

Advies

Kanttekeningen bij de 'Concluding Observations' van het Comité voor de Rechten van het Kind naar aanleiding van de bespreking van het tweede Belgische kinderrechtenrapport

Vlaams Parlement, plenaire vergadering.

Stuk 2001-2002/12

1. SITUERING

De artikelen 43 t.e.m. 45 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder 'het Verdrag') regelen het toezichtstelsel bij dit Verdrag. Dit toezicht wordt overgelaten aan een comité van experts, het Comité voor de Rechten van het Kind (verder 'het Comité'). Dit Comité geeft een algemene beoordeling over het kinderrechtenbeleid van een lidstaat.

Het Verdrag voorziet dat de lidstaten 2 jaar na ratificatie van het Verdrag en vervolgens om de vijf jaar een rapport moeten indienen. Uit dit rapport moet blijken welke vooruitgang werd geboekt op het vlak van kinderrechten. Het rapport wordt besproken door het Comité. Men kan hierbij terecht opmerken dat in dergelijk stelsel de lidstaat tegelijk rechter en partij is en dat het dus een veeleer zwak toezicht betreft (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een klachtrecht bij een supranationale rechterlijke instantie). Aan de andere kant heeft dit stelsel ook voordelen. Het verlaagt voor lidstaten de drempel om toe te treden tot het Verdrag¹ en het laat toe dat landen ook gescreend worden op hun vooruitgang in plaats van enkel op hun tekorten, wat op zich stimulerend en aanmoedigend kan werken. Het wijst tevens op een wil tot dialoog van het Comité met de lidstaten.

De opmaak van een Belgisch rapport is geen evidentie. Verschillende bevoegdheidsniveaus zijn hierbij betrokken. De redactie van dit rapport wordt gecoördineerd vanuit het departement Justitie (afdeling Rechten van de Mens) en bevat bijdragen die door elk van de bevoegde overheden werden opgesteld.

Eigen aan het Verdrag en het toezicht door het Comité is tevens de inbreng van andere actoren dan de regeringen van de lidstaten. Zowel bij de opmaak van het Verdrag als bij de toepassing ervan wordt het belang erkend van de inbreng van NGO's en andere instanties die op het vlak van kinderrechten actief zijn. Voor wat betreft de rapportage blijkt dit eveneens uit artikel 45 van het Verdrag waarin gesteld wordt dat o.m. gespecialiseerde organisaties en andere bevoegde instellingen deskundig advies kunnen geven over de toepassing van het Verdrag en dat ook zij rapporten kunnen indienen bij het Comité.

¹ We kunnen hier nogmaals vermelden dat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind op relatief korte tijd geratificeerd werd door maar liefst 191 landen. Enkel de VS en Somalië ontbreken nog.

Binnen de instanties van de Verenigde Naties zijn regeringen niet-gouvernementele organisaties (NGO's) de meest betrokken partijen. Onafhankelijke publiekrechtelijke kinderrechteninstanties, zoals het Kinderrechtencommissariaat, hebben doorgaans geen duidelijke plaats in dit geheel. Vanuit ENOC² werden, onder voorzitterschap van de Vlaamse Kinderrechtencommissaris (oktober 2000- oktober 2001), gesprekken aangevat met het Comité om deze onduidelijke positie uit te klaren. Er werd toen duidelijk dat het Comité vragende partij is om ook van deze instanties alternatieve rapporten te ontvangen.

Concreet gaat het rapportageproces als volgt:

Het Comité heeft vier zittingen per jaar. Per zitting komen zowel de rapporten van enkele lidstaten als de alternatieve rapporten aan bod.

- De lidstaat maakt zijn (vijfjaarlijks) rapport op volgens de richtlijnen die het Comité hiertoe opstelde. De bespreking ervan in openbare zitting van het Comité (viermaal per jaar) wordt geagendeerd.³
- Tijdens de voorafgaande zitting vindt de zogenaamde 'presessional' voor een bepaalde lidstaat plaats. In deze gesloten zittingen worden de alternatieve rapporten en informatiebronnen, die ingediend werden door bijvoorbeeld NGO's of kinderrechtencommissariaten, besproken.⁴
- Het Comité wenst uit deze 'presessionals' aanvullende informatie te verkrijgen die de lidstaat zelf niet of onvoldoende belichtte in zijn rapport. Het is ook mogelijk dat het Comité na de 'presessional' een bijkomende vragenlijst overmaakt aan de lidstaat teneinde meer informatie te krijgen voor de bespreking van het rapport.
- Op het eind van de zitting waarin de lidstaat haar rapport toelicht, worden door het Comité de 'Concluding Observations' opgesteld. Hierin worden de positieve en negatieve punten van het kinderrechtenbeleid van de lidstaat in kwestie opgesomd. Er worden ook aanbevelingen voor de toekomst in opgenomen.

² European Network for Ombudspersons for Children.

³ Gezien het succes van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, is er intussen een groot tijdsverloop tussen de indiening van de rapporten en de eigenlijke bespreking ervan. Het Comité krijgt alle rapporten nl. niet tijdig gelezen en behandeld, waardoor het toezicht dreigt te verzwakken. Het tweede Belgisch rapport dateert van 1999 en werd pas op 23 mei jl. besproken.

⁴ Voor België gebeurde dit op 5 februari 2002. Het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse en Franstalige kinderrechtencoalities en jongeren van What Do You Think? brachten hun alternatief rapport uit. Deze rapporten zijn opvraagbaar bij elk van de betrokken instanties.

Uit het Verdrag volgt eveneens voor elke overheid de verplichting om het Verdrag (artikel 42 van het Verdrag)⁵ en de rapporten (artikel 44.6 van het Verdrag)⁶ bekend te maken aan het grote publiek. Het Comité geeft tevens mee dat ook zijn 'Concluding Observations' wijd verspreid zouden moeten worden teneinde het debat inzake kinderrechten en de bewustmaking ervan verder te verdiepen (par. 32 van de 'Concluding Observations').

Het Kinderrechtencommissariaat acht het van groot belang dat ook de parlementaire gemeenschap op de hoogte is van het oordeel van het Comité. De 'Concluding Observations'⁷ worden als bijlage bij dit advies gevoegd. Dit advies kan samen gelezen worden met het Kinderrechtenmanifest, dat onlangs aan de leden van alle parlementaire vergaderingen en regeringen werd toegestuurd.

2. DE 'CONCLUDING OBSERVATIONS' EN HET VLAAMS PARLEMENT

Het Comité verheugt zich voornamelijk over enkele nieuwe wetten inzake bescherming van de rechten van kinderen. We denken dan aan artikel 22bis van de Grondwet, de bemiddeling in familiezaken, voogdij en de ratificatie van bepaalde verdragen. Ook de oprichting van Child Focus en het Vlaams Kinderrechtencommissariaat verheugen het Comité.

Over een groot aantal aangelegenheden maakt het Comité zich evenwel zorgen.

- Coherent kinderrechtenbeleid

Tijdens de zitting werd opgemerkt dat België vooral een *ad hoc* beleid inzake kinderrechten voert. Er wordt doorgaans pas gereageerd naar aanleiding van problemen die opduiken. Dit in tegenstelling tot het gevraagde pro-actieve, coherente beleid, vertrekkend van een globale en gedeelde beleidsvisie inzake kinderrechten (par. 8 van de 'Concluding Observations').

Zo wijst het Comité op het feit dat er nog steeds geen Nationale Commissie Kinderrechten werkzaam is, ondanks de plannen en voorstellen ter zake. Ook een Nationaal Actieplan⁸ ontbreekt nog steeds.

⁵ Deze taak werd (deels) gedelegeerd aan het Kinderrechtencommissariaat.

⁶ De rapporten zijn opvraagbaar bij het Ministerie van Justitie. Van een actieve bekendmaking is echter geen sprake.

⁷ Zowel deze die gemaakt werden bij het eerste als bij het tweede rapport.

⁸ Deze verplichting volgt intussen ook uit de slotverklaring van de VN Speciale Zitting over kinderen, die onlangs in New York plaatsvond. Voor informatie zie: www.unicef.org/specialsession/

Het Comité beoordeelt het bestaan van de twee kinderrechtencommissarissen als positief. Het acht echter een dergelijk onafhankelijk toezichtorgaan eveneens onontbeerlijk op het federaal vlak en op het niveau van de Duitstalige Gemeenschap (par. 10 van de 'Concluding Observations').

- Blijvende bekendmaking van en sensibilisering inzake kinderrechten

Het Comité pleit voor een voortdurende verspreiding van kinderrechteninformatie, alsook voor vorming ter zake voor alle beroepsgroepen die met minderjarigen te maken hebben (leerkrachten, politie, juristen...) (par. 14-15 van de 'Concluding Observations').

Het is onontbeerlijk dat mensenrechten- en kinderrechteneducatie concreet toegevoegd worden aan de curricula van onderwijsinstellingen, zowel voor de leerlingen zelf als in hogere opleidingen (par. 23-24 van de 'Concluding Observations').⁹ Ook al is er een zekere autonomie van scholen, hogescholen, opleidingscentra en universiteiten, toch blijft de overheid gehouden aan haar verdragsverplichtingen en is het aangewezen deze aanbeveling van het Comité uit te voeren.

- Gegevens over minderjarigen

Het tekort aan landelijke statistische gegevens over de leefomstandigheden van minderjarigen is een terugkerend thema in de bedenkingen van het Comité (par. 12-13 van de 'Concluding Observations').

- Non-discriminatie

België heeft bij de ratificatie van het Verdrag een voorbehoud gemaakt m.b.t. artikel 2. Hierin wordt gesteld dat het discriminatieverbod niet noodzakelijk inhoudt dat niet-Belgen steeds dezelfde rechten zouden hebben als Belgen. Voor wat betreft de minderjarigen stelt het Comité dat het Verdrag van toepassing is op "alle kinderen onder de Belgische rechtsmacht" en dat zij dus ook aanspraak kunnen maken op alle rechten uit het Verdrag (par. 4 en 17 van de 'Concluding Observations').

Net zoals bij het eerste rapport dringt het Comité er op aan dit voorbehoud in te trekken.

Het Comité gaat onder deze noemer ook in op het belang van campagnes inzake racisme, op de noodzaak van middelen en voorzieningen voor de meest kwetsbare

⁹ Zie hierover ook het advies van het Kinderrechtencommissariaat (nr. 2000-2001/10) inzake het Ontwerp van decreet tot bekrachtiging van de eindtermen van de tweede en de derde graad van het gewoon secundair onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl., 2000-2001, nr. 536/2.

groepen, alsook het belang van gelijke kansen voor minderjarigen met een handicap. Uit andere documenten van het Comité¹⁰ blijkt bijvoorbeeld de voorkeur voor inclusief onderwijs als middel tegen de segregatie van minderjarigen met een handicap. De recente beleidsbeslissingen inzake gelijke kansen, ook voor minderjarigen met leerstoornissen en/of handicaps, dienen dus steeds verder uitgevoerd en uitgebouwd te worden.¹¹

- Rechtspositie en handelingsbekwaamheid van de minderjarige, mening van de minderjarige

Het Comité laat zich positief over diverse wetsvoorstellen, bijvoorbeeld inzake rechtstoegang voor de minderjarige, de verbetering van het spreekrecht, een voogdijregeling voor niet-begeleide minderjarigen, adoptie... Het merkt evenwel tegelijk op dat dergelijke initiatieven ook gestemd en uitgevoerd moeten worden en dat daarvoor de nodige budgettaire ruimte moet voorzien worden (par. 6-7 van de 'Concluding Observations').

Meer bepaald betreffende de participatierechten van minderjarigen is het Comité lovend over de diverse initiatieven. Het vraagt tegelijk bijkomende inspanningen om niet enkel de mening van minderjarigen te verzamelen, maar om daar ook effectief gevolg aan te geven. Het blijft voor minderjarigen nog al te vaak onduidelijk wat er met hun mening gebeurt eens ze deze hebben kunnen uiten. Deze opmerking lijkt vooral van belang te zijn in het beleid op school en in de toepassing van artikel 12 van het Verdrag door rechtbanken. Het Comité hoopt dan ook dat het wetsvoorstel inzake de wijziging van artikel 931 van het Gerechtelijk Wetboek snel zal worden aangenomen (par. 19-20 van de 'Concluding Observations').

- Geweld, kindermishandeling, verwaarlozing

¹⁰ Bvb. verslag van de General Discussion "Children with Disabilities" waarin een pleidooi voor inclusief onderwijs gehouden wordt. General Comment on art 29 (doelstellingen van het onderwijs): www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc.htm

¹¹ Zie de adviezen van het Kinderrechtencommissariaat inzake gelijke kansen: *Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 1143/2; *Parl.St.* VI.Parl., 2000-2001, nr. 601/1 en *Parl.St.* VI.Parl., 1999-2000, nr. 220/1.

Wat betreft inclusief onderwijs verwijzen we naar ons jaarverslag (KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2000-2001*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, 2001, p. 78) en de hoorzitting over de problematiek van hoogbegaafde kinderen in het onderwijs (*Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 899/1).

Het Comité is positief over enkele belangrijke wetswijzigingen¹², maar blijft tegelijk bezorgd over het algemeen beleid inzake geweld ten aanzien van kinderen (par. 21-22 van de 'Concluding Observations').

Zo wordt opnieuw gepleit voor een wettelijk verbod op het fysiek straffen van kinderen en er wordt gewezen op het belang van grootscheepse campagnes m.b.t. positieve vormen van disciplineren. Tegelijk wordt aangedrongen op een versterking van het systeem zoals we dat kennen met de Vertrouwenscentra Kindermishandeling. Bovendien is er nood aan specifieke opleiding inzake kindermishandeling voor personen die met minderjarigen werken.

- Minderjarigen in asielcontext

Net zoals in de eerste 'Concluding Observations' vraagt het Comité een grotere investering en inzet voor bijzondere opvangcentra voor minderjarige asielzoekers en niet-begeleide minderjarigen. Meer bepaald wordt gevraagd naar een specifiek uitgetekend voogdijschap voor deze minderjarigen, alsook naar de garantie dat zij slechts zo kort mogelijke tijd in een opvangcentrum zouden verblijven. Bovendien moeten deze kinderen toegang hebben tot onderwijs en gezondheidszorg (par. 25-26 van de 'Concluding Observations').

Het merendeel van de gevraagde inspanningen situeert zich op federaal niveau.¹³ Voor de Vlaamse overheid blijft de vraag naar meer opvangmogelijkheden voor deze minderjarigen van belang.

- Jeugd(beschermings)recht¹⁴

Naar aanleiding van het eerste Belgisch rapport werd door het Comité kritiek gegeven op artikel 53 van de Wet op de Jeugdbescherming. Op basis van dit artikel konden minderjarigen opgesloten worden in een gevangenis voor een periode van 15 dagen. Onder meer op grond van deze kritiek werd dit artikel afgeschaft. Sinds 1 januari 2002 kunnen dergelijke opsluitingen niet langer. Terwijl het Comité dit zeer zeker positief beoordeelde, was het tegelijk ten zeerste bezorgd over wat daar intussen voor in de plaats kwam, nl. de 'Everberg-wet'. Het Comité

¹² Bvb.: art 22bis van de Grondwet, de Wet van 28 november 2000 inzake de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen, e.d.

¹³ Het moge duidelijk zijn dat bijvoorbeeld de recente uitwijzing van Roemeense minderjarigen door het Comité niet positief zou worden onthaald.

¹⁴ Zie hierover ook het advies nr. 2001-2002/11 van het Kinderrechtencommissariaat inzake het Ontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende het gesloten centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, *Parl.St. VI.Parl.*, 2001-2002, nr. 1224/2.

heeft verkeerdelijk begrepen dat deze wet ophoudt te bestaan op 31 oktober 2002 maar zelfs in die context wordt de bezorgdheid daarover geuit, gezien de nieuwe regeling 'gelijkaardig, zonet nog restrictiever' is (par. 29 van de 'Concluding Observations').

Tegelijk stelt het Comité dat er een omvattend beleid moet gevoerd worden inzake jeugddelinquentie, inclusief meer aandacht voor de preventie ervan. Dit beleid moet niet enkel in overeenstemming zijn met de bepalingen van het Verdrag (art. 37, 39 en 40 van het Verdrag), maar ook met andere relevante internationale richtlijnen.¹⁵ Het Comité veroordeelt nadrukkelijk de praktijk van de uithandengeving (artikel 38 van de Wet op de Jeugdbescherming) door opnieuw te stellen dat geen minderjarige kan worden berecht als een volwassene (par. 30 van de 'Concluding Observations'). Bij de algemene opmerkingen (par. 4 van de 'Concluding Observations') drukt het Comité zijn bezorgdheid uit over het gebrek aan beroepsmogelijkheden bij een procedure voor het Hof van Assisen, vooral omdat daar met name de meest ernstige zaken worden beoordeeld en er zwaardere straffen worden uitgesproken. Bij een uithandengeving kunnen ook minderjarigen onder dit systeem vallen.

¹⁵ Meer bepaald: de Beijing Rules, de Riyadh Guidelines, de UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty en de Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System.

3. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Het Kinderrechtencommissariaat acht het van het grootste belang dat ook alle leden van het Vlaams Parlement weten wat de opmerkingen van het Comité inhouden en dat wordt nagegaan hoe aan deze opmerkingen een positief gevolg kan gegeven worden. Voor het Belgisch kinderrechtenbeleid zal dit in eerste instantie verfijnd moeten worden naargelang de bevoegde overheid. Toch is het belangrijk om te weten hoe België als lidstaat beoordeeld werd door het Comité.
- De parlementaire vergaderingen dienen hun verantwoordelijkheden te nemen en de regeringen zonedig te wijzen op de verplichtingen die aangegaan werden met de ratificatie van het Verdrag.
- Aandachtspunten die onder Vlaamse bevoegdheid vallen zijn o.m.: het akkoord inzake de oprichting van een nationale Commissie voor de Rechten van het Kind; de invoering van mensenrechten- en kinderrechteneducatie in de curricula van alle onderwijsinstellingen (lager, secundair, hoger...); het verder uitbouwen van een gelijke kansenbeleid in onderwijs, meer bepaald in de richting van inclusief onderwijs; meer opvangmogelijkheden voor niet-begeleide minderjarigen; het verstevigen van de aanpak van kindermishandeling, zowel door middel van grootscheepse campagnes als door middel van een versterking van de Vertrouwenscentra Kindermishandeling; de invulling van het preventieuk inzake jeugddelinquentie en het toezien, waar mogelijk, op een correct beleid inzake de aanpak van jeugddelinquentie.

Ankie Vandekerckhove.
Kinderrechtencommissaris
Juli 2002