

Vergaderjaar 1999–2000

27 100 (R 1654)

Goedkeuring van het op 17 juni 1999 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Verdrag nr. 182 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenentachtigste zitting)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I VERDRAG

1. Algemeen

Op 17 juni 1999 is in Genève het Verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Verdrag nr. 182, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenentachtigste zitting) met algemene stemmen door de Internationale Arbeidsconferentie aangenomen.

Tijdens de tweehonderdvijfenzestigste zitting van de Raad van Beheer van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in maart 1996 werd besloten het onderwerp kinderarbeid te agenderen voor de zesentachtigste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie van juni 1998. Het uitgangspunt van agendering was de totstandkoming van nieuwe instrumenten (conventie en/of aanbeveling). Reden hiervoor was dat de laatste jaren de belangstelling voor de bestrijding van kinderarbeid wereldwijd enorm is toegenomen. Zoals ook geconcludeerd is tijdens de – door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IAO georganiseerde – Amsterdam Child Labour Conference van februari 1997, bestaat er wereldwijd behoefte aan instrumenten die een expliciet verbod opleggen op bepaalde vormen van kinderarbeid. Daarnaast dienen deze instrumenten nadruk te leggen op effectieve naleving en toezicht op het verbod, en tegelijkertijd een prioriteit aan te geven in de strijd tegen kinderarbeid, namelijk de onmiddellijke bestrijding van de ergste vormen ervan. Er bestaat, afgezien van het hierna vermelde Verdrag nr. 138, nog geen IAO-verdrag gericht op de bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid.

De politieke betekenis van dit verdrag, en de bestrijding van kinderarbeid in algemene zin, neemt nog steeds toe. Dit komt mede door de totstandkoming van de Verklaring inzake Fundamentele Arbeidsprincipes en Rechten en het daarbij behorende «follow-up» mechanisme tijdens de zesentachtigste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie in juni 1998. Het is de bedoeling dat dit verdrag gaat behoren tot de fundamentele arbeidsnormen van de IAO.

Het uiteindelijke doel blijft dat alle vormen van kinderarbeid die verboden zijn ingevolge het Verdrag betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces, 1973 (Verdrag nr. 138, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar achtenvijftigste zitting; Genève, 26 juni 1973; Trb. 1974, 71), waarin een leeftijdsgrens van 15 jaar is neergelegd, uitgebannen worden en dat derhalve Verdrag nr. 138 volledig van kracht blijft en niets aan waarde verliest. Verdrag nr. 138 is in 1976 door het Koninkrijk voor Nederland bekrachtigd en op 14 september 1977 voor Nederland in werking getreden; voor Aruba geldt het sinds 18 februari 1986. Het onderhavige Verdrag nr. 182 inzake de ergste vormen van kinderarbeid is complementair aan Verdrag nr. 138. De complementariteit is, naast de politieke betekenis van het nieuwe verdrag, gelegen in de expliciete nadruk op naleving- en implementatieverplichtingen en de expliciete prioriteitstelling bij de onmiddellijke uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid.

Wezenlijk is dat in dit verdrag een rechtstreekse koppeling wordt gelegd tussen een verbod op de ergste vormen van kinderarbeid en het tegelijkertijd bieden van adequate alternatieven aan de kinderen en hun families, zoals onderwijs, sociale integratie en rehabilitatie. Een ander belangrijk punt is dat onderwijs duidelijk als zowel preventieve als curatieve maatregel wordt ingezet in de strijd tegen (de ergste vormen van) kinderarbeid.

Het belangrijkste uitgangspunt van de onderhandelingen over de kinderarbeidinstrumenten voor alle betrokken partijen was het voorschrijven van maatregelen voor een verbod en de onmiddellijke actie voor uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid in een verdrag dat door zoveel mogelijk landen bekrachtigd kan worden. Dit doel is bereikt. Van alle kanten worden signalen opgevangen, die op grootschalige bekrachtiging van dit verdrag duiden.

De Nederlandse delegatie trad bij de onderhandelingen in de IAO op als coördinator en woordvoerder van IMEC (Industrialised Market Economy Countries), de zogenaamde Westerse groep. Toepasbaarheid en bekrachtiging van dit verdrag op zo groot mogelijke schaal waren de uitgangspunten bij de Nederlandse standpuntbepaling.

2. De bepalingen van het verdrag tegen de achtergrond van de nationale situatie

Artikel 1 – Hoofdverplichting van het verdrag

Dit artikel bevat de belangrijkste verplichting van het verdrag, te weten de verplichting voor de verdragsluitende staten om onverwijld doeltreffende maatregelen te nemen, strekkende tot een verbod van, en de uitbanning van, de ergste vormen van kinderarbeid. In de volgende artikelen wordt nader uitgewerkt wat onder de uitdrukking «de ergste vormen van kinderarbeid» moet worden begrepen. In de toelichting op die artikelen zal nader worden ingegaan op de maatregelen die in Nederland zijn en worden genomen op het door artikel 1 bestreken terrein.

Artikel 2 – Definitie begrip «kind»

In artikel 2 van het verdrag wordt het begrip «kind» ten aanzien van dit verdrag gedefinieerd als «alle personen onder de leeftijd van achttien jaar».

In de Nederlandse wet- en regelgeving worden ter aanduiding van personen onder de 18 jaar verschillende begrippen gehanteerd, zoals de begrippen «minderjarige», «kind», «jeugdige personen» en «jeugdige werknemer» al dan niet vergezeld van een aanduiding van de leeftijd van die personen. Deze termen zijn verschillend gedefinieerd. Op grond van artikel 233 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek worden als minderjarig

beschouwd personen die de leeftijd van 18 jaar niet hebben bereikt en niet gehuwd of geregistreerd zijn (geweest) of op grond van de wet meerderjarig zijn verklaard. In de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is een jeugdige werknemer elke werknemer jonger dan 18 jaar. In de Arbeidstijdenwet (ATW) wordt onderscheid gemaakt tussen een kind (een persoon beneden de 16 jaar) en een jeugdige werknemer (een persoon van 16 of 17 jaar). Dit gebruik van verschillende termen naast elkaar ter aanduiding van (categorieën van) personen onder de 18 jaar staat niet in de weg aan een effectieve implementatie van het verdrag. Artikel 2 van het verdrag geeft enkel de personele werkingssfeer van de verdragsbepalingen weer waarin het begrip «kind» wordt gehanteerd. Hoe de Nederlandse wet- en regelgeving zich in materieel opzicht verhoudt tot die verdragsverplichtingen is ten aanzien van de verdragsbepalingen afzonderlijk toegelicht.

Artikel 3 – Definitie begrip «de ergste vormen van kinderarbeid»

In artikel 3 van het verdrag wordt de reikwijdte van het begrip «de ergste vormen van kinderarbeid» ten aanzien van dit verdrag vastgesteld.

Artikel 3, onderdeel a, omvat alle vormen van slavernij of praktijken die met slavernij gelijk moeten worden gesteld, zoals de verkoop van en handel in kinderen, schuldhorigheid, lijfeigenschap en dwangarbeid, waaronder gedwongen of verplichte rekrutering van kinderen voor gebruik in gewapende conflicten.

Slavernij en slavenhandel komen in Nederland feitelijk niet meer voor, en zijn ook verboden op grond van diverse bepalingen van titel XVIII (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid) van Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht. Wat betreft de rekrutering voor gebruik in gewapende conflicten is de situatie in Nederland als volgt. In Nederland mogen jongeren vanaf 17 jaar vrijwillig in militaire dienst treden. Na indiensttreding volgt eerst de algemene militaire opleiding (AMO), welke zes maanden duurt. Hoewel zij daarna volledig inzetbaar zijn, mogen jongeren pas vanaf 18 jaar worden uitgezonden naar conflictgebieden of worden ingezet ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties. In de praktijk treedt men echter pas enige maanden na het bereiken van de leeftijd van 17 jaar in dienst, waardoor het einde van de opleiding meestal aansluit bij de minimumleeftijd van 18 jaar voor inzet in crisisbeheersingsoperaties. Van gedwongen of verplichte rekrutering van jongeren is in Nederland geen sprake.

Artikel 3, onderdeel b, gaat over het verbod op het gebruik, aanwerven of aanbieden van kinderen voor prostitutie, de vervaardiging van pornografie, of pornografische optredens.

In geval van bekrachtiging van het verdrag is aanvullende strafwetgeving noodzakelijk ter bestrijding van deze vormen van commerciële seksuele exploitatie van kinderen.

Het gebruik, aanwerven of aanbieden van een kind voor prostitutie (het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling) valt thans onder het bereik van de artikelen 250 (koppelarij), 250bis (bordeelverbod), 250ter (mensenhandel) en 432, onderdeel 3° (souteneurs) van het Wetboek van Strafrecht (Sr.). Exploitatie van prostitutie door minderjarigen is uitdrukkelijk strafbaar gesteld in de wet van 28 oktober 1999 inzake opheffing algemeen bordeelverbod (Stb. 464).

Het gebruik, aanwerven of aanbieden van een minderjarige voor de productie van kinderpornografie valt thans onder het bereik van artikel 240b Sr., voor zover het gaat om een minderjarige onder de 16. Artikel 240b zal worden uitgebreid tot strafbaarstelling van deze handelingen ten aanzien van 16- en 17-jarigen.

Het exploiteren van kinderen voor pornografische optredens is niet als een zedenmisdrijf strafbaar gesteld, indien bij het seksuele optreden van het kind niet een ander is betrokken dan wel van het optreden geen

kinderporno wordt gemaakt. Daarom zal de totstandkoming van wetgeving worden bevorderd waarin (de exploitatie van) seksueel misbruik waarbij uitsluitend het kind seksuele handelingen pleegt, strafbaar wordt gesteld (zie ook de kabinetsnota Bestrijding misbruik van en seksueel geweld tegen kinderen, kamerstukken II 1998/99, 26 690, nr. 2). Inmiddels wordt bij het Ministerie van Justitie de voorbereiding van deze wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht ter hand genomen. Er zij op gewezen dat het onderhavige verdrag niet kan worden bekrachtigd vóórdat vaststaat dat de hierbedoelde wetswijziging van kracht is op het moment dat het verdrag voor Nederland in werking zal treden. Dit vloeit voort uit het feit dat alleen op deze wijze kan worden verzekerd dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming is met de verplichtingen op grond van het onderhavige verdrag op het moment dat dit verdrag voor Nederland in werking treedt.

Artikel 3, onderdeel c, noemt het gebruik, aanwerven of aanbieden van een kind voor illegale activiteiten, in het bijzonder voor de produktie en handel in drugs zoals omschreven in de relevante internationale verdragen. De verplichting tot het verbieden en het nemen van onmiddellijke actie tot uitbanning van deze vormen van kinderarbeid leidt niet tot nadere strafwetgeving. Het gebruik maken of het inzetten van kinderen voor het plegen van strafbare feiten is reeds strafbaar, omdat de pleger van deze vorm van kindermisbruik kan worden aangemerkt als pleger van of als deelnemer aan die strafbare feiten. De strafrechter kan bij de straftoemeting rekening houden met de omstandigheid dat kinderen zijn misbruikt voor het plegen van die feiten.

Artikel 3, onderdeel d, betreft werk dat vanwege zijn aard of door de omstandigheden waaronder het wordt verricht, naar alle waarschijnlijkheid de gezondheid, veiligheid of zeden van kinderen schade berokkent. De Nederlandse situatie zal nader worden toegelicht onder artikel 4.

Artikel 4 – Voor de gezondheid, veiligheid of zeden schadelijk werk

Artikel 4, eerste lid, verplicht tot het nader vaststellen van de soorten werk die onder artikel 3, onderdeel d, vallen in wet- of regelgeving of door het bevoegd gezag, na raadpleging van de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties en rekening houdend met relevante internationale normen, in het bijzonder de paragrafen 3 en 4 van de bij dit verdrag behorende aanbeveling.

Artikel 4, tweede lid, verplicht het bevoegd gezag om na raadpleging van de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties vast te stellen waar de opgesomde soorten werk voorkomen. Blijkens het commentaar van het Internationaal Arbeidsbureau op de ontwerp-tekst van het tweede lid van artikel 4 gaat het erom dat wordt vastgesteld waar (in welke sector of welke soort bedrijven) de bedoelde soorten werk daadwerkelijk door kinderen worden verricht zodat de desbetreffende staat de vereiste, doelgerichte maatregelen kan nemen.

Artikel 4, derde lid, bepaalt dat de lijst met soorten werk, als vastgesteld op grond van het eerste lid, periodiek wordt geëvalueerd en zo nodig, in overleg met betrokken werknemers en werkgeversorganisaties, wordt aangepast.

Bij het bepalen van wat gevaarlijk werk is bestaat een zekere beoordelingsvrijheid voor de Verdragssluitende landen. Er wordt ruimte gelaten voor nationale besluitvorming.

In de Nederlandse wet- en regelgeving is de onderhavige materie geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en het daarop gebaseerde Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit), de Arbeidstijdenwet (hierna: ATW) en de daarop gebaseerde Nadere regeling kinderarbeid en het Bestrijdingsmiddelenbesluit. Deze wet- en regelgeving ten aanzien van arbeid door kinderen en jeugdigen is zodanig vormgegeven dat werkzaamheden die gevaarlijk zijn voor kinderen of jeugdigen niet zijn toegestaan.

Ingevolge de ATW is arbeid voor kinderen beneden de 16 jaar in beginsel verboden. Binnen het kader van de wet zijn wel enkele mogelijkheden voor kinderen van 13 tot en met 15 jaar om – onder strikte voorwaarden – te werken. Kinderen van 13 en 14 jaar mogen niet-industriële hulparbeid van lichte aard verrichten en kinderen van 15 jaar niet-industriële arbeid van lichte aard. Daarnaast maakt de ATW een uitzondering op het verbod op kinderarbeid wanneer het gaat om arbeid in het kader van een alternatieve sanctie. Dit is toegestaan voor kinderen vanaf 12 jaar. Als algemene voorwaarde hierbij geldt dat te allen tijde de veiligheid van het kind niet in gevaar mag komen en de arbeid geen nadelige invloed mag uitoefenen op de lichamelijke of geestelijke ontwikkeling van het kind (artikel 3:5, tweede lid ATW). In beleidsregels (Stcrt. 125, 5 juli 1999) is een verduidelijking gegeven van wat verstaan wordt onder niet-industriële (hulp)arbeid van lichte aard.

Het Arbobesluit kent een aantal absolute verboden ten aanzien van bepaalde werkzaamheden door jeugdigen (onder de 18 jaar). Voorts mogen werkzaamheden waaraan een verhoogd risico is verboden door 16- en 17-jarigen uitsluitend onder deskundig toezicht worden verricht. Wanneer deskundig toezicht niet zodanig kan worden georganiseerd dat gevaren worden voorkomen, dan mogen deze werkzaamheden niet worden verricht door deze werknemers.

De in genoemde wet- en regelgeving opgenomen soorten werk, die vanwege hun aard of door de omstandigheden waaronder ze worden verricht geacht worden schadelijk te zijn voor de lichamelijke of geestelijke gezondheid of de veiligheid van kinderen en daarom niet of slechts onder bepaalde voorwaarden door werknemers beneden de 18 jaar mogen worden verricht, zijn de volgende.

Verboden werkzaamheden

- arbeid met of in de onmiddellijke nabijheid van gevaarlijke stoffen en biologische agentia (art. 4.105 Arbobesluit)
- duikarbeid, caissonarbeid of andere arbeid onder overdruk (art. 6.27, eerste lid, Arbobesluit)
- arbeid met toestellen die schadelijke niet-ioniserende elektromagnetische straling kunnen uitzenden (art. 6.27, tweede lid, Arbobesluit)
- arbeid waarbij men wordt blootgesteld aan een equivalent geluidsniveau van 90 dB(a) of hoger (art. 6.27, derde lid, Arbobesluit)
- arbeid waarbij men blootgesteld wordt aan schadelijke trillingen (art. 6.27, vierde lid, Arbobesluit)
- arbeid, bestaande uit het afleveren van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen (art. 3 Bestrijdingsmiddelenbesluit)
- arbeid, bestaande uit het vervoer van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen (art. 4 Bestrijdingsmiddelenbesluit; geldt voor kinderen beneden de leeftijd van 16 jaar)
- arbeid, bestaande uit het gebruiken van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen (art. 5, eerste lid, Bestrijdingsmiddelenbesluit)
- arbeid, bestaande uit het gebruiken van andere bestrijdingsmiddelen (art. 5, tweede lid, Bestrijdingsmiddelenbesluit; geldt voor kinderen beneden de leeftijd van 16 jaar)
- elke arbeid voor kinderen beneden de leeftijd van 12 jaar; kinderen

- vanaf 12 jaar mogen enkele soorten arbeid verrichten, voor zover deze arbeid niet wordt verricht gedurende de schooltijd, zoals arbeid in het kader van een alternatieve sanctie, lichte niet-industriële arbeid, lichte arbeid naast en in samenhang met onderwijs, het bezorgen van ochtendkranten (art. 3:2 ATW)
- voor kinderen vanaf 12 jaar, elke arbeid waarin in de Arbeidsomstandighedenwet voor 16- en 17-jarigen bijzondere vereisten (zie onder «Werkzaamheden onder bijzonder regime») zijn gesteld (art. 12.1 Nadere regeling kinderarbeid)

Werkzaamheden onder bijzonder regime

16- en 17-jarigen mogen bepaalde soorten arbeid slechts verrichten, als het deskundig toezicht op de werkzaamheden zodanig is ingericht, dat de aan die werkzaamheden verbonden gevaren kunnen worden voorkomen (art. 1.37 Arbobesluit)

- arbeid waarbij gevaar voor instorting bestaat (art. 3.46 Arbobesluit)
- arbeid aan, met of in de directe nabijheid van hoogspanningsinstallaties (art. 3.46 Arbobesluit)
- arbeid met of in de nabijheid van ontplofbare, bijtende of irriterende stoffen, stoffen die kunnen leiden tot onherstelbare effecten en gassen (art. 4.106 Arbobesluit)
- arbeid, bestaande uit het besturen van trekkers en het aanof afkoppelen van aanhangwagens of werktuigen (art. 7.39 Arbobesluit; ingevolge art. 9.36 Arbobesluit is voor deze werkzaamheden op de openbare weg voorts een certificaat van vakbekwaamheid vereist)
- arbeid met wilde, giftige of andere dieren die gevaar opleveren (art. 7.39 Arbobesluit)
- arbeid, gericht op het industrieel slachten van dieren (art. 7.39 Arbobesluit)
- monotone arbeid op basis van stukloon en arbeid waarbij het tempo door een machine of lopende band wordt bepaald (art. 7.39 Arbobesluit)

De op grond van artikel 4, eerste lid, van het verdrag vast te stellen lijst van werkzaamheden in de zin van artikel 3, onderdeel d, van het verdrag, kan naar de mening van de regering het beste worden vormgegeven door middel van een verwijzing naar de bepalingen van deze wet- en regelgeving. Het commentaar van het Internationaal Arbeidsbureau op de ontwerp-tekst van het eerste lid van artikel 4 wijst op een dergelijke uitleg en toepassing van deze verdragsbepaling.

In verband met het tweede lid van artikel 4 kan het volgende worden gemeld. Gezien bovenstaande lijst met (verboden) gevaarlijke vormen van kinderarbeid, is het risico op het vóórkomen van werkzaamheden als bedoeld in artikel 3, onderdeel d, in de industrie en de land- en tuinbouw het grootst. Het verrichten van arbeid in een industriële omgeving is voor kinderen pertinent verboden. Geheel conform artikel 7, eerste lid, ziet de Arbeidsinspectie toe op de handhaving van dit verbod. Vanwege het karakter van de arbeid in de land- en tuinbouw werken daar relatief gezien veel kinderen. Het accent van de handhaving van de wet- en regelgeving omtrent kinderarbeid ligt dan ook onder meer op deze sector.

Aan artikel 4, derde lid, van het verdrag wordt als volgt voldaan. De Arbeidsinspectie is belast met het toezicht op en de handhaving van zowel de Arbowet als de ATW. De Arbeidsinspectie voert regelmatig inspectieprojecten uit die gericht zijn op het werken door kinderen en jeugdigen, bijvoorbeeld het jaarlijkse vakantiewerkproject, en de monitor jeugdige werknemers. Wanneer er uit inspectieprojecten van de Arbeidsinspectie, of door werkgevers- en werknemersorganisaties signalen komen waaruit

zou blijken dat de wetgeving niet voldoende duidelijkheid biedt en er daardoor gevaarlijke situaties voor kinderen en jeugdigen ontstaan, wordt dit nader onderzocht en zal zondig wet- en regelgeving worden aangepast. Bij wijziging van de wetgeving zullen de werkgevers- en werknemersorganisaties worden geconsulteerd.

Artikel 5 – Toezicht

Artikel 5 bepaalt dat elke lidstaat, na consultatie van de werknemers- en werkgeversorganisaties, geschikte mechanismen instelt of aanwijst om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de bepalingen die effect geven aan dit verdrag.

In Nederland is het toezicht op de naleving van de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet opgedragen aan de Arbeidsinspectie. In de vervoerssectoren zijn de Rijksverkeersinspectie, de Scheepvaartinspectie en de Luchtvaartinspectie (mede) belast met het toezicht. In de sector mijnbouw is Staatstoezicht op de Mijnen belast met het toezicht.

Artikel 6 – Actieprogramma's

Dit artikel stelt dat elke lidstaat actieprogramma's opstelt en implementeert om met voorrang de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen. Deze actieplannen zullen worden opgesteld en geïmplementeerd in consultatie met relevante overheidsinstellingen en werknemers- en werkgeversorganisaties, waarbij de gezichtspunten van andere betrokken groepen in voorkomend geval in overweging zullen worden genomen. Het verdrag vereist niet dat de verdragsstaat een actieprogramma als bedoeld in deze bepaling op het moment van bekrachtiging reeds heeft vastgesteld. Niettemin streeft de regering ernaar zo spoedig mogelijk een dergelijk actieprogramma gereed te hebben. Hiertoe zal binnen afzienbare tijd een bijeenkomst voor de sociale partners worden georganiseerd teneinde de inhoud van het op te stellen actieprogramma te bespreken. Daarnaast zal een bijeenkomst voor alle organisaties die zich met de bestrijding van kinderarbeid bezighouden worden georganiseerd. Reeds vermeld kan worden dat in het kader van de handhaving van de ATW en de Arbowet door de Arbeidsinspectie erop toe wordt gezien dat kinderen en jeugdigen geen arbeid verrichten die gevaarlijk is. Door de Arbeidsinspectie worden reeds regelmatig inspectieprojecten uitgevoerd die gericht zijn op het werken door kinderen en jeugdigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het jaarlijks vakantiewerkproject en het in 2000 te houden handhavingsproject onder werknemers beneden de 18 jaar.

Ook wordt een grootschalig voorlichtingsproject voor alle scholen opgesteld waarbij 12- tot 18-jarigen door middel van lespakketten worden geïnformeerd over de (on)mogelijkheden om te werken.

Vermelding verdient hier ook het in voorbereiding zijnde «Project Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen». Het ministerie van Justitie coördineert de opstelling van dit interdepartementale plan dat voortvloeit uit de afspraken die in 1996 in Stockholm zijn gemaakt op het «Wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen». Het Actieplan zal een beschrijving vormen en een overzicht geven van de benodigde acties ter voorkoming van commerciële seksuele exploitatie van kinderen. Het verschaft daarmee de basis voor eenheid van beleid en beleidsuitvoering primair op het niveau van de rijksoverheid, maar ook met betrokkenheid van lagere overheden en niet-gouvernementele instellingen.

Artikel 7 – Uitvoering en sanctionering

Krachtens artikel 7, eerste lid, zal elke lidstaat alle noodzakelijke maatregelen nemen om de effectieve implementatie en handhaving van de bepalingen van dit verdrag te verzekeren, inclusief de strafbaarstelling en de toepassing van strafsancities of, voorzover toepasselijk, andere sancties. Ingevolge het tweede lid, zal elke lidstaat bovendien – rekenschap gevend

aan het belang van onderwijs in het uitbannen van kinderarbeid – doeltreffende en tijdgebonden maatregelen nemen om a) te voorkomen dat kinderen in de ergste vormen van kinderarbeid terecht komen; b) directe bijstand te verlenen aan het onttrekken van kinderen aan de ergste vormen van kinderarbeid en voor hun resocialisatie en maatschappelijke integratie. Ook moet er c) toegang zijn tot gratis basisonderwijs en, waar mogelijk en toepasselijk, beroepsonderwijs voor alle kinderen die onttrokken zijn van de ergste vormen van kinderarbeid. Daarnaast moet vastgesteld worden d) welke kinderen tot risicogroepen behoren. Met deze kinderen moet in contact getreden worden. Bovendien e) moet rekening gehouden worden met de specifieke situatie van meisjes. Elke lidstaat zal, conform artikel 7, derde lid, de bevoegde autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor de implementatie van de bepalingen die effect geven aan dit verdrag.

Zowel in het Wetboek van Strafrecht, als de Arbeidstijdenwet en Arbeidsomstandighedenwet zijn bepalingen opgenomen die – zoals artikel 7, eerste lid, voorschrijft – de implementatie en handhaving van dit verdrag verzekeren. De ATW en de Arbowet worden strafrechtelijk gehandhaafd. De Arbowet wordt tevens bestuursrechtelijk gehandhaafd.

De implementatie van het tweede lid is als volgt verzekerd. Ter preventie van het terechtkomen van kinderen in de ergste vormen van kinderarbeid (a) dienen de met betrekking tot artikel 3 genoemde strafrechtelijke bepalingen alsmede de onder artikel 4 genoemde verboden wat betreft de door kinderen te verrichten werkzaamheden.

Wat betreft de op grond van sub-paragraaf b te nemen maatregelen kan worden gewezen op de mogelijkheid tot het geven van een bevel tot het staken van de arbeid in het kader van de handhaving van de ATW en de Arbowet, wanneer er door kinderen en jeugdige werknemers verboden dan wel gevaarlijk werk wordt verricht.

Wanneer wordt geconstateerd dat een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden geschaad kan de rechter een maatregel van kindbescherming opleggen, als ondertoezichtstelling en ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag overeenkomstig de afdelingen 4 en 5 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Indien blijkt dat een minderjarige niet onder gezag staat kan de rechter deze minderjarige onder voogdij plaatsen van een rechtspersoon. Binnen het kader van deze maatregelen wordt voorzien in toezicht op de minderjarige en begeleiding van de minderjarige en/of diens ouder(s) teneinde de bedreiging van voornoemde belangen of gezondheid van de minderjarige af te wenden. De maatregelen zijn er in beginsel op gericht de verhouding met de ouder(s) te herstellen. Indien het leeftijds- en ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzaken, is de begeleiding meer gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige. Met dit pakket van kindbeschermingsmaatregelen worden de mogelijkheden voor een aanvaardbare opvoedingssituatie en voor een evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid zo veel mogelijk gewaarborgd.

De toegang tot gratis basisonderwijs (c) is als volgt geregeld. Het volgen van basisonderwijs bestemd voor kinderen van 4 tot ongeveer 12 jaar is gratis, hoewel scholen een ouderbijdrage kunnen vragen. Deze bijdrage heeft een vrijwillig karakter en mag geen belemmering zijn voor de toelating van het kind. Het (voorbereidend) beroepsonderwijs is voor volledig leerplichtige kinderen eveneens, behoudens de aanschaf van lesmateriaal als schoolboeken en een mogelijke vrijwillige ouderbijdrage, gratis. De volledige leerplicht duurt tot aan het eind van het schooljaar waarin de

leerling de 16-jarige leeftijd heeft bereikt of ten minste 12 volledige schooljaren heeft voltooid. Op het moment dat de leerplicht eindigt begint de partiële leerplicht die een jaar duurt. Vanaf die leeftijd is lesgeld verschuldigd. De mogelijkheid bestaat dat (ouders van) leerlingen jonger dan 18 jaar in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de studiekosten.

Voor illegaal in ons land verblijvende kinderen geldt dat zij volledig onder de leerplicht vallen.

Ten aanzien van het vaststellen van de risicogroepen (d) en het rekening houden met de speciale situatie van meisjes (e) kan het volgende worden gemeld. De aandacht voor en de vaststelling van risicogroepen zijn essentieel voor een effectieve bestrijding van uitbuiting van kinderen. Op het punt van vroegtijdige signalering en onderkenning van risicojongeren is een adequaat en goed afgestemd lokaal netwerk van basisvoorzieningen van het grootste belang. Voorzieningen als consultatiebureaus, kinderopvang, GGD's, schoolartsen, onderwijs en sociaal-cultureel werk komen met nagenoeg alle jonge kinderen in een buurt in aanraking en kunnen een samenhangend beleid voeren, gericht op de signalering en onderkenning van de ergste vormen van kinderarbeid. Bijzondere aandacht gaat uit naar kinderprostitutie en kinderhandel, en naar de problematiek van de voor kinderhandel uiterst kwetsbare groep van veelal vrouwelijke alleenstaande minderjarige asielzoekers (zie ook de reeds genoemde kabinetsnota Bestrijding misbruik van en seksueel geweld tegen kinderen).

De Arbeidsinspectie is in Nederland de – in het derde lid bedoelde – bevoegde autoriteit op het gebied van het handhaven van de bepalingen rond gevaarlijk werk. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de handhaving van de strafbepalingen inzake de andere drie – in artikel 3 genoemde – categorieën ergste vormen van kinderarbeid, zoals slavernij, prostitutie/pornografie en het inzetten van kinderen in illegale activiteiten.

Artikel 8 – Internationale samenwerking of bijstand

In deze verdragsbepaling wordt gesteld dat leden passende stappen zullen nemen om elkaar te helpen de bepalingen van dit verdrag na te leven door middel van verbeterde internationale samenwerking en/of bijstand, waaronder steun voor economische en sociale ontwikkeling, armoedebestrijding en universeel onderwijs.

Deze bepaling strookt met het Nederlandse OS-beleid. De bepaling is in te passen in het landenbeleid voor de structurele bilaterale hulp dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voorstaat. Nederland heeft voor de jaren 1999–2003 jaarlijks f 10 000 000 extra voor de preventie en bestrijding van kinderarbeid uitgetrokken. Daarmee worden programma's in ontwikkelingslanden van de ILO/IPEC (International Programme for the Elimination of Child Labour) en van andere relevante internationale organisaties gefinancierd. Ook komt steun aan OS-landen bij de bekrachtiging van dit verdrag in aanmerking.

II AANBEVELING

Tegelijk met het verdrag is door de Internationale Arbeidsconferentie op 17 juni 1999 ook een Aanbeveling betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Aanbeveling nr. 190) aangenomen. De aanbeveling is juridisch niet bindend en verplicht niet tot wettelijke maatregelen. Bij de beleidsontwikkeling zal met de geest en de strekking van de aanbeveling rekening worden gehouden, zonder dat zulks behoeft te betekenen dat de suggesties letterlijk worden overgenomen. De aanbeveling zal derhalve fungeren als een leidraad voor het verdere beleid.

De aanbeveling is onlosmakelijk verbonden met het verdrag, in de zin dat de aanbeveling nadere aanwijzingen verstrekt voor de te treffen maatregelen zoals voorgeschreven in het verdrag. Ook gaat, zoals gebruikelijk, de aanbeveling op bepaalde punten verder dan het verdrag.

Deel 1 van de aanbeveling verstrekt nadere details over de doelstellingen en uitgangspunten van de onder artikel 6 van het verdrag voorgeschreven actieprogramma's.

Deel 2 van de aanbeveling geeft in concreto aan welke gevaarlijke vormen van kinderarbeid overwogen zouden moeten worden bij de vaststelling (en de reguliere herziening) van de te verbieden en uit te bannen vormen van kinderarbeid als bedoeld in artikel 3, onderdeel d, van het verdrag. Het derde en laatste deel doet aanbevelingen over de wijze waarop maatregelen tegen de ergste vormen van kinderarbeid geïmplementeerd zouden moeten worden.

Naar aanleiding van het in punt 3, onderdeel e, van deel 2 bepaalde, kan nog – ter aanvulling van de typen werkzaamheden die reeds vermeld zijn in de toelichting op artikel 4 van het verdrag – gewezen worden op de artikelen 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 6.1, 6.2, 7.1, 7.2, 8.1, 9.1, 10.1, 10.2, 11.1 en 11.2 van de Nadere regeling kinderarbeid, waarin voor de gevallen waarin kinderen arbeid verrichten de maximale duur van die arbeid en de minimale duur van rusttijden is geregeld alsmede op de Beleidsregels ontheffing verbod van kinderarbeid.

III CONSULTATIE SOCIALE PARTNERS

Ingevolge het op 21 juni 1976 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende tripartite raadplegingsprocedures ter bevordering van de tenuitvoerlegging van internationale arbeidsnormen, 1976 (Verdrag nr. 144; Trb. 1976, 177) worden de meest representatieve organisaties van werkgevers en van werknemers onder andere geconsulteerd over voornemens tot bekrachtiging van verdragen. Daartoe werd de tekst van deze nota voorgelegd aan de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties (RCO), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP).

Van de FNV is een reactie ontvangen waarin het voornemen tot bekrachtiging wordt gesteund. De FNV merkt ten aanzien van de voorgelegde concept-Memorie van Toelichting onder meer het volgende op. De FNV verwijst in verband met artikel 4 van het onderhavige verdrag naar de kritiek die deze organisatie heeft geuit op de in artikel 1.37 Arbobesluit vervatte regeling ten tijde van de afschaffing van het Arbeidsbesluit Jeugdigen. In dat kader verwijst de FNV ook naar de eerder door de FNV verkondigde opvatting – welke door de regering weerlegd is – volgens welke de regeling in artikel 1.37 Arbobesluit in strijd zou zijn met artikel 7 van Richtlijn 94/33/EG van de Raad van 22 juni 1994 betreffende de bescherming van jongeren op het werk (PbEG 1994, L 216). De FNV heeft haar opvatting in dezen in 1997 voorgelegd aan de Europese Commissie, die – gezien het uitblijven van enige reactie van de Commissie – blijkbaar tot op heden geen aanleiding heeft gezien om enige actie te ondernemen. De regering merkt in verband met deze kritiek op dat het hier gaat om bezwaren ten aanzien van nationale regelgeving (het Arbobesluit). Volgens haar is de behandeling van een voorstel tot goedkeuring van een verdrag niet de gelegenheid waarbij een discussie over deze nationale regelgeving plaats zou moeten vinden, nu naar de mening van de regering wel voldaan wordt aan de verplichtingen van artikel 4 van het onderhavige verdrag. Van een inhoudelijke reactie op deze beweringen van de FNV wordt in dit kader dan ook afgezien.

Voorts vraagt de FNV zich af hoe het op grond van artikel 8 op te stellen actieprogramma zich verhoudt tot het genoemde «Project Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen». Hierop kan worden geantwoord dat dit project genoemd wordt omdat het op te stellen actieprogramma duidelijke raakvlakken heeft met het door dit project bestreken terrein aangezien de definitie van «de ergste vormen van kinderarbeid» zich blijkt artikel 3 ook uitstrekt tot het gebruik, aanwerven of aanbieden van kinderen voor prostitutie, de vervaardiging van pornografie of pornografische optredens. De overige opmerkingen van de FNV ten aanzien van de invulling van het actieprogramma kunnen worden meegenomen bij de bespreking met de sociale partners die zal worden georganiseerd.

De FNV geeft verder in verband met artikel 8 aan dat het bij haar niet bekend is of de Nederlandse overheid IPEC inmiddels al steunt of dat sprake is van een voornemen daartoe. Hieromtrent merkt de regering op dat de Nederlandse overheid IPEC sinds 1996 steunt. Het eerste project was in Egypte. Daarna is een programma in Senegal gefinancierd. Sinds 1997 wordt SIMPOC (Statistical Information and Monitoring Programme on Child Labour), het IPEC-systeem dat statistische data verzamelt en empirisch onderzoek verricht om zo meer inzicht te krijgen in de omvang van het probleem, financieel ondersteund. Vanaf 1999 wordt door de Nederlandse overheid een bedrag van 10 miljoen gulden per jaar vrijgemaakt ter bestrijding van kinderarbeid. Een belangrijk deel daarvan wordt via IPEC uitgegeven.

Tot slot vraagt de FNV nog om een nadere uiteenzetting omtrent de mate waarin de Nederlandse wetgeving de in deel 2 van de aanbeveling genoemde gevaarlijke vormen van kinderarbeid verbiedt dan wel aan beperkingen onderwerpt. De regering verwijst naar de uitvoerige toelichting die reeds is verschaft ten aanzien van artikel 4 van het verdrag en de aanvulling daarop in de laatste alinea van de paragraaf met betrekking tot de aanbeveling. De regering acht het niet opportuun om, aangezien het gaat om een juridisch niet-bindende aanbeveling welke naar zijn aard niet voor bekrachtiging in aanmerking komt, nog dieper op de aanbeveling in te gaan.

Aan de overige inhoudelijke en redactionele opmerkingen van de FNV is zo veel mogelijk tegemoetgekomen door middel van tekstaanpassingen. Ook van de zijde van VNO-NCW wordt de bekrachtiging van het onderhavige verdrag van harte ondersteund. Aan de door deze organisatie gemaakte opmerkingen is eveneens door middel van enkele tekstaanpassingen gehoor gegeven.

IV KONINKRIJKSPOSITIE

De regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven medegelding van dit verdrag voor haar land wenselijk te achten. Onderzocht wordt nog of de huidige wetgeving van de Nederlandse Antillen aan alle verplichtingen in het verdrag voldoet en of aanpassingswetgeving terzake noodzakelijk is.

De Regering van Aruba beraadt zich nog over de wenselijkheid van medegelding. Teneinde mogelijk te maken dat – wanneer de Regering van

Aruba medegelding wenselijk zal achten – die medegelding direct tot stand wordt gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals