



datum 25-01-2011

volgnr. 2010-2011/4

Advies

Advies over het aanvullend protocol bij het Kinderrechtenverdrag tot instelling van een klachtenprocedure

Advies aan de Vlaamse Volksvertegenwoordigers van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister kinderrechten, Coördinerend aanspreekpunt kinderrechten, de eerste minister, de minister van justitie, de minister van buitenlandse zaken, de commissie justitie en de commissie buitenlandse zaken van Kamer en Senaat, Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, de leden van het Brussels Parlement, le Ministre président de la Communauté française coordinateur des droits de l'enfant, le Ministre de l'enfance de la Communauté Française.

Organisaties die dit advies mee ondertekenen



DROITS DE L'ENFANT
Le Délégué général



Conseil de la Jeunesse



vlaamse jeugdraad



Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse



Coordination des ONG pour les Droits de l'Enfant

Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel.: 02-552 98 00

fax: 02-552 98 01

kinderrechten@vlaamsparlement.be

www.kinderrechten.be



KINDERRECHTENCOALITIE VLAANDEREN



KEKI
KENNISCENTRUM KINDERRECHTEN

1 Tijd voor een derde aanvullend protocol bij het Kinderrechtenverdrag

Het Kinderrechtenverdrag bestaat al meer dan 20 jaar. Ondertussen zijn er twee aanvullende protocollen aangenomen. Eén over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en één over de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten.

Tussen 10 en 16 februari 2011 komt de speciale werkgroep¹ met vertegenwoordigers van overheden van verschillende landen samen in Genève om zich een tweede keer² te buigen over een derde protocol³. Dit aanvullend protocol installeert een klachtenprocedure bij het Kinderrechtenverdrag. Het geeft kinderen of hun vertegenwoordigers de mogelijkheid om naar het Comité voor de Rechten van het Kind te stappen met een klacht over de schending van hun rechten.

Hoe werkt zo'n klachtenprocedure? Wanneer de klacht ontvankelijk is en interne wegen bewandeld zijn, informeert het Comité de staat over de klacht. De staat krijgt dan tijd om hierop te reageren en om eventueel te verduidelijken welke acties het genomen heeft. Daarna probeert het Comité te bemiddelen en een minnelijke regeling tot stand te brengen. Wanneer dit niet lukt, bezorgt het Comité zijn aanbevelingen aan de staat, wanneer die er zijn.

Opvallend is dat het Kinderrechtenverdrag bijna het enige mensenrechtenverdrag is zonder internationale klachtenprocedure ('communications procedure'). Alle ondertekenende organisaties vinden dit aanvullend protocol dan ook een heel belangrijke stap voorwaarts.

Toch vragen we de regeringsverantwoordelijken van ons land die deelnemen aan de speciale werkgroep volgende bekommernissen mee te nemen bij de bespreking van het voorliggende ontwerpprotocol:

- de collectieve klachtenprocedure moet opgenomen blijven in het protocol
- de procedure moet goed aangepast zijn aan kinderen
- geen bijkomende drempels mogen ingesteld worden waaraan de klacht moet voldoen
- geen keuzemogelijkheid mag aan de staten gegeven worden om sommige bepalingen uit te sluiten (opt-out systeem)

Deze punten worden in het advies verder uitgewerkt. Het gaat stuk voor stuk om elementen uit het ontwerpprotocol die cruciaal zijn om van de klachtenprocedure bij het Kinderrechtenverdrag een instrument te maken waar kinderen daadwerkelijk gebruik van kunnen maken wanneer hun rechten geschonden worden.

2 Collectieve klachtenprocedure in het protocol

Volgens het ontwerpprotocol hebben nationale mensenrechteninstellingen, ombudsdiensten en NGO's die aan de vereisten van het Comité voldoen, de mogelijkheid om een collectieve klacht in te dienen bij het Comité over herhaaldelijke kinderrechtschendingen van meerdere personen (art. 7). De individuele slachtoffers moeten met andere woorden niet geïdentificeerd zijn. Staten moeten wel eerst instemmen met deze collectieve mogelijkheid. Het is dus niet automatisch verplicht voor de landen die het protocol ondertekenen (opt-in).

Kinderen hebben recht op effectieve rechtsmiddelen en oplossingen bij schendingen van hun rechten. Ook op internationaal niveau. Maar kinderen zitten vaak ook in een afhankelijke positie waardoor ze soms moeilijkheden hebben om een effectieve oplossing te krijgen wanneer hun rechten geschonden worden en zelf te stap naar het Comité te zetten. Daarom is een collectieve mogelijkheid, naast een individuele mogelijkheid onmisbaar.

We zetten de argumenten kort op een rij:

- De collectieve procedure laat toe om ook kwetsbare groepen kinderen een stem te geven. Zij vinden niet vaak zelf hun weg naar het Comité. Denk bijvoorbeeld aan slachtoffers van gedwongen huwelijken of genitale verminking. Net door deze collectieve mogelijkheid kan het Comité - dixit het Comité zelf⁴ - bij uitstek zijn werk doen, nl. toezicht houden op het Kinderrechtenverdrag, en dit ten aanzien van alle kinderen.
- Soms zijn slachtoffers moeilijk te identificeren (bv. kinderpornografie) waardoor een individuele klachtenprocedure onmogelijk is. Deze groepen blijven in de kou staan.
- Via de collectieve procedure kan worden vermeden dat bepaalde groepen kinderen in een (lange) procedure betrokken geraken en daardoor misschien een tweede keer slachtoffer zouden worden (re-victimization), zoals hele jonge kinderen. Door de situatie of het opgelopen trauma kan het voor kinderen fijn zijn om anoniem te blijven, terwijl er toch iets met hun klacht gedaan wordt.
- Een collectief mechanisme vermijdt dat het Comité zich vele keren moet uitspreken in gelijkaardige individuele procedures. Deze mogelijkheid kan dus ook tot vermindering van de werklast van het Comité leiden. Bovendien zullen de kinderrechtencoren die de bevoegdheid krijgen om een collectieve klacht in te stellen, hier niet lichtzinnig mee omgaan. Het vraagt immers de nodige middelen (tijd en geld) om dit te doen.
- Het idee van een collectieve klachtenprocedure is niet nieuw. Een aantal andere verdragen hebben het al⁵ en daar blijkt het te werken.⁶ Het collectieve mechanisme is een innovatieve en krachtige tool om een effectieve implementatie te garanderen.
- De collectieve klachtenprocedure vormt een mooie tandem met de landenrapportage ('concluding observations'). Deze laatste geeft een 5-jaarlijkse brede analyse. De collectieve procedure speelt in op acute situaties. Beide vullen elkaar dus mooi aan en zorgen voor een maximale bescherming van kinderen.
- Wanneer staten erkennen dat het protocol kan helpen om kinderrechtenschendingen te voorkomen, moeten ze ook erkennen dat de collectieve klachtmogelijkheid een stevige manier is om bepaalde wetsbepalingen, beleids- of praktijkbeslissingen die rechten van kinderen bedreigen of schenden, aan te duiden.

België is erom bekend en geapprecieerd om mensenrechten, waaronder zeker ook kinderrechten, hoog in het vaandel te dragen. Wij vragen de Belgische overheid om de instelling van de collectieve klachtmogelijkheid maximaal te steunen. Collectieve klachtenprocedure is nodig naast de individuele procedure voor kinderen. De collectieve mogelijkheid moet blijven!
--

3 Een kindvriendelijke procedure – klachtenmechanisme voor en door kinderen

Het ontwerpprotocol zet in op een kindvriendelijke klachtenprocedure. De bedoeling is dat het Comité een intern reglement aanneemt om dit te garanderen (art. 3). Toch vinden we het belangrijk dat een aantal elementen ook in het protocol zelf opgenomen worden.⁷ De klachtenprocedure is een procedure die in essentie gericht is op kinderen. Daarom moet ze ook zo kindvriendelijk mogelijk zijn.

Deze eis om procedures kindvriendelijk te maken, ligt trouwens ook vervat in de recent goedgekeurde aanbeveling van de Raad van Europa, waar ook België toe behoort.⁸ Het is dan ook niet meer dan logisch dat deze principes niet alleen in de nationale procedures maar ook op internationaal niveau toegepast worden.

Het is van het grootste belang om ervoor te zorgen dat kinderen effectief naar het Comité kunnen stappen en daar ook gehoord worden. Anders blijft het protocol – alle inspanningen ten spijt – dode letter.

3.1. Geen exclusief schriftelijke procedure

Het ontwerpprotocol bepaalt dat een klacht enkel schriftelijk ingediend kan worden. Ter ondersteuning van deze schriftelijke klacht kan dan bijkomend ander materiaal aan het Comité bezorgd worden (art.9, b).

De eis van een schriftelijke klacht kan voor kinderen een drempel vormen om naar het Comité te stappen. Bovendien communiceren jongeren vlot via andere kanalen.⁹ Het recente klachtenprotocol bij het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap stelt deze voorwaarde helemaal niet.¹⁰ Bovendien wordt deze voorwaarde niet opgelegd in het kader van de onderzoeksbevoegdheid van het Comité (art. 16, zie verder).

Daarnaast vinden we het belangrijk dat kinderen ook het recht hebben om gehoord te worden tijdens de klachtenprocedure. Het is vreemd dat één van de basisbeginselen van het Kinderrechtenverdrag zo weinig neerslag vindt in een protocol dat net een toezichtmechanisme vormt op dat verdrag.¹¹

Wij vragen de Belgische overheid om ervoor te pleiten de voorwaarde in het ontwerpprotocol om de klacht *schriftelijk* in te dienen, te schrappen. Deze voorwaarde kan een onnodige drempel voor kinderen vormen.

We vragen de Belgische overheid om het recht van een kind om gehoord te worden expliciet te laten opnemen in het protocol.

3.2. Follow-up bevoegdheid van het Comité na een minnelijke schikking

In het ontwerpprotocol krijgt het Comité het mandaat om de implementatie van een minnelijke schikking tussen de partijen op te volgen en dit gedurende 12 maanden (art. 12). We zijn erg blij met deze toevoeging. Dit beschermt kinderen, bijvoorbeeld tegen manipulatie, ook na een onderling akkoord.

Wij vragen de Belgische overheid om de bevoegdheid van het Comité om de implementatie op te volgen na een minnelijke regeling tussen de partijen expliciet te ondersteunen.

3.3. Zittingen achter gesloten deuren, met een mogelijke uitzondering

Volgens het ontwerpprotocol vinden de zittingen plaats achter gesloten deuren (art. 13.1). Toch kan het in het belang van het kind zijn om de zitting openbaar te laten verlopen. België pleitte al expliciet voor deze toegelaten uitzondering.¹²

Wij vragen de Belgische overheid om haar standpunt nog eens te bevestigen in de werkgroep en te pleiten voor een uitzonderingsmogelijkheid op gesloten zittingen als dit in het belang van het kind is.

3.4. Geen financiële drempels

In het ontwerpprotocol wordt nergens geëxpliciteerd dat er enige vorm van financiële bijstand wordt voorzien voor kinderen die een klacht willen indienen, wanneer dit nodig zou blijken. Nochtans is dit nodig om te vermijden dat bepaalde kinderen hierdoor uit de boot zouden vallen.

Wij vragen dat de Belgische overheid ervoor pleit om expliciet in het protocol te laten opnemen dat de staten ervoor moeten zorgen dat er geen financiële drempels zijn voor kinderen en hun vertegenwoordigers om een klacht in te dienen.

4 Geen bevoegdheid om zaken af te wijzen bij gebrek aan een duidelijk nadeel

Een nieuwe bepaling in het ontwerpprotocol¹³ geeft aan het Comité de bevoegdheid om een ingediende klacht niet verder te onderzoeken wanneer de verzoeker geen wezenlijk nadeel heeft geleden, tenzij het Comité meent dat de klacht een ernstig probleem van algemeen belang doet rijzen (art. 10). Deze nieuwigheid is ingevoegd op voorspraak van een aantal landen die – terecht - de werklast van het Comité onder controle willen houden.

We vinden het jammer dat deze extra drempel is toegevoegd. Het Comité zal de klacht immers al weigeren als deze volgens hem een misbruik vormt van het klachtrecht of als de klacht onverenigbaar is met het Kinderrechtenverdrag. Ook als de klacht manifest ongegrond is of niet voldoende aannemelijk gemaakt wordt ('not sufficiently substantiated') zal het Comité de klacht onontvankelijk verklaren (art. 9). Deze ontvankelijkheidseisen zorgen ervoor dat het Comité een eerste selectie kan maken en niet overladen wordt.

Een bijkomende drempel instellen is dus niet nodig. Opnieuw valt op dat het recente klachtenprotocol bij het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap deze mogelijkheid niet kent.¹⁴ Het Comité zelf deed in zijn eigen advies over het ontwerpprotocol evenmin een voorstel in deze richting.¹⁵

Dit artikel lijkt op een bepaling uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹⁶ Toch is het in dat Verdrag beperkter geformuleerd.¹⁷

We vragen de Belgische overheid om aan te dringen om de bepaling te verwijderen die toelaat om zaken niet te behandelen wanneer er geen duidelijk nadeel voor de verzoeker is. De andere bepalingen die de onontvankelijkheid regelen, bieden voldoende garanties tegen misbruiken van het klachtrecht en overbelasting van het Comité.

5 Geen opt-out clauses

In het ontwerpprotocol krijgt het Comité een onderzoeksbevoegdheid. Wanneer het Comité betrouwbare informatie ontvangt, kan het aan de staat in kwestie vragen om de zaak (mee) te onderzoeken en om zijn vaststellingen aan het Comité te bezorgen. Ook kan het Comité, met toestemming van de staat, afreizen naar het land (art. 16).

Deze onderzoeksbevoegdheid is bindend voor de staten die het protocol ondertekenen. Maar staten hebben de mogelijkheid om de onderzoeksbevoegdheid niet te erkennen (opt-out systeem). Dit is een gemiste kans. Net omdat het om minderjarigen gaat, moet een staat zijn verantwoordelijk nemen. Het niet-erkennen van de onderzoeksbevoegdheid van het Comité druist in tegen het belang van kind. Deze keuzemogelijkheid om er als staat van af te zien, moet worden geschrapt. Wij willen een onderzoeksbevoegdheid voor alle ondertekenende staten.

Eenzelfde mechanisme om bepaalde bepalingen uit het ontwerpprotocol te weigeren (opt-out) vinden we ook terug bij de individuele klachtenprocedure (art.6, 2 en 3). Staten kunnen beslissen om de protocollen over gewapende conflicten en de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie uit te sluiten. Dit gaat in tegen de geest van het Kinderrechtenverdrag. De twee protocollen vormen een verbijzondering van het Kinderrechtenverdrag op bepaalde domeinen en moeten samen gelezen worden. Het is dus vreemd dat ze door een beslissing van de staat buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Het lijkt wel of er nu een hiërarchie bestaat tussen het Kinderrechtenverdrag en de twee protocollen, terwijl ze noodzakelijk samen hangen.

Wij zijn blij dat de Belgische overheid deze onderzoeksbevoegdheid ten volle steunt. Wij ijveren ervoor dat België aandringt om de keuzemogelijkheid om er als staat uit te stappen (opt-out) te verwerpen en om de onderzoeksbevoegdheid verplicht te maken.

Ook de keuzemogelijkheid voor staten bij de individuele klachtenprocedure om de aanvullende protocollen over gewapende conflicten en de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie links te laten liggen is vreemd. We vragen de Belgische overheid om ook de afschaffing van deze opt-outs te bepleiten.

EINDNOTEN

¹ Working Group on an optional protocol to the convention on the rights of the child, zie ook <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/index.htm>.

² De verslagen van de vorige werkgroep begin december van vorig jaar zijn openbaar en terug te vinden op: <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=23489>.

³ De nieuwe versie van het ontwerpprotocol, opgesteld na de besprekingen die plaatsvonden in december 2010, is te vinden op:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/docs/A-HRC-WG-7-2-4.pdf>.
Het eerdere tekstvoorstel is te vinden op
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/index.htm>.

⁴ Comments by the Committee on the Rights of the Child on the proposal for a draft optional protocol, overweging nr. 13
(<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/2ndsession.htm>).

⁵ Zo bestaat het op Europees niveau (Europees Sociaal Handvest), voor het Afrikaanse Charter on the Rights and Welfare of the Child. Andere voorbeelden zijn ILO-procedures, UNESCO-procedures. Voor een volledige bespreking van andere voorbeelden: zie briefing P. NEWELL
(<http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=23499>).

⁶ Zie bijvoorbeeld de collectieve procedure bij het Europees Sociaal Handvest
(http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp).

⁷ Zoals dit bijvoorbeeld al expliciet gedaan is in artikel 20 van het ontwerpprotocol: "Each State party undertakes to make widely known and to disseminate the present Protocol (...), by appropriate, accessible and active means to adults and children alike, including those with disabilities."

⁸ Voor de tekst van deze aanbeveling:
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Draft%20guidelines_en.asp.

⁹ Zie ook interventie van J. ZERMATTEN, vice-voorzitter van het Comité tijdens de tweede vergadering van de Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a Communications procedure
(<http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=23681>).

¹⁰ Voor de tekst: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=13&pid=150>. Dit aanvullend protocol van 13 december 2006 bij het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is door alle wetgevers in dit land ondertekend.

¹¹ Ook het Comité bepleit dit in zijn eigen advies over de ontwerptekst (Comments by the Committee on the Rights of the Child on the proposal for a draft optional protocol, overweging nr. 20
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/2ndsession.htm>).

¹² Zie interventie van België tijdens de tweede vergadering van de Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a Communications procedure
(<http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=23690>).

¹³ Deze bepaling was nog niet opgenomen in een vorige ontwerptekst.

¹⁴ Aanvullend protocol van 13 december 2006 bij het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

¹⁵ Comments by the Committee on the Rights of the Child on the proposal for a draft optional protocol
(<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/2ndsession.htm>).

¹⁶ Zie interventies tijdens de tweede vergadering van de Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a Communications procedure (<http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=23681>).

¹⁷ Art. 35.3: "Het Hof verklaart elk individueel verzoekschrift (...) niet ontvankelijk, wanneer het van oordeel is dat: (...) b) de verzoeker geen wezenlijk nadeel heeft geleden, tenzij de eerbiediging van de in het Verdrag en de Protocollen daarbij omschreven rechten van de mens noopt tot onderzoek van het verzoekschrift naar de gegrondheid ervan en mits op deze grond geen zaken worden afgewezen die niet naar behoren zijn behandeld door een nationaal gerecht."