

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

5 FEBRUARI 1998

Wetsvoorstel houdende instelling van een kindeffectrapport

(Ingediend door de dames de Bethune
en Van der Wildt)

TOELICHTING

In het begin van deze eeuw verscheen in Zweden het boek «De eeuw van het kind» van de hand van de schrijfster Ellen Key (*Barnets Århundrade*, Albert Bonniers Förlag, Stockholm, 1900). In dit boek blikte de auteur vooruit op de twintigste eeuw als de eeuw waarin kinderen de eerste prioriteit zijn in de maatschappij en waarin politici en beleidsmakers met aandacht de impact van hun beslissingen op kinderen onderzoeken.

Nu, aan het einde van diezelfde twintigste eeuw, moeten we echter vaststellen dat de verwachtingen van Ellen Key slechts zeer gedeeltelijk gerealiseerd werden. Want, zijn we al ten zeerste verheugd met de grote aandacht die momenteel aan de rechten van het kind wordt besteed, en betekende het UNO-Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989 een historische mijlpaal en een belangrijke stap naar een volwaardig statuut voor het kind, toch blijken beleidsmensen er maar niet in te slagen het kind ook effectief te «zien». Hierdoor worden nog al te vaak beleidsbeslissingen genomen die slechts een zeer geringe positieve impact hebben op het welzijn van kinderen of die, erger nog, kinderen helemaal niet ten goede komen.

Ook op het federaal niveau stelt men zich bij de besluitvorming nog al te zelden volgende vragen:

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

5 FÉVRIER 1998

Proposition de loi instituant une évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant

(Déposée par Mmes de Bethune
et Van der Wildt)

DÉVELOPPEMENTS

Au début de ce siècle est paru en Suède le livre *Le siècle de l'enfant* de l'écrivain Ellen Key (*Barnets Århundrade*, Albert Bonniers Förlag, Stockholm, 1900). Selon ce livre, dont l'auteur anticipait, le vingtième siècle allait accorder la priorité sociale à l'enfant et verrait les politiques et les décideurs mesurer attentivement l'incidence de leurs décisions sur l'enfant.

À la fin de ce vingtième siècle, force nous est toutefois de constater que les prévisions d'Ellen Key ne se sont réalisées que très partiellement. Si nous pouvons très largement nous féliciter de la grande attention dont bénéficient actuellement les droits de l'enfant et de ce que la Convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant fut un tournant historique et une étape importante vers un statut à part entière pour l'enfant, il n'en semble malheureusement pas moins que les décideurs ne parviennent pas à tenir compte vraiment de l'enfant. L'on prend encore trop souvent des décisions politiques qui n'améliorent que très faiblement le bien-être de l'enfant ou, pis, qui ne l'améliorent en rien.

Au niveau fédéral aussi, l'on se pose trop rarement les questions suivantes:

Hoe worden kinderen geraakt door budgettaire of sociale maatregelen? Welke plaats krijgt het kind in het asielbeleid? Wat is de invloed van het verkeersbeleid op de mobiliteit en de veiligheid van kinderen? Wat zijn de gevolgen van een beslissing voor de gezondheid van kinderen?

Nochtans kunnen we het beleid slechts zelden echt «kind-neutraal» noemen. Zelfs beleidsdomeinen of -beslissingen die op het eerste zicht geen impact hebben op kinderen, zullen bijna altijd op één of andere manier, in positieve of in negatieve zin, de leefwereld van kinderen beïnvloeden.

Om zicht te krijgen op die effecten is het ook noodzakelijk om het beleid te bekijken vanuit een «kindsvisie» en om het te toetsen aan zijn kindvriendelijkheid. Deze kindertoets houdt in dat bij de besluitvorming een analyse moet worden gemaakt van de gevolgen van een wetsontwerp voor de totale leefsituatie van het kind.

Vanuit die optiek pleiten de indieners van dit voorstel voor het invoeren van een kindeffectrapport. Dat rapport dient te worden opgemaakt bij ieder wetsontwerp dat bij het Federaal Parlement wordt ingediend, voor zover de voorgenomen beslissing kennelijk het belang van het kind rechtstreeks raakt.

Met dit kindeffectrapport geeft de federale regering concrete uitvoering aan de realisatie van artikel 3 van het UNO-Verdrag inzake de rechten van het kind. Het uitgangspunt van dit artikel, dat het corpus vormt van het hele Verdrag, is dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen bij alle maatregelen die betrekking hebben op het kind.

De concrete uitwerking van dit basisprincipe veronderstelt dat bij de uitbouw van het beleid verschillende mogelijke oplossingen worden in overweging genomen en het voorwerp vormen van een kindertoets, waarna men de voorkeur geeft aan die maatregel die het best de belangen van het kind waarborgt.

Het kindeffectrapport komt ook tegemoet aan de aanbeveling van de Nationale Commissie tegen Seksuele Uitbuiting van Kinderen om «in de fase van de beleidsontwikkeling een kinderrechtereffectenrapportage te organiseren om alle effecten van welbepaalde maatregelen op de rechten van kinderen te bestuderen. Het gaat om een extra middel om ook in de besluitvorming de houding aan te moedigen om meer rekening te houden met kinderen» (*Kinderen stellen ons vragen*, Eindrapport van de Nationale Commissie tegen Seksuele Uitbuiting van Kinderen, 23.X.1997, blz. 26).

Quel est l'effet des mesures budgétaires ou sociales sur les enfants? Quelle est la place que l'on donne à l'enfant dans le cadre de la politique en matière de droit d'asile? Comment la politique en matière de circulation influence-t-elle la mobilité et la sécurité des enfants? Quelles conséquences les décisions ont-elles pour ce qui est de la santé des enfants?

Pourtant, il est rare que la politique soit vraiment dénuée de conséquences pour l'enfant. Les domaines politiques ou les décisions politiques qui n'ont, à première vue, aucun effet pour les enfants influenceront eux-mêmes presque toujours d'une façon ou d'une autre, en sens positif ou négatif, l'univers dans lequel vit l'enfant.

Pour pouvoir se faire une idée de l'incidence des décisions politiques, il faut également apprécier la politique en fonction des intérêts de l'enfant et de la mesure dans laquelle elle tient compte des intérêts de celui-ci. Il faut, dès lors, examiner, dans le cadre de la prise de décisions, quelles conséquences une loi en projet aura pour l'environnement de vie global de l'enfant.

C'est dans cette optique que les auteurs de la proposition qui est soumise au Parlement plaident pour l'institution d'une évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant. Cette évaluation doit être réalisée à propos de tous les projets de loi qui sont déposés au Parlement fédéral, dans la mesure où la décision envisagée touche manifestement et directement aux intérêts de l'enfant.

Grâce à cette évaluation, le Gouvernement fédéral mettra concrètement en œuvre l'article 3 de la Convention de l'O.N.U. relative aux droits de l'enfant. Cet article — qui forme le corps de la Convention — part du principe que, dans toutes les prises de décisions concernant les enfants, les intérêts de ceux-ci doivent primer.

La mise en œuvre concrète de ce principe de base suppose que l'on prenne en considération, au moment de définir la politique, diverses solutions possibles à apprécier en fonction de la mesure dans laquelle elles tiennent compte des intérêts des enfants, et que l'on retienne ensuite celle des solutions proposées qui garantit au mieux leurs intérêts.

L'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant permet également de tenir compte de la recommandation de la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants, selon laquelle «dans les processus décisionnels, on doit accorder de l'attention à l'organisation d'une évaluation des effets des mesures prises sur les droits de l'enfant. Il s'agit d'un moyen particulier d'encourager la prise en compte des enfants dans les processus décisionnels» (Les enfants nous interpellent, Rapport final de la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants, 23.X.1997, p. 26).

De aanzet tot het instellen van een kindeffectrapport, als hulpmiddel voor het kind- en dus ook mensvriendelijk maken van het beleid, is in 1997 gegeven op Vlaams niveau. Het leidde tot de goedkeuring, op 15 juli 1997, van het decreet houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind.

De indieners van dit wetsvoorstel onderschrijven de visie van de Nationale Commissie tegen seksuele uitbuiting van kinderen dat een kinderrechteneffectenrapportage moet mogelijk zijn op alle beleidsniveaus en voor alle beslissingen waarvan aangenomen moet worden dat ze een impact kunnen hebben op kinderen en hun rechten (Kinderen stellen ons vragen, blz. 27). Dit initiatief wil hiertoe een aanzet zijn op het federale niveau.

Met het oog op de duidelijkheid en de uniformiteit dient te worden geopteerd voor een zo groot mogelijke gelijkvormigheid tussen de kindeffectrapportages op alle beleidsniveaus, en dit zowel wat betreft de opzet als de invulling.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 3

Dit artikel herinnert aan de opdracht van de federale regering om de in het UNO-Verdrag inzake de Rechten van het Kind erkende rechten in praktijk te brengen en te realiseren. Deze opdracht vereist de constante aandacht voor de belangen en de rechten van kinderen alsook de volgehouden politieke wil om ze daadwerkelijk te vrijwaren en te beschermen.

De in het UNO-Verdrag inzake de Rechten van het Kind erkende rechten vormen zo een toetsingscriterium dat universeel aanvaard is. Het kindeffectrapport is dus een beleidsinstrument voor de uitvoerende macht waarbij er *a priori* naar gestreefd wordt om maximaal tegemoet te komen aan de bepalingen van het Verdrag en daadwerkelijk rekening te houden met de plaats van kinderen in de samenleving.

Aangezien het Verdrag inzake de Rechten van het Kind een zogenaamd comprehensief karakter vertoont, en bijgevolg gericht is op de bescherming van kinderen op alle domeinen, dient ook het uitvoeren van de kindertoets in de fase van de beleidsontwikkeling op een allesomvattende wijze te gebeuren, rekening houdend met de leefsituatie van het kind, als subject, als betrokken partij en als medeparticipant in de samenleving, in al zijn aspecten.

C'est au niveau flamand que l'on a lancé, en 1997, l'idée d'instituer une évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant, pour que la politique tienne mieux compte des intérêts de l'enfant, et, partant, de l'être humain en général. Le 15 juillet 1997, le Parlement flamand a adopté le décret instituant une évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant et instituant une évaluation de la politique gouvernementale pour ce qui est du respect des droits de l'enfant.

Les auteurs de la proposition de loi souscrivent au point de vue de la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants, selon lequel une évaluation de l'impact des mesures sur les droits de l'enfant doit pouvoir être possible à tous les niveaux politiques et à propos de toutes les décisions dont on peut supposer qu'elles peuvent avoir un impact sur les enfants et leurs droits (Les enfants nous interpellent, p. 27). Nous voudrions, par notre initiative, lancer aussi cette idée au niveau fédéral.

Pour la clarté et l'uniformité, il convient d'œuvrer à rendre les évaluations de l'incidence des décisions sur l'enfant le plus uniformes possibles à tous les niveaux de pouvoir, et ce, pour ce qui est tant de leur conception que de leur mise en œuvre concrète.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 3

Cet article rappelle que le Gouvernement fédéral a pour mission de donner un contenu aux droits qui ont été inscrits dans la Convention de l'O.N.U. relative aux droits de l'enfant et de concrétiser ceux-ci. Pour pouvoir s'acquitter de cette mission, le Gouvernement doit tenir compte en permanence des intérêts et des droits de l'enfant et il doit avoir la volonté politique constante de les préserver et de les protéger.

Les droits qui ont été inscrits dans la Convention de l'O.N.U. relative aux droits de l'enfant constituent par conséquent un critère d'appréciation universellement admis. L'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant est donc, pour le pouvoir exécutif, un instrument politique grâce auquel il peut œuvrer à respecter au maximum les dispositions de la Convention et à donner vraiment, à l'enfant, la place qui lui revient dans notre société.

Comme la Convention relative aux droits de l'enfant présente un caractère global et vise dès lors à la protection de l'enfant dans tous les domaines, l'appréciation des dispositions en question — dans la phase du développement de la politique — en fonction de la mesure dans laquelle elles tiennent compte de l'intérêt de l'enfant devra également être globale, en ce sens qu'il y aura lieu de tenir compte de tous les aspects de la situation dans laquelle vit l'enfant, en tant que sujet, en tant que partie concernée et en tant que membre de la société.

Artikel 4

Het eerste lid bepaalt als algemeen principe dat elk wetsontwerp bij indiening in het Parlement vergezeld moet zijn van een kindeffectrapport voor zover de beslissing een aanwijsbaar belang van het kind raakt.

Het tweede lid betreft de concrete opmaak van het kindeffectrapport.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt de inhoud van het kindeffectrapport. Bij het onderzoek naar de inhoud, de draagwijdte en de gevolgen van een beslissing dienen steeds de belangen van het kind en de eerbiediging van de rechten van het kind, zoals opgenomen in het UNO-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, als leidraad worden gehanteerd. Wanneer verschillende alternatieven voorhanden zijn dient de voorkeur te gaan naar die beslissing die het best de belangen en de rechten van het kind waarborgt.

Artikel 6

Dit artikel bevat een overgangstermijn van zes maanden om de federale regering in staat te stellen zijn opdracht, zoals bepaald in huidig wetsvoorstel, voor te bereiden en uit te voeren.

Sabine de BETHUNE.
Francy VAN DER WILDT.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1^o het Verdrag: het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen te New York op 20 november 1989;

2^o het kind: elke persoon jonger dan achttien jaar;

3^o de regering: de federale regering;

Article 4

Le premier alinéa pose comme principe général que chaque projet de loi doit être accompagné, au moment de son dépôt, d'une évaluation de l'incidence sur l'enfant des décisions proposées, pour autant qu'elles se rapportent à un intérêt manifeste de l'enfant.

Le deuxième alinéa concerne l'établissement concret de l'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant.

Article 5

Cet article définit le contenu de l'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant. Dans l'examen du contenu, de la portée et de l'incidence d'une décision, l'on doit toujours se laisser guider par les intérêts de l'enfant et par le souci d'assurer le respect des droits de celui-ci, tels qu'ils sont définis dans la Convention de l'O.N.U. relative aux droits de l'enfant. Lorsque diverses solutions sont possibles, il faut toujours donner la préférence à celle qui garantit au mieux le respect des intérêts et des droits de l'enfant.

Article 6

Cet article prévoit un délai de transition de six mois, pour que le Gouvernement fédéral puisse prendre les dispositions préparatoires pour pouvoir mener à bien la mission qui lui est assignée et qui est définie dans la proposition qui vous est soumise.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, l'on entend par:

1^o la Convention: la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989;

2^o l'enfant: toute personne âgée de moins de dix-huit ans;

3^o le Gouvernement: le Gouvernement fédéral;

4^o het kindeffectrapport: een openbaar document dat de situatie van het kind in zijn onmiddellijke omgeving beschrijft en de te verwachten gevolgen van een voorgenomen beslissing en de alternatieven ervoor.

Art. 3

Het regeringsbeleid wordt overeenkomstig de bepalingen van deze wet getoetst aan de naleving van het Verdrag.

Art. 4

Bij elk wetsontwerp ingediend bij een Wetgevende Kamer wordt een kindeffectrapport gevoegd, wanneer de voorgenomen beslissing kennelijk het belang van het kind rechtstreeks raakt.

Voor het opstellen van het kindeffectrapport kan de regering een beroep doen op haar administratie of een overeenkomst sluiten met één of meer in effect-rapportage gespecialiseerde centra.

Art. 5

Het kindeffectrapport moet ten minste de volgende informatie bevatten:

1. het effect op het kind van een voorgenomen beslissing;
2. alternatieven voor de voorgestelde beslissing, inzonderheid een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen;
3. een opgave van de opgelopen moeilijkheden bij het verzamelen van de vereiste informatie.

Art. 6

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de zesde maand volgend op die gedurende welke ze in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

Sabine de BETHUNE.
Francy VAN DER WILDT.

4^o l'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant: un document public qui décrit la situation de l'enfant dans son environnement direct, les effets prévisibles d'une décision projetée et les solutions de rechange à celle-ci.

Art. 3

Conformément aux dispositions de la présente loi, la politique du Gouvernement est appréciée en fonction de sa conformité aux dispositions de la Convention.

Art. 4

Chaque projet de loi déposé dans une des Chambres législatives est accompagné d'une évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant, lorsque les décisions projetées touchent manifestement et directement aux intérêts de l'enfant.

Pour ce qui est de l'établissement de l'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant, le Gouvernement peut faire appel à l'administration ou conclure un accord avec un ou plusieurs centres spécialisés en évaluations d'incidence.

Art. 5

L'évaluation de l'incidence des décisions sur l'enfant doit au moins indiquer:

- 1^o l'incidence d'une décision projetée sur l'enfant;
- 2^o les solutions de rechange à la décision proposée et, en particulier, un énoncé des mesures envisagées en vue de prévenir d'importants effets négatifs possibles, de les limiter et, si possible, d'y remédier;
- 3^o une énumération des difficultés rencontrées dans la récolte des informations requises.

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.