- e) Sociale top
- f) Definitie van de "fundamentele" arbeidsnormen

3. Strategie van de Europese Unie

- a) Autonome maatregelen
- b) Bilaterale betrekkingen

4. Multilaterale werkingssfeer

- a) Versterking van de rol van de IAO
- b) Rol van de WTO

1. Inleiding

In de conclusies van het Voorzitterschap van de Ministerconferentie van Marrakech in april 1994 werd het verband tussen het multilaterale handelsstelsel en de erkende internationale arbeidsnormen genoemd als een van de onderwerpen die bepaalde deelnemers in het kader van de WTO aan de orde zouden willen stellen.

Sedert Marrakech is over dit onderwerp van gedachten gewisseld in de internationale organisaties en in de Raad van de Europese Unie. De Commissie brengt in haar mededeling betreffende de markttoegang¹ het standpunt naar voren dat de Ministerconferentie van Singapore het geschikte forum is om de gedachtenwisseling hieromtrent in de goede richting te sturen en een werkgroep in het kader van de WTO op te richten om het verband tussen de internationale handel en de arbeidsomstandigheden nader te bestuderen.

In de conclusies van het Comité 113, waarvan de Raad Algemene Zaken op 13 mei 1993 kennis heeft genomen, wordt eveneens het standpunt ingenomen dat de mogelijkheid om dit probleem in het kader van de WTO aan de orde te stellen, nader onderzoek verdient. De Gemeenschap zal actief blijven deelnemen aan de werkzaamheden die op dit gebied in andere internationale organisaties worden verricht.

Terzelfder tijd hebben te Genève, in het kader van de informele gedachtenwisselingen ter voorbereiding van de Ministerconferentie van Singapore in december 1996, de Verenigde Staten en Noorwegen twee "non-papers" voorgelegd waarin het vraagstuk van de internationaal erkende arbeidsnormen en het multilaterale handelssysteem wordt behandeld (bijlage I).

In deze mededeling wordt nader ingegaan op de mogelijkheid dit vraagstuk in het kader van de WTO aan de orde te stellen, uitgaande van het basisprincipe dat de ontwikkelingslanden het comparatieve voordeel van hun talrijke en goedkope arbeidskrachten moeten kunnen benutten.

¹

COM (96) 53 def.

Economische ontwikkeling, die wordt bevorderd door de liberalisatie van het handelsverkeer, is van cruciaal belang voor de sociale vooruitgang. In de ontwikkelingslanden wordt het verbeteren van de sociale voorzieningen een door alle partijen nagestreefde politieke doelstelling wanneer het nationale inkomen een zodanig niveau bereikt dat deze doelstellingen kunnen worden bereikt. Op lange termijn zou de beste oplossing erin bestaan deze landen te helpen de omstandigheden te scheppen die het mogelijk maken de binnenlandse vraag te verhogen en de levensstandaard te verbeteren. De arbeidswetgeving, die tot de bevoegdheid van de nationale staten behoort, wordt bepaald door het niveau van economische ontwikkeling en door prioriteiten van politieke en sociale aard. De noodzaak van economische ontwikkeling mag echter geen voorwendsel zijn om misbruiken op het gebied van de arbeidsomstandigheden toe te staan en, meer bepaald, om de niet-naleving te rechtvaardigen van de fundamentele arbeidsnormen die voor alle landen ter wereld gelden.

De belangstelling van de Europese Unie voor het vraagstuk van de internationaal erkende arbeidsnormen vloeit voort uit de sociale grondslagen van de Unie zelf : beginsel van solidariteit, sociale samenhang en respect voor de fundamentele rechten. Voorts voelt de Unie zich geroepen de beginselen van de democratie en de mensenrechten te verdedigen, hetgeen tot uitdrukking komt in alle aspecten van haar buitenlandse politiek in de ruimste zin van het woord. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie (artikel F2), het GBVB en het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie hebben onder meer ten doel de ontwikkeling en de versterking van de democratie en van de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te bevorderen. Bovendien hebben alle Lid-Staten van de Europese Unie het Handvest van de Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de rechten van de mens en de Internationale Verdragen betreffende de burgerlijke en politieke rechten en de economische, sociale en culturele rechten evenals een aantal andere wereldwijde en Europese instrumenten op het gebied van de mensenrechten ondertekend. Behalve het statuut van de IAO kunnen als relevante instrumenten van de internationale arbeidsorganisatie worden vermeld de Verdragen nrs. 29 en 105 betreffende het verbod op slavernij en gedwongen arbeid, de Verdragen nrs. 87 en 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, de Verdragen nrs. 100 en 111 betreffende gelijkheid van beloning en non-discriminatie en Verdrag nr. 138 betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces. De algemene beginselen die aan al deze internationale instrumenten ten grondslag liggen, werden door de internationale gemeenschap als universeel bindend aanvaard, rekening houdend met, onder meer, de Verklaring van Wenen en het door de Wereldconferentie betreffende de mensenrechten in juni 1993 aanvaarde actieprogramma, de Verklaring van de Sociale Topconferentie van maart 1995 en andere dergelijke instrumenten die tijdens recente wereldconferenties bij consensus werden goedgekeurd. De Europese Gemeenschap dringt erop aan dat deze instrumenten door al haar partners worden toegepast en onderkent haar eigen verplichtingen op dit gebied, zoals moge blijken uit haar huidige beleid met betrekking tot de bilaterale overeenkomsten.

De burgers van Europa en de politieke overheden kunnen derhalve niet onverschillig blijven voor de schendingen van de mensenrechten in de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, die de vorm kunnen hebben van het niet toekennen van fundamentele vrijheden, zoals slavernij of gedwongen arbeid, de uitbuiting van kinderen en het verbod van vereniging en collectieve onderhandeling.

Het streven van de Europese Unie is er evenwel niet op gericht het sociaal beleid van landen met een verschillend ontwikkelingsniveau en andere sociale structuren te harmoniseren. Evenmin streeft zij een economisch doel na door landen die over talrijke, goedkope maar weinig gekwalificeerde arbeidskrachten beschikken de mogelijkheid te ontnemen de daaruit voortvloeiende comparatieve voordelen te benutten. Zij dient daarentegen te trachten de naleving van de fundamentele vrijheden te bevorderen en, zodoende, arbeids- en levensomstandigheden tot stand te brengen die aangepast zijn aan de economische ontwikkeling en de sociale structuren van de verschillende landen.

2. Internationale discussie en definitie van de fundamentele arbeidsnormen

a) Voorafgaand overleg in de Europese Unie

De Gemeenschap heeft nog geen gedetailleerd standpunt ingenomen ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van dit vraagstuk. Bepaalde uitspraken van de Commissie of van de Gemeenschap laten evenwel geen twijfel bestaan over het verband tussen de handel en de internationaal erkende arbeidsnormen.

Het Witboek van de Commissie getiteld "Groeï, concurrentievermogen, werkgelegenheid: naar de XXIe eeuw, wegen en uitdagingen" komt tot de duidelijke conclusie dat noch de mate waarin de internationaal erkende arbeidsnormen worden nageleefd, noch, meer in het algemeen, de verschillen tussen de kosten van arbeid de moeilijkheden kunnen verklaren waarmee Europa te kampen heeft op het gebied van de mededinging en de werkgelegenheid. Het Witboek erkent dat deze moeilijkheden te wijten zijn aan interne structurele problemen binnen de Gemeenschap en stelt derhalve niet voor het handelsverkeer met lage-loonlanden te beperken. In de voorgestelde maatregelen wordt daarentegen gewezen op de noodzaak multilaterale in plaats van unilaterale regels vast te stellen, een positief economisch samenwerkingsbeleid zonder handelsdiscriminatie tot stand te brengen en zowel in het Internationaal Arbeidsbureau als in andere fora een gedachtenwisseling voor te bereiden over een betere naleving van de huidige en toekomstige akkoorden op het gebied van het sociaal beleid (bijlage II).

In zijn toespraak van 29 maart 1994 voor de Commissie externe economische betrekkingen van het Europese Parlement onderstreepte Sir Leon Brittan dat de opneming van de sociale vraagstukken op de agenda van de WTO een absolute doelstelling van de Commissie is.

Dit vraagstuk staat nog steeds op de agenda van het Europees Parlement en de Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van het Parlement heeft onlangs een advies uitgebracht over het verband tussen handel en sociale normen waarin de Raad wordt verzocht de Commissie te machtigen de Ministerconferentie van Singapore voor te stellen een werkgroep voor de handel en de arbeidsnormen op te richten.

Te Marrakech verklaarde de Commissie dat de WTO zich zou moeten bezighouden met problemen als de uitbuiting van kinderen, gedwongen arbeid of het niet toekennen van de vrijheid van meningsuiting of van organisatie voor werknemers. Tevens vestigde zij de aandacht op de noodzaak van een passende bescherming tegen unilaterale maatregelen of misbruik van protectionistische maatregelen en op het recht van de ontwikkelingslanden hun comparatieve voordelen te benutten.

In het Witboek over het Europees sociaal beleid (1994) worden de met de internationale handel verband houdende sociale vraagstukken behandeld en wordt ervoor gepleit deze problemen in het kader van de WTO aan de orde te stellen, rekening houdend met de eerbiediging van de fundamentele sociale rechten, zoals het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, en met het vraagstuk van de gedwongen arbeid en de kinderarbeid. In juni 1994 gaf de Europese Raad van Corfu in zijn conclusies de mening te kennen dat de sociale aspecten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie dienen te worden besproken. In 1995 heeft in de Raad sociale zaken van 27 maart hieromtrent een belangrijk debat plaatsgevonden. Na deze gedachtenwisseling verklaarde de Raad Algemene Zaken van 12 juni 1995 dat de Commissie en de Lid-Staten actief aan het lopende onderzoek dienen deel te nemen, met name in de OESO. De Raad heeft de Commissie verzocht met het oog op het interne debat binnen de Unie haar eigen zienswijze bekend te maken.

De Commissie heeft de Raad onlangs een document betreffende de markttoegangsstrategie voor de Europese Unie doen toekomen waarin wordt verwezen naar de multilaterale onderhandelingen en de onderzoekprogramma's die voor bepaalde door de ministers te Marrakech voorgestelde thema's zouden kunnen worden opgezet. Rekening houdend met de ontwikkeling van de internationale discussie over het vraagstuk van de handel en de arbeidsnormen kwam de Commissie tot de conclusie dat een geleidelijke benadering wenselijk was. Het vraagstuk van de fundamentele mensenrechten zou op zodanige wijze moeten worden aangepakt dat het recht van de ontwikkelingslanden om het comparatieve voordeel van hun talrijke en goedkope arbeidskrachten te benutten niet in het gedrang wordt gebracht. Ten slotte stelde de Commissie in haar mededeling voor de Conferentie van Singapore te verzoeken een werkgroep in het kader van de WTO op te richten om dit vraagstuk te onderzoeken.

Zoals gezegd heeft het Comité 113 van gedachten gewisseld over de mogelijkheid dit probleem in de WTO te behandelen. Het Comité kwam daarbij tot de conclusie dat dit inderdaad diende te geschieden. Het heeft deze conclusie aan de Raad medegedeeld die daarvan op 13 mei 1996 kennis heeft genomen.

b) Studie van de OESO

Met deze studie werd in 1994 een aanvang gemaakt naar aanleiding van een verzoek van de ministers een onderzoek in te stellen naar de gebieden waar een verdere liberalisatie en versterking van het multilaterale systeem wenselijk zou kunnen zijn. Tot deze gebieden behoren onder meer de handel, de werkgelegenheid en de internationaal erkende arbeidsnormen.

De gedachtenwisseling over dit onderzoek vond plaats onder auspiciën van het handelscomité en het Comité werkgelegenheid, arbeid en sociale zaken van de OESO en nam twee jaar in beslag aangezien dit een zeer controversieel onderwerp is. Ten slotte werd overeengekomen een gezamenlijk verslag voor de ministers op te stellen. Over de studie zelf werd geen consensus bereikt en deze werd uitsluitend namens het Secretariaat-generaal van de OESO aangeboden.

De studie bestaat uit drie delen:

1. Deel 1 bevat een lijst van fundamentele arbeidsnormen: recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, afschaffing van uitbuitende vormen van kinderarbeid, verbod op gedwongen arbeid, non-discriminatie bij de tewerkstelling.

Deze fundamentele arbeidsnormen hebben de kenmerken van mensenrechten, zij worden universeel erkend en vormen de grondslag voor andere arbeidsnormen. Zij zijn neergelegd in de IAO-Verdragen en in de instrumenten van de Verenigde Naties.

De studie van de OESO brengt een nieuw element in de discussie omdat zij het heeft over de afschaffing van "uitbuitende" vormen van kinderarbeid in plaats van kinderarbeid zonder meer. Zij onderstreept dat de Overeenkomst betreffende kinderarbeid nr. 138 van de IAO een minimumleeftijd voor kinderarbeid vaststelt maar geen bepalingen betreffende uitbuiting en misbruiken bevat. Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het Kind (goedgekeurd in 1989) bevat dergelijke bepalingen wel. Het bestuursorgaan van de IAO heeft het voornemen te kennen gegeven het vraagstuk van de kinderarbeid op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie van 1998 te plaatsen met het doel het stelsel van IAO-normen te versterken met een bindend instrument dat de meest ontoelaatbare vormen van kinderarbeid verbiedt.

2. Deel 2 van de studie gaat over de rol van de fundamentele arbeidsnormen in de economie. Dit is het analytische deel van de studie. De analyse is beperkt en de studie zelf maakt melding van de moeilijkheden die zich op dit gebied voordoen.

De studie leidt tot de conclusie dat fundamentele arbeidsnormen vermoedelijk weinig gevolgen hebben voor de economie. De ontwikkelingslanden hoeven zich geen zorgen te maken dat basisnormen hun economische prestaties of internationale concurrentiepositie nadelig zullen beïnvloeden. Wat de relatie tussen de handelsstromen en de basisnormen betreft, vestigt de studie de aandacht op het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat landen met lage normen in de wereldeconomie beter presteren dan landen met hoge normen. De duidelijkste conclusie is dat op langere termijn er een positief verband is tussen geslaagde handelshervormingen en een verbetering van de basisnormen.

Wat de directe buitenlandse investeringen betreft, komt de studie tot de conclusie dat hoewel de investeerders uit de OESO bij het zoeken naar investeringslocaties soms wel enigermate rekening houden met de arbeidsnormen en hun keuze op niet tot de OESO behorende landen laten vallen, deze normen in de meeste gevallen toch geen rol van betekenis spelen bij de selectie van deze locaties. De gastlanden kunnen de fundamentele arbeidsnormen toepassen zonder negatieve gevolgen voor de directe investeringen op hun grondgebied.

Wat het vraagstuk van de werkgelegenheid betreft, in het bijzonder de vrees dat de handel met landen die lage normen hanteren gevolgen heeft voor de werkgelegenheid van ongeschoolde arbeidskrachten en/of de inkomensongelijkheid in de geïndustrialiseerde landen vergroot, toont de studie aan dat de verschuivingen van de werkgelegenheid die met wijzigingen in de handelsvoorwaarden worden geassocieerd vermoedelijk klein zijn, hoewel de onderzoekers het niet eens zijn over de gevolgen voor de sectoriële werkgelegenheid in verhouding tot de invloed van andere krachten, bij voorbeeld technologische vooruitgang en institutionele veranderingen.

3. Het belangrijkste probleem, wat de mechanismen betreft, was de rol van de WTO en de gelijkschakeling van de bestaande mechanismen ter bevordering van de fundamentele arbeidsnormen (in de IAO) en de mogelijke opneming van nieuwe mechanismen in de Wereldhandelsorganisatie. De definitieve tekst maakt melding van meningsverschillen hieromtrent tussen de Lid-Staten van de OESO.

Bij de gedachtenwisseling in de Raad van Ministers te Parijs (21/22 mei) verklaarden de ministers zich bereid zich te blijven inspannen voor het bevorderen van de fundamentele arbeidsnormen over de gehele wereld. Zij onderschreven de conclusies van het OESO-rapport betreffende de handel, de werkgelegenheid en de arbeidsnormen en waren van mening dat dit een belangrijke bijdrage leverde aan het begrip van deze kwestie. Zij verzochten de Lid-Staten van de OESO deze conclusies en het desbetreffende analytische rapport van het secretariaat te bespreken met andere partijen die geen lid zijn van de OESO, ten einde na te gaan welke verdere maatregelen mogelijk zijn. Met dit overleg zou een aanvang kunnen worden gemaakt in het kader van de beleidsdialoog met de dynamische economieën die geen lid zijn van de OESO, die in het najaar zou moeten plaatsvinden.

c) Werkzaamheden in het kader van de IAO

a) Activiteiten van de werkgroep die belast is met het onderzoek naar de sociale dimensie van de liberalisatie van de internationale handel

De raad van bestuur heeft in 1994 een tripartite werkgroep voor de sociale dimensie van de liberalisatie van de internationale handel opgericht die tot taak had van gedachten te wisselen over alle belangrijke aspecten van de sociale dimensie van de liberalisatie van de internationale handel. Na afloop van zijn eerste bijeenkomsten kwam de groep overeen, gezien de moeilijkheden die zich voordeden, geen aandacht meer te besteden aan het vraagstuk van de handelssancties en alle verdere gedachtenwisselingen over het verband dat tussen de internationale handel en de arbeidsnormen zou kunnen worden gelegd door middel van een sociale clausule en een sanctiemechanisme op te schorten.

Tijdens zijn jongste vergadering in maart 1996 heeft de werkgroep de grote lijnen van zijn toekomstige werkprogramma vastgesteld. Besloten werd onder meer een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de mondialisering van de economie en na te gaan welke maatregelen noodzakelijk waren om de positieve effecten te benutten en de negatieve gevolgen te beperken.

Tevens bestaat het voornemen de Lid-Staten een vragenlijst te doen toekomen (dit is inmiddels gebeurd), een onderzoek per land in te stellen en een analyse te maken van de in andere internationale instanties zoals de OESO ondernomen activiteiten.

De werkgroep zal bovendien aandacht besteden aan de initiatieven die worden genomen ter bestrijding van kinderarbeid en in verband met de ratificatie van de fundamentele normen (zie b). De volgende vergadering van de werkgroep heeft in november 1996 plaats, kort voor de ministerversameling van Singapore. Mogelijk zal met het oog op deze vergadering een verklaring worden opgesteld.

b) Werkzaamheden van de andere afdelingen van de IAO

Kinderarbeid: een nieuwe overeenkomst betreffende de meest ontoelaatbare vormen van kinderarbeid wordt noodzakelijk geacht. De huidige overeenkomsten hebben inderdaad slechts betrekking op de minimumleeftijd waarop kinderen mogen worden tewerkgesteld. De raad van bestuur heeft besloten dit vraagstuk op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie van juni 1998 te plaatsen.

Onderzoek van de regelgeving van de IAO: een werkgroep van de raad van bestuur heeft in november 1995 een gedetailleerd onderzoek ingesteld naar de regelgeving van de IAO. De raad van bestuur heeft bovendien een onderzoek geopend naar de mogelijkheid de controlemechanismen op het gebied van de vakbondsvrijheid tot de dwangarbeid en de gelijkheid van behandeling uit te breiden (dit initiatief is door de betrokken overheden en de werkgevers evenwel niet gunstig onthaald). Ten slotte werd in november 1995 een actie ter bevordering van de ratificatie van de fundamentele overeenkomsten van de IAO opgezet. De Directeur-generaal van het Internationale Arbeidsbureau heeft in dit verband alle Lid-Staten een vragenlijst doen toekomen waarin zij worden verzocht de moeilijkheden uiteen te zetten die zij bij de ratificatie van de genoemde overeenkomsten hebben ontmoet.

d) Conferentie van de G7 over de werkgelegenheid (1 en 2 april 1996) te Rijsel en topconferentie van de G7 (28, 29 en 30 juni 1996) te Lyon

Het vraagstuk van de sociale normen stond op de agenda van de recente Conferentie van G7 te Rijsel. In de conclusies van het voorzitterschap wordt erop gewezen dat de toepassing van deze normen wereldwijd dient te worden bevorderd en dat in de daarvoor in aanmerking komende organisaties een onderzoek moet worden ingesteld naar het verband tussen deze normen en de internationale handel.

Tijdens de topconferentie van G7 te Lyon werd dit vraagstuk opnieuw aan de orde gesteld bij de gedachtenwisseling over de uitbreiding van de agenda van de WTO met het oog op de Ministerconferentie van Singapore. De staatshoofden waren het ermee eens dat de wil aanwezig is om een discussie op gang te brengen over het probleem van de handel en de internationaal erkende arbeidsnormen.

e) Sociale top

In de gedachtenwisselingen in het kader van de OESO en de IAO tekenen zich bepaalde grote lijnen af. Er blijkt een zekere consensus tot stand te komen over de keuze van bepaalde beginselen die als fundamentele arbeidsnormen zouden kunnen worden aangemerkt. Deze arbeidsnormen kunnen worden geacht te zijn gebaseerd op de fundamentele mensenrechten zoals deze in de universele verklaring zijn neergelegd en hebben uit dien hoofde een algemeen erkend universeel karakter. Zij kunnen direct van invloed zijn op de verbetering van de arbeidsomstandigheden en kunnen tot grondslag dienen voor de vaststelling van andere normen. Zij kunnen als één van de voorwaarden voor sociale ontwikkeling worden beschouwd.

Deze aan de arbeidsnormen ten grondslag liggende beginselen komen het best tot uitdrukking in de desbetreffende Verdragen van de IAO. Dit werd erkend in de verklaring van de Topconferentie van Kopenhagen in maart 1995 waarin de deelnemers het voornemen te kennen geven zich in te spannen om kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid te scheppen en de rechten en elementaire belangen van de werknemers te behartigen, alsmede, te dien einde, met inachtneming van de belangen van alle betrokken partijen, de naleving van de desbetreffende Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie te bevorderen, met name die welke betrekking hebben op het verbod van dwang- en kinderarbeid, de vrijheid van vereniging, het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen en op het beginsel van non-discriminatie.

f) Definitie van de fundamentele arbeidsnormen

Het feit dat de staatshoofden en regeringsleiders van landen over de gehele wereld deze arbeidsnormen erkennen is zeer belangrijk omdat hierdoor het universele karakter van deze normen wordt bevestigd en deze het karakter van basisrechten verkrijgen.

Terwijl de VN, de IAO en andere internationale organisaties de meest uiteenlopende mensenrechten en arbeidsnormen hebben aanvaard, waarvan sommige tot in bijzonderheden gedefinieerd zijn, heeft de internationale discussie over de handel en de basisrechten van de werknemers zich de jongste jaren vooral toegespitst op een minimum aantal basisrechten die worden geacht wereldwijd van toepassing te zijn. Daarbij werd in het bijzonder aandacht besteed aan het verbod op slavernij en gedwongen arbeid, de vrijheid van vereniging, het recht op

collectieve onderhandeling, het afschaffen van discriminatie bij de tewerkstelling en de afschaffing van uitbuitende kinderarbeid.

Slavernij en gedwongen arbeid zijn verboden volgens diverse internationale instrumenten, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Verdrag betreffende Slavernij van 1926, met latere aanvullende verdragen, en de Verdragen van de IAO nrs. 29 en 105. Deze verboden zijn reeds lang geïntegreerd in het internationale recht en maken deel uit van de algemene beginselen van het internationale recht waarvan niet mag worden afgeweken (dwingende normen van het internationale recht).

De vrijheid van vereniging en het recht vakverenigingen op te richten en daarvan lid te worden, zijn erkend in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in het Verdrag van de IAO. Twee IAO-Verdragen, de nrs. 87 en 98 evenals de internationale convenanten van 1966 bevatten meer gedetailleerde regels hieromtrent, onder meer het recht op collectieve onderhandeling. Althans de algemene beginselen van deze instrumenten zijn tot algemene beginselen van het internationale recht verheven.

De afschaffing van discriminatie wordt algemeen erkend in vrijwel alle internationale instrumenten op het gebied van de mensenrechten. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bevat een algemene non-discriminatieclausule die eveneens op het gebied van de economische en sociale rechten van toepassing is. Bovendien is discriminatie met betrekking tot de door elk instrument erkende rechten verboden bij, onder meer, artikel 2 van de Universele Verklaring, artikel 2, lid 2, van het Internationaal Verdrag betreffende economische, sociale en culturele rechten en de relevante IAO-instrumenten. IAO-Verdrag nr. 111 betreffende discriminatie in arbeid en beroep en IAO-Verdrag nr. 100 betreffende gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke arbeidskrachten voor arbeid van gelijke waarde, zijn in dit verband bijzonder relevant. Het is volkomen duidelijk dat bij voorbeeld de formele uitsluiting van delen van de bevolking van de arbeidsmarkt op basis van ras of geslacht strijdig zou zijn met het algemene internationale recht.

Wat het vraagstuk van de uitbuitende kinderarbeid betreft, is in artikel 10, lid 3, van het Internationale Verdrag betreffende Economische, Sociale en Culturele Rechten en in artikel 32 van het Verdrag betreffende de Rechten van het Kind van 1989 bepaald dat kinderen moeten worden beschermd tegen economische uitbuiting en geen werkzaamheden mogen verrichten die schadelijk of gevaarlijk zijn. De landen is verzocht een minimumleeftijd voor toelating tot de arbeidsmarkt vast te stellen. IAO-Verdrag nr. 138 bevat wat dit betreft meer gedetailleerde bepalingen. Het gebruik van jonge kinderen voor werkzaamheden die schadelijk kunnen zijn voor hun gezondheid of ontwikkeling is duidelijk strijdig met het recht en zou zelfs als slavernij en gedwongen arbeid kunnen worden aangemerkt. Voorts heeft de IAO een aanvang gemaakt met de voorbereidingen voor een nieuw Verdrag waarin nader wordt uiteengezet wat onder onrechtmatige uitbuitende kinderarbeid moet worden verstaan.

3. Strategie van de Europese Unie

Over welke middelen beschikt de Europese Unie, rekening houdend met de beginselen van haar eigen beleid, om de ontwikkelingen in deze richting te sturen ? Wij moeten op verschillende gebieden actief kunnen zijn omdat uiteenlopende sociale problemen met verschillende beleidsinstrumenten van de Europese Unie moeten worden aangepakt. Wat, bij voorbeeld, de uitbuitende kinderarbeid betreft, mag niet uit het oog worden verloren dat slechts een kleine minderheid van kinderen in de exportgerichte industrieën tewerkgesteld is en dat veel meer kinderen in de basislandbouw of in plaatselijke bouwprojecten werkzaam zijn.

a) Autonome maatregelen

In het nieuwe SAP²-schema van de Europese Unie is reeds rekening gehouden met de mensenrechten en meer concreet met de arbeidsnormen. Dit heeft geleid tot twee soorten maatregelen :

- In de eerste plaats de mogelijkheid tot gehele of gedeeltelijke intrekking van de toegekende preferenties wanneer slavernij of gedwongen arbeid worden geconstateerd.

Op zich is de mogelijkheid tot intrekking de uit het SAP voortvloeiende voordelen wegens ontoelaatbare praktijken van de begunstigten niet nieuw. Zij is inherent aan het autonome karakter van het SAP en werd in het verleden overigens reeds toegepast in gevallen waarin handelsdiscriminatie of fraude werden vastgesteld. In dit geval wordt uitdrukkelijk verwezen naar alle vormen van gedwongen arbeid zoals die zijn omschreven in de Verdragen van Genève van 25 september 1926 en van 7 september 1956 evenals in de Verdragen nrs. 29 en 105 van de IAO.

Het besluit tot intrekking van de voordelen wordt door de Raad genomen op voorstel van de Commissie nadat deze de zaak heeft onderzocht. De procedure stelt elke betrokken partij in de gelegenheid argumenten naar voren te brengen nadat het Comité van beheer zijn vooronderzoek voltooid heeft.

- Het tweede soort maatregelen zijn de zogenaamde bijzondere stimuleringsregelingen die in hoofdzaak ten doel hebben de begunstigde landen te helpen hun ontwikkeling kwalitatief te verbeteren door een passend sociaal beleid en milieubeleid te voeren.

Op het gebied van de arbeidsnormen is bepaald dat met ingang van 1.1.1998 aanvullende preferenties kunnen worden toegekend aan landen die daarom verzoeken en die de IAO-Verdragen nrs. 87 en 98 betreffende de vakbondsvrijheid en het recht op collectieve onderhandeling en nr. 138 betreffende kinderarbeid daadwerkelijk toepassen.

De uitvoeringsvoorschriften en de omvang van deze preferenties (bijkomende marge) zullen worden vastgesteld op basis van een rapport van de Commissie waarin rekening zal worden gehouden met de

² Verordening (EG) nr. 1256/96 van de Raad van 20 juni 1996 en Verordening (EG) nr. 3281/94 van de Raad van 19 december 1994.

resultaten van het onderzoek dat in andere internationale organisaties zoals de IAO, de WTO en de OESO is verricht.

b) Bilaterale samenwerking met derde landen

De naleving en het bevorderen van de toepassing van de beginselen op het gebied van de mensenrechten en de democratie behoren tot de algemene doelstellingen van het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap.

De bilaterale samenwerkingsovereenkomsten die de Unie met derde landen heeft gesloten, voorzien in samenwerking op economisch en sociaal gebied.

Met het oog hierop organiseert en financiert de Europese Unie in samenwerking met andere internationale organisaties (de Wereldbank, de IAO) programma's inzake financiële en technische bijstand op het gebied van het onderwijs of de deelneming van vrouwen aan de economische activiteiten. Deze programma's kunnen betrekking hebben op: a) de bouw van scholen; b) de beroepsopleiding; c) de opleiding van leerkrachten voor het middelbaar onderwijs (waar dikwijls positieve discriminatie ten gunste van vrouwen wordt toegepast); d) de informele opvoeding (kinderen die hun studie in een zeer vroeg stadium hebben opgegeven, volwassenen, onderwijs in landbouwmiddelen). Deze hulp kan, hetzij aan overheden, hetzij aan niet-gouvernementele organisaties worden verleend.

Rekening houdend met de tijdens de Wereldtopconferentie van Kopenhagen aangekondigde internationale verbintenissen zou de Europese Unie, in navolging van de bestaande overeenkomsten, kunnen voorstellen nieuwe overeenkomsten te sluiten met, bij voorbeeld, Pakistan of Bangladesh. Tevens zou zij kunnen voorstellen in de samenwerkingsovereenkomsten met derde landen een vermelding betreffende de sociale doelstellingen op te nemen evenals een specifieke verwijzing naar de noodzaak de fundamentele rechten van de werknemers te beschermen overeenkomstig de beginselen van de desbetreffende instrumenten van de IAO, met inbegrip van die welke betrekking hebben op het verbod tot gedwongen arbeid en kinderarbeid, het recht op organisatie en collectieve onderhandeling en het beginsel van non-discriminatie.

In een zelfde streven worden in de Verklaring van 1995 van het Comité Ontwikkelingshulp van de OESO betreffende de "Development Partnership in the New Global Context" de methoden aangegeven die het meest geschikt zijn om kinderarbeid te bestrijden: in de eerste plaats armoedebestrijding (zelfs op gezinsniveau), investeringen op het gebied van het onderwijs, het scheppen van werkgelegenheid voor volwassenen en het bevorderen van de deelneming van vrouwen aan de economische ontwikkeling.

Voorts heeft het Internationale Arbeidsbureau voorgesteld onderzoek te doen naar de mogelijkheid de gezinnen te vergoeden voor de inkomstenderving die zij lijden wanneer hun kinderen naar school gaan in plaats van aan het arbeidsproces deel te nemen.

Verwijzing naar de mensenrechten

De Europese Unie heeft in het kader van haar externe betrekkingen een beleid op het gebied van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden ontwikkeld dat een groot aantal verschillende acties omvat. Met het oog hierop heeft de Commissie in november 1995 een mededeling gepubliceerd betreffende de Europese Unie en de externe aspecten van het beleid op het gebied van de mensenrechten : van Rome naar Maastricht en verder.

Wat, meer bepaald, de betrekkingen met derde landen betreft, dient sedert 1992 in alle akkoorden met deze landen een clausule betreffende de mensenrechten te worden opgenomen die een essentieel element vormt van deze akkoorden. Deze clausule refereert aan het geheel van rechten en derhalve niet enkel aan de burgerrechten en de politieke rechten maar eveneens aan de ontwikkeling en aan de economische, culturele en sociale rechten. De Commissie heeft deze clausule toegelicht in haar mededeling van mei 1995 betreffende het belang van de democratische beginselen en de mensenrechten in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen.

4. Multilaterale werkingssfeer

Hoewel dit document niet voorbijgaat aan de bijdrage van de internationale organen die via politieke dialoog rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen op de naleving van de fundamentele arbeidsnormen geeft het toch vooral aandacht aan :

De Internationale Arbeidsorganisatie, die bij uitstek geschikt lijkt om het vraagstuk van de toepassing van de arbeidsnormen te onderzoeken.

De Wereldhandelsorganisatie die op de voorgrond treedt als forum voor de gedachtenwisseling over het verband tussen de handel en de arbeidsnormen.

Voor een bredere toepassing van de arbeidsnormen is het noodzakelijk dat de controlesystemen en de doeltreffendheid van de IAO worden verbeterd. Hoewel het multilaterale handelssysteem niet mag worden gepolitiseerd, rijst toch de vraag of de liberalisering van het handelsverkeer voorbij kan gaan aan bepaalde gevallen van schending van de mensenrechten ?

Dit probleem wordt nog belangrijker in het licht van de interactie tussen economische ontwikkeling, liberalisatie van de handel en sociale vooruitgang zoals die door de OESO en de IAO zijn omschreven. De liberalisatie van het handelsverkeer zal een gunstige invloed hebben op de economische ontwikkeling en, zodoende, op de levensomstandigheden. Worden de sociale omstandigheden echter op kunstmatige wijze op een laag niveau gehouden, dan zal dit nadelig zijn voor de economische groei.

a) Versterking van de rol van de IAO

De IAO beschikt over bepaalde instrumenten om toezicht te houden op de daadwerkelijke toepassing van de internationale arbeidsverdragen. De commissie van deskundigen voor de toepassing van de verdragen en aanbevelingen onderzoekt de periodieke rapporten die de Lid-Statens dienen voor te leggen in verband met de toepassing van de verdragen die zij hebben geratificeerd. De conclusies van deze commissie worden besproken op de Internationale Arbeidsconferentie. Voor het toezicht op de

vakbondsvrijheid is in een speciaal instrument voorzien. Het Comité vakbondsvrijheid is namelijk bevoegd gevallen te onderzoeken in alle Lid-Statens van de IAO, ongeacht of deze de desbetreffende verdragen op dit gebied hebben geratificeerd. Ten slotte voorziet het statuut van de IAO in een klachtenprocedure (een klacht kan worden ingediend door elk der tripartite leden van de IAO) die kan worden ingeleid wanneer een

Lid-Staat een door hem geratificeerd verdrag niet naar behoren uitvoert. In het kader van deze procedure kan het geval aan een enquêtecommissie worden voorgelegd. Opgemerkt zij evenwel dat geen van deze procedures in sancties voorziet.

De IAO kan stimulerende maatregelen nemen, zoals het inleiden van een dialoog met het betrokken land of het verlenen van technische bijstand. De IAO heeft bovendien een specifiek programma uitgewerkt dat ten doel heeft kinderarbeid over de gehele wereld geleidelijk af te schaffen (IPEC).

Het systeem van de IAO wordt derhalve gekenmerkt door vrijwilligheid en overreding. Met de beschikbare instrumenten kan morele druk worden uitgeoefend (met name op de publieke opinie) maar zij voorzien niet in dwangmaatregelen. De druk die door overheden en sociale partners wordt uitgeoefend is eveneens zeer belangrijk.

In het kader van deze organisatie is reeds een discussie aan de gang over een aantal maatregelen die de IAO doeltreffender kunnen maken. Elke Europese strategie op het gebied van de arbeidsnormen dient rekening te houden met deze gedachtenwisseling waarvan bepaalde elementen hierna worden besproken.

In de eerste plaats komt het erop aan de IAO te steunen in zijn dialoog en zijn directe contacten met de overheden, evenals bij de uitvoering van zijn programma's op het gebied van de technische bijstand, met name het IPEC-programma, waarvoor financiële middelen vereist zijn. Het streven dient erop gericht te zijn de naleving van de fundamentele arbeidsnormen tot een impliciete verbintenis te maken voor alle leden van de organisatie, ongeacht of zij de betrokken verdragen hebben geratificeerd of niet. Met andere woorden er dient een procedure te worden vastgesteld die vergelijkbaar is met die van de vrijheid van vereniging en die het mogelijk maakt een onderzoek te openen zonder de voorafgaande toestemming van de betrokken overheid.

De problemen in verband met de ontoelaatbare vormen van uitbuitende kinderarbeid dienen gerichter te worden aangepakt. De IAO zal in 1998 niet alleen nagaan op welke wijze het onderzoek op dit gebied het beste kan worden uitgevoerd en rapporten kunnen worden opgesteld, maar zal eveneens aandacht besteden aan programma's om het schoolbezoek van kinderen te stimuleren (directe hulp aan gezinnen, verstrekken van maaltijden op scholen).

Het bevorderen van de ratificatie. Het Internationale Arbeidsbureau heeft reeds een ratificeringsprogramma opgezet en de regeringen gevraagd deze verdragen te ratificeren dan wel mede te delen waarom zij dit niet kunnen doen.

Er zijn nog andere maatregelen mogelijk:

Maatregelen in de vorm van gedragscodes die door de overheid of door de particuliere sector worden opgesteld. Wat dit betreft wordt herinnerd aan de gedragscode die de Europese Unie op vrijwillige

grondslag aan de in Zuid-Afrika gevestigde Europese ondernemingen had voorgesteld evenals aan het beleid dat wordt gevoerd door sommige particuliere ondernemingen die eigen arbeidsvoorschriften of criteria hanteren in de landen waar zij investeren of die bepaalde eisen stellen aan hun leveranciers. Naast de tripartite beginselverklaring over de multilaterale ondernemingen en het door het Internationale Arbeidsbureau aangenomen sociale beleid zouden maatregelen kunnen worden overwogen om deze initiatieven transparanter en efficiënter te maken.

Er zou kunnen worden onderzocht welke bijdrage de deskundigheid van de IAO zou kunnen leveren aan het systeem van de "social labelling". De particuliere initiatieven op het gebied van de "social labelling" nemen in aantal toe en er bestaan reeds programma's die ten doel hebben de consument ervan op de hoogte te brengen dat het hem aangeboden produkt onder goede sociale omstandigheden werd vervaardigd. Hoewel het wenselijk is dat de IAO geen eigen programma's op het gebied van de "social labelling" opzet, zou deze organisatie wel technische bijstand kunnen verlenen aan de bestaande programma's, rekening houdend met het risico dat deze initiatieven voor protectionistische doeleinden kunnen worden misbruikt. De bepalingen van de WTO zouden wat dit betreft eveneens van belang zijn.

b) Rol van de WTO

Sedert de Conferentie van Marrakech wordt in de internationale organisaties diepgaand van gedachten gewisseld over het verband tussen de liberalisatie van de handel, de economische ontwikkeling en de sociale vooruitgang. In dit verband treden de hierna volgende elementen op de voorgrond:

de samenhang tussen de doelstellingen van het multilaterale handelssysteem en het bevorderen van de toepassing van de handelsnormen;

de multilaterale aanpak in tegenstelling tot de autonome handelspolitieke maatregelen ter bevordering van de toepassing van de handelsnormen;

de gevolgen van de toepassing van de fundamentele handelsnormen voor de internationale concurrentie, met name voor de ontwikkelingslanden.

(i) Samenhang van de doelstellingen

In de huidige tekst van de GATT/WTO-overeenkomsten legt enkel artikel XX, onder e), een verband tussen gevangenisarbeid en handelsbeperkingen. Dit artikel machtigt een overeenkomstsluitende partij maatregelen te nemen of te versterken ten aanzien van de voortbrengselen van gevangenisarbeid. In dit artikel XX is overigens bepaald dat deze maatregelen niet zodanig mogen worden toegepast dat zij een middel vormen tot hetzij willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen waar dezelfde omstandigheden heersen, hetzij verkapte beperking van de internationale handel.

De bepalingen van artikel XX passen in het kader van een restrictieve aanpak omdat zij handelsbeperkende maatregelen toestaan. Een dergelijke aanpak levert het gevaar voor verleggingen van het handelsverkeer voor protectionistische doeleinden op die onverenigbaar zijn met het streven naar een bredere toepassing van de handelsnormen. Tenslotte zij opgemerkt dat sociale vooruitgang,

economische ontwikkeling en groei van de handel elkaar versterkende elementen zijn en dat het streven derhalve erop gericht dient te zijn het handelsverkeer te liberaliseren in plaats van het te beperken.

In de lijn van deze gedachtengang lijken de doelstellingen van het multilaterale handelssysteem niet zo ver verwijderd van het streven naar een bredere toepassing van de fundamentele handelsnormen.

Men mag niet uit het oog verliezen dat grotendeels dezelfde landen lid zijn van de WTO, de UNO en de IAO. Men zou er kunnen van uitgaan dat de beginselen die zij vrijwillig hebben onderschreven in de drie beide gevallen complementair zijn.

De Overeenkomst van Marrakech tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie bevestigt de samenhang tussen de liberalisatie van de handel, de economische ontwikkeling en de sociale vooruitgang, aangezien de overeenkomstsluitende partijen in de preambule van de GATT verklaren dat "hun betrekkingen op het gebied van handel en economie dienen gericht te zijn op verhoging van de levensstandaard, werkgelegenheid voor iedereen, een ruim, gestaag toenemend reëel inkomen en een grote gestaag toenemende effectieve vraag..."

Ten slotte zij opgemerkt dat aangezien de liberalisatie van de handel samengaat met de individuele vrijheid tot onderhandelen en tot het sluiten van overeenkomsten, werknemers ook de vrijheid moeten hebben om over hun eigen arbeids- en levensomstandigheden te onderhandelen.

Het Handvest van Havana (bijlage III) maakte reeds melding van onaanvaardbare arbeidsomstandigheden en voorzag in de invoering van het beginsel van arbeidsnormen, met name voor exportprodukten. De Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel ging aanvankelijk uitsluitend over de tarifaire aspecten van het goederenverkeer en het is pas in de Tokyo-Ronde dat de gevolgen van niet-tarifaire maatregelen voor het handelsverkeer werden erkend, hetgeen heeft geleid tot onderhandelingen over codes betreffende subsidies, invoervergunningen, douanewaarde, enz. Hierdoor werd de werkingssfeer van de multilaterale regels van de GATT uitgebreid tot andere dan de tarifaire aspecten.

Met de voltooiing van de Uruguay-Ronde begint een nieuw tijdvak. De Wereldhandelsorganisatie verschilt wezenlijk van de GATT, niet alleen omdat haar toepassingsgebied nog groter is en ook andere terreinen zoals dat van de dienstverlening omvat, maar ook uit institutioneel oogpunt. De WTO is namelijk meer dan een geheel van regels en afspraken tussen overeenkomstsluitende partijen. Zij vormt een gemeenschappelijk institutioneel kader waarin van gedachten kan worden gewisseld over alle aspecten van het handelsverkeer³. Dit betekent dat de oprichting van een werkgroep die wordt belast met het onderzoek naar de samenhang van handel en internationaal erkende arbeidsnormen niet quasi automatisch tot disciplinaire handelsmaatregelen hoeft te leiden.

³ Overeenkomst van Marrakech tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie - artikel III, blz. 1 "De WTO vergemakkelijkt de toepassing, het beheer en de werking en bevordert de doelstellingen van deze Overeenkomst en van de multilaterale handelsovereenkomsten en biedt tevens het kader voor de toepassing, het beheer en de werking van de plurilaterale handelsovereenkomsten..."

Bovendien mag de oprichting van een werkgroep in het kader van de WTO niet worden gezien als een alternatief voor het versterken van de IAO. Dit zijn immers twee complementaire procedures omdat de IAO terzelfder tijd een internationaal regelgevend orgaan en toezichhoudende instelling is.

(ii) Noodzaak van een multilateraal kader

In de dagelijkse economische en politieke realiteit zijn voorbeelden te vinden van de samenhang van handel en arbeidsnormen, hetzij in het kader van een autonoom preferentieel beleid (SAP - USA/EU), hetzij in het kader van een regionale groepering (NAFTA). Deze autonome bilaterale of plurilaterale maatregelen voorzien in verschillende criteria en programma's die geleidelijk een geheel van regelgevende teksten vormen, die niet steeds coherent zijn, noch in overeenstemming met de beginselen die aan de liberalisatie van het handelsverkeer ten grondslag liggen.

Bovendien is er de druk van de publieke opinie die meer en meer belangstelling heeft voor de humanitaire aspecten van de arbeidsomstandigheden over de gehele wereld en van de overheden verlangt dat zij maatregelen nemen, onder meer in de vorm van invoerbeperkingen. Deze druk komt eveneens tot uiting in de initiatieven van consumentenorganisaties, bij voorbeeld de reeds genoemde "social labelling" of de boycot van produkten uit bepaalde landen. Een zeer bekend voorbeeld van het eerste geval is de zogenaamde "Rugmark Foundation" die sociale certificaten afgeeft aan ondernemingen die met de hand geknoopte tapijten vervaardigen. De tweede maatregel, namelijk het boycotten van bepaalde produkten zou voor protectionistische doeleinden kunnen worden misbruikt indien de plaatselijke industrie vergelijkbare produkten vervaardigt.

Opgemerkt zij dat de particuliere sector reeds heeft gereageerd en dat een aantal ondernemingen (met name in de kleding- en schoeiselsector) arbeidsnormen heeft vastgesteld die hun filialen of leveranciers dienen toe te passen.

Het ontbreken van een multilateraal kader waarin toezicht kan worden gehouden op deze samenhang van handel en arbeidsnormen vergroot de kans op unilaterale handelsmaatregelen die enkel negatieve gevolgen kunnen hebben voor de vooruitgang die sedert de voltooiing van de onderhandelingen in de Uruguay-Ronde op het gebied van de liberalisatie van het handelsverkeer werd gerealiseerd. De Wereldhandelsorganisatie zal de komende jaren haar rol als beheerder van het handelssysteem moeten bevestigen. Dit zal des te moeilijker zijn indien de WTO met unilaterale handelsbeperkingen wordt geconfronteerd die onverenigbaar zijn met de multilaterale regels en die aanleiding zullen geven tot hele reeksen geschillenbeslechtsprocedures, waarvan de resultaten de geloofwaardigheid van deze organisatie in het gedrang kunnen brengen.

(iii) Gevolgen voor de mededinging en de ontwikkelingslanden

De ontwikkelingslanden zien de gedachtenwisseling over de handelsnormen in de WTO als een poging van de ontwikkelde landen handelsnormen en loonniveaus op te leggen die niet in verhouding staan tot het ontwikkelingsniveau van de armere landen, en dit onder dreiging met retorsiemaatregelen. Zij vrezen dat, hetzij een van hun comparatieve voordelen zal worden teniet gedaan, hetzij de geïndustrialiseerde landen de arbeidsnormen zullen misbruiken om protectionistische maatregelen te nemen ten gunste van hun minst concurrerende sectoren.

Zodoende neemt dit debat dikwijls de vorm aan van een noord-zuid-confrontatie tussen landen met hoge lonen en landen met lage lonen, waardoor nog meer verwarring ontstaat en de voor een gedachtenwisseling in de WTO onontbeerlijke politieke consensus nog moeilijker te bereiken is.

Het is derhalve van cruciaal belang dat deze bezorgdheid bij de ontwikkelingslanden wordt weggenomen en dat deze landen ervan worden overtuigd dat het niet de bedoeling is hun concurrentiepositie op de wereldmarkt aan te tasten. Bovendien moet deze landen de nodige bescherming tegen misbruik van protectionistische maatregelen worden geboden. De eerste garantie die wat dit betreft aan deze landen kan worden gegeven is dat het debat beperkt zal blijven tot de toepassing van de fundamentele handelsnormen, zodat elke discussie over loonverschillen uitgesloten is.

Dit punt wordt nog belangrijker in het licht van de resultaten van het OESO-onderzoek volgens hetwelk de vrees van de ontwikkelingslanden dat de toepassing van de fundamentele arbeidsnormen hun concurrentiepositie zal aantasten, niet gegrond zijn. Het is integendeel zelfs theoretisch mogelijk dat de toepassing van deze normen op lange termijn de economische situatie van alle landen zal verbeteren.

Bovendien is een gedachtenwisseling over alle aspecten van dit probleem in het multilaterale kader eveneens een garantie tegen verleggingen van het handelsverkeer voor protectionistische doeleinden, gezien met name de autonome initiatieven van de regeringen of van de particuliere sector op dit gebied.

Ten slotte zij onderstreept dat de WTO niet over de nodige deskundigheid beschikt op het gebied van de arbeidsnormen en dat coördinatie met de IAO noodzakelijk is.

Conclusies

De Europese Unie is van oudsher één van de pleitbezorgers voor de mensenrechten in de gehele wereld. Zij draagt op dit gebied een historische verantwoordelijkheid, hetgeen ook blijkt uit de reacties van onze partners. De Europese Unie van haar kant reageert met de middelen waarover zij beschikt in het kader van haar buitenlands beleid en in het kader van haar ontwikkelingshulp.

Er groeit momenteel een internationale consensus over de noodzaak de naleving te bevorderen van bepaalde als fundamenteel aangemerkte handelsnormen die worden geacht een universeel karakter te hebben en verwant te zijn met de mensenrechten. Bedoeld worden de normen in verband met de afschaffing van gedwongen arbeid en slavenarbeid evenals de afschaffing van uitbuitende kinderarbeid, de vakbondsvrijheid en het recht op collectieve onderhandeling en non-discriminatie bij de tewerkstelling. De Lid-Staten van de Europese Unie hebben in het Comité 113 de mening te kennen gegeven dat de mogelijkheid om dit probleem in de WTO aan de orde te stellen diende te worden onderzocht.

Er dient een evenwicht te worden gehandhaafd tussen de versterkte rol van de IAO, die rehtens bevoegd is op het gebied van de arbeidsnormen, en het op gang brengen van een discussie in het kader van de WTO.

De WTO heeft een belangrijke rol te vervullen op dit gebied, met name wat de aanvaarding van de comparatieve voordelen van de ontwikkelingslanden en hun recht tot het vaststellen van hun eigen nationale beleid betreft. Behandeling van dit vraagstuk in de WTO is bovendien noodzakelijk om de ontwikkeling van de vrijhandel te bevorderen en misbruik van autonome unilaterale maatregelen of privé-initiatieven te voorkomen die kunnen ontaarden en voor protectionistische doeleinden kunnen worden gebruikt.

Uitgangspunt van deze gedachtenwisseling in de WTO zou de samenhang moeten zijn tussen de doelstellingen van het multilaterale handelssysteem en het bevorderen van de naleving van de fundamentele handelsnormen, zoals dit voortvloeit uit de tekst van de GATT-preambule die in de Overeenkomst van Marrakech werd overgenomen en die een verband legt tussen de liberalisatie van de handel, de economische ontwikkeling en de sociale vooruitgang. Het streven dient derhalve erop gericht te zijn de ontwikkeling van het handelsverkeer in het kader van een open en niet-discriminatoir multilateraal systeem te bevorderen en af te zien van handelsbeperkingen.

Uit deze analyse blijkt dat de opname van de sociale vraagstukken in het werkprogramma van de WTO een duidelijke doelstelling van de Unie dient te zijn. De Commissie stelt de Raad derhalve voor de ministerconferentie van Singapore te verzoeken een werkgroep op te richten en deze opdracht te geven een onderzoek in te stellen naar het verband tussen het multilaterale handelssysteem en de fundamentele handelsnormen en de gebieden waarop de WTO, in samenwerking met andere internationale instellingen, een bijdrage zou kunnen leveren, ten einde, zodoende, de toepassing van deze normen te bevorderen.

Met het oog hierop stelt de Commissie de Raad bovendien voor zijn goedkeuring te hechten aan een schriftelijke bijdrage waarin het standpunt van de Europese Unie ten aanzien van deze kwestie wordt uiteengezet. De bedoeling is deze schriftelijke bijdrage zo spoedig mogelijk naar Genève te zenden.

Ministerconferentie van de WTO - Singapore 1996
Fundamentele arbeidsnormen en het multilaterale handelssysteem
Elementen van een overeenkomst

Non-paper van de delegatie van de Verenigde Staten
15 mei 1996

1. Een in Singapore gesloten overeenkomst zou de aandacht vestigen op de doelstellingen van het multilaterale handelssysteem en op de wenselijkheid van internationaal erkende fundamentele arbeidsnormen. Aangezien fundamentele arbeidsnormen de economische prestaties op lange termijn van alle landen vermoedelijk zullen verbeteren, zouden de leden van de WTO een verklaring kunnen opstellen waarin zij dit erkennen en de gelegenheid te baat nemen het handelssysteem te versterken en daarvoor steun te verwerven. Terzelfder tijd en in dezelfde verklaring zouden de WTO-members bovendien andermaal hun steun toezeggen aan een open en niet-discriminatoire handelssysteem, zich ertoe verbinden een verdere liberalisatie van de handel na te streven en protectionistische maatregelen te vermijden die de rechtmatige comparatieve voordelen van de leden van de WTO in het gedrang brengen. Een dergelijke multilaterale beleidsverklaring zou op zich geen nieuwe of afdwingbare WTO-rechten of verplichtingen scheppen. De Verklaring van Marrakech inzake de samenhang in het mondiale economische beleid zou hiervoor model kunnen staan.

2. De Verklaring van Singapore zou uitsluitend betrekking hebben op de "fundamentele" arbeidsnormen die gebaseerd zijn op de hierna volgende normen in verband met de mensenrechten, die door de leden van de WTO in de Verenigde Naties en in andere multilaterale organisaties zijn erkend.

- Vrijheid van vereniging
- Recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen
- Verbod op gedwongen arbeid
- Afschaffing van uitbuitende vormen van kinderarbeid
- Non-discriminatie in arbeid of beroep

Indien de discussie beperkt blijft tot bovenstaande arbeidsnormen dan zal dit vermoedelijk bij de leden van de WTO de bezorgdheid wegnemen dat een en ander tot een economische discussie over de loonverschillen zou kunnen leiden.

3. De Overeenkomst van Singapore zou een vervolgonderzoek in de WTO (door een werkgroep van de WTO) op gang moeten brengen waarbij het verband tussen de doelstellingen en de bepalingen van de WTO en de fundamentele arbeidsnormen wordt onderzocht. Voorts zouden deze werkzaamheden moeten worden uitgebreid tot andere organisaties, vooral de IAO, en zou moeten worden nagegaan op welke wijze de WTO op dit gebied verder met andere instellingen kan samenwerken. De resultaten van de werkzaamheden van deze werkgroep zouden tijdens een volgende vergadering van ministers kunnen worden besproken ten einde te bepalen op welke wijze de WTO de naleving van de fundamentele arbeidsnormen kan bevorderen en welke maatregelen kunnen worden genomen om een open niet-discriminatoire handelssysteem te handhaven.

13 mei 1996

BEVORDERING VAN DE FUNDAMENTELE ARBEIDSNORMEN IN HET INTERNATIONALE HANDELSVERKEER - Standpunt van Noorwegen

Noorwegen is een overtuigd voorstander van internationaal erkende arbeidsnormen, te weten vrijheid van vereniging, het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, verbod op gedwongen arbeid, afschaffing van uitbuitende vormen van kinderarbeid en non-discriminatie in arbeid en beroep. Hoewel de nationale overheden en de sociale partners in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van deze normen, kan toch niet worden ontkend dat de internationale gemeenschap de gezamenlijke verantwoordelijkheid heeft de vooruitgang op dit gebied te volgen en steun te verlenen aan de inspanningen die de diverse landen zich getroosten om deze normen te verbeteren.

De mondialisering van de economie en de evolutie naar een meer open en dynamisch internationaal handelssysteem hebben ertoe bijgedragen dat de arbeidsnormen in het kader van het handelsverkeer thans meer aandacht krijgen. De handel wordt zowel gezien als een middel om de normen door middel van economische groei te verbeteren dan als een gebied van internationale samenwerking, waaraan de gemeenschappelijke verplichting ten grondslag ligt de fundamentele mensenrechten waarvan deze arbeidsnormen een integraal onderdeel vormen na te leven en te bevorderen.

Een recente studie van de OESO heeft aangetoond dat de handel tot een verbetering van de arbeidsnormen kan leiden. Noorwegen is voorstander van een follow-up van deze studie ten einde daar een groter aantal landen, en dan vooral ontwikkelingslanden, bij te betrekken, met het doel een open discussie op gang te brengen over de meest geschikte strategie om de arbeidsnormen wereldwijd te verbeteren en na te gaan hoe de handel hiertoe kan bijdragen. Noorwegen heeft het initiatief genomen voor een werkgroep in de OESO, waaraan ook niet-leden van de OESO deelnemen, die de studie en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken meer bekendheid zou moeten geven. Een dergelijke discussie zou ook een bijdrage kunnen leveren aan de inspanningen die de IAO zich getroost om het toezicht op en de toepassing van de Verdragen op het gebied van de arbeidsnormen, met inbegrip van een nieuw Verdrag betreffende kinderarbeid, te verbeteren.

Noorwegen gaat ervan uit dat in de WTO een gedachtenwisseling zal plaatsvinden waarbij deze kwesties worden verduidelijkt en mogelijk verbanden worden gelegd die tot het werkkerrein van de WTO behoren. Wij zijn de mening toegedaan dat wat dit betreft unilaterale handelsmaatregelen moeten worden vermeden. Een gedachtenwisseling in de WTO, waarbij onder meer ook rekening zou worden gehouden met de werkzaamheden van andere internationale organisaties op dit gebied, zou de aandacht vestigen op de inspanningen die worden gedaan om de arbeidsnormen te verbeteren als integraal onderdeel van een strategie ter bevordering van de economische groei en de handel. Zij zal ook de vrees wegnemen dat lage arbeidsnormen bevorderlijk zijn voor de handel.

Nauwere betrekkingen tussen de nationale en regionale instellingen die zich bezighouden met onderzoek naar de arbeidsomstandigheden zou eveneens kunnen bijdragen tot een niet-polariserende discussie op dit gebied.

Noorwegen is de mening toegedaan dat een strategie van niet-polariserende dialoog waaraan alle betrokken partijen deelnemen en waarbij rekening wordt gehouden met alle middelen die kunnen worden ingezet om steun te verlenen aan de nationale inspanningen om de arbeidsnormen geleidelijk te verbeteren de meeste kansen bieden om deze normen ook wereldwijd te verbeteren en de levensstandaard van de betrokken volkeren te verhogen. De WTO van zijn kant dient te onderzoeken op welke wijze het multilaterale handelssysteem deze doelstellingen kan helpen bereiken.

f) Verbetering van de concurrentiepositie

Beleid op het gebied van handel en economie kan niet zorgen voor verkoopbare produkten van de gevraagde kwaliteit, die door het bedrijfsleven moeten worden ontwikkeld en op de wereldmarkt moeten worden afgezet op het goede moment en tegen de juiste prijs. Wat de sociale kosten betreft, is de vrees voor het zogenaamde „sociale dumping” misplaatst als deze voortkomt uit de veronderstelling dat het niveau van sociale bescherming in bepaalde landen kunstmatig laag wordt gehouden om concurrentievoordeel te behalen. Deze voorstelling van zaken, met geïndustrialiseerde landen met hoge lonen en ontwikkelingslanden met lage lonen, is te eenvoudig. Het is misleidend alleen te kijken naar verschillen in

arbeidsloon. Het is waar dat moderne technologie veel sneller en gemakkelijker verspreid wordt naar verschillende delen van de wereld dan in het verleden. Lagere opleiding, een lager niveau van vaardigheden, een lagere investeringsquote, en een tekortschietende infrastructuur kunnen echter een eventueel uit lagere lonen te behalen voordeel teniet doen.

Hiermee is niet gezegd dat de Gemeenschap geen moeilijkheden ondervindt bij het concurreren met landen met een overschot op de arbeidsmarkt. De Europese concurrentiepositie daalt echter niet in de eerste plaats als gevolg van de internationale verschillen in sociale kosten in bepaalde sectoren, maar omdat wij in Europa zelf te kampen hebben met structurele tekortkomingen. In ontwikkelingslanden wordt een uitgebreidere sociale bescherming gaandeweg een algemeen aanvaard politiek doel, naarmate het nationaal inkomen toeneemt tot een niveau waarop deze doelstelling haalbaar wordt. Op de lange termijn bestaat de oplossing voor een belangrijk deel uit hulp aan deze landen bij het scheppen van de voorwaarden voor de ontwikkeling van de binnenlandse vraag en voor een stijging van de levensstandaard.

Het streven naar een betere concurrentiepositie via handelspolitiek en ander beleid houdt niet in dat de sociale bescherming wordt verminderd of elders wordt genegeerd. Wij zijn met recht trots op ons stelsel van sociale bescherming, dat zich met de beste stelsels ter wereld kan meten, en blijven ons terecht inspannen om waar nodig normen voor sociale bescherming voor geheel Europa in te stellen.

De Gemeenschap en haar Lid-Staten mogen elke kans aangrijpen om de betrokken landen te wijzen op de noodzaak hun eigen wetten te wijzigen. Wij kunnen dit aanmoedigen door positieve maatregelen, bij voorbeeld door zo nodig juridisch advies te verstrekken of door technische samenwerking. Dit zijn rechtmatige doelstellingen van ontwikkelingshulp en economische samenwerking. Handelsbeleid is echter geen instrument voor de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Terecht maken wij bezwaar tegen unilaterale actie van anderen die Europa hun beleidsopvattingen willen opleggen. De voor multilaterale regels verantwoordelijke internationale organisaties moeten zelf beoordelen in hoeverre de Gemeenschap zich houdt aan deze regels. Dit principe geldt ook bij het beoordelen van de mate waarin anderen zich daaraan houden.

Op drie fronten moet actie worden ondernomen:

- betere informatie bij de huidige discussie in de Gemeenschap over sociale dumping; uitleggen waarom de Gemeenschap streeft naar multilaterale regelgeving, en niet toestaat dat individuele landen zich opstellen als eenzijdige beoordelaar van de wetgeving van andere landen of van de mate waarin anderen zich houden aan internationale overeenkomsten;
- de ontwikkeling van een positief economisch samenwerkingsbeleid van de Gemeenschap ter verbetering van sociale normen in de gehele wereld, echter zonder unilaterale handelsdiscriminatie als middel hiertoe te gebruiken;
- voorbereiding van de discussie die na de Uruguay-ronde nodig zal zijn, in de Internationale Arbeidsorganisatie en elders, over de beste manier om ervoor te zorgen dat men zich beter houdt aan de huidige en toekomstige overeenkomsten op het gebied van sociaal beleid.

Bijlage III

Conferentie van de Verenigde Naties over Handel en Werkgelegenheid - Havana, april 1948 - artikel 7, blz. 7

Billijke arbeidsnormen

1. *De Lid-Staten erkennen dat maatregelen in verband met de werkgelegenheid ten volle rekening dienen te houden met de rechten die werknemers ontleen aan intergouvernementele verklaringen, verdragen en overeenkomsten. Zij erkennen dat alle landen belang hebben bij de totstandbrenging en de handhaving van billijke, aan de produktiviteit gerelateerde arbeidsnormen, en derhalve, voor zover de produktiviteit dit toelaat, bij een verbetering van de lonen en de arbeidsomstandigheden. De leden erkennen dat onbillijke arbeidsomstandigheden, in het bijzonder bij de vervaardiging van exportprodukten, moeilijkheden doen rijzen voor de internationale handel en dat elke Lid-Staat derhalve alle nodige en uitvoerbare maatregelen dient te nemen om dergelijke omstandigheden op zijn grondgebied te elimineren.*
2. *De Lid-Staten die tevens lid zijn van de internationale arbeidsorganisatie werken met deze organisatie samen bij de uitvoering van deze verbintenis.*
3. *Zij verbinden zich ertoe in alle met de arbeidsnormen verband houdende zaken die overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 94 of 95 aan de IAO kunnen worden voorgelegd, deze organisatie te raadplegen en daarmee samen te werken.*

ISSN 0254-1513

COM(96) 402 def.

DOCUMENTEN

NL

02 04 05 11

Catalogusnummer : CB-CO-96-416-NL-C

ISBN 92-78-07879-4

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg