

Advies over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van jongeren op het werk⁽¹⁾

(92/C 313/19)

De Raad heeft op 1 april 1992 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 118 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité om advies te vragen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken en cultuur, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 september 1992 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Van Dijk.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 299e Zitting (vergadering van 24 september 1992) het volgende advies uitgebracht, dat met ruime meerderheid van stemmen (28 stemmen tegen, 5 onthoudingen) is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Het Comité stemt in met het richtlijnvoorstel dat in hoofdlijnen strookt met de beginselen en bepalingen die zijn verankerd in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (punten 20 t/m 23), evenals met de standpunten die het Economisch en Sociaal Comité in zijn adviezen betreffende de sociale grondrechten in de Gemeenschap en de organisatie van de arbeidstijd⁽²⁾ naar voren heeft gebracht. Het plaatst hierbij evenwel de volgende kanttekeningen:

1.2. De vraag hoe met kinderarbeid en de bescherming van de gezondheid en veiligheid van jongeren op het werk wordt omgegaan, wordt vandaag de dag beschouwd als graadmeter voor het belang dat een samenleving hecht aan geciviliseerde normen op het gebied van welzijn en rechten van de mens. Het is een goede zaak, en zeker niet voorbarig, dat de Europese Gemeenschap EG-wijde basisbepalingen op dit gebied wil vastleggen, waarbij rol en privileges van de nationale autoriteiten gerespecteerd worden.

1.3. In haar streven om een „juiste verhouding” te vinden tussen de „opstelling van een sokkel van [EG-]minimumvoorschriften” en de „noodzakelijke flexibiliteit” waarop de lid-staten aandringen zodat zij aan gevestigde nationale praktijken en gewoonten kunnen vasthouden (zie vijfde Overweging en art. 3, lid 3), heeft de Commissie evenwel te veel mogelijkheden opengelaten om de richtlijn te omzeilen of hiervan af te wijken. Het Comité wijst erop dat de IAO-normen voor dit gebied in sommige opzichten strenger zijn. In het voorstel zou verduidelijkt moeten worden dat de nationale autoriteiten zelf kunnen bepalen hoe zij het voorstel willen uitvoeren, en dat strengere nationale voorschriften gehandhaafd of ingevoerd kunnen worden; dit betekent evenwel niet dat de Commissie het wat de te bereiken resultaten betreft op het toeval mag laten aankomen. Het mag ook niet zo zijn dat „traditionele” vormen van parallelle of onaangemelde arbeid van kinderen en jongeren oogluikend worden

toegestaan, met name tegen de achtergrond van Richtlijn 91/533/EEG betreffende contracten/arbeidsverhoudingen⁽³⁾, die ook van toepassing is op door jongeren verricht werk.

1.4. Aan de andere kant zou in het Commissievoorstel iets sterker de nadruk moeten worden gelegd op de positieve kanten van de ontwikkeling van het menselijk kapitaal. Ook vanuit economisch oogpunt kan het zinvol zijn om kinderarbeid te verbieden, meer in opleiding en scholing van jongeren te investeren en jongeren geen werk te laten verrichten dat niet past bij hun leeftijd, waarvoor zij niet geschoold zijn en dat hun gezondheid kan schaden. De jeugd van vandaag is de generatie van morgen. Als de jeugd een goede opleiding krijgt, is de komende generatie beter opgewassen tegen de veranderende behoeften op een moderne Europese arbeidsmarkt.

1.5. Tegelijkertijd dient met klem te worden gewezen op de gezondheidsrisico's waaraan werkende jongeren zijn blootgesteld, en op de ongevallen op de werkplek waarbij deze leeftijdsgroep is betrokken. Het Comité constateert met grote bezorgdheid dat jongeren gedurende het eerste jaar dat zij werken, twee keer vaker het slachtoffer worden van een ongeval dan volwassenen en dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen het aantal ongevallen op de werkplek en het opleidingsniveau van jonge leerlingen⁽⁴⁾. Ook het aantal ongemelde ongevallen en ziekten onder (gedwongen) werkende jongeren in het „zwarte circuit” dan wel in de grijze zone van „seizoen-” of „traditioneel” werk is zorgwekkend. Naast de voorgestelde richtlijn moet gezorgd worden voor strenger toezicht door de Commissie, meer concrete gegevens van de nationale autoriteiten en een strengere wetgeving op dit gebied.

1.6. Het Comité gaat ervan uit, dat de bepalingen van deze richtlijn de leerplichtbepalingen in de verschillende lid-staten niet in de weg staan.

⁽¹⁾ PB nr. C 84 van 4. 4. 1992, blz. 7.

⁽²⁾ PB nr. C 126 van 26. 5. 1989 en PB nr. C 60 van 8. 3. 1991.

⁽³⁾ PB nr. L 288 van 18. 10. 1991.

⁽⁴⁾ Zie COM(91) 543 def. — SYN 383, Memorie van Toelichting, punt 7.

2. Bijzondere opmerkingen

2.1. Rechtsgrondslag — artikel 118 A

2.1.1. Aangezien de voorgestelde richtlijn ontegenzeggelijk betrekking heeft op de werkomgeving en op veiligheid en gezondheid op de werkplek, is voor de juiste rechtsgrondslag gekozen.

2.1.2. In de tweede „Overweging” wordt verwezen naar de bepalingen van 118 A, lid 2, tweede alinea, betreffende het MKB; het zou ook zinvol zijn daarnaast te refereren aan lid 3 van hetzelfde artikel, ten einde te benadrukken dat de lid-staten maatregelen voor „een hogere graad van bescherming” van jongeren op het werk kunnen handhaven en nemen dan de minimumvoorschriften die thans in het Commissiedocument worden voorgesteld.

2.2. Negende „Overweging”

De Commissie zou niet alleen moeten verwijzen naar het Gemeenschapshandvest en de resolutie van het Europees Parlement, maar ook naar het advies van het Economisch en Sociaal Comité over de sociale grondrechten in de Gemeenschap, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan het vraagstuk van kinderarbeid⁽¹⁾, evenals naar diens advies over de organisatie van de arbeidstijd, waarin wordt aangedrongen op een verbod op nachtarbeid voor jongeren in de Gemeenschap⁽²⁾.

2.3. Artikel 1

In artikel 1 van de richtlijn wordt gesteld dat deze richtlijn niet van toepassing is op werkzaamheden in gezinsverband. Het Comité meent echter dat dit niet geldt voor de bepalingen (artikelen 5, 6 en 7) op het terrein van de veiligheid en de gezondheid; deze bepalingen van deze richtlijn zijn wel van toepassing op werkzaamheden van economische aard die in gezinsverband worden verricht.

2.4. Artikel 2

2.4.1. In artikel 2, sub a), zou de Commissie voor de omschrijving van het begrip „arbeidsverhouding” moeten verwijzen naar de bovengenoemde Richtlijn van de Raad 91/533/EEG.

2.4.2. De definitie van „lichte werkzaamheden” in artikel 2, sub d), is onvoldoende — b.v. in samenhang met artikel 3, lid 2, sub c) — en zou dus verduidelijkt en strenger geformuleerd moeten worden. Het is beter om in de bijlage een uitgebreide, doch niet uitputtende, lijst met werkzaamheden op te nemen die niet onder de lichte werkzaamheden vallen. Deze lijst kan door jurisprudentie en door collectief overleg worden aangevuld.

2.5. Artikel 3

2.5.1. Het Comité stemt in met de algemene doelstelling in artikel 3, lid 2, om kinderarbeid te verbieden. Afwijkingen van dit beginsel zouden een uitzondering en niet de regel moeten zijn.

2.5.2. In artikel 3, lid 2, sub b), wordt aandacht besteed aan beroepsbegeleidende opleidingssystemen en het leerlingwezen; in dit verband moet er nauwer op worden toegezien dat de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften, evenals de arbeidsvoorwaarden daadwerkelijk zijn afgestemd op de leeftijd van de betrokkenen. Dit geldt met name voor het grote aantal dubieuze bedrijfsstages waarvoor weinig of geen scholing is vereist en die sommige lid-staten hebben ingevoerd ten einde de officiële werkloosheidsstatistieken onder jongeren te kunnen „drukken”. Het Comité benadrukt nogmaals dat voor hoogwaardige opleidingen onder betere en veiligere omstandigheden moet worden gezorgd (waarop b.v. door de sociale partners en de bevoegde autoriteiten gezamenlijk toezicht zou kunnen worden uitgeoefend), zodat jonge werknemers terdege leren om te gaan met de veranderende behoeften op een moderne Europese arbeidsmarkt.

2.5.3. In het licht van de opmerkingen in paragraaf 2.4.2 (zie boven) zou de bepaling in artikel 3, lid 2, sub c), dat kinderen „lichte werkzaamheden” mogen verrichten, opnieuw bekeken moeten worden. De aangegeven minimumleeftijd dient evenwel veertien jaar te bedragen.

2.5.4. Artikel 3, lid 3 van de richtlijn zou moeten worden geschrapt. Dit is mogelijk, aangezien het overeenkomstig artikel 3, lid 2c), van de richtlijn is toegestaan dat kinderen lichte werkzaamheden uitvoeren. Zoals in paragraaf 2.4.2 van dit ontwerp-advies al wordt aanbevolen, zou een negatieve lijst met niet-lichte werkzaamheden als bijlage aan deze richtlijn moeten worden toegevoegd.

2.6. Artikel 4

De in artikel 4 genoemde afwijkingen dienen verduidelijkt te worden, waarbij rekening moet worden gehouden met frequentie en duur van de activiteiten. Tevens moet het equivalent van het Engelse begrip „employment” (waarmee altijd betaald werk wordt bedoeld) in alle taalversies van het voorstel worden overgenomen.

2.7. Artikel 5

2.7.1. Tot de in artikel 5, lid 2, aangekaarte „risico's” die verband houden met het werk en waarvan in bijlage I een „niet-uitputtende lijst” is opgenomen, behoort volgens het Comité ook het risico dat jongeren lopen die met grote bedragen aan geld moeten omgaan.

2.7.2. Het Comité meent dat jongeren, voordat zij te werk worden gesteld, voldoende ingelicht moeten worden over de mogelijke gevolgen van het werk voor

⁽¹⁾ PB nr. C 126 van 26. 5. 1989, paragraaf III B, achtste gedachtenstreepje.

⁽²⁾ PB nr. C 60 van 8. 3. 1991, paragraaf 1.13.

hun gezondheid en veiligheid. Dit moet vooraf worden duidelijk gemaakt; met een evaluatie achteraf kan niet worden volstaan.

Er moet worden verduidelijkt in hoeverre de richtlijn van toepassing is, waar het gaat om:

- een reeds bestaande arbeidsplaats waar voorheen een volwassene werkte en nu een jongere gaat werken; er moet onderzoek worden gedaan naar de gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van jongeren. Dit kan op basis van de opgedane ervaringen geschieden;
- een reeds bestaande arbeidsplaats waar een jongere reeds werkt: artikel 6 van de richtlijn is van toepassing;
- een nieuwe arbeidsplaats waar een jongere gaat werken. Er moet een onderzoek vooraf worden gedaan naar de mogelijke risico's voor jongeren.

2.8. Artikel 6

De uitzonderingen genoemd in het tweede lid van dit artikel zouden nader gepreciseerd moeten worden. Dergelijke uitzonderingen zijn in de ogen van het Comité uitsluitend mogelijk in het geval van schoolleerovereenkomsten. Daarnaast zou het begrip „noodzakelijk” nader moeten worden toegelicht om hiermee het belang voor de beroepsopleiding te kunnen verantwoorden. Mits gezorgd wordt voor toezicht en deskundige begeleiding, stemt het Comité in met dit artikel ofschoon het zich bewust is van de consequenties voor het MKB.

Het in artikel 6, lid 3, voorgeschreven medisch toezicht moet gelden voor alle werkende jongeren en niet alleen voor aan risico's blootgestelde jongeren, om negatieve gevolgen voor gezondheid en ontwikkeling van jongeren te voorkomen.

2.9. Artikel 7

Dit artikel zou als volgt moeten luiden:

„Onverminderd de bepalingen van de richtlijnen 80/1107/EEG en 91/322/EEG wordt het jongeren niet toegestaan activiteiten te verrichten waarvan bij de evaluatie het risico van blootstelling aan de in bijlage II genoemde agentia en procédés, welke een gevaar vormen voor de veiligheid of de lichamelijke en geestelijke gezondheid, is gebleken”.

Verder zou er ook oog moeten zijn voor de morele gezondheid van de jongere.

2.10. Artikel 8

2.10.1. De Commissie zij erop gewezen dat wanneer de drie uur „lichte werkzaamheden” bij de gebruikelijke zes uur van het verplicht volledig dagonderwijs worden opgeteld, men uitkomt op een totaal van negen uur — één uur meer dan het door de Commissie voorgestelde

maximum. Volgens het Comité kan van jongeren die overeenkomstig artikel 8, lid 1, volledig dagonderwijs volgen in geen geval worden verwacht dat zij daarnaast ook nog drie uur „lichte werkzaamheden” op een schooldag kunnen verrichten. De bepaling dat dit „niet ten koste [mag] gaan” van het regelmatig schoolbezoek noch van hun prestaties op school, is vaag en zwak (wat gebeurt er b.v. met het huiswerk?). Het artikel zou ook betrekking moeten hebben op jongeren die een opleiding in scholingscentra volgen. Het totaal van de uren voor de aanwezigheid op school en het werk na schooltijd voor jongeren mag het totaal van acht uur per dag en veertig uur per week niet overschrijden.

2.10.2. Artikel 8, lid 4, zou moeten worden geschrapt.

2.10.3. Aan dit artikel dient een nieuw lid te worden toegevoegd, dat niet toestaat dat kinderen op zondag werk verrichten en waarin is bepaald dat jongeren alleen onder toezicht en onder schoolleerplichtovereenkomsten op zondag werk mogen verrichten.

2.11. Artikel 9

Het Comité is van mening dat de IAO-Verdragen 79 en 90 qua aanpak de voorkeur verdienen boven de voorstellen van de Commissie inzake nachtarbeid door jongeren. Het stelt derhalve voor artikel 9, lid 1, als volgt te wijzigen:

„Onverminderd de bepalingen van artikel 4 mogen kinderen beneden de 15 jaar (of jongeren die verplicht volledig dagonderwijs dan wel een verplichte scholing volgen) geen werkzaamheden verrichten gedurende de twaalf achtereenvolgende uren tussen 20 uur en 8 uur. Jongeren tussen 15 en 18 jaar mogen geen werkzaamheden verrichten gedurende de acht achtereenvolgende uren tussen 22 en 6 uur.”

De uitzonderingen op dit verbod van nachtarbeid zou uitsluitend voor jongeren mogen gelden onder de volgende voorwaarden:

1. in schoolleerplichtovereenkomsten;
2. onder toezicht.

Er blijft echter een absoluut verbod op arbeid van jongeren tussen 0 en 4 uur.

2.12. Artikel 10

Overeenkomstig het voorbeeld van de IAO zou de rusttijd voor kinderen beneden de 15 jaar tenminste veertien achtereenvolgende uren gedurende een periode van 24 uur moeten bedragen. Een rusttijd van twaalf achtereenvolgende uren voor jongeren tussen de 15 en 18 jaar lijkt adequaat.

2.13. Artikel 12

Er moet een verschil worden gemaakt tussen de rustperiode op zich na een ononderbroken werkperiode van

4,5 uur, en een pauze of onderbreking gedurende de werkperiode zelf.

uitgewerkt en dat EG-wijde controleprocedures noodzakelijk zijn, hierbij artikelen 169 en 170 van het Verdrag in gedachten houdend.

2.14. Artikel 14

Het Comité is van mening dat de bij schending van de richtlijn toe te passen sancties nader moeten worden

2.15. Artikel 15

Bij aanpassingen van de bijlagen I en II zou ook de in paragraaf 2.7 voorgestelde herziening uitgevoerd moeten worden. (art. 5).

Gedaan te Brussel, 24 september 1992.

De Voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
Michael GEUENICH

BIJLAGE

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste 25 % van de stemmen zijn uitgebracht, is tijdens de discussie verworpen:

„Het gehele advies door de volgende tekst te vervangen:

1. Het Comité hecht zijn volledige goedkeuring aan het voorstel van de Commissie betreffende bescherming van jongeren tegen arbeidsomstandigheden en -voorwaarden die schadelijk kunnen zijn voor hun gezondheid, veiligheid en ontwikkeling.
2. Volgens het Comité moet absoluut worden voorkomen dat de uitvoering van de voorgestelde richtlijn ertoe leidt dat bestaande vormen van opleiding en scholing van schoolverlaters 'op de werkplek' worden bemoeilijkt en dat het niet meer is toegestaan dat jongeren in hun eigen wijk betaalde en qua tijd beperkte taken verrichten die traditioneel bij deze leeftijdsgroep horen. Er zijn zo veel verschillende opleidingsvormen en taken dat de lid-staten de mogelijkheid moet worden geboden om, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, van de uitvoeringsbepalingen van deze richtlijn af te wijken.
3. Het Comité constateert dan ook met voldoening dat het richtlijnvoorstel zo is opgesteld dat hierin de strekking van de vijfde en de vijftiende overweging wordt weerspiegeld. Hierin is bepaald dat een juiste verhouding moet worden gevonden tussen de minimumvoorschriften inzake bescherming en de noodzakelijke flexibiliteit van arbeidsomstandigheden en -voorwaarden en dat afwijkingen van de in de richtlijn vervatte beperkingen van wezenlijk belang zijn, maar geen afbreuk mogen doen aan de hieraan ten grondslag liggende beschermingsbeginselen.”

Stemuitslag:

Vóór: 38; tegen: 66; onthoudingen: 2.
