



datum 16-08-2012
volgnr. 2011-2012/09

Advies

Kinderklacht - kinderkracht

Advies aan de Vlaamse regering
Advies aan de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en
Internationale Samenwerking van het Vlaams Parlement

Advies bij het voorontwerp van decreet houdende instemming met het facultatief
protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind inzake een mededelings-
procedure

1 Kinderklacht

1.1. Klachtenprotocol bij het Kinderrechtenverdrag

Op 22 juni 2012 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet dat instemt met het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind inzake een mededelingsprocedure principieel goed (verder voorontwerp genoemd).¹ Hiermee wordt - althans op Vlaams niveau - de eindsprint ingezet naar de ratificatie van dit Klachtenprotocol.

Het Kinderrechtencommissariaat ontving op 25 juli 2012, via de Voorzitter van het Vlaams parlement, een vraag om advies te verlenen over dit voorontwerp vanwege minister Smet.

Het nieuwe Klachtenprotocol zorgt ervoor dat kinderen en jongeren, of mensen die hen vertegenwoordigen, schendingen van hun rechten internationaal een klacht kunnen indienen bij het VN-Comité voor de Rechten van het Kind. Dit kan wel pas als ze in hun eigen land de bestaande gerechtelijke weg bewandelden (tenzij dit onredelijk lang zou duren of een effectief herstel onwaarschijnlijk is). Het Kinderrechtenverdrag was het enige mensenrechtenverdrag dat zo'n procedure nog niet had. Met dit extra, derde² protocol wordt het Kinderrechtenverdrag volwassen.

Hoe werkt zo 'n klachtenprocedure? Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind informeert het land in kwestie over de klacht, op voorwaarde dat deze ontvanke-lijk is en dat de klager de gerechtelijke procedures in eigen land doorlopen heeft zonder resultaat. De staat krijgt dan tijd om hierop te reageren en om eventueel te verduidelijken welke acties het genomen heeft. Daarna probeert het VN-Comité te bemiddelen en een minnelijke regeling tot stand te brengen. Wanneer dit niet lukt, bezorgt het VN-Comité zijn aanbevelingen aan de staat als het vindt dat er een schending is. Het land moet dan op zijn beurt het Comité laten weten welke stappen het onderneemt om de situatie van de klager(s) te verbeteren. Bij zware schendingen kan het VN-Comité zelfs een onderzoek ter plaatse verrichten.

1.2. Betekenis en belang van het Klachtenprotocol

— Kinderkracht

Uniek aan dit Klachtenprotocol is de nadruk op de kracht van kinderen. Zowel een individueel kind als een groep kinderen kunnen klacht indienen bij het Comité. Kinderen worden niet alleen erkend als dragers van rechten maar ook als actoren die zelf kunnen opkomen voor hun rechten.

— Aangepast aan en toegankelijk voor kinderen

De al bestaande internationale klachtenprocedures zijn niet aan de eigenheid van kinderen aangepast, bieden geen oplossing voor het volledige kinderrechtengamma, zijn nauwelijks bekend bij kinderen en worden gestuurd door experts die geen deskundigen zijn op het gebied van kinderrechten.³ Ze zijn dus niet geschikt om kinderen daadwerkelijke rechtshulp te bieden.

1.3. Het Klachtenprotocol in Vlaanderen

Net omdat dit Klachtenprotocol zo belangrijk is, volgt het Kinderrechtencommissariaat de ontwikkelingen mee op en gaf het al eerder advies.⁴ Het principe van

‘kinderkracht’ sluit ook aan bij de visie die we ontwikkelden voor kinderen en jongeren in ons eigen rechtssysteem. Rechten toekennen is een belangrijke eerste stap, maar op zich onvoldoende. Kinderen en jongeren moeten ook de kans krijgen om hun rechten zelf te realiseren.⁵ We zien het Klachtenprotocol als het verlengstuk hiervan op internationaal niveau.

We zijn dan ook heel opgetogen dat de Vlaamse Regering met het voorliggende voorontwerp instemt met het Klachtenprotocol. Bovendien doet ze dit heel snel nadat België – als één van de 20 eerste landen – het protocol ondertekende. Deze ondertekening volgt trouwens heel snel op de goedkeuring van de tekst door Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 19 december 2011.⁶

Het Kinderrechtencommissariaat adviseert positief over het voorontwerp. In dit advies brengen we vijf aandachtspunten naar voren die van belang zijn voor de verdere uitwerking van het Klachtenprotocol:

- Blijf kiezen voor de maximale invulling: protocol met statenklachtenrecht en onderzoeksbevoegdheid voor het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.
- Erken de cruciale rol weggelegd voor het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.
- Zorg voor de bekendmaking van het Klachtenprotocol en de beslissingen van het VN-Comité.
- Moedig de andere parlementen in dit land aan om ook (snel) in te stemmen met het Klachtenprotocol.
- Richt een denktank op die de verdere uitwerking rond het Klachtenprotocol begeleidt en invult.

2 Inzetten op kinderkracht

2.1. Blijf kiezen voor de maximale invulling: protocol met statenklachtenrecht en onderzoeksbevoegdheid van het VN-Comité

Het Klachtenprotocol laat aan de landen de keuze om de bevoegdheid van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind te erkennen om naast klachten van individuen, ook klachten te ontvangen van staten en om een onderzoek te voeren bij ernstige en systematische kinderrechtenschendingen (art. 12-15 Klachtenprotocol).

Vlaanderen erkent beide bevoegdheden in het voorontwerp (art. 3). Hierom zijn we zeer verheugd.

Niet alle kinderen zijn in staat zich als minderjarige slachtoffers van mensenrechtenschendingen te identificeren, willen in hun eigen naam vertegenwoordigd worden, of hebben vooraf de gelegenheid gehad om alle bestaande nationale rechtsmiddelen uit te putten.⁷ De initiële teksten van het protocol voorzagen daarom in een ‘collectieve klachtenprocedure’. De collectieve procedure maakte het mogelijk dat nationale mensenrechteninstellingen, ombudsdiensten en bepaalde NGO’s een collectieve klacht konden indienen bij het VN-Comité voor de Rechten van het Kind over herhaaldelijke kinderrechtenschendingen van meerdere personen.⁸ De individuele slachtoffers moesten met andere woorden niet geïdentificeerd zijn. Jammer genoeg sneuvelde deze mogelijkheid tijdens de internationale onderhandelingen.

De onderzoeksbevoegdheid van het VN-Comité komt deels tegemoet aan de bekommernis om ook de klachten van de meest kwetsbare kinderen die niet zelf de stap naar het VN-Comité zouden zetten, te onderzoeken.

Nationale mensenrechteninstellingen, ombudsdiensten, NGO's en andere organisaties kunnen het VN-Comité inlichten wanneer er ernstige en systematische schendingen in hun land plaatsvinden die het Comité ter plaatste kan onderzoeken. Daarom appreciëren we dat de Vlaamse Regering zich hier achter schaaft en deze onderzoeksbevoegdheid van het VN-Comité erkent.

2.2. Erken de cruciale rol van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind

— Procedure aangepast aan en toegankelijk voor kinderen

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind moet een huishoudelijk reglement aannemen om het Klachtenprotocol te operationaliseren. Bij de uitwerking moet het kindgevoelige procedures ('child-sensitive procedures') garanderen. Dit houdt onder meer in dat het VN-Comité:

- zich laat leiden door de belangen van het kind;
- oog heeft voor de rechten en meningen van het kind;
- passend belang hecht aan de mening van het kind in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid.⁹

Het heeft geen zin om een internationale klachtenmogelijkheid voor kinderen te creëren als ze niet toegankelijk is voor en aangepast is aan deze doelgroep. Concreet hangen de slaagkansen van deze internationale klachtenprocedure voor kinderen en jongeren in grote mate af van dit huishoudelijk reglement. Zo zou het VN-Comité best expliciet omschrijven dat kinderen klachten niet alleen via een klassieke brief kunnen melden aan het VN-Comité maar bijvoorbeeld ook via e-mail of sociale media.¹⁰

We vragen dan ook dat Vlaanderen – via de daartoe bestemde kanalen – de werkzaamheden rond het huishoudelijk reglement opvolgt. 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.

— Voldoende middelen als tweede noodzakelijke voorwaarde

Een ander cruciaal element is de ondersteuning van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind. Vandaag kampt het Comité met een grote achterstand in de landenrapportages.¹¹ Bij een klachtenprocedure is het des te belangrijker dat er kort op de bal gespeeld wordt en dat zaken binnen een redelijke termijn afgehandeld worden. Hiervoor moeten voldoende middelen worden vrijgemaakt.

2.3. Zorg voor de bekendmaking van het Klachtenprotocol en de beslissingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind

— Ruime verspreiding van het Klachtenprotocol

Het Klachtenprotocol vraagt de landen om het protocol ruim te verspreiden (art. 17 Klachtenprotocol). Dit houdt onder meer in dat:

- niet alleen de tekst van het Protocol verspreid wordt, maar dat tegelijkertijd ook informatie wordt gegeven over het Kinderrechtenverdrag in het algemeen, de interne rechtsmiddelen die (eventueel) ter beschikking staan van kinderen en jongeren en de organisaties die hen kunnen ondersteunen bij het indienen van een klacht.

- de informatie bekend gemaakt wordt aan kinderen en jongeren, maar ook aan hun ouders, hulpverleners, jeugdwerkers, en andere groepen volwassenen die werken met kinderen en jongeren.
- bij de bekendmaking een beroep gedaan wordt op de bestaande expertise van de verschillende openbare instellingen en organisaties, de niet-gouvernementele organisaties en de terreinactoren.¹²
- er gebruik gemaakt wordt van verschillende mediakanalen en methodieken zodat alle kinderen en jongeren bereikt worden.

We vragen dat de Vlaamse Regering in zijn verslaggeving over uitvoering van het kinderrechtenbeleid in Vlaanderen expliciet aandacht schenkt aan de implementatie van het Klachtenprotocol en de bekendmaking ervan.

— Ruime verspreiding van de conclusies van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind

Naast de verspreiding over het bestaan en de werking van het Klachtenprotocol moeten de staten ook de standpunten en aanbevelingen van het VN-Comité bekend maken.

We roepen de Vlaamse overheid op om na te denken hoe ze dit ter harte zal nemen. De conclusies van het VN-Comité moeten ook naar kinderen en jongeren gecommuniceerd worden. Hiervoor kunnen alle media ingezet worden. Deze uitspraken kunnen er bovendien voor zorgen dat het Klachtenprotocol bekend(er) wordt. In die zin staat de verspreiding van de beslissingen van het VN-Comité niet los van de algemene verspreiding van het protocol zelf (zie boven).

— Verspreiding onder dezelfde naam

Ten slotte moet de Vlaamse overheid samen met de betrokken kinderrechten- en jeugdactoren nadenken over een uniforme benaming van het Klachtenprotocol. Nu zijn er tal van benamingen in omloop: mededelings-, kennisgeving-, communicatie-, klachtprocedure of -protocol. Het is duidelijk dat dit de bekendmaking niet ten goede komt.

2.4. Moedig de andere parlementen aan om ook (snel) in te stemmen met het Klachtenprotocol

Het Klachtenprotocol treedt in werking nadat 10 landen het Klachtenprotocol geratificeerd hebben. België zou haar internationale voortrekkersrol op het vlak van mensenrechten waarmaken als ze snel overgaat tot de ratificatie. Hiervoor is de instemming nodig van alle Belgische parlementen. We ondersteunen de wil van de Vlaamse overheid om bij de andere Belgische overheden te ijveren voor een spoedige instemming.¹³

2.5. Richt een denktank op die de verdere uitwerking rond het Klachtenprotocol begeleidt en invult

Een aantal aspecten vragen verdere uitwerking, wil het Klachtenprotocol een kans op slagen hebben in ons land. Sommige aspecten kwamen hoger al aan bod: de bekendmaking en de verspreiding, input voor het huishoudelijk reglement van het VN-Comité en nadenken over een eenvormige benaming. Daarnaast denken we aan de verdere concretisering rond rechtsbijstand en interne rechtsmiddelen. De Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind kan hier een coördinerende rol opnemen.

¹ Ontwerp VR 2012 2206, doc 599/2, te raadplegen op

http://www.sociaalcultureel.be/jeugd/kinderrechten/20122206_voorontwerpdecreet_facultatiefprotocollV_RK.pdf en

http://www.sociaalcultureel.be/jeugd/kinderrechten/20122206_voorontwerpdecreet_facultatiefprotocollV_RK_memorie.pdf.

² Ondertussen zijn er bij het Kinderrechtenverdrag al twee aanvullende protocollen aangenomen. Eén over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en één over de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten. Het protocol over de 'communications procedure' wordt het derde in de rij.

³ S. LEMBRECHTS, "Wiens klachtrecht? Het kind-concept in het derde Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind betreffende de instelling van een communicatieprocedure", *TJK* 2012/2, 97; zie ook Voorontwerp van M.v.T. bij voorontwerp, VR 2012 2206, St. 599/3.

⁴ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, Advies 2010-2011/4, Advies over het aanvullend protocol bij het Kinderrechtenverdrag tot instelling van een klachtenprocedure, 2011, www.kinderrechten.be. Dit advies werd mee ondertekend door de volgende organisaties: Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Unicef, Vlaamse Jeugdraad, Kenniscentrum Kinderrechten, Délégué Général aux Droits de l'Enfant, Conseil de la Jeunesse, Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse en Coordination des ONG pour les Droits de l'Enfant; brief uitgaande van een heel aantal kinderrechtencorefers en academici, opgesteld met technische ondersteuning van de Nationale Commissie voor de rechten van het Kind van 14 maart 2012.

⁵ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, Dossier Recht op recht, pleidooi voor een volwaardige rechtsbescherming voor minderjarigen, 2008, http://www.kinderrechten.be/IUSR/documents/volwassenen/dossier_rechtsbescherming/Dossier_Recht_oprecht_lowres.pdf.

⁶ Goedkeuring tekst door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 19 december 2011 bij resolutie A/RES/66/138; ondertekening door België op 28 februari 2012.

⁷ S. LEMBRECHTS, "Wiens klachtrecht? Het kind-concept in het derde Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind betreffende de instelling van een communicatieprocedure", *TJK* 2012/2, 106.

⁸ Meer hierover in KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, Advies 2010-2011/4, Advies over het aanvullend protocol bij het Kinderrechtenverdrag tot instelling van een klachtenprocedure, 2011, www.kinderrechten.be.

⁹ Art. 2 en 3 Klachtenprotocol.

¹⁰ De eis van een schriftelijke klacht kan voor kinderen een drempel vormen om naar het VN-Comité te stappen. Jongeren communiceren via andere kanalen dan een traditionele brief.

¹¹ Decision of the Committee on the Rights of the Child to request approval from the General Assembly at its sixty-sixth session to work in two chambers once per year, www.unog.ch.

¹² Brief uitgaande van een heel aantal kinderrechtencorefers en academici, opgesteld met technische ondersteuning van de Nationale Commissie voor de rechten van het Kind van 14 maart 2012.

¹³ Vlaams Akteplan Kinderrechten 2011-2014 (Operationele doelstelling 1.5): "De Vlaamse overheid engageert zich om eenmaal het klachtenprotocol bij het IVRK door de Algemene Vergadering van de VN werd goedgekeurd, snel over te gaan tot de goedkeuring ervan en dit ook bij de andere Belgische overheden te bepleiten met het oog op een snelle ratificatie door België en de uitvoering ervan."