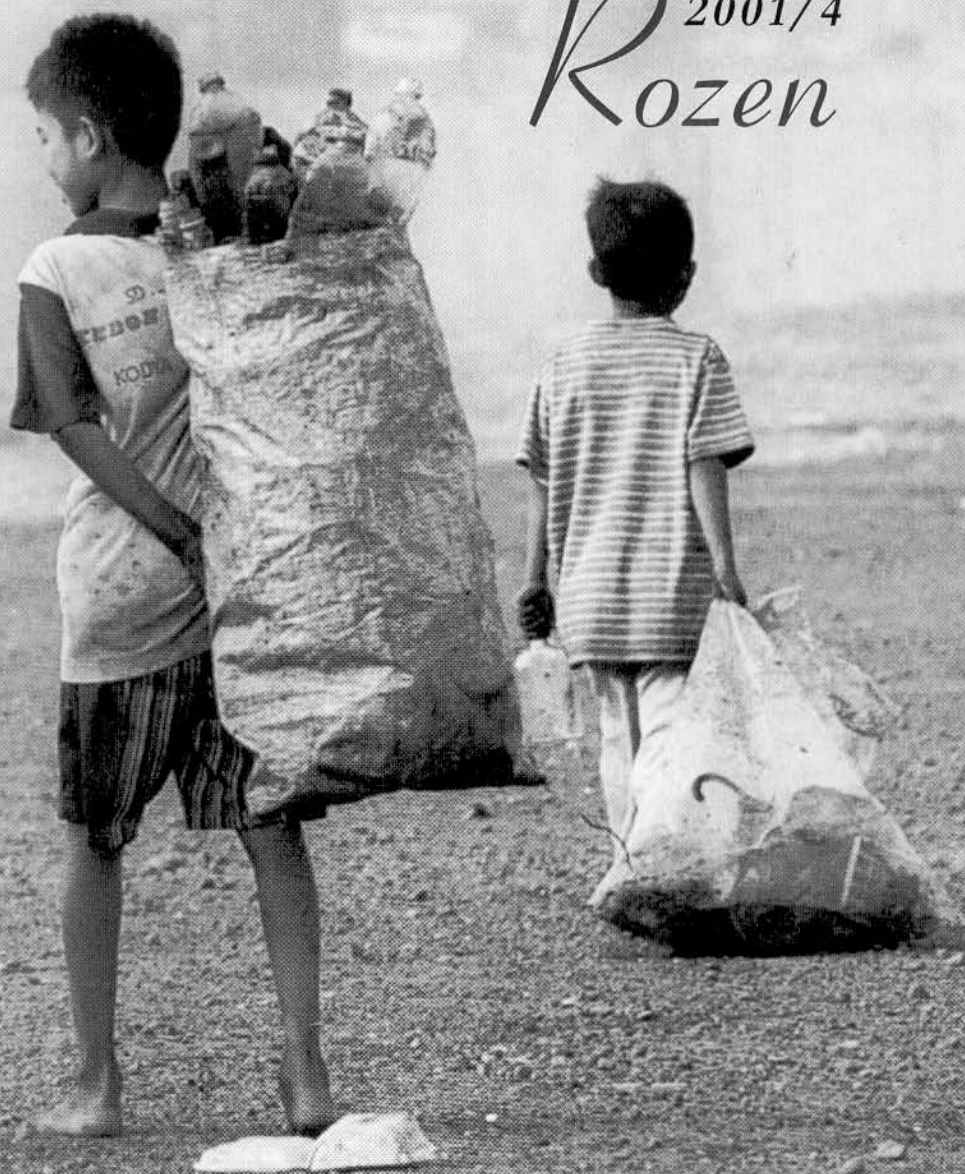


Brood

Tijdschrift voor de
Geschiedenis van
Sociale Bewegingen

2001/4
Rozen



You have ■

rights

to organize and bargain collectively
to refuse forced labour
to reject child labour
to work free from discrimination



FOR FAIRNESS IN THE WORKPLACE
The International Labour Organization brings together
workers, employers and governments to promote fairness
in the workplace. We are part of the United Nations family.

DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK

All ILO Member States are required to respect, promote and realize these principles and rights

To know more about these workplace rights, visit www.ilo.org or call your local ILO Office

Affiche van de ILO met een oproep tot afschaffing van kinderarbeid

Kinderarbeid in het internationale recht vroeger en nu

Arne Vandaele, wetenschappelijk medewerker
Rechtsfaculteit KULeuven

Deze bijdrage beschrijft de manier waarop het internationale recht het fenomeen kinderarbeid doorheen de tijd benaderd heeft en behandelt een aantal verdragteksten in verband met de problematiek. Kinderarbeid was, samen met vrouwenarbeid, het eerste arbeidsrechtelijke vraagstuk dat internationaal werd aangepakt, weliswaar niet louter en alleen uit humanitaire overwegingen. Uit de studie blijkt dat het internationale recht kinderarbeid vooral wenst af te schaffen. Sommige sociale wetenschappers pleiten er echter voor kinderarbeid niet zozeer af te schaffen, als wel dit fenomeen te reguleren en kinderen als volwaardige actoren in het debat te betrekken. Het feit dat het internationale recht ook deze perspectieven bevat, toont aan dat de gehanteerde concepten en de te volgen strategie niet altijd duidelijk zijn. Deze onduidelijkheid is niet alleen onbevredigend, maar ook gevaarlijk, omdat de bestaande internationale regelgeving ingezet wordt in belangrijke domeinen van de internationale politiek, die soms bepalend zijn voor de ontwikkeling van een land.

Inleiding

In 1995 werd Iqbal Masih, een Pakistaanse jongen van twaalf, dood aangetroffen, geveld door vier kogels. Nadat hij in 1992 uit een tapijtfabriek was bevrijd met behulp van het 'Bonded Labour Liberation Front', groeide hij uit tot het symbool van de internationale strijd tegen kinderarbeid. De omstandigheden van de moord blijven raadselachtig. Op 31 maart 2001 vertrok een Nigeriaans vrachtschip, de MV Etireno, vanuit Cotonou, de hoofdstad van Benin, en zwalpte rond op de Atlantische Oceaan, na een verbod tot

aanmeren in Kameroen en Gabon. Aan boord bevonden zich - zo werd gezegd - tweehonderdvijftig kindsclaven in de meest penibele omstandigheden. De internationale media berichtten hierover uitvoerig. Achteraf bleek dat slechts enkele van de honderden negenendertig passagiers kinderen waren. Deze voorbeelden kunnen aangevuld worden met tientallen andere. Ze illustreren dat kinderarbeid een dimensie heeft gekregen die de nationale landsgrenzen ver overstijgt. Meteen wordt ook geïllustreerd dat de juridische benadering van kinderarbeid om een internationale aanpak vraagt.

Het internationale recht en de sociale wetenschappen.

Wat kan een studie van het internationale recht over kinderarbeid leren?

De inzichten van het internationale recht zijn niet alleen dienstbaar voor juristen, maar ook voor sociale wetenschappers. Het internationale recht kan immers, als deel van de sociale wetenschappen, een spiegel vormen van wat er zich in de sociale werkelijkheid afspeelt. Albert Thomas, de eerste directeur van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) schreef in dat verband: *"Jurists have long ceased to confine themselves to studying the mechanical operation of institutions and laws. They seek to discover in each succeeding epoch the social reality which these embody"*⁽¹⁾. Friedman drukt het even kernachtig uit: *"Legal systems do not float in some cultural void, free of space and time and social context; necessarily, they reflect what is happening in their own societies"*⁽²⁾. Ook is het interessant te bestuderen hoe het internationale recht, via het formuleren van internationale normen en via internationale mechanismen, probeert om de sociale werkelijkheid van kinderarbeid mee te bepalen en te beïnvloeden.

In deze tweevoudige relatie zit meteen een dubbele onderzoeksvraag vervat.

Ten eerste, welke houding neemt het internationale recht aan tegenover kinderarbeid? Voor een antwoord daarop gebruiken we het analyseschema van Ben White, die in het 'officiële denken' over kinderarbeid drie verschillende houdingen detecteert⁽³⁾: de abolitionistische houding, die ervoor pleit om kinderarbeid af te schaffen; de regulerende houding, die de arbeidsomstandigheden van kinderen wenst te verbeteren door meer regelgeving en ten slotte de 'empowerment'-beweging, die werkende kinderen als actoren beschouwt en rekening probeert te houden met de wens die zij zelf soms uiten om te mogen werken.

Vanuit de sociale wetenschappen verschijnt meer en meer literatuur die ervoor pleit werkende kinderen in het debat een eigen stem te geven, bijvoorbeeld door de oprichting van kindervakbonden⁽⁴⁾. Werkende kinderen pleiten niet zozeer voor afschaffing van kinderarbeid, maar willen zoals volwassenen, een volwaardig recht op arbeid inclusief het recht op degelijke arbeidsomstandigheden. 'Empowerment' leidt noodzakelijkerwijze tot meer regulering en kritiek op de abolitionistische houding. Hoe het internationale recht vandaag staat tegenover kinderarbeid zal onderzocht worden aan de hand van een rechtshistorische analyse.

Ten tweede, in welke mate draagt het internationale recht bij tot verandering in de realiteit van kinderarbeid? Dit is tevens een vraag naar de efficiëntie van het internationale recht en zijn impact op de werkelijkheid, die in deze bijdrage maar sporadisch aan bod komt. Het moge volstaan aan te geven dat (internationale) wetgeving over kinderarbeid vaak tot paradoxale resultaten kan leiden, in die zin dat zij het tegengestelde bereikt van wat ze eigenlijk beoogt: *“Legislation can result in forcing children to work clandestinely in unregulated sectors of the economy where it is impossible either to detect them or to protect them”*⁽⁵⁾. Teneinde het internationale recht in verband met kinderarbeid te onderzoeken, moeten we vooral het verdragsrecht van nabij bekijken. Verdragen zijn immers de belangrijkste bron van internationaal recht. Ze worden afgesloten door staten onderling, eventueel in de schoot van een internationale organisatie; daarbij verplichten staten er zich toe bepaalde verbintenissen ten aanzien van hun onderdanen na te komen, desgevallend door aanpassing van de interne wetgeving. Het verdrag of de statuten van de betreffende internationale organisatie voorzien vaak een afdwingmechanisme dat in werking treedt bij niet-naleving van de verbintenissen.

Aanzet van een internationaal-rechtelijke regeling van kinderarbeid in de 19e eeuw

Eind 18e en begin 19e eeuw brak de industrialisatie in Europa in volle omvang door. Kinderen werden in de nieuwe industrieën niet ontzien en moesten soms in de meest penibele omstandigheden werken. Al gauw namen de Europese industriële grootmachten een wetgeving aan die kinderen toch enigszins bescherming moest bieden. Zo nam Engeland een wet aan in 1802 en breidde die uit in 1833; Frankrijk keurde in 1841 wettelijke maatregelen goed. In België kregen kinderen pas door de wet van 13 december 1889 bescherming in de industrie. Tegelijk met de nationale initiatieven ontstond ook internationale aandacht voor arbeidsregelgeving in het algemeen en kinderarbeid in het bijzonder, eerst door middel van enkele zeldzame en private, en later door meer georganiseerde en officiële initiatieven.

Privé-initiatieven

Omdat werknemers zich toen (nog) niet mochten verenigen, pleitten werkgevers vooral vanuit private hoek voor een internationale arbeidswetgeving, ook inzake kinderarbeid; geen belangeloos gebaar, wel integendeel. Omdat heel wat Europese landen in het begin van de 19e eeuw een nationale sociale wetgeving hadden aangenomen, vreesden de patroons dat hun land, en dus vooral hun eigen bedrijf, competitief in het nadeel zou zijn tegenover landen waar het beschermingsniveau drastisch lager lag. Blanqui wees bijvoorbeeld in zijn *Cours d'économie industrielle* op het concurrentienadeel van een industrie die geen kinderen onder de tien jaar kon tewerkstellen. De enige manier om te ontsnappen aan de desastreuze gevolgen daarvan was een arbeidswetge-

ving op internationaal vlak. Andere tijdgenoten, zoals Daniel Le Grand, redeneerden op dezelfde manier. Internationale arbeidswetgeving was dan ook tegelijkertijd het noodzakelijke gevolg van én de noodzakelijke voorwaarde voor nationale sociale wetgeving⁽⁶⁾. De eerste reden voor het ontstaan van internationale arbeidswetgeving was dus louter economisch.

Daarnaast moest de internationale wetgeving, net zoals de nationale sociale wetgeving, een middel zijn om de sociale rust te verzekeren⁽⁷⁾. In dat verband ziet Léon de doelstelling van een internationale regelgeving inzake arbeidsrechten als volgt: *“Couler la nouvelle société industrielle dans les moules de celle de l’Ancien Régime en faisant de l’usine un réseau de solidarités et d’obligations réciproques. Un nouveau féodalisme en somme, reconnu comme tel, qui mettrait le maître de forges à la place du seigneur”*⁽⁸⁾.

Een derde en laatste ontstaansreden voor internationale arbeidsreglementering kan het best geïllustreerd worden met de figuur van Robert Owen, patroon van de beroemde fabriek 'New Lanark'. Owen was in feite de internationale regelgeving voor arbeiders vóór. Zijn werknemers werden ruimer behuist; hij verbeterde het sanitair, verkortte de arbeidstijd, schiep betere arbeidsvoorwaarden, opende winkels met goedkoop en goed voedsel en kleren en besteedde heel wat aandacht aan de toestand van de kinderen. Owen wilde onderzoeken of de maatregelen die hij in zijn fabriek had genomen ter bescherming van de kinderen, ook in andere landen konden toegepast worden. Hij handelde vooral vanuit een sociale bezorgdheid wat voor een werkgever eerder uitsonderlijk was⁽⁹⁾.

Georganiseerde en officiële initiatieven

In de tweede helft van de 19e eeuw wordt het idee van een internationale arbeidsregeling overgenomen, eerst door privé-groepen, daarna komen initiatieven in verscheidene Europese parlementen, en ten slotte in enkele internationale conferenties. In het kader van deze bijdrage krijgen vooral deze laatste aandacht.

De Conferentie van Berlijn van 1890

Eind 19e eeuw was de Zwitserse regering een heel actieve pleitbezorger voor een internationale aanpak van een arbeidsregelgeving. In 1889 stelde ze voor een conferentie daaromtrent te organiseren. De Duitse keizer nam echter het initiatief over, en riep in 1890 in Berlijn een conferentie samen met delegaties van twaalf landen, die onder andere het probleem van kinderarbeid behandelden. De commissie met betrekking tot kinderarbeid was het er over eens dat jongeren onder een bepaalde leeftijd niet in de industrie mochten werken. Welke die leeftijd precies moest zijn was echter onderwerp van hevige discussie. De commissie stelde volgende punten voor: een verbod op arbeid voor kinderen op zondag en op nachtwerk; een maximale dagelijkse arbeidduur van tien uur, onderbroken door een pauze van minstens anderhalf uur; uitzonderingen op het verbod op kinderarbeid voor bepaalde industrieën; beperkingen voor arbeid in ongezonde of gevaarlijke werkplaatsen; bescherming voor jongeren tussen

zestien en achttien jaar op vlak van de maximale dagelijkse arbeidstijd, nachtwerk, zondagswerk en werk in ongezonde of gevaarlijke arbeidsplaatsen. Internationale concurrentie bleek een belangrijke hinderpaal om unanimititeit te bereiken. De Belgische delegatie illustreerde haar standpunt met betrekking tot de arbeid in de mijnen als volgt: *“Une loi toute récente, dit le baron Greindl, a fixé en Belgique à douze ans l'âge auquel il est permis aux enfants de descendre dans les mines. C'est le maximum de ce que l'état actuel de notre industrie comporte. Nous ne pouvons apprendre que par la pratique de cette loi s'il nous sera possible ou non d'accomplir plus tard un nouveau progrès”*⁽¹⁰⁾.

De voorstellen werden nooit in juridisch bindende verdragen gegoten. Niettemin moet het belang van de Conferentie van Berlijn niet onderschat worden, aangezien voor het eerst de problematiek van kinderarbeid op een internationale agenda stond en een aanzet gegeven werd tot nieuwe initiatieven op dat vlak.

De Internationale Associatie voor Arbeidswetgeving

In 1900 werd in Parijs, na een voorbereidende conferentie in Brussel, de Internationale Associatie voor Arbeidswetgeving opgericht, die nog datzelfde jaar tot de oprichting van een Internationaal Bureau van de Arbeid (BIT) besloot. Zwitserland voorzag dit bureau van een hoofdzetel en financiële steun. In 1905 riep het een diplomatieke conferentie bijeen in Bern, hetgeen in 1906 leidde tot de goedkeuring van de eerste internationale verdragen over arbeidsomstandigheden. Enerzijds sloten de deelnemende partijen een verdrag betreffende nachtarbeid van vrouwen; anderzijds namen dertien van de vijftien deelnemende staten een verdrag aan dat productie, import en verkoop van lucifers die witte fosfor bevatten, verbood. De reden voor het sluiten van beide verdragen was voor Valticos duidelijk: *“Les principales raisons avancées [pour les traités] furent, une fois de plus, tirées de la concurrence internationale”*⁽¹¹⁾.

De associatie liet zich van bij het begin in met de problematiek van nachtwerk van kinderen. In 1906 stemde ze twee resoluties: de eerste beoogde de veralgemening van de arbeidstijd van tien uur; de tweede wilde het verbod op nachtwerk voor jongeren tot achttien instellen. De resoluties werden op een nieuwe conferentie van Bern in 1913 voorgesteld; de delegaties bereikten er uiteindelijk een akkoord om een verbod op nachtwerk in te stellen op zestien jaar.

De Eerste Wereldoorlog verhinderde de bijeenroeping van een nieuwe conferentie, waarop deze besluiten in een verdragtekst zouden gegoten worden. Wel was nu een onmiskenbare dynamiek op gang gebracht die van cruciaal belang zou zijn tijdens de vredesonderhandelingen aan het einde van de Eerste Wereldoorlog.

Ook aan arbeiderszijde bewoog eind 19e eeuw een en ander. In 1872 werd in Parijs de Tweede Internationale opgericht, terwijl Paus Leo XIII in 1891 de encycliek *Rerum Novarum* afkondigde. In 1898 ontstond de ‘International Federation of Trade Unions’, die een koepel wou zijn van de belangrijkste vakbonden en zich concentreerde op het formuleren van concrete voorstellen voor een internationale reglementering van ar-



Jonge mijnwerker in Bolivië (foto Lissac, 1996, www.ilo.org)

beidsvoorwaarden. Ook deze concrete voorstellen zouden van cruciaal belang worden bij de vredesonderhandelingen.

Kinderarbeid als prioritair beleidsdomein van de IAO

De oprichting van de IAO na de Eerste Wereldoorlog

De oprichting van de IAO was in het Verdrag van Versailles van 1919 voorzien. Na de Tweede Wereldoorlog werd het statuut lichtjes aangepast aan de nieuwe realiteit en praktijk van de IAO. De organisatie bestaat onder andere uit de Internationale Arbeidsconferentie, die minstens éénmaal per jaar samenkomt en het algemeen beleid van de organisatie bepaalt en het Internationaal Arbeidsbureau, het secretariaat van de organisatie. Omdat de IAO tot op vandaag een cruciale rol speelt in de internationale regelgeving over kinderarbeid, is het belangrijk om kort op haar ontstaansgeschiedenis in te gaan, een geschiedenis die voortborduurt op de manier waarop het debat voor arbeidsregulering in de 19e eeuw een aanzet had gekregen.

De reden voor de oprichting van de IAO was eerst en vooral internationaal-economisch van aard. Enkel een internationaal-rechtelijke regeling kon het competitief voordeel van een land waar geen of een minder gunstige regeling voor arbeiders gold, wegwerken. Morse beschrijft de activiteiten van de IAO in de beginjaren als volgt: *"In its early years, the primary aim of the ILO's standard setting activity was to counteract what were considered to be the adverse effects of international economic competition on the conditions of working people and to prevent certain countries from gaining unfair advantages in international trade by substandard labour laws and practices"*⁽¹²⁾.

Ten tweede moesten - zoals reeds gezegd - internationale arbeidsvoorwaarden een waarborg bieden voor sociale rust. Dit idee werd nog versterkt door de dreiging van de Russische revolutie in 1919. De IAO verwijst in haar statuut naar *"duurzame wereldvrede"* als stimulans voor de regulering van arbeidsvoorwaarden; vermeldt dat *"er arbeidsvoorwaarden bestaan die voor velen onrecht, leed en ontberingen met zich brengen, hetgeen aanleiding geeft tot een zodanige ontevredenheid dat daardoor de vrede en eensgezindheid in de wereld in gevaar worden gebracht"*. De IAO fungeerde dan ook als een internationale veiligheidsorganisatie⁽¹³⁾.

Ten derde was de oprichting van de IAO het directe gevolg van de toenemende aandacht voor de waardigheid van de arbeider. Na de Eerste Wereldoorlog hadden de arbeiders immers meer en meer een stem verkregen, terwijl tegelijkertijd de situatie van arbeiders doorheen de oorlog er niet op verbeterd was, wel integendeel. Een echte vrede moest dan ook aandacht schenken aan de materiële leefomstandigheden van de arbeiders. Dit was des te meer gerechtvaardigd door de 'gezamenlijke oorlogsinspanningen'. De groeiende bezorgdheid over het lot van de arbeiders kreeg dus eveneens haar neerslag in het Statuut van de IAO. Albert Thomas, de eerste directeur van de IAO, had oor naar deze aandacht voor de arbeider. Voor hem betekende sociale rechtvaardigheid meer dan het wegnemen van sociale onrechtvaardigheid: *"It meant a positive policy*

through which the individual might attain his political, economic and moral rights"⁽¹⁴⁾. Deze visie zou later nog versterkt worden in de Verklaring van Philadelphia van 1944, die het Statuut van de IAO verder aanvulde en definitief het recht van alle mensen proclameert om te streven naar zowel materieel welzijn als geestelijke ontwikkeling in vrijheid en waardigheid.

Kinderarbeid in het Statuut van de IAO

Gezien de evoluties vóór de Eerste Wereldoorlog, is het niet verwonderlijk dat het Statuut van de IAO uitdrukkelijk naar kinderarbeid verwijst. Het oude artikel 41 luidde: *"La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique"*. De abolitionistische gedachte stond centraal voor de jonge kinderen, de regulerende voor adolescenten; beide zijn geïnspireerd vanuit een sterke beschermingszorg. De Verklaring van Philadelphia schafte artikel 41 af en actualiseerde de algemene principes van deze bepaling, die integraal deel uitmaakt van het Statuut en eveneens belang hecht aan kinderarbeid. Men leest onder meer dat de conferentie het als een verheven plicht beschouwt wereldwijd programma's op te stellen gericht op voorzieningen op het gebied van de zorg voor moeder en kind.

Kinderarbeid in de eerste verdragen van de IAO

Binnen de IAO werden voor de verschillende economische sectoren - visserij, arbeid op zee, landbouw, trekkers en stokers, nijverheidsondernemingen, niet-industriële werkzaamheden - verdragen aangenomen die veertien jaar vooropstelden als de minimumleeftijd waarop het kind arbeid kon verrichten. Deze verdragen illustreren dat kinderarbeid niet noodzakelijk als negatief werd beschouwd. Artikel 1 van het Verdrag betreffende de minimumleeftijd (landbouw) van 1921 stelde dat er geen minimumleeftijd is voorzien voor werk in een agrarische onderneming buiten de schooluren. Maar er is wel vereist dat deze arbeid de aanwezigheid op school niet in het gedrang brengt. Een ander verdrag, daterend van 1932, stelt dat thuiswerk of werk ondernomen in een plaats waar enkel familieleden zijn tewerkgesteld, van het toepassingsgebied van het verdrag kan worden uitgesloten.

De oorspronkelijke IAO-verdragen over minimumleeftijd werden vanaf 1936 aangepast. De minimumleeftijd werd opgetrokken tot vijftien jaar. Een verdrag uit 1959 verlaagde de leeftijdsgrens van kinderarbeid (visserij, arbeid op zee) tot veertien jaar wanneer een onderwijsoverheid of andere bevoegde overheid de arbeid in kwestie als nuttig voor het kind bestempelde.

Verdrag nr. 138 van de IAO betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces

Verdrag nr. 138, dat in 1973 afgesloten werd, zette de bakens uit voor de beleidslijn die de IAO tot op vandaag zou volgen. Het schafte alle vorige verdragen over minimum-

leeftijd af en was toepasselijk op alle economische sectoren. Artikel 1 van het verdrag legt een verplichting aan de verdragspartijen op *“tot het voeren van een nationaal beleid dat gericht is op het waarborgen van de daadwerkelijke afschaffing van de kinderarbeid”*. Artikel 2(1) schrijft voor dat de minimumleeftijd voor kinderen om te werken niet lager mag zijn dan vijftien jaar.

Die vereiste kan echter variëren. Zo geldt veertien jaar als leeftijd voor landen waar de economie en de onderwijsinstellingen onvoldoende ontwikkeld zijn. Licht werk kan in die landen onder bepaalde voorwaarden worden ondernomen vanaf dertien jaar, of vanaf twaalf jaar, op voorwaarde dat deze leeftijd het onderwijs van het kind niet in gevaar brengt. Gevaarlijk werk kan er slechts vanaf achttien jaar worden gedaan of vanaf zestien jaar, wanneer de veiligheid en zedelijkheid van de jongeren ten volle worden beschermd en deze laatsten een adequate opleiding hebben gekregen. Ten slotte wordt de leeftijd van vijftien jaar opgetrokken tot de verplichte schoolleeftijd, wanneer deze laatste hoger is dan vijftien jaar. Verdrag nr. 138 werd aangevuld en verder uitgewerkt door Aanbeveling nr. 146 betreffende de minimumleeftijd, die staten aanspoort deze tot zestien jaar op te trekken.

Dat de IAO daarbij wel degelijk oog heeft voor de werkelijkheid bewijst de oprichting in 1993 van het ‘International Program on the Elimination of Child Labour’. Dit programma is er weliswaar op gericht om op lange termijn kinderarbeid af te schaffen, maar probeert toch om op korte termijn de arbeidsomstandigheden van werkende kinderen te verbeteren.

De eerste IAO-verdragen tonen wel aan dat de IAO vroeger veel flexibeler stond tegenover kinderarbeid. De minimumleeftijd en de uitzonderingen die toelieten om onder deze leeftijd te werken waren nog talrijker dan nu het geval is. Maar zowel de vroegere als de huidige IAO-verdragen beschouwen het werkende kind vooral als een te beschermen wezen. Zo meende het BIT in 1931 dat de werkende jongere van zestien jaar - toen de streefleeftijd voor de schoolplicht - niet aan zijn lot mocht worden overgelaten bij het verlaten van de school, omdat hij op die leeftijd nog wettelijk, fysisch en intellectueel minderjarig is en (op vele vlakken) bescherming nodig heeft.

Kinderarbeid en mensenrechten

De verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog leidden tot het ontstaan van de mensenrechtenbeweging, die in 1949 werd ingeluid door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Uit het ganse spectrum van mensenrechtenverklaringen en -verdragen worden hierna kort enkele internationale instrumenten besproken die belangrijk zijn voor de problematiek van kinderarbeid.

Kinderarbeid als slavernij

Het begrip slavernij werd voor het eerst gedefinieerd in artikel I(1) van het Slavernijverdrag dat op 25 september 1926 werd afgesloten in de schoot van de Volkenbond. Volgens deze bepaling en het Aanvullend Verdrag betreffende de afschaffing ervan uit 1956 is slavernij: *"The status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised"*⁽¹⁵⁾. Ook andere internationale instrumenten en verdragen - de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966 - verbieden slavernij. Het Aanvullend Verdrag over slavernij verbreedde de notie van slavernij om zo ook nieuwe vormen van slavernij te omvatten. Het definiërende element was oorspronkelijk eigendom, maar evolueerde tot menselijke waardigheid, wat betekent dat een ganse reeks mensenrechten met voeten wordt getreden, ofwel door de slavernijpraktijk zelf, ofwel door de gevolgen ervan. Ook de zogenaamde 'dienstbaarheid' ('serfdom') legt aan een persoon het verbod op om zich vrij te bewegen en wijzigt diens juridisch statuut, maar in tegenstelling tot slavernij, houdt dienstbaarheid geen eigendomsclaims in⁽¹⁶⁾.

Hoewel kinderarbeid als dusdanig niet expliciet voorkomt in het slavernijverdrag, kunnen de ergste vormen van kinderarbeid onder de algemene verbodsbepalingen van het verdrag vallen. Het Comité van Experts, dat werd opgezet om de naleving van het slavernijverdrag te beoordelen, heeft dan ook sporadisch toestanden van kinderslavernij aangeklaagd. Zo stuurde het comité in 1930 een delegatie naar Liberia, waar zogenaamde 'verpanding' van kinderen een gangbare praktijk was. Een man getuigde bijvoorbeeld dat hij zijn twee zonen had verpand om een boete te betalen voor bepaalde misdrijven die hij had begaan⁽¹⁷⁾.

Artikel I(d) van het Aanvullend Verdrag over Slavernij voorziet wel uitdrukkelijk een verbod op kinderarbeid: *"Each of the state Parties to this Convention shall take all practicable and necessary legislative and other measures to bring about progressively and as soon as possible the complete abolition or abandonment of..."* en *"Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or the young person"*.

In beide slavernijverdragen is de naleving echter op een heel zwakke manier verzekerd en ligt deze vooral in handen van de VN Subcommissie voor Preventie van Discriminatie en Bescherming van Minderheden. Binnen deze commissie werd de Werkgroep betreffende slavernij en moderne vormen van slavernij opgericht, die ook aandacht heeft voor de problematiek van kinderarbeid. De subcommissie stelde ook enkele Speciale Rapporteurs aan, die onder andere de exploitatie van kinderen uitvoerig documenteren en beschrijven.

Uit deze zwakke afdwingingsmechanismen van rapportering is het moeilijk af te leiden wat kinderslavernij betekent. Exploitatie is blijkbaar het determinerende criterium. Speciale Rapporteur Murtarborn stelde in dit verband: *"[i]t is the exploitation of*

child labour rather than child labour per se which is objectionable"⁽¹⁸⁾. Boudhiba, een andere Speciale Rapporteur, wees erop dat: "[i]t is not work as such that is in question, but its abuse and the conditions under which children are obliged to work so that their productive capacity may be exploited to the full with the minimum remuneration". Volgens Boudhiba wijzen volgende elementen erop dat een bepaalde praktijk exploitatie inhoudt: ten eerste de verloning, die systematisch kleiner is dan deze van volwassenen; ten tweede kan werk, verricht op te jonge leeftijd, exploitatie uitmaken omdat het schadelijk is voor de mentale en fysieke toestand van het kind; ten derde is werk onder onstabiele voorwaarden exploitatie, omdat het tot gelijkaardige schadelijke gevolgen leidt. De mentale en psychische gezondheid van het kind hangt hierbij duidelijk af van voldoende scholing en opleiding⁽¹⁹⁾.

Uit de definitie van exploitatie van deze twee rapporteurs kan men opmaken dat niet alle kinderarbeid automatisch tot exploitatie leidt. Er blijft, met andere woorden, eventueel ruimte voor een houding tegenover kinderarbeid die niet louter op afschaffing ervan is gericht. Hoe die ruimte moet worden gedefinieerd, is echter onduidelijk.

Kinderarbeid en dwangarbeid

Het verbod van dwangarbeid komt als dusdanig vaak voor in mensenrechtenverdragen, maar het is vooral de IAO die op dit vlak heel wat baanbrekend werk heeft verricht. Zij definieerde in 1930 in Verdrag nr. 29 dwangarbeid als: "*All work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily*". Net zoals slavernij miskent dwangarbeid de menselijke waardigheid. Dwangarbeid verschilt echter van slavernij en dienstbaarheid omdat het juridisch statuut en de rechtspersoonlijkheid van het slachtoffer niet worden beïnvloed⁽²⁰⁾, maar 'enkel' een verplichting opleggen om diensten onder dwang te verlenen. Onvrijwilligheid of afwezigheid van instemming en het onrechtmatige of dwangmatige gebruik van arbeid zijn de constitutieve elementen van dwangarbeid⁽²¹⁾.

Ook kinderen kunnen het algemene verbod van dwangarbeid inroepen, wanneer praktijken aan de algemene criteria van dwangarbeid beantwoorden. Lidstaten van de IAO moeten rapporteren over de naleving van IAO-verdragen bij het Comité van Experts, één van de toezichthoudende organen voor de naleving van de IAO-verdragen. Dit orgaan heeft herhaaldelijk wanpraktijken van kinderarbeid aangeklaagd en ze als schendingen van het verbod op dwangarbeid bestempeld.

Het comité stelde dat ook de bescherming tegen seksuele exploitatie binnen het toepassingsdomein van Verdrag nr. 29 valt. Het comité gebruikt in zijn rapporten vaak de term 'exploitatie' en suggereert zo dat deze als synoniem kan worden gelezen met die van dwangarbeid. Het comité verbindt vaak ook exploitatie met harde werkomstandigheden, bijvoorbeeld wanneer kinderen in een situatie verkeren waarbij ze jong en hulpeloos zijn, beroofd van een normaal leven, onderwijs en een toekomst. Dwangarbeid wordt ten slotte ook vaak als synoniem gebruikt voor kinderarbeid zelf. In die zin vroeg het comité dan ook om te rapporteren over de vooruitgang en de concrete resul-



Kinderen in een steenbakkerij in Oost-India, 1995 (collectie Kristoffel Lieten)

taten van de verscheidene programma's en projecten, opgezet om kinderarbeid uit te roeien⁽²²⁾.

Maar de eigenlijke definitie van hedendaagse vormen van dwangarbeid en ook het onderscheid tussen dwangarbeid, dienstbaarheid en slavernij, blijft problematisch. Het is ook moeilijk om uit de rapporten van het Comité van Experts richtlijnen af te leiden die aangeven welke vormen van kinderarbeid eventueel wel toegelaten zijn.

Kinderarbeid en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Sinds de goedkeuring en bijna universele ratificatie van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind in 1989, is kinderarbeid ook in een specifiek mensenrechtenverdrag beschermd. Vooral Artikel 32 van het IVRK behandelt het fenomeen kinderarbeid, en luidt onder meer als volgt: *"De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind te worden beschermd tegen economische exploitatie en tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind."* Het vervolgt: *"De Staten die partij zijn, nemen wettelijke, bestuurlijke en sociale maatregelen en maatregelen op onderwijsterrein om de toepassing van dit artikel te waarborgen."* In de daaropvolgende bepalingen legt het IVRK aan de staten verplichtingen op om kinderen te beschermen tegen het illegale gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen; tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik; ter voorkoming van de ontvoering of de verkoop van of de handel in kinderen voor welk doel ook of in welke vorm ook; en tegen alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind.

Het gebruik van de term 'exploitatie' in de definitie van kinderarbeid in de economische sector is, zoals boven reeds aangetoond, niet nieuw. Ook de Verklaring van de Rechten van het Kind uit 1924 en de VN-Verklaring over de Rechten van het Kind verboden de exploitatie van het kind. Het IVRK geeft geen duidelijke definitie van exploitatie, hoewel die vraag uitdrukkelijk aan de orde was op de vierde sessie van het Comité voor de Rechten van het Kind, het toezichtorgaan van het IVRK; het comité kwam dan ook niet veel verder dan: *"Work which is carried out in conditions of employment inferior to those established by international labour standards should be considered to constitute economic exploitation"*. Marta Pais, toenmalig lid van het comité, definieerde exploitatie als: *"Taking unjust advantage of another for one's own advantage or benefit. It covers situations of manipulation, misuse, abuse, victimization, oppression or ill treatment.... [We] are confronted with a situation of exploitation essentially when the human dignity of the child or the harmonious development of the child's personality is not respected - situations such as the sale of children, child bondage or child prostitution"*.⁽²³⁾

Het comité stelde vast dat in elk geval de volgende vormen van kinderarbeid verboden moeten worden: *"Activiteiten die de ontwikkeling van het kind in gevaar brengen of strijdig zijn met de menselijke waarden of waardigheid; activiteiten die wreed, onmenselijk en degraderend zijn; de*

verkoop van kinderen of slavernijtoestanden; activiteiten die gevaarlijk of schadelijk zijn voor de harmonieuze fysieke, mentale en geestelijke ontwikkeling van het kind of die de toekomstige opvoeding en opleiding van het kind kunnen in gevaar brengen; discriminerende activiteiten vooral ten opzichte van kwetsbare en marginale sociale groepen; alle activiteiten onder de minimumleeftijd zoals bepaald in artikel 32 van de CRC, en vooral deze aanbevolen door de IAO; alle activiteiten waarbij het kind gebruikt wordt voor criminele daden zoals handel in drugs of andere verboden goederen”⁽²⁴⁾. Ook deze opsomming geeft geen eenduidig antwoord op de vraag wat er precies onder exploitatie moet verstaan worden.

Doordat artikel 32 IVRK (zie hoger) stelt dat er geen sprake is van exploitatie wanneer een lidstaat (een) minimumleeftijd(en) voorschrijft en voorschriften oplegt voor een passende regeling van werktijden en arbeidsvoorwaarden, blijft voor het kind dat voldoende oud is de mogelijkheid open om passende arbeidsvoorwaarden te eisen. Van Bueren merkt op dat het gebruik van het woord ‘en’ in artikel 32 (zie hoger) erop wijst dat economische exploitatie en werk niet identiek zijn⁽²⁵⁾.

Het IVRK laat na om te bepalen welke deze arbeidsvoorwaarden zijn en vermeldt evenmin een minimumleeftijd, maar het voert toch beperkingen in bij de toegelaten uitoefening van kinderarbeid. Door te verwijzen naar minimumleeftijden spoort het verdrag de lidstaten aan om IAO-Verdrag nr. 138 te ratificeren, dus van een echt ‘empowerment’-perspectief is dan ook helemaal geen sprake. Sommige auteurs besluiten dan ook kritisch dat het IVRK enkel de paternalistische houding bevestigt waarin vele volwassenen zich ongetwijfeld goed voelen⁽²⁶⁾.

Recente evoluties inzake kinderarbeid

De Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten in het werk

De vorige secretaris-generaal van de IAO, de Belg M. Hansenne, lanceerde op 1 mei 1995 een campagne voor de ratificatie van wat de zeven fundamentele IAO-verdragen (‘core conventions’) wordt genoemd. Het orgelpunt van deze promotiecampagne werd de Verklaring over fundamentele principes en rechten in het werk, die op de IAO-Conferentie van 1998 werd aangenomen. De verklaring proclameert plechtig het belang van vier fundamentele principes en rechten in het werk, namelijk: de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen; de afschaffing van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid; de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid; en de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening.

De verklaring is bindend voor alle IAO-lidstaten, maar heeft niet de bedoeling nieuwe verplichtingen op te leggen; ze bevat een afdwingingsprocedure die louter aanmoedigend werkt. De nieuwe regels voorzien een vierjaarlijks globaal rapport dat een beeld moet geven van elk van de vier principes en rechten⁽²⁷⁾. Alhoewel deze rapporten geen

wettelijk afdwingbare conclusies bevatten, zullen zij wellicht als gezagsbron worden gebruikt in nationale en internationale vakbondsacties⁽²⁸⁾.

De daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid staat dus ingeschreven als één van de vier fundamentele principes en rechten. Tijdens de onderhandelingen daaromtrent werd het probleem opgeworpen dat een dergelijke formulering alle vormen van kinderarbeid dreigt uit te sluiten. Er werd uiteindelijk een akkoord bereikt dat de voorgestelde tekst niet betekent dat alle kinderarbeid onmogelijk zou worden. De legitieme vormen van kinderarbeid zijn immers volledig bepaald in Verdrag nr. 138. Maar de verklaring betekent toch dat de lange-termijndoelstelling van volledige uitbanning van kinderarbeid behouden blijft.

Zij illustreert nog op een andere manier de huidige houding tegenover kinderarbeid: vermits ze de waardigheid van elke arbeider beklemtoont, betekent dat ook de waardigheid van de jonge arbeider. Maar juist voor deze categorie wordt de mogelijkheid uitgesloten zich te beroepen op de 'fundamentele principes en rechten in het werk' vermits kinderarbeid principieel niet toegelaten wordt en dus de abolitionistische visie van Verdrag nr. 138 erin bevestigd wordt.

IAO-Verdrag nr. 182 betreffende de 'Ergste Vormen van Kinderarbeid'

IAO-Verdrag nr. 138 komt voor op de lijst van de zeven fundamentele IAO-verdragen en illustreert het belang dat de IAO aan de problematiek van kinderarbeid hecht. Dit belang werd echter niet weerspiegeld in het aantal ratificaties. Eind december 1995 hadden slechts achtenveertig IAO-leden Verdrag nr. 138 geratificeerd. Dat aantal is sindsdien weliswaar gestaag opgelopen: op 7 juni hadden honderdenzeven op een totaal van honderdvijfenzeventig IAO-leden het verdrag geratificeerd. Het ondermaatse aantal ratificaties leidde ertoe dat de IAO andere wegen zocht om het fenomeen kinderarbeid aan te pakken. Dit resulteerde in de goedkeuring van een nieuw verdrag over kinderarbeid - Verdrag nr. 182 - op de Internationale Arbeidsconferentie van de IAO van 1999, en het wordt eveneens tot de fundamentele IAO-verdragen gerekend. Voor wat de toepassing in België betreft, ligt het verdrag ter ratificatie voor aan de Koning, Kamer en Senaat stemden reeds in met de tekst van het verdrag. In Verdrag nr. 182 wordt het begrip 'ergste vormen van kinderarbeid' verduidelijkt door een opdeling in vier categorieën. De eerste categorie (art. 3(a)) bestaat uit alle vormen van slavernij of analoge praktijken. De tweede (art. 3(b)) behelst het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van een kind voor prostitutie, voor de vervaardiging van pornografisch materiaal of pornografische voorstellingen. De derde (art. 3(c)) het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van een kind voor ongeoorloofde praktijken, meer bepaald voor de productie en het verhandelen van verdovende middelen, zoals bepaald in de relevante verdragen. De vierde (art. 3(d)) de werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen.

Tijdens de voorbereidende werkzaamheden werd gediscussieerd over volgende vragen: of deelname van kinderen in gewapende conflicten onder het begrip 'ergste vormen van kinderarbeid' valt; artikel 3(a) bepaalt dat enkel "*gedwongen of verplichte aanwerving van kinderen om ze in te zetten in gewapende conflicten*" onder de term begrepen is; of werken, die "*omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend*" het kind verhinderen om onderwijs te genieten daar eveneens onder vallen. In antwoord daarop kwam artikel 7(2)(c) waarin een verplichting voor de verdragspartijen wordt ingeschreven waarbij zij er zich toe verbinden efficiënte maatregelen te nemen om "*de toegang te waarborgen tot gratis basisonderwijs en, wanneer dit mogelijk en passend is, tot de beroepsopleiding voor alle kinderen die onttrokken worden aan de ergste vormen van kinderarbeid*". De discussie illustreert de nog steeds bestaande spanning tussen werk en onderwijs, die als tegenpolen worden gehanteerd⁽²⁹⁾.

Artikel 4(1) van Verdrag nr. 182 voorziet overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties. Artikel 6(2) schrijft voor dat bij de uitwerking en toepassing van actieprogramma's niet alleen met de bevoegde openbare instellingen, de werknemers- en werkgeversorganisaties moet overlegd worden, maar dat eveneens "*zo nodig*" rekening moet worden gehouden "*met de standpunten van andere betrokken groepen*". In de voorbereidende werken stelde een adviseur van de IAO dat hieronder bijvoorbeeld organisaties van ouders, kinderen of organisaties voor de verdediging van kinderen vallen. Ook Aanbeveling nr. 190 betreffende de ergste vormen van kinderarbeid stelt uitdrukkelijk dat bij de toepassing van artikel 6(2) de inzichten van kinderen die direct te maken hebben met de ergste vormen van kinderarbeid, van hun families en, wanneer dit passend is, van andere groepen die zich inzetten voor de doelstellingen van het verdrag, in aanmerking moeten genomen worden.

Verdrag nr. 182 duidt op het eerste gezicht op een koerswijziging van de IAO.

Men zou inderdaad kunnen stellen dat de IAO het dominante paradigma heeft verlaten. In plaats van een algeheel pleidooi voor de afschaffing van kinderarbeid laat het ruimte voor een zoektocht naar de toelaatbare vormen van kinderarbeid.

Enkele argumenten ondersteunen deze paradigmaverschuiving. Ten eerste wijst het onderwerp van het verdrag zelf, namelijk de actie tegen de ergste vormen van kinderarbeid, op de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van kinderarbeid. Ten tweede werd tijdens de onderhandelingen uitdrukkelijk gesteld dat niet alle werk zomaar verboden kon worden. Ten derde voorziet artikel 4(1) dat werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen, nader moeten gedefinieerd worden op nationaal vlak. Dit betekent dat er een flexibiliteit ingebouwd is, waardoor lidstaten omstandigheden in acht kunnen nemen die het werk minder gevaarlijk maken. Ten vierde beklemtoont het de noodzaak om een 'comprehensieve' actie te ondernemen en toont zodoende aan dat afschaffing van kinderarbeid niet de ultieme oplossing is. Ten slotte bereikten de onderhandelaars in de ontwerpfase een akkoord dat artikel 3(d) (zie hoger) niet toepasselijk is op situaties waarin kinderen op de familiale

boerderij van hun ouders werken en benadrukten dus opnieuw dat niet alle kinderarbeid zomaar verboden is.

Dat Verdrag nr. 182 inderdaad een paradigmaverschuiving toont, wordt nog versterkt doordat het de empowerment van werkende kinderen mogelijk maakt. De mening van kinderen en organisaties van kinderen, kan inderdaad in aanmerking genomen worden. Dit is een novum, alhoewel de mening van kinderen enkel telt bij het **uitwerken en toepassen** van actieprogramma's en niet bij de **definitie** van *"werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen"*.

De paradigmaverschuiving is echter maar gedeeltelijk. Voor de vraag welke vormen van kinderarbeid toegelaten zijn, refereert het verdrag terug aan het Verdrag nr. 138, dat blijft gelden. Dit betekent dat het volledig uitroeien van kinderarbeid als ultieme doelstelling blijft gehandhaafd.

Evaluatie van de huidige internationale regelgeving, de empowerment-houding en het abolitionisme

Gezien de diversiteit van de verdragen en de soms moeilijke begripsafbakening, is het niet eenvoudig om een duidelijk overzicht te geven van welke vormen van kinderarbeid momenteel toelaatbaar zijn.

Niet toelaatbaar evenwel zijn de volgende drie categorieën: extreme vormen van exploitatie, exploitatie en werk uitgevoerd in overtreding met de minimumleeftijd bepaald in Verdrag nr. 138. De vraag hierbij is evenwel wat de definitie is van exploitatie. De vroegste IAO-verdragen die handelen over kinderarbeid laten wel degelijk een opening voor regulering en inspraak van kinderen, artikel 32 van het IVRK doet dat eveneens. Verdrag nr. 182 getuigt zowel van een regulerende houding als van een empowerment-perspectief. Ook de interpretatie van het begrip 'exploitatie' bij de slavernij-verdragen en IAO-Verdrag nr. 29 bewijst dat er niet louter abolitionistisch wordt gedacht over kinderarbeid.

Verdrag nr. 138 betreffende de minimumleeftijd is echter nog altijd de heersende norm. Door de doelstelling van algehele afschaffing van kinderarbeid onder een bepaalde minimumleeftijd - in principe vijftien jaar - wordt de vraag naar de toelaatbaarheid van kinderarbeid gereduceerd tot een mathematisch onderzoek van de leeftijd van kinderen. Wanneer een kind de minimumleeftijd niet heeft bereikt, bevindt het zich automatisch in een onwettelijke situatie.

Om te besluiten kunnen we stellen dat uit het overzicht van de hier besproken internationale verdragen blijkt dat de huidige houding van het internationale verdragsrecht inzake kinderarbeid vooral de afschaffing van kinderarbeid beoogt. Deze visie kan bekritiseerd worden, omdat ze te idealistisch is en niet voldoende rekening houdt met

de realiteit van kinderarbeid en de manier waarop kinderen die zelf beleven. Wereldwijd zouden, volgens de IAO, honderdtwintig miljoen kinderen werken, maar alleen de cijfers al zijn voorwerp van hevige discussie.

Voor een regulerende houding tegenover kinderarbeid pleit dat bijvoorbeeld werken de kinderen in kindervakbonden ijveren voor menswaardige en leefbare werkomstandigheden en een recht op arbeid. Pragmatisme zou dus een compromis kunnen vormen tussen enerzijds een te groot idealisme dat afschaffing voorstaat en anderzijds een te realistisch antwoord op de schrijnende sociale werkelijkheid, dat zomaar vormen van exploitatie zou aanvaarden.

Geen louter academische discussie

Dat het huidige idealisme geen antwoord is op de problematiek van kinderarbeid komt duidelijk tot uiting in het domein van de handelsbetrekkingen, waar deze verdragen soms worden gebruikt. In het algemeen is er in de internationale betrekkingen een beweging merkbaar die fundamentele sociale rechten zoals kinderarbeid ook wil laten afdwingen buiten de in de verdragen zelf voorziene afdwingingsmechanismen. Wanneer een land bijvoorbeeld IAO-Verdrag nr. 138 niet naleeft, zullen op de eerste plaats de IAO-sanctiemechanismen in werking gesteld worden. De efficiëntie ervan is echter niet erg groot, zo luidt de redenering, omdat een land enkel een berisping kan krijgen in het rapport van de IAO-toezichtsinstanties. Daarom probeert men de naleving van IAO-conventies ook op andere manieren te verzekeren. Een handelspartner van het land dat het verdrag niet nakomt, kan bijvoorbeeld zijn bilaterale handelsrelaties of zijn ontwikkelingshulp op een lager pitje zetten. Op die manier krijgt de visie die het IAO-verdrag tegenover kinderarbeid aanneemt, een belang dat soms cruciaal kan zijn voor het economisch overleven van het land in kwestie. Twee concrete handelsmaatregelen tonen dit kort aan.

Er is met name het Algemeen Preferentiesysteem dat verschillende ontwikkelde landen hebben aangenomen, en dat past in een ontwikkelingspolitiek gesteund op het principe 'trade not aid'. Door exporterende ontwikkelingslanden speciale invoertarieven te gunnen, hopen deze hun invoer in vooral westerse landen te verhogen. De Verenigde Staten hebben daaraan echter bepaalde voorwaarden verbonden, waaronder de manier waarop een land stappen onderneemt om internationaal erkende arbeidsrechten te respecteren, waaronder ook een minimumleeftijd voor arbeid. Het Indonesische voorbeeld is hiervan heel illustratief. In 1987 voerde dit land een reglementering in met het oog op de verbetering van de arbeidsomstandigheden van werkende kinderen. In 1993 werden deze beschermingsmaatregelen echter terug ingetrokken, naar algemeen wordt aangenomen onder druk van de Verenigde Staten die ermee dreigden de preferentiële handelsrelaties met Indonesië stop te zetten als het land niet

voldeed aan tal van normen inzake arbeid, waaronder de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid⁽³⁰⁾. De politieke optie om kinderarbeid te reguleren dan wel af te schaffen kreeg hier dus voor Indonesië een heel belangrijke economische dimensie, in die zin dat het zich al dan niet akkoord verklaren met de politiek van afschaffing van kinderarbeid voor dit land een kwestie van leven of dood werd.

Ook de Europese Unie heeft een Algemeen Preferentiesysteem, waarin het niet voorkomen van kinderarbeid fungeert als één van de criteria van toekenning van handelsvoordelen. De aanpak verschilt in die mate van deze van de Verenigde Staten, dat landen die in aanmerking komen additionele handelsvoordelen kunnen verkrijgen om te exporteren naar de EU, terwijl de Verenigde Staten dergelijke landen sanctioneren. Concreet voorziet de EU-regeling dat additionele voordelen worden toegekend wanneer een ontwikkelingsland de principes van Verdrag nr. 138 in interne wetgeving heeft omgezet.

Ook in België zijn maatregelen, zoals hierboven omschreven, niet denkbeeldig. Het Wetsontwerp ter bevordering van sociaal verantwoorde productie stelt een label in dat ondernemingen kunnen gebruiken bij de promotie van hun producten⁽³¹⁾. Het label kan slechts toegekend worden wanneer 'minstens' de normen van de fundamentele IAO-verdragen worden nageleefd. Op die manier krijgt de abolitionistische houding die in de IAO-verdragen vervat zit⁽³²⁾, een belangrijke economische component: enkel ondernemingen die de visie van de IAO met betrekking tot kinderarbeid naleven, kunnen een bijkomend marketing-argument gebruiken bij de verkoop van importproducten.

Los van de vraag naar de wenselijkheid van een 'pragmatische' aanpak, is de huidige situatie in elk geval onbevredigend en niet zonder gevaar. Onbevredigend omdat het internationale recht niet altijd duidelijk is, noch in de gehanteerde concepten, noch in de te volgen strategie. Verder onderzoek over kinderarbeid vanuit verschillende disciplines kan hopelijk deze strategie in de nabije toekomst beter definiëren en dan verder verfijnen. Gevaarlijk, omdat de bestaande internationale regelgeving gebruikt wordt in belangrijke domeinen, die vaak bepalend zijn voor de ontwikkeling van een land.

- (1) A. THOMAS, The International Labour Organisation. Its origins, development and future: In: *International Labour Review*, 1921, herdrukt in: *International Labour Review*, (1996)261, pp. 262-263.
- (2) L.M. FRIEDMAN, Borders: On the Emerging Sociology of Transnational Law. In: *Stanford Journal of International Law*, (1996)65, p. 72.
- (3) B. WHITE, *Children, Work and 'Child Labour': Changing Responses to the Employment of Children*, Den Haag: Institute of Social Studies, 2994, pp. 7-8.
- (4) Over verenigingen van werkende kinderen is er heel wat recente literatuur. Voor een korte inleiding, zie bijvoorbeeld K. HANSON, Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (NAT's). Zelforganisaties van werkende kinderen en het debat over kinderarbeid. In: *Mores: pedagogisch tijdschrift voor morele problemen*, (1998)319, p. 337; P. MILJETEIG, Children's democratic rights: Are we ready? What we can learn from young workers. In: A.B. SMITH, M. GOLLOP, K. MARSHALL, K. NAIRN (eds.), *Advocating for Children*, University of Otago Press, 2000, pp. 159-175.
- (5) A. BEQUELE, J. BOYDEN, Working Children: Current trends and policy responses. In: *International Labour Review*, (1988)153, p. 163.
- (6) A. THOMAS, *The International Labour Organisation [...]*, p. 264.
- (7) V.-Y. GHEBALI, *The International Labour Organisation*, Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 3.
- (8) P. LEON, *Histoire économique et sociale du monde*, IV, Paris: Armand Colin, 1978, pp. 380-381.
- (9) A.L. MORTON, *The Life and Ideas of Robert Owen*, Londen: Lawrence & Wishart, 1962, pp. 22-27.
- (10) Geciteerd in Le Bureau international du Travail et la protection de l'enfance. In: *Revue internationale du travail*, (1921)3, p. 7.
- (11) N. VALTICOS, *Traité de droit du travail*, Paris: Dalloz, 1970, nr. 31. In dezelfde zin ratificeerde België dit verdrag, dat in 1912 van kracht werd, slechts in 1922, "pour des raisons de concurrence internationale" (E. MAHAIM, L'organisation du travail de la société des nations et la conférence de Washington. In: *Revue Economique internationale*, (december 1920)1, p.59.
- (12) D. MORSE, gecit. in E. CORDAVA, Some Reflections on the Overproduction of International Labor Standards. In: *Comparative Labor Law Journal* (1993)138, p. 142; zie ook A. THOMAS, *The International Labour Organisation [...]*, pp. 267-271.
- (13) V.-Y. GHEBALI, *The International Labour Organisation [...]*, p. 7.
- (14) A. ALCOCK, *History of the International Labor Organization*, New York: Octagon, 1971, p. 50.
- (15) Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, 7 september 1956, hierna verkort geciteerd als 'Aanvullend verdrag over slavernij'.
- (16) Zie F. MASSIAS, L'esclavage contemporain: les réponses du droit. In: *Droits et cultures* (2000)101, pp. 103-104, 110-111.
- (17) R.C. REDMAN, The League of Nations and the Right to be Free from Enslavement: The First Human Right to be Recognized as Customary International Law. In: *Chicago Kent Law Review*, (1994)759, pp. 790-799.
- (18) UN ECOSOC, Report submitted by Mr. Vivit Murtarborn, Special Rapporteur appointed in accordance with Commission resolution 1990/68, UN doc. nr. E/CN.4/1993/67, para. 67, (1993).
- (19) UN ECOSOC, Final Report submitted by Abdelwahab Boudhiba, UN. doc. nr. E/CN.4/Sub.2/479/Rev, para. 53 (1982); Zie ook para. 81: "In the best instances, this labour is institutionalized and covered by regulations; if these regulations are observed, there can be no talk of exploitation"; en para. 36 en 37.
- (20) F. MASSIAS, *L'esclavage [...]*, pp. 110 en 106.
- (21) Zie Verdrag nr. 29, artikel 2(1); F. MASSIAS, *L'esclavage [...]*, p. 112.
- (22) International Labour Conference (ILC), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot India, 114 (1998); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Bangladesh, 83 (1990); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Pakistan, 99-100 (1991); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Thailand, 113 (1991); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met

- betrekking tot India, 108-109 (1994); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Sri Lanka, 147 (1992); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Pakistan, 95 (1997).
- (23) UN, Committee on the Rights of the Child (CRC), 4th Session, *Report on the fourth session*, UN Doc. CRC/C/20 (1993), Annex V, Verklaring door mevr. Marta Santos Pais tijdens de Generale discussiedag over economische exploitatie van kinderen, 4 oktober 1993.
- (24) UN, CRC, *Report on the fourth session [...]*, pp. 102-105.
- (25) G. VAN BUEREN, *The international law on the rights of the child*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995, p. 164.
- (26) J. McKECHNIE, S. HOBBS, *Working Children: Reconsidering The Debates. Report of the International Working Group on Child Labour*, Amsterdam: DCI en ISPCAN, 1998, p. 60.
- (27) Dit betekent dat elk jaar dus één rapport wordt opgesteld, telkens over één bepaalde categorie van principes en rechten. In 2000 verscheen *Your voice at work*, over de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief overleg; in 2001 behandelde het rapport *Stopping forced labour* de problematiek van dwangarbeid of verplichte arbeid; in 2002 moet het rapport over de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid verschijnen, in 2003 komt de problematiek van de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening aan bod.
- (28) C.R. COXSON, The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Promoting Labor Law Reforms Through the ILO as an Alternative to Imposing Coercive Trade Sanctions. In: *Dickinson Journal of International Law*, (1997)469, pp. 500-501.
- (29) Zie hierover K. HANSON, A. VANDAELE, Het internationale debat over kinderarbeid. In: E. VERHELLEN (ed.), *Kinderen in de wereld. Verzamelde lezingen naar aanleiding van de postacademische vorming 'Rechten van het kind'*, Universiteit Gent, 2000, (165) nrs. 27-30.
- (30) B. WHITE, *Children, Work, [...]*, pp. 42-43. Glasius argumenteert echter, in het spoor van Bessel, dat het niet aan de acties van de VSA te wijten is dat de politiek met betrekking tot kinderarbeid wijzigde, maar vooral aan de succesvolle IAO-lobby. Zie M. GLASIUS, *Foreign Policy on Human Rights - Its Influence on Indonesia under Soeharto*, Antwerpen: Intersentia, 1999, pp. 191-195.
- (31) *Wetsontwerp ter bevordering van sociaal verantwoorde productie*, Parl. St. Senaat, 1999-2000, nr. 2-288.
- (32) Voor kinderarbeid gaat het vooralsnog enkel over Conventie nr. 138.