

# VLAAMS PARLEMENT



Zitting 2000-2001

31 mei 2001

## ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het verdrag betreffende het verbod van de ergste vormen van  
kinderarbeid en de onmiddellijke actie met het oog op de afschaffing ervan,  
aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar zevenentachtigste zitting  
in Genève op 17 juni 1999**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

**DAMES EN HEREN.**

### 1. Algemene toelichting bij het verdrag

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) wil, door een verdrag en een aanbeveling aan te nemen, haar mondiale strijd tegen de afschaffing van kinderarbeid versterken.

Sedert 1919 heeft de IAO 11 verdragen m.b.t. de minimumleeftijd voor werknemers aangenomen. Onder deze verdragen bevindt zich verdrag nr. 138 m.b.t. de minimumleeftijd (1973), dat een synthese vormt van alle voorgaande verdragen. Dit verdrag legt aan de ondertekenaars' de verplichting op om een nationale politiek te voeren die gericht is op de effectieve afschaffing van kinderarbeid en op een geleidelijk optrekken van de minimumleeftijd. In geen enkel geval mag de minimumleeftijd onder de 15 jaar liggen om alzo de fysieke en mentale ontwikkeling van het kind niet te belemmeren.

In tegenstelling tot de vroegere verdragen heeft verdrag nr. 138 betrekking op alle sectoren en economische activiteiten. Er blijven evenwel uitzonderingen mogelijk voor bepaalde sectoren (bvb. thuisarbeid). Het verdrag had de bedoeling om een flexibel instrument te zijn in de strijd tegen kinderarbeid.

Er zijn een drietal belangrijke redenen waarom een nieuw verdrag nodig is :

1. de IAO heeft vastgesteld dat verdrag nr. 138 lacunes vertoont. Veel lidstaten zijn van mening dat het verdrag te ingewikkeld is en ze hebben daarom nagelaten het verdrag te ratificeren ;
2. de internationale gemeenschap heeft de laatste jaren in steeds duidelijker bewoordingen haar afkeer uitgedrukt tegen kinderarbeid, die een rem is op de ontwikkeling van vele landen ;
3. de hedendaagse situatie in die regio's die het meest gebruik maken van kinderarbeid is zo schrijnend dat het voor hen onmogelijk is om alle vormen van kinderarbeid onmiddellijk af te schaffen. Een dergelijke eis zou voor de meeste van deze landen een bestendinging van de armoede en een toename van de meest verwerpelijke vormen van kinderarbeid met zich mee kunnen brengen.

Gelet op voorgaande elementen heeft de IAO geoordeeld dat er een zekere prioriteit moet verleend worden aan het afschaffen van kinderarbeid. Daarom wil men in eerste instantie onmiddellijk een halt toeroepen aan de ergste vormen van kinderarbeid.

De eerste prioriteit is daarom de onmiddellijke afschaffing van volgende vormen van kinderarbeid :

- alle vormen van slavernij en soortgelijke praktijken ;
- het gebruik van kinderen voor illegale activiteiten en seksuele exploitatie ;
- het gebruik van kinderen voor "gevaarlijk werk".

Op basis van deze elementen werd door het Internationaal Arbeidsbureau een ontwerpverdrag en aanbeveling opgesteld, die op de Conferentie van juni 1998 werden besproken en geamendeerd en op de Conferentie van juni 1999 definitief werden goedgekeurd.

Deze nieuwe instrumenten hebben volgende toegevoegde waarde :

- ze bevestigen de basisprincipes van verdrag nr. 138 : op langere termijn dient elke vorm van kinderarbeid afgeschaft te worden ;
- ongeacht de leeftijd van het kind wordt een aantal activiteiten steeds verboden, namelijk die activiteiten die de gezondheid, veiligheid of moraliteit van het kind in het gebrand brengen ;
- ondanks de beperking tot de ergste vormen van kinderarbeid, zijn er geen uitzonderingen voor bepaalde sectoren of categorieën meer mogelijk ;
- door de formulering van het begrip "ergste vormen" (o.m. uitbreiding tot seksuele exploitatie) zal het toepassingsgebied in de praktijk ook verruimd worden tot de geïndustrialiseerde landen, waardoor het verdrag een mondiaal karakter krijgt en niet beperkt blijft tot de "ontwikkelingslanden" ;
- in tegenstelling tot verdrag nr. 138 is het huidige verdrag ook van toepassing op arbeid verricht binnen het kader van het gezin (thuisarbeid). Aldus wordt er een link gelegd naar het "Internationaal verdrag ter bescherming van de rechten van het kind" ;

- in de aanbeveling wordt specifiek verwezen naar de precaire situatie van “meisjes” ;
- er worden twee nieuwe instrumenten gecreëerd :
- \* er wordt bijzondere aandacht besteed aan preventie en opvolging ;
- \* er is een bijzondere bepaling m.b.t. het verlenen van (juridische) bijstand.

Het nieuwe verdrag heeft bijgevolg niet de bedoeling om het oude verdrag nr. 138 te vervangen, maar er wordt daarentegen een fasering doorgevoerd, waarbij het nieuwe verdrag de ergste vormen van kinderarbeid onmiddellijk wil verbieden en het oude verdrag op langere termijn alle vormen van kinderarbeid wil afschaffen.

Het nieuwe verdrag wil aldus op een pragmatische wijze te werk gaan, zonder het einddoel daarbij uit het oog te verliezen.

## 2. Artikelsgewijze bespreking van het verdrag

### Artikel 1

#### Toepassingsgebied

Artikel 1 verplicht elk land dat het verdrag ratificeert onmiddellijk doeltreffende maatregelen te nemen om de ergste vormen van kinderarbeid te verbieden en dringend af te schaffen.

Hoewel men principieel de ergste vormen van kinderarbeid onmiddellijk wil afschaffen, weet men dat men in de praktijk alleen maar onmiddellijk maatregelen zal kunnen nemen, die dan op termijn moeten leiden tot de afschaffing van de ergste vormen van kinderarbeid. De voorliggende tekst van artikel 1 is dan ook een compromistekst, die aan de “ontwikkelingslanden” moet toelaten om het verdrag te ratificeren.

De artikelen 2 en 3 bevatten de definities en zijn dan ook de sleutelartikels van het verdrag.

### Artikel 2

#### Leeftijdsgrens

Dit artikel definieert een kind als elkeen die de leeftijdsgrens van 18 jaar nog niet bereikt heeft. Het is gebaseerd op artikel 1 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, maar staat in tegenstelling tot dit verdrag geen uitzonderingen toe voor landen waar de nationale wetgeving de meerderjarigheid bepaalt op een leeftijd onder de 18 jaar. Dit verdrag hanteert dan ook een uniforme leeftijdsgrens en voert met de leeftijdsgrens van 18 jaar een hoge beschermingsdrempel in.

### Artikel 3

#### Definitie van “ergste vormen van kinderarbeid”

Artikel 3 definieert de ergste vormen van kinderarbeid. Het betreft hier :

- alle vormen van slavernij en gelijkaardige praktijken, met inbegrip van hun inzet in gewapende conflicten ;
- het gebruik van kinderen voor illegale activiteiten ;
- het gebruik van kinderen voor “gevaarlijk werk” ;
- het gebruik van kinderen voor seksuele exploitatie.

Gelet op het belang dat men hecht aan de bestrijding van de seksuele exploitatie van kinderen, wordt dit in een afzonderlijk punt ondergebracht, los van de overige illegale activiteiten.

Al deze vormen van kinderarbeid worden behandeld in het Belgisch strafrecht, het Belgisch humanitair recht, in reeds eerder door België bekrachtigde internationale verdragen, in de wet van 29 juni 1983 betreffende de schoolplicht, in de Belgische wetgeving inzake kinderarbeid en jeugdige werknemers (m.n. de arbeidswet van 16 maart 1971 zoals gewijzigd en het koninklijk besluit van 11 maart 1993 betreffende de kinderarbeid), in de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn op het werk en het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de bescherming van de jongeren op het

werk en het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming.

#### Artikel 4

##### Omschrijving van “schadelijke” werkzaamheden

In dit artikel wordt verduidelijkt hoe één van de ergste vormen van kinderarbeid, namelijk de “schadelijke” werkzaamheden, moet bepaald worden. Het definiëren van deze werkzaamheden via een nationale lijst wordt aan de nationale wetgeving of de bevoegde overheid overgelaten. Tevens wordt de rol van de werkgevers- en werknemersorganisaties bepaald in dit overleg. Zonder minimumvereisten op te leggen, worden er aanwijzingen voor de definiëring van de gevaarlijke werkzaamheden gegeven. Er moet met name rekening worden gehouden met de relevante internationale normen terzake en in het bijzonder met de paragrafen 3 en 4 van de bijhorende aanbeveling. Dit betekent dat bij het opstellen van de lijst de volgende werkzaamheden moeten overwogen worden zonder dat ze evenwel verplicht dienen opgenomen te worden :

- de werkzaamheden die kinderen blootstellen aan fysieke, psychologische of seksuele mishandelingen ;
- de werkzaamheden die ondergronds, onder water, op gevaarlijke hoogtes of in benauwde ruimtes worden uitgevoerd ;
- de werkzaamheden die uitgevoerd worden met machines, materieel of gevaarlijk gereedschap of waarbij zware lasten moeten worden getorst of gedragen ;
- de werkzaamheden die uitgevoerd worden in een ongezonde omgeving, waarin bijvoorbeeld kinderen kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, agentia of procédés of aan een temperatuur, lawaai of trillingen die schadelijk zijn voor hun gezondheid ;
- de werkzaamheden die uitgevoerd worden in bijzonder moeilijke omstandigheden, bijvoorbeeld gedurende vele uren, of 's nachts of waarvoor het kind op ongegronde wijze in de lokalen van de werkgever wordt opgehouden.

Andere niet nader gepreciseerde internationale normen waarmee rekening moet worden gehou-

den, zijn bijvoorbeeld de IAO-normen inzake nachtwerk, toxische stoffen. enz...

Door de verwijzing in het verdrag worden de landen verplicht om te onderzoeken of de vormen van arbeid vermeld in de aanbeveling al dan niet moeten gekwalificeerd worden als verboden voor kinderen. De landen worden evenwel niet verplicht om de lijst over te nemen, maar wel om haar in overweging te nemen. Dit impliceert dat men zal moeten motiveren om ervan af te wijken.

Het artikel kent een grote rol toe aan de sociale partners die verplicht dienen geraadpleegd te worden bij het opstellen, periodiek onderzoeken en de eventuele actualisering van de nationale lijsten alsook bij de lokalisatie van de gevaarlijke werkzaamheden.

Gelet op het feit dat deze materie slechts in subsidiaire orde tot de bevoegdheid van de Gewesten, resp. Gemeenschappen behoort, is het logisch dat het federaal ministerie van Tewerkstelling en Arbeid de bevoegde overheid wordt en instaat voor de coördinatie en het overleg met de sociale partners.

De “schadelijke werkzaamheden” zijn momenteel reeds in het Belgisch recht verboden door de voordien vermelde reglementeringen van kinderarbeid en jeugdige werknemers en bescherming van jeugdige werknemers. Het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de bescherming van jongeren op het werk heeft als bijlage een weliswaar niet exhaustieve, maar toch zeer exemplarische en concrete lijst van in België als gevaarlijk te bestempelen werkzaamheden die in samenspraak met de sociale partners werd opgesteld. Bovendien moet elke werkgever minstens éénmaal per jaar een risicoanalyse uitvoeren, hernieuwen of aanpassen om elke activiteit te identificeren die een specifiek risico kan opleveren en dit met het oog op een toevoeging aan de lijst met gevaarlijke werkzaamheden.

De maatregelen die nodig zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van het verdrag, worden verduidelijkt in de artikelen 5 tot en met 8.

#### Artikel 5

##### Controle

Elk land dient een controlemechanisme aan te duiden of op te richten dat zal instaan voor het toe-

zicht op de naleving van het verdrag. Dit toezicht zal door de federale arbeidsinspecties worden uitgevoerd in het kader van hun gebruikelijke opdrachten.

## Artikel 6

### Nationale actieprogramma's

Elk ratificerend land dient "nationale" actieprogramma's op te stellen en uit te voeren om deze ergste vormen van kinderarbeid af te schaffen of uit te roeien.

Het opstellen van deze actieprogramma's dient eveneens in samenwerking met de sociale partners te gebeuren. Het verdrag voorziet evenwel uitdrukkelijk dat ook andere organisaties kunnen betrokken worden bij de opmaak van deze programma's. Aldus wordt voorzien dat ook de niet-gouvernementele organisaties hun bijdrage terzake kunnen leveren.

Gelet op het feit dat de materie kinderarbeid in hoofdzaak een federale bevoegdheid is, zal de coördinatie van deze nationale actieprogramma's – weliswaar in overleg met de regionale overheden – federaal dienen georganiseerd te worden.

## Artikel 7

### "\*Noodzakelijke maatregelen"

In artikel 7 wordt dieper ingegaan op andere maatregelen die de ratificerende landen dienen te nemen in uitvoering van het verdrag.

In paragraaf 1 wordt bepaald dat elk land de nodige sancties dient te voorzien. Het kan hier gaan om zowel strafsancities als andere sancties, zoals bijvoorbeeld administratieve geldboetes. Dit is reeds via de federale wetgeving het geval.

Paragraaf 2 verplicht de ratificerende landen om binnen een vastgestelde termijn aan preventie te doen, de kinderen aan de ergste vormen van kinderarbeid te onttrekken en hun heraanpassing en sociale integratie te waarborgen.

In het bijzonder wordt hier aandacht besteed aan het belang van het onderwijs, met name gratis basisonderwijs en beroepsopleiding voor de reïntegratie van kindarbeiders.

De lidstaten dienen bovendien de risicokinderen te identificeren door met hen in contact te treden. Verder wordt gevraagd aandacht te besteden aan de precare situatie van meisjes, gezien die in het bijzonder kwetsbaar zijn voor fysiek en/of seksueel geweld.

Deze bepalingen worden in België reeds in hoge mate toegepast dankzij de wetgeving op de jeugdbescherming en -bijstand en op de leerplicht tot 18 jaar en via het geheel van ons onderwijssysteem. In het bijzonder m.b.t. deze bepalingen zullen de regionale overheden dienen betrokken te worden bij de implementatie van het verdrag. De coördinatie kan dan gebeuren door de federaal bevoegde instanties, gezien het voornamelijk een federale materie betreft.

## Artikel 8

### Onderlinge bijstand

Dit artikel bevat een oproep tot onderlinge bijstand en internationale samenwerking op het vlak van armoedebestrijding, sociale en economische ontwikkeling en universeel onderwijs.

De bedoeling van dit artikel is om via ontwikkelingssamenwerking de eigenlijke oorzaken van de ergste vormen van kinderarbeid aan te pakken.

België steunt technische samenwerkingsprogramma's in deze domeinen, onder meer via de Internationale Arbeidsorganisatie en haar IPEC-programma.

De artikelen 9 tot en met 16 zijn procedurele bepalingen.

## Artikel 9

Dit artikel bepaalt dat de formele ratificatie van het verdrag dient meegedeeld te worden aan de directeur-generaal van het Internationale Arbeidsbureau en door hem dient te worden geregistreerd.

## Artikel 10

Dit artikel bepaalt dat dit nieuwe verdrag alleen die leden van de Internationale Arbeidsorganisatie bindt waarbij de ratificatie werd geregistreerd door

de directeur-generaal van het Internationale Arbeidsbureau.

Het verdrag treedt in werking twaalf maanden nadat de ratificatie van twee leden werd geregistreerd door de directeur-generaal.

Daarna zal het verdrag voor elke lidstaat in werking treden twaalf maanden nadat de ratificatie werd geregistreerd.

#### Artikel 11

Het verdrag kan maar opgezegd worden na elke periode van tien jaar na inwerkingtreding van het verdrag. In dat geval dient het verdrag één jaar voor het verstrijken van de periode van tien jaar te worden opgezegd door middel van een mededeling aan de directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie.

#### Artikel 12

De directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie deelt aan alle lidstaten mee welke landen het verdrag hebben ondertekend of opgezegd. In het bijzonder zal hij medelen wanneer het huidige verdrag in werking is getreden.

#### Artikel 13

De directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie zal alle gegevens m.b.t. een ratificatie of opzegging van het verdrag medelen aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties.

#### Artikel 14

De Raad van Bestuur van het Internationale Arbeidsbureau kan steeds een rapport m.b.t. de toepassing van het huidige verdrag voorleggen aan de Conferentie met het oog op een gedeeltelijke of gehele herziening.

#### Artikel 15

Wanneer de Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie een nieuw verdrag aanneemt m.b.t. de voorliggende materie - tenzij uitdrukkelijk anders wordt bepaald - zal de ratificatie van het nieuwe verdrag de onmiddellijke opzegging van het oude verdrag inhouden.

Op het ogenblik van de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag, zal het oude verdrag niet langer geratificeerd kunnen worden.

Het huidige verdrag blijft wel van kracht voor de lidstaten die het nieuwe verdrag niet ondertekenen.

#### Artikel 16

Dit artikel bepaalt dat de Franse en de Engelse verdragstekst een gelijke authenticiteit hebben.

### 3. Procedureverloop en advies van de Raad van State

De Werkgroep “gemengde verdragen” (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) heeft in zijn vergadering d.d. 22 september 1999 het gemengd karakter van het verdrag vastgelegd. De ICBB heeft op 2 februari 2000 die beslissing bekrachtigd.

Op 23 februari 2001 heeft de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring gehecht aan het ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag nr. 182 en aan de bijhorende memorie van toelichting. Tevens werd de Vlaamse minister bevoegd voor het werkgelegenheidsbeleid gelast om het advies van de Raad van State in te winnen.

Op 22 maart 2001 heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht. Het opschrift, de voordrachtformule, de tekst van artikel 2 en de ondertekening werden volgens de aanbevelingen van de Raad en conform de omzendbrief VR 2000/4 d.d. 8 september 2000, aangepast. Ook wordt de Nederlandse vertaling van het verdrag die is gevoegd bij het voorontwerp van federale goedkeuringswet, toegevoegd. Aan punt 3 van het advies van de Raad van State, waarin gesteld wordt dat in artikel 1 van het ontwerp van decreet moet geschreven worden “dit decreet regelt gemeenschaps- en gewestaangelegenheden”, wordt geen gevolg gegeven. De WGV heeft in zijn vergadering d.d. 22 september 1999

bepaald dat het gemengd karakter (federaal/Gemeenschappen/ Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) wordt vastgelegd. De ICBB heeft die beslissing op 2 februari 2000 bevestigd. De ICBB meende dat in deze context de economische ontwikkeling, vermeld in artikel 8 van het verdrag, op zichzelf niet relevant genoeg is om de Gewesten bevoegd te achten. De bevoegdheid van de Gewesten over de economische ontwikkeling (artikel 8 van het verdrag) is nl. zeer marginaal.

*De minister-president van de Vlaamse regering,  
Vlaams minister van Financiën, Begroting,  
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden,*

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Werkgelegenheid  
en Toerisme,*

Renaat LANDUYT

---

## VOORONTWERP VAN DECREET

houdende instemming met het verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid, aangenomen door de algemene vergadering van de Internationale Arbeidsorganisatie in Genève op 17 juni 1999

DE VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

### Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

### Artikel 2

Het verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid, aangenomen door de algemene vergadering van de Internationale Arbeidsorganisatie in Genève op 17 juni 1999, zal volkomen uitwerking hebben.

Brussel.

*De minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Financiën, Begroting,  
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden,*

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie,*

Steve STEVAERT



*De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen,*

Mieke VOGELS

*De Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking,*

Bert ANCIAUX

*De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,*

Marleen VANDERPOORTEN

*De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme,*

Renaat LANDUYT

*De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,*

Vera DUA

*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport,*

Johan SAUWENS

*De Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media,*

Dirk VAN MECHELEN

---

## ONTWERP VAN DECREET

## DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme ;

Na beraadslaging.

**BESLUIT :**

De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme is ermee belast. in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

## Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

## Artikel 2

Het verdrag betreffende het verbod van de ergste vormen van kinderarbeid en de onmiddellijke actie met het oog op de afschaffing ervan, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar zevenentachtigste zitting in Genève op 17 juni 1999, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 18 mei 2001

*De minister-president van de Vlaamse regering,  
Vlaams minister van Financiën, Begroting,  
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden,*

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Werkgelegenheid  
en Toerisme.*

Renaat LANDUYT

---