



Brussel, 21.3.2013  
COM(2013) 152 final

2013/0085 (NLE)

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

**waarbij de lidstaten worden gemachtigd om in het belang van de Europese Unie het verdrag betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen (Verdrag nr. 189)**

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel zal de lidstaten in staat stellen Verdrag nr. 189 betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), hierna "Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel" of "het verdrag" genoemd, wettelijk te bekrachtigen.

Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel is aangenomen tijdens de 100e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie op 16 juni 2011 en zou in september 2013 in werking moeten treden. Het bevat wereldwijd geldende minimumvoorwaarden inzake arbeidsbescherming voor huispersoneel.

In december 2012 was Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel bekrachtigd door drie verdragsstaten van de ILO. Het behoort tot de ILO-verdragen die door de ILO als actueel worden beschouwd en daarom actief worden bevorderd.

De Europese Unie (EU) streeft naar de bevordering van behoorlijke arbeidsomstandigheden, zowel intern als in haar externe relaties. De arbeidsnormen zijn een kernelement van het begrip "behoorlijke arbeidsomstandigheden". De bekrachtiging van de ILO-verdragen door de lidstaten zendt aldus een belangrijk signaal uit wat de samenhang van het beleid van de Unie bij de verbetering van de arbeidsnormen wereldwijd betreft.

Voorts heeft de Commissie in het kader van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel<sup>1</sup> er bij alle lidstaten op aangedrongen alle internationale instrumenten, overeenkomsten en wettelijke verplichtingen te bekrachtigen die ertoe zullen bijdragen de mensenhandel op een meer doeltreffende, gecoördineerde en samenhangende wijze aan te pakken. Dit betreft ook Verdrag nr. 189 inzake huispersoneel.

De juridische hindernissen voor de bekrachtiging door de lidstaten moeten daarom op het niveau van de EU uit de weg worden geruimd voor Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel, waarvan de inhoud geen problemen schept in het licht van het bestaande *acquis* van de Unie.

De bepalingen van Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel moeten misbruik en uitbuiting van huispersoneel helpen tegengaan. In artikel 1 van het verdrag wordt een huisbediende gedefinieerd als een persoon die in dienstverband huishoudelijk werk verricht (in of voor een gezin of gezinnen). In het verdrag worden ILO-lidstaten verzocht maatregelen te nemen om geweld en kinderarbeid in de context van huishoudelijk werk te voorkomen. Artikel 3 is gericht op de bescherming van de arbeidsgerelateerde basisrechten van huispersoneel en vergt van alle verdragsstaten dat zij de in het verdrag aangegeven maatregelen nemen om de fundamentele arbeidsbeginselen en -rechten in acht te nemen, te bevorderen en in praktijk te brengen. De betreffende bepalingen schrijven de ILO-lidstaten met name voor om:

- een minimumleeftijd voor huispersoneel vast te stellen en voorzorgsmaatregelen te treffen voor huisbedienden van minder dan 18 jaar oud;
- misbruik en geweld te voorkomen;

---

<sup>1</sup> De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 van 19 juni 2012.

- billijke en behoorlijke arbeidsomstandigheden te garanderen;
- ervoor te zorgen dat werknemers uitvoerig worden geïnformeerd over hun arbeidsvoorwaarden;
- de aanwerving van migranten te reguleren en vrij verkeer van personen te garanderen;
- gelijke behandeling van huisbedienden en andere werknemers verplicht te stellen wat vergoedingen en andere voordelen betreft;
- een regeling uit te werken voor particuliere uitzendbureaus en
- te voorzien in een specifiek klachtenmechanisme.

Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel bestrijkt gebieden die reeds goeddeels worden bestreken door het Unierecht.

Er worden aspecten behandeld die verband houden met het sociale beleid, op welk gebied de EU-wetgeving voorziet in minimumvoorwaarden inzake veiligheid en gezondheid op de werkplek, bescherming van jongeren op het werk, moederschapsbescherming, de schriftelijke verklaring, de arbeidstijd, door immigranten verricht werk en uitzendarbeid<sup>2</sup>.

Ook aspecten van anti-discriminatiebeleid komen in het verdrag aan bod; op dit gebied voorziet het Unierecht in minimumvoorwaarden wat betreft gelijke behandeling in arbeid en beroep, gelijkheid van mannen en vrouwen, en moederschapsbescherming<sup>3</sup>.

Voorts bestrijkt het verdrag aspecten m.b.t. justitiële samenwerking in strafzaken en op het gebied van asiel en immigratie; op dit gebied bevat de het Unierecht minimumvoorwaarden wat betreft bestrijding van mensenhandel en de bestraffing van werkgevers<sup>4</sup>.

Bovendien gaat het in artikel 8 van het verdrag betreffende huispersoneel over de bescherming van arbeidsmigranten die als huispersoneel werken, waarbij sommige aspecten gelinkt kunnen worden aan het vrije verkeer van werknemers krachtens het Unierecht<sup>5</sup>.

## **2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING**

Niet van toepassing.

## **3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL**

Overeenkomstig de regels inzake de externe bevoegdheden die door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn uitgewerkt<sup>6</sup>, en meer specifiek betreffende de sluiting en de

<sup>2</sup> Richtlijn 89/391/EEG, Richtlijn 94/33/EEG, Richtlijn 91/533/EEG, Richtlijn 2003/88/EG, Richtlijn 2011/98/EU, Richtlijn 2008/104/EG.

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/78/EG, Richtlijn 2000/43/EG, Richtlijn 2006/54/EG, Richtlijn 92/85/EEG.

<sup>4</sup> Richtlijn 2011/36/EG en Richtlijn 2009/52/EG.

<sup>5</sup> Artikel 45 VWEU, Verordening nr. 492/2011.

<sup>6</sup> AETR-arrest van het EHvJ, zaak 22/70 van 31 maart 1971, Jurispr. 1971, 263; zie ook artikel 3(2) VWEU dat deze beginselen codificeert.

bekrachtiging van een ILO-verdrag<sup>7</sup>, mogen de lidstaten geen autonoom besluit nemen over de bekrachtiging van een verdrag zonder de voorafgaande toestemming van de Raad, wanneer delen van het verdrag onder de bevoegdheid van de Unie vallen.

De Europese Unie op zich kan ook geen ILO-verdragen bekrachtigen, omdat slechts staten verdragsluitende partijen kunnen zijn.

Als het onderwerp van een overeenkomst of contract deels onder de bevoegdheid van de Unie en deels onder die van de lidstaten valt, moeten de instellingen van de Unie en de lidstaten daarom alle nodige maatregelen nemen om het best te kunnen zorgen voor de samenwerking bij de bekrachtiging van het verdrag en de nakoming van de verplichtingen die uit dat verdrag voortvloeien<sup>8</sup>.

Bij drie ILO-verdragen die het laatste decennium zijn aangenomen en waarvan delen onder de bevoegdheid van de Unie vallen heeft de Raad de lidstaten gemachtigd om in het belang van de Unie de delen te ratificeren die onder de bevoegdheid van de Unie vallen<sup>9</sup>. De Commissie heeft ook een voorstel voor een dergelijk besluit van de Raad inzake Verdrag nr. 170 betreffende chemische stoffen<sup>10</sup> goedgekeurd.

Met name Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel betreft verschillende aspecten van het sociale beleid en gebieden van discriminatiebestrijding, justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en immigratie die reeds goeddeels worden bestreken door het Unierecht, zodat een soeverein extern optreden van de lidstaten niet langer mogelijk is<sup>11</sup>. Artikel 153 VWEU is de belangrijkste rechtsgrond voor de betreffende EU-wetgeving, die in de meeste gevallen gedetailleerder is dan de algemene beginselen die in Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel zijn vastgelegd. Er is geen sprake van tegenstrijdigheid tussen de in het verdrag vastgelegde algemene beginselen en de EU-wetgeving, en de bepalingen van het verdrag zijn niet onverenigbaar met de minimumvereisten die door het communautaire acquis op deze gebieden worden gesteld.

Ingevolge artikel 19, lid 8, van het statuut van de ILO bevat het verdrag minimumnormen, wat betekent dat de nationale uitvoeringswetgeving kan voorzien in hogere normen dan die van het verdrag.

De aanpak vertoont geen gebrek aan samenhang tussen de voorschriften inzake bescherming en gelijke behandeling van werknemers van het verdrag en de minimumeisen van het acquis

---

<sup>7</sup> Advies 2/91 van het EHvJ van 19 maart 1993 inzake Verdrag nr. 170 betreffende chemische stoffen, Jurispr. 1993-I, bladzijde 1061.

<sup>8</sup> Advies 2/91 van het EHvJ (ibid), punten 36 tot en met 38.

<sup>9</sup> Het laatste decennium zijn twee beschikkingen en een besluit van de Raad vastgesteld die de lidstaten machtigen om ILO-verdragen te bekrachtigen: de Beschikking van de Raad van 14 april 2005 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Gemeenschap het Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de identiteitsbewijzen van zeevarenden te bekrachtigen (Verdrag nr. 185), PB L 136/1 van 30.5.2005; de Beschikking van de Raad van 7 juni 2007 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Gemeenschap het Verdrag van 2006 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende maritieme arbeid te bekrachtigen (PB L 161/63 van 22.6.2007); en het Besluit van de Raad van 7 juni 2010 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Unie het Verdrag inzake arbeid in de visserij van de Internationale Arbeidsorganisatie van 2007 te bekrachtigen (Verdrag nr. 188), PB 145/12 van 11.6.2010.

<sup>10</sup> COM(2012) 677 van 20.11.2012.

<sup>11</sup> Advies 2/91 van het EHvJ, punten 25 en 26.

van de Unie op dit gebied. Dat betekent dat de maatregelen van de Unie stringenter kunnen zijn dan de ILO-normen en vice versa<sup>12</sup>.

Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel bevat een artikel ter bescherming van arbeidsmigranten die als huispersoneel werken (artikel 8), dat mogelijk interfereert met het vrije verkeer van werknemers - een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt<sup>13</sup>. Hoe dan ook is het verdrag niet in eerste instantie gericht op het reguleren van een kwestie die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. Bovendien wordt in lid 2 van artikel 8 van het verdrag gesteld dat de vereiste dat migranten die huishoudelijk werk willen verrichten, een schriftelijk arbeidsaanbod moeten hebben gekregen vooraleer zij de nationale grenzen overschrijden, niet van toepassing is op regionale economische integratiezones. Deze vrijwaringsclausule zorgt ervoor dat er geen sprake is van onverenigbaarheid tussen het verdrag en het communautaire *acquis* inzake het vrije verkeer van werknemers krachtens artikel 45 VWEU en Verordening nr. 492/2011. De bepalingen van het verdrag zijn bijgevolg niet onverenigbaar met het communautaire *acquis*.

Het doel van dit voorstel is daarom de lidstaten te machtigen om in het belang van de Unie die delen van Verdrag nr. 189 betreffende huispersoneel te bekrachtigen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 218, lid 6, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat van overeenkomstige toepassing is, in samenhang met artikel 153 VWEU, dat de belangrijkste rechtsgrondslag vormt voor de wetgeving van de Unie betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving op het gebied van de bescherming en verbetering van de arbeidsvoorwaarden van werknemers.

---

<sup>12</sup> Advies 2/91 van het EHvJ, punt 18.

<sup>13</sup> Artikel 45 VWEU, Verordening nr. 492/2011.

Voorstel voor een

## BESLUIT VAN DE RAAD

**waarbij de lidstaten worden gemachtigd om in het belang van de Europese Unie het verdrag betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen (Verdrag nr. 189)**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 153 in samenhang met artikel 218, lid 6, onder a), v), en artikel 218, lid 8, eerste alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring door het Europees Parlement<sup>14</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bevorderen de bekrachtiging van de internationale arbeidsverdragen die door de Internationale Arbeidsorganisatie als actueel worden beschouwd, als bijdrage tot de inspanningen van de Europese Unie om behoorlijke arbeidsomstandigheden voor alle werknemers binnen en buiten de Unie te bevorderen, waarvan de bescherming en verbetering van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers een belangrijk aspect is.
- (2) De meeste voorschriften van Verdrag nr. 189 betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), hierna "het verdrag", worden grotendeels bestreken door het *acquis* van de Unie op het gebied van sociaal beleid<sup>15</sup>, bestrijding van discriminatie<sup>16</sup>, justitiële samenwerking in strafzaken<sup>17</sup> en asiel en immigratie<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> PB C[...] van [...], blz.[...].

<sup>15</sup> Met inbegrip van Kaderrichtlijn 89/391/EEG over veiligheid en gezondheid, Richtlijn 94/33/EG betreffende jongeren op het werk, Richtlijn 92/85/EEG betreffende de bescherming van het moederschap, Richtlijn 91/533/EEG betreffende de schriftelijke verklaring, Richtlijn 2003/88/EG betreffende werktijden, en Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid.

<sup>16</sup> Met inbegrip van Richtlijn 2000/78/EG betreffende gelijke behandeling in arbeid, Richtlijn 2006/54/EG betreffende gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid, en Richtlijn 92/85/EEG betreffende moederschapsbescherming.

<sup>17</sup> Met inbegrip van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.

<sup>18</sup> Met inbegrip van Richtlijn 2009/52/EG betreffende sancties tegen werkgevers en Richtlijn 2011/98/EU betreffende een enkele aanvraagprocedure.

- (3) De bepalingen van het verdrag inzake bescherming van arbeidsmigranten die als huispersoneel werken, hebben mogelijk gevolgen voor het vrije verkeer van werknemers - een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt<sup>19</sup>.
- (4) Als gevolg daarvan vallen delen van het verdrag onder de bevoegdheid van de Unie en kunnen de lidstaten niet buiten het kader van de instellingen van de Unie in verband met die delen verplichtingen op zich nemen<sup>20</sup>.
- (5) De Europese Unie kan het verdrag niet bekrachtigen, omdat alleen staten partij bij het verdrag kunnen zijn.
- (6) In deze situatie moeten de lidstaten en de instellingen van de Unie samenwerken met het oog op de bekrachtiging van het verdrag.
- (7) De Raad moet daarom de lidstaten die gebonden zijn door de wetgeving van de Unie betreffende minimumeisen inzake arbeidsvoorwaarden machtigen om het verdrag in het belang van de Europese Unie te bekrachtigen.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 1*

De lidstaten worden gemachtigd om voor de delen die vallen onder de door de verdragen aan de Unie toegekende bevoegdheid, het verdrag betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie (Verdrag nr. 189) te bekrachtigen.

*Artikel 2*

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*

---

<sup>19</sup> Artikel 45 VWEU, Verordening nr. 492/2011.

<sup>20</sup> Advies 2/91 van het Europees Hof van Justitie van 19 maart 1993, Jurispr. 1993-I, bladzijde 1061, punt 26.