

KINDERRECHTEN IN EUROPA

Eugeen Verhellen *

1. Groeiende aandacht voor kinderrechten

De groeiende aandacht voor kinderrechten in Europa kan niet los gezien worden van de meer universele benadrukking van kinderrechten.¹ De unanieme aanname van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind op 20 november 1989, het vlugge van kracht worden ervan op 2 september 1990 en de nu reeds meer dan 125 ratificaties, zijn hiervan wel het beste bewijs.² De omvangrijke en snelle respons van de internationale gemeenschap op deze conventie is trouwens uniek in de geschiedenis van de mensenrechten.

Wat zou hiervan de oorzaak kunnen zijn? Er zijn vele verklaringen mogelijk. In uiterst kort bestek tracht dit artikel twee fundamentele evoluties te beschrijven. Enerzijds het snel veranderende 'kindbeeld' gedurende de laatste decennia, anderzijds de evolutie naar het meeromvattende 'mensenrechten-project' sedert de Tweede Wereldoorlog.

1.a. HET VERANDERENDE KINDBEELD

Schematisch kan gesteld worden dat tot het einde van de Middeleeuwen nauwelijks of geen maatschappelijk bewustzijn bestond omtrent het bestaan van kinderen als sociale groep. Als aparte sociale categorie bestonden ze niet. Inderdaad, tot hun zesde/zevende levensjaar moesten ze, gezien de zeer hoge kindersterfte, enkel trachten te overleven. Na deze leeftijd verdwenen ze in de volwassenenwereld.

De wet weerspiegelt dit: het kind bestond eenvoudig niet. Indien het wel aanwezig is in de wet, dan is dit eerder uitzonderlijk en wordt het (overeenkomstig het Romeins recht en zijn latere verscheidenheid in particularismen in Europa) beschouwd als het privaat bezit van de vader en... behandeld als de andere private bezittingen.

Men moet wachten tot de periode van het Rationalisme (17^e eeuw) en specifiek het gedachtengoed van de Verlichting (18^e eeuw) om kinderen als sociale groep a.h.w. te ontdekken. Zij worden sindsdien beschouwd als de 'toekomstige vormge-

* E. VERHELLEN is Hoogleraar Universiteit Gent.

1. Zie ook VERHELLEN, E., 'Mensenrechten, Jeugdbescherming en Jeugdcriminologie: De UNO-Conventie voor de Rechten van het Kind van kracht', *Panopticon*, jg. 12, nr. 1, jan./febr. 1991, p. 1-6.

2. In België effectief in werking getreden op 15 januari 1992, ingevolge art. 49 Verdrag na neerlegging van de bekrachtigingsoorkonde op 16 december 1991. De Wet houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de rechten van het kind werd op 25 november 1991 gestemd (*B.S.*, 17 januari 1992).

vers' van de Verlichte samenleving. Zij worden de 'rijkdom-van-morgen'. Door deze sterke nadruk op 'toekomst' en 'vooruitgang' worden kinderen benoemd als 'nog-niet mensen: zij weten nog niet, zij kunnen nog niet, zij zijn nog niet'. 'Nog-niet' werd hun master status en kenmerkte hen *als aparte sociale categorie*.

Specifieke wetten en specifieke instituties werden ontworpen om kinderen en diegenen die voor hen verantwoordelijk waren (ouders) te dwingen tot de nieuwe Verlichte morele taken.

Overall in de Westerse wereld en tegelijkertijd, rond de laatste eeuwwisseling, ontstonden enerzijds 'kinderbeschermingswetten' (sociale controle) en anderzijds 'leerplichtwetten' (socialisatie).

Deze zeer indringende macro-sociale definitie had heel wat consequenties voor kinderen:

- door deze specifieke wetten en instituties werden kinderen uitgesloten van de rest van de wereld en tegelijkertijd ingesloten in een eigen wereld, een *moratorium* waar ze moesten wachten, leren en zich voorbereiden op het 'echte' leven;
- kinderen worden meer en meer de eigendom van de (Verlichte) Staat en minder en minder de private eigendom van hun vaders/ouders. Kinderen werden tot *objecten* (geen subjecten) gemaakt door een macro-sociaal proces gericht op een toekomstige ideale samenleving.

Met dit kindbeeld duiken wij de twintigste eeuw binnen. Gedurende deze eeuw wordt dit kindbeeld nog versterkt. Het jeugdmoratorium (de periode van nog-niet) wordt zelfs nog verder uitgebreid. In sommige Europese landen, waaronder België, is deze periode van niet-zijn zelfs al uitgestegen boven de juridische meerderjarigheidsgrens.

De diverse nationale wetgevingen in de 20^e eeuw weerspiegelen deze positie van het kind als object. Ook in internationale regels vinden we dit terug. Vooral de Declaratie van Genève (1924) en in mindere mate nog de VN-Verklaring inzake de Rechten van het Kind (1959) zien het kind niet als subject maar als een object. In de formulering is dit duidelijk te zien: 'The child shall be given...'

Gedurende de jaren 1970 en 1980 bemerken we echter een keerpunt. De 'nog-niet-status', de object-status, van kinderen werd ernstig ter discussie gebracht en dit door verschillende actoren uit diverse sectoren en diverse niveaus en met een verscheidenheid aan motieven.³

Hun voornaamste eis was kinderen te beschouwen als subjecten, als volwaardige burgers. Zij argumenteerden dat kinderen zouden gezien worden als *draggers van alle mensenrechten* en vooral ook dat ze deze rechten zelfstandig zouden kunnen uitoefenen.

(Vergeet niet dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), leeftijd niet vermeldde als non-discriminatie criterium).

En inderdaad, bemerken we gedurende de laatste decennia een groeiende consensus om kinderen als dragers van mensenrechten te beschouwen. Er is echter

3. Zie hiervoor b.v. het verslag van het Eerste Internationaal Kongres Kinderombudswerk (1987) VERHELLEN, E. en SPIESSCHAERT, F., *Ombudwork for Children, A way of improving the position of children in society*, Leuven, Acco, 1989.

nog steeds een debat omtrent hun (wettelijke) bekwaamheid om deze rechten ook zelfstandig te kunnen uitoefenen. Precies dit *competentiedebat* staat vandaag meer en meer centraal in de discussie omtrent rechten van kinderen.

Dit alles betekent dat wij momenteel in een enigszins verwarde situatie verkeren. Enerzijds blijft het vroegere kindbeeld krachtig en dominant aanwezig, anderzijds wordt het kind steeds meer erkend als subject, als drager van (mensen)rechten. Dit wordt o.m. weerspiegeld in het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989. 'The child has the right...' is een nieuwe formulering die rechtstreeks verwijst naar het kind als subject. Tevens worden in dit Verdrag aan kinderen algemene mensenrechten toegekend (art. 12-16). Vooral artikel 12 is een sleutelartikel. Het erkent het kind als actor, als medeparticipant in de samenleving.⁴

1.b. HET MENSENRECHTEN-PROJECT

Men bemerkt dat in deze zeer recente discussie omtrent de maatschappelijke positie van kinderen plots het concept 'mensenrechten' werd geïntroduceerd. 'Kinderen zijn mensen, dus zijn ze ook dragers van alle mensenrechten'.

De introductie van mensenrechten, ook voor kinderen, kadert in een veel bredere evolutie die vooral na de Tweede Wereldoorlog aan (internationale) kracht wint.

Het is belangrijk om even stil te staan bij enkele karakterstieken van deze evolutie.

1.b.1. Soorten mensenrechten en de rol van de Staat

Zoals men weet ontwikkelde het moderne gedachtengoed omtrent mensenrechten zich geleidelijk vanaf de 18^e eeuw. Door de Amerikaanse (1776) en de Franse (1789) Revolutie werd de zogenaamde *eerste generatie mensenrechten* geïntroduceerd. Het betreft de burgerlijke en politieke rechten. Belangrijk hierbij is de rol van de Staat: de Staat moest zich onthouden van inmenging in het (privé)leven van zijn burgers. Begin 20^e eeuw verscheen de *tweede generatie mensenrechten*. Inderdaad, sociale, economische en culturele rechten werden na de Russische revolutie (1917) aldaar in de grondwet ingeschreven. De Staat krijgt hierbij een totaal tegengestelde taak. I.p.v. niet-inmenging, krijgt de Staat een actieve opdracht inzake sociale politiek, nl. aan de burgers de minimumstandaards inzake welvaart en welzijn garanderen.

4. Artikel 12:

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.
2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

1.b.2. Van nationaal naar internationaal

Aanvankelijk kwamen deze twee generaties terecht in de afzonderlijke nationale (grond)wetten van de meeste Westerse landen. Hoewel het gedachtengoed dus internationaal verspreid werd, golden mensenrechten enkel intern-nationaal.

De eerste echte poging tot *internationalisering* (zelfs zonder het woord mensenrechten te gebruiken) wordt merkbaar door de oprichting van de Volkenbond (1920). De allesoverheersende 'Nooit-meer-oorlog'-gedachte is kenmerkend voor een voornamelijk 're-actieve' (defensieve) dynamiek. De door de Volkenbond aangenomen Declaratie van Genève inzake de Rechten van het Kind (1924) is hiervan een treffende illustratie.

Pas na de Tweede Wereldoorlog, door de oprichting van de Verenigde Naties (1945) zal ook echt de internationalisering van het mensenrechtenproject doorbreken. Bovendien wordt deze doorbraak gekenmerkt door een 'pro-actieve' (offensieve) dynamiek. Immers, het UNO-Handvest (de Grondwet van de Internationale Gemeenschap) maakt niet enkel expliciet melding van mensenrechten, maar benadrukt vooral dat respect voor de rechten van de mens, de beste waarborg is voor vrede en democratie.

Het is duidelijk dat hierdoor de mensenrechten-dynamiek voor het eerst internationale, pro-actieve en juridische draagkracht krijgt.

Reeds op 10 december 1948 neemt dit – door de aanneming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens – een zeer concrete vorm aan.

1.b.3. Van morele code naar juridisch bindend instrument

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) vormde, zoals gezegd, het eerste echte internationale mensenrechten-instrument. Duidelijk zijn de twee generaties mensenrechten in de structuur van de Universele Verklaring te herkennen.

De artikelen 3 t.e.m. 14 omvatten de burgerlijke en politieke rechten (eerste generatie), de artikelen 22 t.e.m. 27 handelen over de economische, sociale en culturele rechten (tweede generatie). Beide categorieën vormen een integrerend deel van eenzelfde, en met gelijke kracht na te streven, *internationaal ideaal* (= Verklaring).

Dit ideaal werd reeds in 1966 t.a.v. de internationale gemeenschap *juridisch bindend* gemaakt door de aanneming van de twee VN-Verdragen: het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. De twee verdragen zijn van kracht sedert 1976.⁵

1.b.4. Regionalisering: Europa

Hierboven beschreven wij de objectieven van een op gang te brengen en te promoten politiek inzake mensenrechten m.b.t. de 'universele' internationale gemeenschap.

5. Deze twee VN-Verdragen werden door België geratificeerd in 1983 (Goedkeuringswet van 15 mei 1981, B.S., 6 juli 1983).

Maar ook, via *regionalisering naar zgn. meer cultuur-homogene gebieden*, werden de moreel na te streven idealen uit de Universele Verklaring omgezet in juridisch bindende teksten.

Zo kennen we reeds in 1950 de aannname, door de Raad van Europa (opgericht in 1949), van het *Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden* (E.V.R.M.). Dit Verdrag werd van kracht in 1953.⁶ De erin opgenomen rechten betreffen de eerste generatie mensenrechten en hebben directe werking binnen de 27 lidstaten. Bij vermeende schending van het Verdrag bestaat de mogelijkheid beroep te doen op de Europese Commissie en op het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg. Dit klacht-recht komt toe aan de individuele burgers en aan de lidstaten.

Economische, sociale en culturele rechten verkregen, in de lidstaten van de Raad van Europa, een juridisch draagvlak dank zij de aannname, in 1961, van het *Europees Sociaal Handvest*. Het werd van kracht in 1965.⁷ Ook hierin geldt de actieve rol van de Staat om de in het Handvest opgesomde 'rechten', wettelijk verplicht te realiseren. In tegenstelling tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is in het Europees Sociaal Handvest niet voorzien in een klacht-recht, maar wel in controle via rapportage aan een Comité van onafhankelijke experts.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat een aantal kenmerken van de ontwikkeling van het mensenrechtenproject krachtiger zijn dan wij vermoeden.

Vooreerst gaat het om de erkenning van mensen-als-dragers van rechten, wat een juridisch bindend actief optreden van de Staat vereist. Geen vrijblijvendheid meer (= Verklaring) maar juridisch bindend (= Verdrag).

Ten tweede, het betreft hier een macro-sociale dynamiek. Inderdaad, de internationalisering (zowel universeel als regionaal) maakt dat respect voor mensenrechten niet langer een kwestie is van de individuele Staat, maar een steeds dwingender en supra-nationale aangelegenheid.

Ten slotte dient zeker nog op de snelheid gewezen te worden. Er waren minder dan dertig jaren nodig om deze internationale instrumenten te ontwerpen en van kracht te doen worden. Nu zijn we amper vijfenveertig jaar verder!

1.c. *BESLUIT: ... EN KINDEREN?*

Waar is de plaats van kinderen in dit alles? Dit is niet zo duidelijk. In de genoemde instrumenten wordt wel vaak op de een of andere manier verwezen naar de status van het kind. M.a.w. de internationale, regionale en bilaterale wetgeving inzake kinderen is heel versnipperd.

Indien we uitgaan van de opvatting 'kinderen zijn mensen, dus dragers van mensenrechten', dan is er geen enkel probleem. Al de genoemde verdragen zouden dan principieel ook voor kinderen gelden. Zij zouden dan voor hun rechtsbe-

6. Naast de Europese regio werd de Universele Verklaring ook nog geregionaliseerd naar Noord- en Zuid-Amerika en naar Afrika.

– 1969: American Convention on Human Rights – Pact of San José (van kracht sedert 1978);

– 1981: African Charter on Human and People's Rights (van kracht sedert 1986).

7. In België slechts sedert 1990 van kracht.

scherming kunnen genieten van het bestaande indrukwekkende internationale mensenrechten-instrumentarium.

Dit is echter (nog) niet zo! De verklaring hiervoor ligt in de opvatting over kinderen. Inderdaad, de evolutie van het kindbeeld toont aan dat nog maar zeer recent min of meer consensus werd bereikt over het ontologisch feit dat kinderen mensen zijn. Veel minder consensus bestaat over het feit of kinderen ook competent zijn. Zijn zij m.a.w. competent om zelf hun (mensen)rechten uit te oefenen? Slechts langzaam wordt deze competentie erkend.⁸

Slechts indien ook deze competentie erkend zou worden, zou het volstaan om in de genoemde mensenrechten-instrumenten 'leeftijd' op te nemen als non-discriminatie criterium. Dit is nu niet het geval. Zowel universeel als regionaal ontstonden en ontstaan dus nog steeds 'aparte' kinderrechteninstrumenten.

In de navolgende analyse 'Kinderrechten en Europa' zal deze fundamentele spanning tussen 'aparte kinderrechten' en 'algemene mensenrechten' als rode draad dienen.

2. De bevoegdheden in Europa

De lezer weet dat de term 'Europa' verwijst naar verschillende realiteiten. Voor deze tekst beperken we ons tot de twee meest gekende en belangrijke, c.q. de Raad van Europa en de Europese Gemeenschappen.⁹

2.a. De Raad van Europa, opgericht in 1949, is een intergouvernementele politieke organisatie, met als doel de eenheid tussen de lidstaten te bevorderen door samenwerking op economisch, sociaal, cultureel, wetenschappelijk en administratief gebied. Momenteel telt de Raad van Europa 27 lidstaten waaronder reeds vier vroegere Oostbloklanden (Polen, Tsjechoslowakije, Hongarije en Bulgarije). Het permanente hoofdbureau is gevestigd in Straatsburg. De Raad van Europa werkt voornamelijk via twee hoofdorganen: het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering.

Het Comité van Ministers is het belangrijkste orgaan van de Raad. Het bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. De bevoegdheden van het Comité zijn echter beperkt. Het kan geen bindende besluiten nemen, maar slechts 'aanbevelingen' doen aan de regeringen van de lidstaten. Ook het ontwerpen van Verdragen behoort tot de bevoegdheid. Deze conventies zijn enkel bindend voor de staten die ze ratificeren. Teneinde zijn beslissingen voor te bereiden beschikt het Comité van Ministers over verschillende comités die samengesteld zijn uit experts van de lidstaten.

8. VERHELLEN, E., 'Children's Ombudswork: Motives and strategies', in DROOGLEEVER FORTUYN, M. en DE LANGEN, M. (eds.), *Towards the Realization of Human Rights for Children*, Amsterdam, D.C.I.-Netherlands, 1992.

9. Zo behandelen wij b.v. niet de Conferentie voor Samenwerking en Veiligheid in Europa (C.V.S.E., cf. Slotakkoord van Helsinki 1975 en Document van de bijeenkomst in Kopenhagen 1990). Hierbinnen zijn evenwel ook zeer belangrijke evoluties inzake mensenrechten, en eventueel kinderrechten, merkbaar.

De *Parlementaire Vergadering* bestaat uit parlementsleden van de individuele lidstaten. Hun aantal is evenredig met het bevolkingsaantal van hun land. Hoewel de *Parlementaire Vergadering* alle aspecten van de Europese samenwerking kan bespreken is haar bevoegdheid enkel adviserend. Inderdaad de bevoegdheid is beperkt tot het geven van 'aanbevelingen' (2/3 meerderheid vereist), die ter beslissing aan het Comité van Ministers worden voorgelegd. Daarnaast kan de *Parlementaire Vergadering* ook nog 'resoluties' (slechts gewone meerderheid vereist) uitbrengen en deze ter kennis voorleggen aan de bevoegde organisaties. De Vergadering is onderverdeeld in meer dan vijftig comités en subcomités.

Zoals blijkt is de bevoegdheid van de Raad van Europa nogal beperkt. Zij heeft geen supranationaal karakter. Zijn gezag is volledig gebaseerd op het aanvaarden van zijn beslissingen door de individuele lidstaten. Ook het jaarlijkse budget is relatief beperkt. Nochtans geniet de Raad van Europa een hoog moreel gezag, zeker inzake mensenrechten. Wij vermeldden reeds het verdienstelijk werk bij de totstandkoming van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950) en het Europees Sociaal Handvest (1961).

Voor de supervisie op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens beschikt de Raad van Europa over specifieke organen: de *Europese Commissie voor de Rechten van de Mens* en anderzijds het *Europees Hof voor de Rechten van de Mens*. Het toezicht op het Europees Sociaal Handvest wordt uitgeoefend door een *Comité van onafhankelijke Experts*.

2.b. De *Europese Gemeenschappen* (E.G.) is de verzamelnaam voor diverse samengevoegde gemeenschappen: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (opgericht 1951) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom, opgericht in 1957). Door het Fusieverdrag van 1965 werd de laatste stap gezet om de drie instellingen samen te voegen. De E.G. bestaat momenteel uit twaalf lidstaten.

Voor ons onderwerp is vooral de E.E.G. van belang. Het basisverdrag (Verdrag van Rome) dateert van 1957 en werd aangevuld met de Europese Akte van 1986. De hoofdbedoeling van het Verdrag van Rome is *europese samenwerking* teneinde meer welvaart voor de mensen te creëren, vrede te handhaven en meer politieke eenheid te bereiken. De voornaamste middelen om deze doelstellingen te bereiken waren *van economische aard*, nl. de oprichting van een gemeenschappelijke markt voor goederen, diensten, kapitaal en arbeid. Daartoe zou de economische groei gestimuleerd worden en de economieën van de verschillende lidstaten zouden met elkaar verbonden worden.

De (moeizame) inspanningen van de E.E.G. tot de realisatie van deze interne markt (voorzien voor 31 december 1992) zijn genoegzaam bekend. De Europese Akte van 1986 is eigenlijk een aanvulling op het Verdrag van Rome om vooreerst het besluitvormingsproces binnen de E.E.G. effectiever te maken en om daarnaast nieuwe gebieden van samenwerking te introduceren zoals: milieubescherming, verbetering van de arbeidsomstandigheden, consumentenbescherming en onderzoek en ontwikkeling (R&D). Ook werd duidelijker aandacht gevraagd voor zwakke bevolkingsgroepen en achtergebleven regio's in de lidstaten.

Zich baserend op het Verdrag van Rome en de Europese Akte werken vier hoofdorganen: de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie.

De *Raad van Ministers* is het wetgevend en beslissend orgaan. Hij bestaat uit één minister van elke lidstaat. Naargelang het onderwerp van het agenda zal het telkens de bevoegde minister zijn die naar de Raad gestuurd wordt. Zo wordt voor b.v. onderwijsaangelegenheden de onderwijsminister gestuurd. Het voorzitterschap van de Raad wordt, bij alfabetische toerbeurt, om de zes maanden waargenomen door een andere lidstaat. Bij deze gelegenheid komen ook de regeringsleiders bijeen. Deze bijeenkomsten noemt men de Europese Raad. De Raad van Ministers wordt bijgestaan door een Comité van Permanente Vertegenwoordigers dat de besprekingen in de Raad voorbereidt. De Permanente Vertegenwoordigers zijn een soort ambassadeurs van elke lidstaat. Zij worden op hun beurt bijgestaan door experten-werkgroepen van de nationale administraties.

De *Europese Commissie* is het uitvoerend orgaan. Zij heeft het alleenrecht om wetgevende en andere voorstellen te ontwerpen en de besluiten van de Raad uit te voeren. Zij bestaat uit 17 leden benoemd door de lidstaten voor vier jaar. Elke commissaris is bevoegd voor een bepaalde materie. Zij worden geleid door een Voorzitter, momenteel Jacques DELORS. De Commissie zetelt te Brussel.

Het secretariaat van de Commissie is opgedeeld in 23 Algemene Directies. Naargelang het programma bestaan er ook specifieke organisaties zoals b.v. ERASMUS i.v.m. uitwisseling van studenten en docenten binnen de E.G. of Helios i.v.m. gehandicapten. De Commissie maakt ook gebruik van diverse netwerken en experten voor onderzoek en advies.

Daarnaast werken nog verschillende experten-comités die het wetgevend werk voorbereiden of uitvoeren.

Het *Europees Parlement* heeft slechts een adviserende taak bij de totstandkoming van de Europese wetgeving en het controleert het werk van de Commissie. De leden worden om de vier jaar direct verkozen binnen de lidstaat. Momenteel telt het E.P. 518 leden. De zittingen van het Parlement worden afwisselend gehouden in Luxemburg en Straatsburg. De parlementaire commissies vergaderen meestal in Brussel. Het secretariaat is gevestigd in Luxemburg. Het valt te verwachten dat in de nabije toekomst de bevoegdheden van het E.P. (die momenteel zeer zwak zijn) toch zullen worden vergroot.

Het *Hof van Justitie* oefent het rechterlijke toezicht uit. Het Hof zetelt in Luxemburg. In geval van inbreuk op de E.G.-wetgeving kan het Hof slechts in specifieke omstandigheden direct gevat worden. Daarnaast bestaan twee indirecte mogelijkheden: via uitputting van de nationale rechtsmiddelen en via rapportering van de inbreuk aan de Europese Commissie die het geval voor beslissing kan voorleggen aan het Hof.

Ten slotte is er nog het *Economisch en Sociaal Comité* (Ecosoc). Ecosoc geeft zijn mening te kennen omtrent zowat alle voorstellen die de Commissie opstelt. In Ecosoc zetelen vertegenwoordigers van de industrie, de werknemers, verbruikers, milieuorganisaties, landbouworganisaties, enz.

De E.G. is, in tegenstelling tot de Raad van Europa, wèl een supranationale instelling, wiens regelgeving wèl juridisch bindend is voor de lidstaten. De commu-

nautaire rechtsregels hebben directe werking, wat impliceert dat zij prioritair zijn t.o.v. de nationale regels.

Binnen de voorwaarden van het Verdrag stellen de Raad en de Commissie 'Verordeningen' en 'Richtlijnen' vast, geven 'Beschikkingen' en brengen 'Aanbevelingen' of 'Adviezen' uit. Enkel de Aanbevelingen en Adviezen zijn niet bindend.¹⁰

De E.G. heeft dus een zeer groot, juridisch bindend, gezag en ... beschikt, in vergelijking met de Raad van Europa, over een enorm groot budget. Het gezag is echter van een zwak politiek democratisch gehalte. Het Europees Parlement, alhoewel rechtstreeks verkozen, heeft zeer weinig zeggenschap.

Wat de sociale doelstellingen van de E.G. betreft blijven de realisaties (nog) zeer zwak. Sociale doelstellingen zijn te strikt gebonden aan economische doelstellingen, c.q. de economische integratie (de gemeenschappelijke markt) en de monetaire integratie zoals vervat in het E.E.G.-Verdrag.¹¹ De verzuchting naar sociale en politieke eenwording dateert slechts van het einde van de jaren tachtig (1989 – Gemeenschapshandvest voor de sociale rechten van de werkenden). Bovendien toont het Verdrag van Maastricht (1991) dat nog eerst voorrang wordt gegeven aan de politieke unie boven de sociale eenwording. Sociaal beleid blijft aldus in hoofdzaak een taak van de nationale staten.

Momenteel betekent dit dat E.G.-burgers eerst en vooral bekeken worden als werknemers, werkgevers, verbruikers, enz. Kinderen zijn dan niet op de eerste plaats kinderen, maar kinderen van ouders die werknemer zijn.

Zolang de Verdragen geen grotere competenties voorzien op het bredere sociale terrein, zal men blijven spreken over een Europa met twee snelheden: de economische en de sociale. De laatste gaat zo traag dat het 'sociaal deficit' in Europa enorm groot wordt.

3. Kinderrechten in Europa

3.a. DE UNO-CONVENTIE VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND

Momenteel hebben reeds negen van de twaalf E.G.-lidstaten de UNO-Kinderrechten-Conventie (1989) geratificeerd.¹² Daarbovenop komen nog eens elf lidstaten van de Raad van Europa die hetzelfde deden. Dit wil zeggen dat het overgrote deel van Europa zich verplicht weet het VN-Verdrag te implementeren. Het is dan voorlopig ook *het meest krachtige kinderrechteninstrument in Europa*.

Men weet dat dit VN-Verdrag de grootste mijlpaal is die op het terrein van de rechtsbescherming van kinderen werd bereikt. We kunnen hier slechts enkele belangrijke karakteristieken aanstippen.

Het is een *comprehensief* instrument. D.w.z. dat het zowel de eerste als de tweede generatie mensenrechten bevat.¹³ Bovendien wil de geest van de Conven-

10. Art. 189 E.E.G.-Verdrag.

11. Dit valt zeer duidelijk af te leiden uit de doelstellingen van het opgerichte 'Europees Sociaal Fonds', art. 123-128, E.E.G.-Verdrag.

12. Enkel Griekenland, Nederland en Luxemburg ontbreken nog.

13. Voor volwassenen bestaan er twee afzonderlijke pacts zoals men weet, c.q. de Internationale Verdragen van 1966 (cf. *supra*).

tie dat geen enkel recht dat erin voorzien wordt boven- of ondergeschikt is en dat ze telkens met mekaar in verband moeten worden gebracht.

De Conventie erkent, voor het eerst in de geschiedenis, het *burgerschap* (citizenship) van kinderen. De artikelen 12 t.e.m. 16 voorzien inderdaad in een aantal burgerrechten van kinderen (vrije meningsuiting, recht op informatie, vrijheid van mening, godsdienst en geweten, recht op vereniging en vreedzame vergadering). Voornamelijk artikel 12 – dat het recht van het kind op vrije meningsuiting en bijgevolg op participatie in zaken die hem aanbelangen, erkent – is een ware revolutie in de opvattingen over kinderen. Indien de participatie van kinderen werkelijk geïmplementeerd wordt, dan blijft het object van bescherming niet langer de kinderen zelf, maar veeleer de fundamentele mensenrechten van kinderen. Bescherming zal dan m.a.w. ontdaan worden van zijn paternalistisch karakter. Kinderbescherming wordt dan (mensen)rechtsbescherming van kinderen.¹⁴

De invloed van zowel de evolutie in het Kindbeeld, als die van het Mensenrechten-project wordt hierin duidelijk weerspiegeld (cf. supra).

Naast de erkenning van algemene mensenrechten ('het kind is op de eerste plaats een mens') herbevestigt het VN-Verdrag uiteraard de preferentiële beschermingsrechten van kinderen. In die zin kan men de Conventie ook lezen volgens de zogenaamde *drie P's*:

- *Protection*: het recht om tegen bepaalde activiteiten beschermd te worden (verwaarlozing, mishandeling, uitbuiting).
- *Provision*: rechten die toegang verlenen tot bepaalde goederen en diensten (onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, ...).
- *Participation*: het recht om zelf bepaalde handelingen te stellen en het recht op inspraak.

Dit Verdrag is duidelijk geen eindpunt. De rechten van kinderen moeten niet enkel beschermd worden (re-actief/defensief). Het Verdrag is vooral *pro-actief* (of-fensief). Inderdaad, op diverse plaatsen wijst het Verdrag op de plicht van de Staten om de rechten van het kind te promoten. Een fundamentele attitudewijziging t.a.v. kinderen zal zich hierdoor realiseren. 'Meer respect voor kinderen' is door dit Verdrag een juridisch bindende opgave. Een uitdagend *startpunt* dus, ook in Europa!

Het is duidelijk dat vooral het *toezichtsmechanisme* (art. 42 t.e.m. 45) de 'achillespees' van het Verdrag vormt. Meer bepaald artikel 44 omschrijft uitvoerig de *rapportageplicht*. Zeer belangrijk is het artikel 44, 6 dat de Staten verplicht hun rapporten wijd en zijd openbaar te maken in hun eigen land. Eigenlijk is dit een gevolg van artikel 42 dat de lidstaten verplicht 'door middel van passende en effectieve middelen de regels en de bepalingen van de Conventie, zowel aan volwassenen, als aan kinderen bekend te maken'. Niet enkel wenst het Verdrag na te gaan of de rechten van het kind al dan niet geschonden worden (re-actief), maar ook door deze specifieke bepaling wordt uitgedrukt dat, via maatschappelijke discussie, de bekendheid met de rechten van het kind de beste bescherming biedt te-

14. Dit participatie-artikel 12 werd reeds in Frankrijk (1991) en in België (1992) gehanteerd in de rechtspraak. Zie o.m. CAPPELAERE, G., SPIESSCHAERT, F. en VERHELLEN, E., 'Arrest van de Jeugdkamer van het Hof van Beroep te Gent van 13 april 1992', *Panopticon*, jg. 13, nr. 6, nov./dec. 1992, p. 612-616.

gen eventuele schending en meer respect voor kinderen zich zal installeren (pro-actief).

Ook Europa staat dus voor de uitdaging om 'het uitzicht op dit toezichtsmechanisme' in die geest ten volle uit te voeren.¹⁵

3.b. DE RAAD VAN EUROPA

Naast deze nieuwe dwingende opdracht vanuit het VN-Verdrag werd de laatste decennia, op het niveau van de 27 lidstaten van de Raad van Europa, ook steeds indringender de maatschappelijke positie van kinderen ter discussie gesteld. De invloed van het wijzigende kindbeeld en van het mensenrechtenproject is zeer duidelijk merkbaar. Dit komt vooreerst tot uiting in de toenemende toepassing van het E.V.R.M., ook voor kinderen. Bovendien werden de laatste jaren een aantal merkwaaardige initiatieven genomen die direct verband houden met de rechten van het kind in het algemeen. Daarnaast staat een reeks van conventies, aanbevelingen en resoluties die betrekking hebben op de eerder traditionele beschermingsrechten in bijzondere situaties of voor bijzondere groepen van kinderen.¹⁶ Hierna schetsen wij beknopt deze drie grote evoluties.

3.b.1. Het E.V.R.M.: het kind ook een mens!¹⁷

3.b.1.1. Directe en indirecte verwijzing naar kinderen

Het E.V.R.M. is voor de Europese regio hét basisinstrument inzake mensenrechten, inzonderheid m.b.t. de burgerlijke en politieke rechten (cf. *supra*). Het ver-

15. Met dit doel wordt voor 1994 een Europees Congres inzake het toezichtsmechanisme voorbereid door het Centrum voor de Rechten van het Kind van de Universiteit Gent.

16. Voor een uitvoerig overzicht, zie o.m.

– Council of Europe, *Texts drawn-up by the Council of Europe in the field of childhood policies: Bibliography*, C.D.P.S. III.8 (92) 6 revised, Strasbourg, 19 November, 1992.

– Council of Europe, *Texts drawn-up by the Council of Europe in the field of childhood policies: Resolutions, Recommendations of the Committee of Ministers*, C.D.P.S.III.8(92)10, Strasbourg, 7 December, 1992;

– Council of Europe, *Recommendations of the Parliamentary Assembly in the field of childhood policies*, C.D.P.S.III.8(92)8, Strasbourg, 25 June, 1992.

17. De lezer vindt zeer uitgebreide informatie omtrent de interpretatie van het E.V.R.M. m.b.t. kinderen in

– ALKEMA, E.A., 'Minderjarigen en het E.V.R.M.', in VERHELLEN, E. (ed.), *Rechten van het Kind, Lezingenbundel 2*, Centrum Rechten van het Kind, Universiteit Gent, 1992, *Cahier 12*, p. 55-79;

– BOUCAUD, Pascale, *The Council of Europe and child welfare, The need for a European convention on children's rights*, Council of Europe, Directorate of Human Rights, *Human rights files n° 10*, Strasbourg, 1989;

– BUQUICCHIO-DE BOER, *Les enfants et la Convention européenne des Droits de l'Homme, Etude de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe, C.D.D.H., 87.29F, Strasbourg, le 22 septembre 1987 (mise à jour en mai 1990);

– ENRICH MAS, Montserrat, *The protection of minors under the European Convention on Human Rights, Analysis of Case-Law*, I.M.C.L. and C.I.A.S. Conference, Law relating to minors and minor's rights, Council of Europe, H(90)7, Strasbourg, 20 June 1990;

– ENRICH MAS, Montserrat, *The protection of minors under the European Convention on Human rights, Analysis of Case-Law*, Centrum voor de rechten van het Kind, Universiteit Gent, 1991, p. 21-50;

wijst echter slechts in twee artikelen direct naar kinderen en daarnaast kan men, vooral via interpretatie (rechtspraak), een aantal indirecte wijzigingen aantreffen.

Direct wordt de minderjarige genoemd inzake de vrijheidsberoving (art. 5) en inzake bijzondere bescherming bij de openbaarheid van processen (art. 6, 1).

Indirect zijn vooral het artikel 8, 1 betreffende het recht op privéleven (zelfstandig recht op gezinsleven) en het artikel 8, 2 inzake de niet-inmenging in het privéleven, van toepassing op minderjarigen. Ook het artikel 2 van het Eerste Additioneel Protocol betreffende het recht op onderwijs verwijst naar de rechten van kinderen.

3.b.1.2. Kind als drager van Mensenrechten?

Naast deze directe en indirecte verwijzingen blijft de fundamentele vraag echter of het kind drager is van de in het E.V.R.M. vermelde rechten. (Is het kind een mens? Is het drager van algemene mensenrechten?)

Artikel 1 vermeldt dat 'een ieder' drager is van de rechten. De rechtsleer, maar ook de rechtspraak van de Commissie en het Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg bevestigen meer en meer het principe om ook kinderen als rechthebbers te erkennen.

Belangrijk is ook het *non-discriminatie*-artikel 14. Leeftijd wordt niet expliciet genoemd bij de non-discriminatiecriteria. Nochtans vermeldt artikel 14, *in fine*, 'andere status' waaronder 'minderjarigheid' kan begrepen worden. Indien het Hof of de Commissie dit ooit in deze zouden gebruiken, wat tot nu toe niet het geval is, dan zou de fundamentele vraag voor kinderen, omtrent het al of niet drager zijn van algemene mensenrechten, opgelost zijn.

3.b.1.3. Kinderen handelingsbekwaam?

De erkenning van kinderen als volwaardige rechtssubjecten impliceert niet enkel hun erkenning als dragers van rechten, maar ook en vooral dat ze bekwaam geacht worden deze rechten zelf te kunnen effectueren. Hiermee betreden we het terrein van de competentiediscussie (cf. *supra*).

In het nationale recht van de lidstaten wordt deze handelingsbekwaamheid principieel niet erkend. De minderjarige blijft er aangewezen op zijn wettelijke vertegenwoordigers (ouderlijk gezag). Dit maakt het voor kinderen moeilijk om te procederen bij de Commissie, omdat artikel 26 stelt dat eerst de nationale rechtsmiddelen moeten uitgeput zijn vooraleer de Commissie een zaak kan behandelen.

Nochtans verleent artikel 25 ook aan kinderen het individuele *klachtrecht*. De minderjarige wordt hierdoor dus wel bekwaam geacht.

Verder is het van belang om op te merken dat minderjarigen die in hun nationaal recht geen *rechtsingang* hebben, zich hierover kunnen beklagen op basis van artikel 13.

- MAES, C., 'Wandelen Kind en E.V.R.M. hand in hand doorheen de Belgische rechtspraak?', in VERHELLEN, E. (ed.), *Rechten van het Kind, Lezingenbundel 2*, Centrum Rechten van het Kind, Universiteit Gent, 1992, *Cahier 12*, p. 89-141.

Hoewel het competentiedebat grotendeels nog theoretisch verloopt, kan men toch stellen dat via het E.V.R.M. de rechtspositie van kinderen in Europa extra versterkt wordt in de richting van een grotere handelingsbekwaamheid.

3.b.2. Naar een Europees Verdrag voor de Rechten van het Kind?

Reeds in 1979, het Internationaal Jaar van het Kind, kwam een uitvoerig *rapport* tot stand via het Comité Sociale en Gezondheidszaken van de *Parlementaire Vergadering*.¹⁸ Het rapport leidde o.m. tot een *Aanbeveling* betreffende een Europees Charter inzake de Rechten van het Kind.¹⁹ Het rapport HAVROY & TABONE bepleit vooral de *traditionele bescherming* van kinderen. Het bevat hoofdstukken omtrent kindermishandeling, prostitutie en pornografie, kinderarbeid, sociale en medische bescherming en bijzondere bepalingen inzake sport. Ook worden verbeteringen voorgesteld aan de rechtspositie van kinderen. Opmerkelijk is het voorstel om de term 'ouderlijke macht' (parental authority) te vervangen door 'ouderlijke verantwoordelijkheid' (parental responsibility). In die zin is ook het eerste algemeen beginsel van de Aanbeveling zeer belangrijk. Het erkent het kind als een zelfstandig *rechtssubject*: 'Children must no longer be considered as parents' property, but must be recognised as individuals with their own rights and needs'.²⁰

Deze Aanbeveling leidde echter niet tot aanneming door het Comité van Ministers. Het initiatief werd terug opgenomen in 1981 door N.G.O.'s. The International Union for Child Welfare (U.I.P.E.) ontwierp een nieuwe ontwerpconventie in 1985.²¹ Opmerkelijk is de toegenomen activiteit van de N.G.O.'s in Europa. Eenzelfde activiteit bestond ook universeel. In dezelfde periode 1983-1989 werkte een N.G.O.-ad hoc groep aan het ontwerpen van de UNO-Kinderrechtenconventie.

Ook de inspanningen van de N.G.O.'s leidden niet tot enig wetgevend resultaat. Ondertussen schreef Pascale BOUCAUD een rapport waarin zij een soort bilan opmaakt omtrent alle initiatieven van de raad van Europa inzake kinderrechten. Deze studie draagt de onderzoeksvraag in de titel: 'L'opportunité d'une Convention européenne des Droits de l'Enfant'.²²

Een werkelijk krachtige doorbraak komt er in 1989 met het belangrijke en ondertussen zeer bekende rapport EKMAN.²³ Het rapport, voorgesteld door het Legal Affairs Committee, bevat een uitgebreid onderzoek naar alle bestaande werkzaamheden inzake de rechten van het kind verricht binnen de Raad van Europa, de U.N.O. (die op dat moment de Kinderrechtenconventie uitwerkte en aannam)

18. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Social and Health Questions, *Report on the International Year of the Child*, Doc. 4376, 2 Octobre 1979 (rapporteurs: Mrs. HAVROY and Mr. TABONE).

19. Recommendation 874 (1979) on a European Charter on the Rights of the Child. Adopted by the Assembly on 4 October 1979.

20. Recommendation 874 (1979), p. 3.

21. Ontwerp opgesteld door René LEJEUNE, Genève, July 1985.

22. Aanvankelijk intern verspreid in 1987 (DH-Ed(87)22) wordt dit rapport later in 1989 gepubliceerd als *Human Rights files N° 10* (zie noot 17).

23. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, *Report on the rights of children*, Doc. 6142, 6 November 1989 (Rapporteur Mrs. EKMAN).

en andere gouvernementele en non-gouvernementele, nationale en internationale organisaties. Ook werd een omvangrijke vragenlijst verstuurd naar alle nationale parlementaire delegaties van de Parlementaire Vergadering. Bovendien werd in december 1988 een hearing gehouden met experts en (non)gouvernementele organisaties.²⁴ Ook het Comité Sociale, Gezins- en Gezondheidszaken gaf advies omtrent de werkzaamheden van Mevr. EKMAN.²⁵

Een en ander wijst er op dat het rapport zeer grondig werd voorbereid. Het is dus in de regio Europa een der meest belangrijke teksten. Zeer duidelijk leest men de spanning tussen de traditionele bescherming enerzijds en de rechten van het kind anderzijds. Het rapport weerspiegelt m.a.w. de grote evoluties die wij in het eerste deel van ons artikel behandelen: het veranderende kindbeeld en de invloed van het mensenrechtenproject.

Uiterst belangrijk is dat dit rapport leidde tot *Aanbeveling 1121*, aangenomen door de Parlementaire Vergadering op 1 februari 1990.²⁶ Vooral de twee evoluties hierboven beschreven zijn direct in deze Aanbeveling weergegeven.

Eerst het veranderende *kindbeeld*: 'Considering that, in addition to the right to be protected, children have rights they may independently exercise themselves – even against opposing adults'.²⁷ Het debat omtrent de competentie van kinderen krijgt hierdoor een duidelijke wending. Ten tweede, het *mensenrechten-project*: '... elaborating an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the rights of the child'.²⁸ Inderdaad door te voorzien in een Additional Protocol bij het E.V.R.M. wordt duidelijk dat kinderrechten allereerst geïntegreerd zijn in de bestaande mensenrechteninstrumenten. Bovendien zou het monitoring-systeem veel krachtiger worden, want de bestaande instellingen, zoals de Commissie en het Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg, zouden dan terzake bevoegd worden. Naast deze aanbevelingen bevat 1121 nog tal van andere interessante ideeën o.m. de oprichting van een *kinderombudsman* in elke lidstaat.

Helaas werd Aanbeveling 1121 nog niet door het Comité van Ministers aangenomen. Misschien zouden N.G.O.'s hier wat meer lobbywerk kunnen verrichten.

Ten slotte vermelden we nog dat in 1991 het *Committee of experts on family law* (CJ-FA) werkzaamheden startte om een 'draft European Convention on the Exercise of Rights by persons below the age of 18' voor te bereiden.²⁹ Deze Europese conventie zou dus niet handelen over substantiële rechten, maar wel over

24. – Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Commission des Questions Juridiques, Commission des Questions Sociales, de la Santé et de la Famille, Les droits des enfants (Audition du 12 décembre 1988), Document de Travail, soumis par Mme. Karin EKMAN, Strasbourg, 8 novembre 1988, AS/Jur(40)17, AS/Soc(40)16.

– *Ibidem*, Audition sur les droits des enfants, Paris (OCDE), 12 december 1988, Procès-Verbal, Strasbourg, 21 février 1989, FAJ40, P.V. 9.

25. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion on the rights of children, presented by the Social, Health and Family Affairs Committee (rapporteur: Mr. BOWDEN), Strasbourg 29 November 1989, Doc. 6150.

26. Council of Europe, Parliamentary Assembly, recommendation 1121 (1990) of the rights of children, Adopted by the Assembly on 1 February 1990.

27. *Ibidem*, p. 1.

28. *Ibidem*, p. 3.

29. Council of Europe, European Committee on Legal Cooperation, Committee of experts on family law (CJ-FA), *Interim Report*, CDCJ(92)41, Strasbourg, 26 October 1992.

het voorzien in procedurele rechten teneinde de substantiële rechten, voorzien in de UNO-Conventie, effectief te kunnen implementeren.³⁰ Ook in deze opvatting wordt dus een grotere competentie van kinderen vooropgesteld.

3.b.3. Een mozaïek van kinderrechten-documenten

Enkel het rapport EKMAN en de daaruit voortvloeiende Aanbeveling 1121 zorgt momenteel op beleidsvlak voor een coherente visie en aanpak inzake kinderrechten in Europa. Veel, veel te veel, liggen momenteel de visies en bevoegdheden verspreid in diverse documenten en instrumenten die slechts bepaalde aspecten en/of bepaalde groepen behandelen.

3.b.3.1. Het Europees Sociaal Handvest

Naast het E.V.R.M. is er op het niveau van de Raad van Europa ook nog dat andere basisinstrument, namelijk het Europees Sociaal Handvest van 1961 dat van kracht werd in 1965, en de *economische, sociale en culturele rechten* behandelt. Ook hierin wordt rechtstreeks³¹ en onrechtstreeks naar kinderen verwezen. Doch er is geen klachtrecht voorzien. Wel is er controle via verplichte rapportage aan een Comité van onafhankelijke experts. Lidstaten zijn dus verplicht periodisch te rapporteren aan dit Expertencomité. Het zou aanbeveling verdienen dat N.G.O.'s zich wat meer zouden bekommeren omtrent deze nationale rapporten. Ook onderzoeksinstituten en universiteiten zouden deze rapporten, vanuit het standpunt van kinderen, kunnen analyseren en publiek maken. Tot nu toe is er zeer weinig systematische kennis omtrent kinderen in de Europese regio beschikbaar.

3.b.3.2. Sectoriële Conventies

Historisch gezien, werden naast de genoemde fundamentele mensenrechteninstrumenten, specifieke sectoriële conventies, die kinderen rechtstreeks betreffen, overgenomen door het Comité van Ministers. We noemen enkele van de belangrijkste.

Reeds op 24 april 1967 werd een Europese conventie inzake *adoptie* aangenomen. Op 15 oktober 1975 (van kracht sedert 11 augustus 1978) werd een conventie ondertekend betreffende de wettelijke status van *kinderen geboren buiten het huwelijk*. Kinderen geboren buiten het huwelijk verkregen hierdoor dezelfde wettelijke status als kinderen geboren binnen het huwelijk.³² Ook bestaat er een conventie omtrent de erkenning en de versterking van beslissingen betreffende het *hoederecht* over kinderen (10 mei 1980).

Deze drie afzonderlijke conventies handelen elk over de relatie tussen kinderen en hun gezin.

30. In feite is het aangrijpingspunt het art. 4 van het VN-Verdrag, dat voorziet dat de lidstaten alle wettelijke, administratieve en andere middelen gebruiken om de erkende rechten te implementeren.

31. Zie o.m. art. 6, art. 17 en art. 19,6.

32. Zie ook het Marckx-arrest: Marckx v. Belgium, Application nr. 6833/74, Series B, Volume 29; Judgement of 13 June 1979, Series A, Volume 31.

3.b.3.3. Sectoriële aanbevelingen en resoluties

Een hele reeks van diverse aanbevelingen en resoluties werden door het Comité van Ministers aangenomen. Zij handelen telkens over afzonderlijke situaties. We noemen er slechts enkele in chronologische volgorde:

- Resolutie (72) 29, betreffende de verlaging van de grens van meerderjarigheid;
- Resolutie (77) 33, betreffende de plaatsing van kinderen;
- Aanbeveling R (79) 3, omtrent werkende jongeren;
- Aanbeveling R (79) 17, omtrent de bescherming van kinderen tegen mishandeling;
- Aanbeveling R (84) 4, omtrent de ouderlijke verantwoordelijkheden;
- Aanbeveling R (85) 4, omtrent bescherming tegen geweld in het gezin;
- Aanbeveling R (87) 20, omtrent de sociale reactie op jeugddelinquentie.

Daarnaast bestaan er nog tal van aanbevelingen van de Parlementaire Vergadering die ook telkens weer handelen over specifieke situaties, zoals bijvoorbeeld over politieke participatie van jongeren (Aanbeveling 1019 (1985)), over verboden handel in kinderen en andere vormen van exploitatie van kinderen (Aanbeveling 1065 (1987)), over gehandicapte kinderen (Resolutie AP (84) 3).

Heel specifiek willen we nog vermelden dat de Raad van Europa langs verschillende van haar organisaties zeer speciale aandacht schenkt aan het recht op *informatie* en *participatie* van kinderen. Zo is er de Aanbeveling inzake informatie en advies voor jongeren³³ en de krachtige opvatting omtrent participatie in het gemeentelijk en regionaal leven.³⁴

Ten slotte werd in 1992 door het CDPS (Comité Directeur de la Politique Sociale) van de Raad van Europa het project 'Childhood policies' (Project III.8) gestart. Dit project zal drie jaar duren en men verwacht een reeks studies, aanbevelingen en/of wettelijke instrumenten omtrent verschillende aspecten van beleid voor kinderen, die zouden kunnen voorgesteld worden op een Europese Conferentie in 1994 naar aanleiding van het U.N.O. Internationaal Jaar van het Gezin.

3.c. DE E.G.

Vooreerst moet gesteld worden dat alle E.G.-lidstaten afzonderlijk ook lid zijn van de Raad van Europa. Bovendien heeft de E.G., als gemeenschap, ook het *E.V.R.M.* aangenomen (Joint Declaration on Fundamental Rights, 5 April 1977). Dit wil zeggen dat de lidstaten ook het *E.V.R.M.* aanvaarden en in acht nemen. Alles wat hierboven (3.b.) met betrekking tot kinderen gezegd werd geldt dus ook voor de E.G.-lidstaten.

33. Zie voor een uitvoerige uitleg: Conseil de l'Europe, Comité Directeur Européen pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse (CDEJ), 4^e réunion, Strasbourg, 26-27 octobre, 1989.

34. Council of Europe, Standing conference of Local and Regional Authorities of Europe, Report on the Charter on the participation of young people in municipal and regional life (rapporteur Mr. DUVOISIN), Strasbourg 13 February, C.P.L. (27) 9, Part I & Part II.

Daarnaast vermeldden wij reeds dat negen van de twaalf E.G.-lidstaten ook het *U.N.-Verdrag inzake de Rechten van het Kind* hebben geratificeerd.

3.c.1. Slechts indirecte aandacht voor kinderen³⁵

De wettelijke basisinstrumenten van de E.G. (Verdrag van Rome en van de Europese Akte) voorzien geen direct coherent beleid voor kinderen. Wel is er een impliciet beleid mogelijk: kinderrechten afgeleid van de rechten van hun werkende ouders.

Ook zijn er nauwelijks bindende secundaire wettelijke instrumenten (Verordeningen, Richtlijnen of Beschikkingen) die direct kinderen betreffen. Ook hier geldt doorgaans een impliciet beleid.

Zoals op de andere domeinen van de sociale politiek, is ook het beleid met betrekking tot kinderen vooral een nationale verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten.

Nochtans is het impliciete, indirecte beleid t.a.v. kinderen in de E.G. wel reeds indrukwekkend. Het zou in het bestek van dit artikel te ver leiden zeer exhaustief op dit instrumentarium in te gaan.³⁶ Het betreft zeer verspreide initiatieven, meestal ontstaan onder druk van het Europees Parlement, omtrent gezinspolitiek, hoederecht en legal kidnapping, migranten binnen de E.G. en immigranten en vluchtelingen van buiten de E.G.³⁷, armoedebestrijding, onderwijs, childcare, seksuele exploitatie van kinderen, de media, gehandicapten (Helios, Handy-net, ...) uitwisseling van jongeren, minimumleeftijd voor tewerkstelling, werkomstandigheden van werkende jongeren, veiligheid van speelgoed, beveiliging tegen ongevallen thuis (EHLAS), jeugdwerkloosheid, enz.

Binnen de Europese Commissie is het vooral het Directoraat Generaal V (DG V), verantwoordelijk voor Employment, Industrial Relations and Social Policy, dat hierbij een zeer belangrijke rol speelt.

3.c.2. Naar een Europees Charter voor de Rechten van het Kind?

Van zeer grote, vooral symbolische, betekenis is de concrete inspanning die het *Europees Parlement* leverde om de verspreide materies samen te brengen, te actualiseren en aan te vullen, teneinde een coherent beleid t.a.v. kinderen te kun-

35. Zie ook o.m.:

– LARSSON, E. en SVENSSON, G., *Sweden, the E.G. and Children*, Rädde Barne, Swedish Section, Stockholm, 1992;

– TIERLINCK, M., 'L'action de la Communauté Européenne dans le domaine de la Famille et de l'Enfant', in VERHELLEN, E. (ed.), *Rechten van het Kind, Lezingen-bundel 2*, Universiteit Gent, *Cahier nr. 12*, Gent, 1992, p. 81-87.

36. Hierover bestaan trouwens uitstekende rapporten:

– CASTILLO, M., *Les droits des enfants dans la Communauté*, Institut Universitaire Européen, Florence, October, 1989;

– GRONER, L., *Report on problems of children in the European Community*, European Parliament, 19 June 1991, 13 December 1991. Resolution on the problems of children in the European Community, E.P., 13 December 1991.

37. Deze problematiek wordt ook behandeld in de Overeenkomst van Dublin (1990) en de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen (1990).

nen formuleren en te ontwikkelen. Directe aanleiding was de UNO-Kinderrechtenconventie van 1989.

Reeds op 12 juli 1990 lanceerde het Europees Parlement een Resolutie, m.b.t. het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarin o.m. de lidstaten werden opgeroepen om deze conventie zo vlug mogelijk te ratificeren. Tevens werd erin gevraagd dat de Commissie deze conventie zou aanpassen aan de bijzondere situatie in de E.G. door een 'Europees Charter inzake de Rechten van het Kind' te ontwerpen. Aangevuld met de Resolutie van 13 december 1991 omtrent problemen van kinderen in de E.G., gebaseerd op het rapport GRÖNER³⁸, werd in het E.P.-Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights een ontwerp van Europees Charter voorbereid.³⁹ Het rapport BANDRES MOLET leidde uiteindelijk tot de zeer opmerkelijke resolutie van 8 juli 1992 omtrent een Europees Charter voor de Rechten van het Kind.⁴⁰

Nochtans voegt dit ontwerpcharter niet veel toe aan de UNO-Conventie en nog minder aan de genoemde Aanbeveling 1121 van de Raad van Europa. Enkel wordt meer aandacht besteed aan de typische E.G.-situatie waar zich bijzondere problemen stellen voor de E.G.-onderdanen voornamelijk als gevolg van de gemeenschappelijke markt en het vrije verkeer van personen (cf. migratie, lonen, sociale zekerheid, gezinshereniging, enz.). Het spreekt vanzelf dat kinderen een bijzonder kwetsbare deelgroep vormen binnen deze E.G.-onderdanen. Meestal zijn deze bijzondere problemen echter het gevolg van een falende algemene sociale politiek binnen de E.G. Vandaar dat dit charter ook eerder *symbolisch* te noemen is: het past binnen de bredere strategie van het Europees Parlement om te ijveren voor ook een *sociaal Europa*, een Europa van de burger, dus ook van het kind. In de Resolutie van 8 juli 1992 is trouwens met geen woord sprake van een toezichtsmechanisme dat de naleving van deze kinderrechten moet controleren.

3.c.3. ERASMUS – European Observatory on Childhood Policies

Onderwijs

Elkeen weet hoe belangrijk opleiding, vorming en navorming inzake de problematiek van mensenrechten is. UNESCO⁴¹ en ook het UNO-Convenant inzake economische, sociale en culturele rechten⁴² stellen uitdrukkelijk dat het onderwijs in de lidstaten moet gericht zijn op het versterken van het respect voor mensenrechten. Dit ligt trouwens geheel in de lijn van de geest van het UNO-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (art. 26,2) in die zin dat de bekendheid met de rechten van de mens de beste bescherming biedt tegen eventuele schending. Ook op het niveau van de Raad van Europa vaardigde het Comité van Ministers in 1985 een Aanbeveling uit, waarin de lidstaten ge-

38. Zie noot 36.

39. European Parliament, Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights, *Draft report on a European Charter of Rights of the Child* (rapporteur Mr. J. BANDRES MOLET), 4 February, 1992.

40. Resolution A3-0172/92 on a European Charter of Rights of the Child, 8 July 1992.

41. UNESCO-Convention, 1960, article 5.

42. International Covenant on Economical, Social en Cultural Rights, 1966, article 13.

vraagd wordt om het onderwijs inzake mensenrechten sterk aan te moedigen en te ondersteunen. De aanbeveling bevat trouwens tal van suggesties ter zake.⁴³

Ook m.b.t. kinderrechten treffen wij dezelfde strekking aan in de UNO-Kinderrechtenconventie van 1989 (art. 29, 1, b). Men gaat hier zelfs nog een stap verder. Met name het reeds genoemde artikel 42 verplicht de lidstaten de conventie ruim bekend te maken zowel bij kinderen als volwassenen. Dat wordt nog aangevuld door artikel 44, 6 dat voorziet in de verplichting om de inhoud van de periodieke verslagen openbaar bekend te maken in het eigen land.

De lidstaten van de E.G. zijn lid van de UNO en van de Raad van Europa. Zij moeten de bovenstaande regels dus naleven en uitvoeren. Hiertoe bestaat een grote mogelijkheid o.m. via het ERASMUS-programma.⁴⁴ Deze kans werd reeds aangepakt. Sinds 1990 werd een specifiek programma inzake kinderrechten ontwikkeld.⁴⁵ Aanvankelijk bevatte dit project enkel *uitwisseling van studenten*. Nu werd door de groep van professoren besloten ook een aanvraag in te dienen voor het organiseren van een 'Europese cursus inzake Rechten van het Kind'.

Wetenschappelijk Onderzoek

Kwaliteitsvol onderwijs moet gebaseerd zijn op degelijke wetenschappelijke kennis. De kennis omtrent kinderen is om twee redenen helaas eerder beperkt. Voor eerst omdat er geen echte *ethnografie* omtrent kinderen bestaat. Kinderen worden meestal bekeken 'in functie van' anderen (b.v. het gezin of werkende ouders) en zijn zelf zelden de eenheid van observatie.⁴⁶ Dit is zeker het geval in de E.G. waar zij beschouwd worden als 'kinderen van werknemers'. Ten tweede zijn kinderen geen *subject van onderzoek*. Zij participeren niet zelf aan de kennis die over hen verzameld wordt. Hun interpretaties en betekenisverlening zijn quasi onbekend.⁴⁷

Nochtans bestaan er uitstekende onderzoeksinstituten in Europa die zouden kunnen bijdragen tot het opvullen van deze lacunes.⁴⁸ Het systematiseren en permanent actualiseren van deze kennis zou een enorme bijdrage kunnen betekenen

43. Recommendation R(85)7 of the Committee of Ministers on Teaching and Learning about Human Rights in Schools, Strasbourg, 14 May 1985. Zie ook STARKEY, H. (ed.), *The challenge of Human Rights education*, Council of Europe, Strasbourg, 1991.

44. European Community Action Scheme for the Mobility of University Students. Erasmus-projecten kunnen ook sedert 1992 opengesteld worden voor de EFTA-landen en via TEMPUS (Trans-European Mobility Programme for University Studies) ook voor landen van Midden- en Oost-Europa.

45. I.C.P.-93-B-1114/10 on 'Children's Rights'. Momenteel bestaat het netwerk uit de volgende partners: University of Gent, University College of Galway, University of Birmingham, University of Amsterdam, University of Oslo, University of Rome 'La Sapienza', University of Trondheim, University of Milise (Campo Basso), University of Barcelona, University of Patras, University of Glasgow.

46. Zie in dit verband het uitstekende onderzoeksprogramma 'Childhood as a Social Phenomenon'; QVORTRUP, J., *Childhood as a Social Phenomenon, An introduction to a Series of National Reports, Eurosocial Reports Volume 36*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, 1991.

47. VERHELLEN, E. en SPIESSCHAERT, F., *Ombudswork for Children* (zie noot 3).

48. – QVORTRUP, J., *Family, Youth and Childhood, An Inventory of Important Research Institutes and Researchers in the Fields of Family, Youth and Childhood in the E.E.C. Member States*, Ministry of Social Affairs, Copenhagen, 1992;

– ook het bovengenoemde Erasmus-netwerk 'Kinderrechten' vormt op zich reeds een kleine kwalitatieve kern die momenteel onderwijs en research nauw op elkaar betreft.

voor het opzetten en implementeren van een Europees programma inzake beleid voor kinderen. Wij pleiten dan ook voor het opzetten van een 'European Observatory on Childhood Policy' als een eerste belangrijke stap.⁴⁹

4. Tot besluit

De evolutie van het kindbeeld en de snelle ontwikkeling van het mensenrechten-project gedurende de laatste decennia worden zeer duidelijk weerspiegeld in de Europese regio. Deze krachtige macro-sociale dynamieken zijn fundamenteel wil men enig inzicht verkrijgen in de evolutie van de rechten van het kind. Door de snelheid van deze dynamieken begrijpen wij ook beter de verwarde, soms bijna chaotische, situatie waarin wij momenteel vertoeven.

In dit artikel hebben wij getracht wat ordening te brengen in de veelheid, de diversiteit en de verspreidheid van regels, ontwerpregels, rechtspraak, bevoegdheden van instellingen en organisaties binnen de regio Europa.

Gebleken is alvast dat het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989 – ook al door het groot aantal ratificaties – voorlopig wel het belangrijkste internationaal instrument is in Europa. Heel veel zal afhangen van de efficiënte en effectieve werking van het toezichtsmechanisme.

In dit verband blijft de Raad van Europa – vooral via de toepassing van het E.V.R.M. en het veelbelovende Additioneel Protocol vervat in Aanbeveling 1121 – misschien wel het meest gezaghebbend en krachtig voor de nabije toekomst.

Het niveau van de E.G. blijft het zwakst. De wettelijke bevoegdheid vervat in het E.E.G.-Verdrag, de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht laat voornog geen krachtadig sociaal beleid toe. Een echt beleid voor kinderen is helaas niet in zicht. Zo hekelde José MENDES BOTA (Europees Parlements lid van Portugal) nog het feit dat de E.G. twintig maal meer geld uitgeeft per schape dan per kind (PE.148.896/def./NE, p. 41, 17 mei 1991). Ook toont de begroting 1993 een zeer verontrustende evolutie. In 1992 bedroeg het budget 'Family and Children' nog 1.100.000 Ecu's, het voorstel van de Commissie voor 1993 voorziet nog nauwelijks 520.000 Ecu's.

Inderdaad, de pogingen inzake kinderrechten, vooral via het Europees Parlement, zijn dan ook eerder als symbolisch te beschouwen. Enkel de initiatieven via ERASMUS en hopelijk via het oprichten van een European Observatory on Childhood Policies lijken ons beperkte, maar realistische objectieven.

Misschien zou de E.G. beter een (ook substantiële) bijdrage leveren aan het versterken van het Europees sociaal beleid in het algemeen en kinderrechten in het bijzonder, via de gezagvolle Raad van Europa. Zoniet blijft dit alles een aan gelegenheid van de individuele lidstaten wat historisch wellicht een anachronisme is.

49. Dit zou kunnen opgericht worden naar analogie met het European Observatory of Family Policy dat experts van alle lidstaten bevat. Het Observatory is gevestigd aan de K.U. Leuven en staat o.l.v. Prof. Dr. W. DUMON.