

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 8 maart 2000 en het nader rapport d.d. 28 april 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2000, no. 00.000596, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting tot 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).

Het verdrag dat nu ter goedkeuring voorligt vormt een aanvulling op een in 1973 binnen de Internationale Arbeidsorganisatie totstandgekomen verdrag tegen kinderarbeid (hierna: ILO-verdrag no. 138).¹ Het richt zich in het bijzonder tegen de ergste vormen van kinderarbeid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 februari 2000, nr. 00.000596, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2000, nr. W12.00.0038/IV/K bied ik U hierbij aan.

1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het Wetboek van Strafrecht zal worden gewijzigd om het in overeenstemming te brengen met het verdrag. Het verdrag zal niet worden bekrachtigd voor de wetswijziging tot stand is gebracht. De voorbereiding van deze wijzigingen wordt inmiddels ter hand genomen, zo stelt de toelichting.² Als de naleving van een goed te keuren verdrag wetswijziging vereist, wordt het wetsvoorstel dat de uitvoeringswetgeving bevat in beginsel gelijktijdig met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend (aanwijzing 311, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het voordeel van gelijktijdige behandeling is, dat de gevolgen van het goed te keuren verdrag beter kunnen worden beoordeeld. Deze gelijktijdige aanbieding is, althans voor de fase van advisering door de Raad van State (van het Koninkrijk), niet gevolgd.

¹ Verdrag betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces (Verdrag nr. 138 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar achtenvijftigste zitting), Genève, 26 juni 1973, *Trb.* 1974, 71.

² Toelichting op artikel 3 van het verdrag.

De Raad beveelt aan, het voorstel tot goedkeuring van het verdrag pas in te dienen bij de Tweede Kamer op het moment dat het voorstel voor de uitvoeringswetgeving voor Nederland voor indiening gereed is. Voor een zorgvuldige behandeling van het verdrag door de Staten van de Nederlandse Antillen zou het ook aanbeveling verdienen te wachten totdat de voor de Antillen vereiste uitvoeringsverordeningen bij de Staten worden ingediend.

1. De Raad adviseert het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag pas in te dienen bij de Tweede Kamer op het moment dat het voorstel voor de uitvoeringswetgeving voor indiening gereed is. Het voordeel van gelijktijdige behandeling zou zijn dat de gevolgen van het goed te keuren verdrag beter kunnen worden beoordeeld. De regering merkt hieromtrent op dat reeds in de Memorie van Toelichting is aangeduid wat de gevolgen van het verdrag zijn. Ook is aangegeven waaruit de uitvoeringswetgeving (wijziging van het Wetboek van Strafrecht) zal bestaan. De regering is dan ook van mening dat met de indiening van het voorstel tot goedkeuring van het verdrag niet hoeft te worden gewacht tot het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht gereed is voor indiening. Dit geldt te meer nu de op stapel staande wijziging van het Wetboek van Strafrecht veel meer omvat dan de voor bekrachtiging van het onderhavige verdrag benodigde wetswijziging. Met name hecht de regering eraan het voorstel tot goedkeuring van het verdrag nu reeds in te dienen om daarmee uitdrukking te geven aan haar uitdrukkelijk wens dit verdrag zo spoedig mogelijk te bekrachtigen en aan de prioriteit die haars inziens aan dit verdrag toekomt. Dit is in overeenstemming met de voortrekkersrol die Nederland bij de onderhandeling over dit verdrag tijdens de Internationale Arbeidsconferentie heeft vervuld en het belang dat dit verdrag ook internationaal vertegenwoordigt. De gevolgde handelswijze laat onverlet dat – na een verkregen goedkeuring door de Staten-Generaal – met bekrachtiging moet worden gewacht tot het moment waarop vast komt te staan dat de uitvoeringswetgeving van kracht is op het moment dat het verdrag voor Nederland in werking zal treden.

2. De verdragstaten dienen een actieprogramma op te stellen voor het met voorrang uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid (artikel 6 van het verdrag). Volgens de toelichting op dit artikel hoeft het actieprogramma nog niet te zijn voltooid op het moment waarop het verdrag wordt bekrachtigd. De verdragstaten dienen, zo bepaalt artikel 1 van het verdrag, onverwijld doeltreffende maatregelen te nemen om het verbod en de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid te verzekeren. De verplichting om een actieprogramma vast te stellen is, zo meent de Raad, de belangrijkste consequentie van het verdrag voor Nederland. Hij beveelt dan ook aan, het actieprogramma zo spoedig mogelijk vast te stellen en het verdrag pas in te dienen bij de Tweede Kamer wanneer dat gebeurt is.

2. De regering merkt op dat van de zijde van het Internationaal Arbeidsbureau nogmaals is bevestigd dat het actieprogramma op het moment van bekrachtiging nog niet gereed hoeft te zijn. Om die reden wordt met indiening van het voorstel tot goedkeuring bij de Tweede Kamer niet gewacht tot het definitieve actieprogramma gereed is. Omdat de regering het echter met de Raad eens is dat de verplichting tot opstelling van het actieprogramma de voor Nederland belangrijkste consequentie van het verdrag is, legt de regering tegelijk met het voorstel tot goedkeuring wel een overzicht van de hoofdpunten van het op te stellen actieprogramma aan de Tweede Kamer voor.¹ Op die manier krijgt de Tweede Kamer een beeld van de elementen die in het actieprogramma zullen worden opgenomen.

3. De Raad maakt een voorbehoud ten aanzien van de passages in de toelichting die op de aanpassingswetgeving betrekking hebben. Een definitief oordeel over de aanpassingswetgeving zal de Raad geven in zijn advies over het wetsvoorstel dat de aanpassingswetgeving bevat. De Raad merkt evenwel nu reeds het volgende op. De verdragstaten dienen maatregelen te treffen om onder meer het gebruik van kinderen voor illegale activiteiten tegen te gaan.² Blijkens de toelichting op artikel 3, onder c, is de regering van oordeel dat deze verplichting niet hoeft te leiden tot nadere strafwetgeving. Het gebruikmaken of het inzetten van kinderen voor het plegen van strafbare feiten is reeds strafbaar, aangezien de strafrechter bij de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Artikel 3, onder c, juncto artikel 1 van het verdrag.

straftoemeting rekening kan houden met de omstandigheid dat kinderen zijn misbruikt voor het plegen van die feiten, zo wordt gesteld. De Raad meent dat het uitgaan van het rechterlijk oordeel bij de straftoemeting onvoldoende tegemoetkomt aan de verplichting om doeltreffende maatregelen te nemen voor het uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid. Hij merkt daarom nu reeds op dat in de aanpassingswetgeving zal moeten worden voorzien in uitdrukkelijke strafbaarstelling of in het opnemen van strafverzwarende omstandigheden in bestaande strafbepalingen.

3. In artikel 3 van het verdrag wordt een aantal ergste vormen van kinderarbeid omschreven. Onderdeel c noemt het gebruik, aanwerven of aanbieden van een kind voor illegale activiteiten, in het bijzonder voor de productie van en handel in drugs zoals omschreven in de relevante internationale verdragen. Artikel 7 verplicht de lidstaten tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen ter verzekering van de implementatie en de handhaving van de bepalingen van het Verdrag, waaronder strafbaarstelling van de in het Verdrag omschreven ergste vormen van kinderarbeid. In de memorie van toelichting is naar voren gebracht dat de verplichting tot strafbaarstelling van de hiervoor genoemde vormen van kinderarbeid niet behoeft te leiden tot nadere strafwetgeving omdat de pleger van deze vormen van kindermisbruik kan worden aangemerkt als pleger of deelnemer aan die strafbare feiten. De strafrechter kan bij de berechting rekening houden met de omstandigheid dat kinderen zijn ingezet voor het plegen van die feiten. De Raad brengt reeds nu naar voren dat deze oplossing in onvoldoende mate tegemoet komt aan de verplichting doeltreffende maatregelen te nemen voor het uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid. Naar het oordeel van de Raad moet worden voorzien in uitdrukkelijke strafbaarstelling van deze feiten of in het opnemen van strafverzwarende omstandigheden in bestaande strafbepalingen, wanneer kinderen worden gebruikt voor of bij het plegen van strafbare feiten. Een definitief oordeel over de aanpassingswetgeving zal de Raad geven in zijn advies over het wetsvoorstel dat de aanpassingswetgeving bevat. In de aanpassingswetgeving zal nader worden ingegaan op de opmerking van de Raad. Thans wordt volstaan met het volgende.

Vooropgesteld zij dat het Verdrag de lidstaten de nodige discretie laat bij de implementatie ervan. Naar het voorlopige oordeel van de regering is het nodig noch zinvol onze strafwetgeving – in de hier door de Raad gesuggereerde zin – te wijzigen. Het gebruik, aanwerven of aanbieden van kinderen voor illegale activiteiten zal onderdeel uitmaken van reeds strafbaar gesteld gedrag, dat in het Verdrag wordt omschreven als illegale activiteiten. Reeds om die reden is afzonderlijke strafbaarstelling niet nodig. Daarbij komt dat het in de regel geen aanbeveling verdient om een zo generieke strafbepaling als de strafbaarstelling van het inzetten van kinderen voor illegale activiteiten in onze strafwetgeving op te nemen.

Strafverzwarende omstandigheden worden in de regel opgenomen in specifieke strafbepalingen, indien daarvoor een specifieke rechtvaardigingsgrond is. Het opnemen van een strafverzwarende omstandigheid in een algemene bepaling is uitzondering (vgl. artikel 44 Sr: het schenden van een bijzondere ambtsplicht).

De regering blijft vooralsnog de voorkeur geven aan een oplossing waarbij de rechter in het concrete geval rekening kan houden met alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de omstandigheid dat de verdachte gebruik heeft gemaakt van kinderen, en die omstandigheid kan betrekken bij beantwoording van de vraag welke straf passend moet worden geacht.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet

en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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