

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2000-2001

29 AUGUSTUS 2001

Wetsvoorstel tot instelling van een jaarlijkse rapportage over de toepassing van het Verdrag inzake de rechten van het kind

(Ingediend door de mevrouw Sabine de Bethune)

TOELICHTING

1. INLEIDING

Op 20 november 1989 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het Verdrag inzake de rechten van het kind aan. Het verdrag is uitgegroeid tot een nagenoeg universeel aanvaarde wettekst: het werd door alle Staten aangenomen met uitzondering van de Verenigde Staten en Somalië. Het is sinds 1992 ook in België van kracht.

Het verdrag somt de rechten op van elk kind. Het gaat onder meer om het recht verzorgd te worden, naar school te gaan en beschermd te worden tegen alle vormen van fysieke en psychische mishandeling. Het verdrag kent kinderen ook het recht toe deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Er moet met de meningen van kinderen rekening gehouden worden.

Ter uitvoering van deze bepalingen moet in ons land ook op federaal niveau nog een aantal maatregelen genomen worden met het oog op een efficiënt kinderrechtenbeleid.

2. VOORSTEL

Ons voorstel betreft een jaarlijkse rapportage van de regering aan de federale kamers over het beleid

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

29 AOÛT 2001

Proposition de loi instaurant l'établissement d'un rapport annuel sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant

(Déposée par Mme Sabine de Bethune)

DÉVELOPPEMENTS

1. INTRODUCTION

Le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Convention relative aux droits de l'enfant. Cette convention a pris la dimension d'une loi internationale quasi universellement admise: elle a en effet été adoptée par l'ensemble des États, à l'exception des États-Unis et de la Somalie. Cette convention est entrée en vigueur en Belgique le 15 janvier 1992.

La Convention énumère les droits de chaque enfant. Il s'agit notamment du droit à l'entretien, du droit à la scolarisation et du droit à la protection contre toutes les formes de violence physique et psychique. La convention reconnaît aussi aux enfants le droit de participer à la vie sociale. Il faut tenir compte des opinions des enfants.

Pour pouvoir mettre ces dispositions à exécution, notre pays doit encore prendre une série de mesures au niveau fédéral en vue d'une politique efficace en ce qui concerne les droits de l'enfant.

2. PROPOSITION

Notre proposition vise à ce que le gouvernement fasse rapport, chaque année, aux chambres fédérales

gevoerd tot uitvoering van de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

Deze jaarlijkse rapportageverplichting is een van de aanbevelingen van de verenigde commissies voor de Justitie en voor de Sociale Aangelegenheden die door de Senaat werden aangenomen op 18 juli 2001 (stuk Senaat, nr. 2-725/3, aanbeveling V.3) en van het verslag van de werkgroep «Kinderrechten» (stuk Senaat, nr. 2-725/1, aanbeveling V.3).

Ook tijdens de vorige zittingsperiode heeft de Senaat hierover een resolutie aangenomen die officieel 20 november tot kinderrechtendag maakt (stuk Senaat, nr. 1-791). Deze resolutie voorziet eveneens in het beschikkend gedeelte «dat het zinvol is dat aan de Wetgevende Kamers een jaarlijks verslag zou worden overhandigd van wat is gerealiseerd inzake de rechten van het kind».

3. BESTAANDE CONTROLE OP DE NALEIVING VAN HET VERDRAG

3.1. *Vijfjaarlijkserapportageverplichting aan het Comité voor de rechten van het kind*

Staten die partij zijn bij het verdrag moeten om de vijf jaar een verslag uitbrengen aan het Comité voor de rechten van het kind over de maatregelen die genomen werden om de rechten in praktijk om te zetten (artikel 44 van het verdrag).

De Belgische regering heeft hiertoe een eerste rapport ingediend in september 1994; een tweede verslag werd ingediend in mei 1999.

3.2. *Jaarlijks verslag van de Vlaamse regering*

De Vlaamse regering brengt jaarlijks verslag uit bij het Vlaams Parlement en bij de Kinderrechtencommissaris omtrent de implementatie van het verdrag (decreet van 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind).

Dit verslag omvat minstens de volgende elementen:

1. de maatregelen genomen ter verwezenlijking van de rechten gewaarborgd bij het verdrag;
2. elke nuttige informatie in verband met de eerbiediging van het beginsel van niet-discriminatie van het kind en in verband met het recht van het kind om zelf bepaalde handelingen te stellen alsmede met zijn recht op inspraak;
3. gezondheids- en welzijnsindicatoren;
4. aspecten met betrekking tot het onderwijs, de vrije tijd en culturele activiteiten;

sur la politique menée en vue de l'exécution des dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Cette obligation de faire rapport annuellement répond à une des recommandations des commissions réunies de la Justice et des Affaires sociales qui ont été adoptées par le Sénat le 18 juillet 2001 (doc. Sénat, n° 2-725/3, recommandation V.3) et à un souhait exprimé dans le rapport du groupe de travail «Droits de l'enfant» (doc. Sénat, n° 2-725/1, recommandation V.3).

Par ailleurs, le Sénat a adopté, au cours de la session précédente, une résolution en la matière qui tend à ériger officiellement le 20 novembre en journée mondiale des droits de l'enfant (doc. Sénat, n° 1-791). Cette résolution dit également, dans son dispositif, «qu'il serait utile de transmettre, aux Chambres législatives, un compte rendu annuel de ce qui a été réalisé en matière de droits de l'enfant».

3. CONTRÔLE EXISTANT DU RESPECT DE LA CONVENTION

3.1. *Obligation d'établir un rapport quinquennal à l'intention du Comité des droits de l'enfant*

Les États parties à la convention doivent établir, tous les cinq ans, un rapport à l'intention du Comité des droits de l'enfant sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux droits (article 44 de la convention).

Le gouvernement belge a déposé un premier rapport à cet effet en septembre 1994; il en a déposé un second en mai 1999.

3.2. *Rapport annuel du gouvernement flamand*

Le gouvernement flamand fait chaque année rapport au Parlement flamand et au commissaire aux droits de l'enfant au sujet de la mise en œuvre de la convention (décret du 15 juillet 1997 instituant le rapport d'impact sur l'enfant et le contrôle de la politique gouvernementale quant au respect des droits de l'enfant).

Ce rapport contient au moins les éléments suivants:

1. les mesures prises en vue de la réalisation des droits garantis par la convention;
2. toute information utile concernant le respect du principe de non-discrimination de l'enfant et le droit de l'enfant à poser lui-même certains actes ainsi que son droit à la participation;
3. les indicateurs de santé et de bien-être;
4. les aspects portant sur l'enseignement, les loisirs et les activités culturelles;

5. bijzondere maatregelen inzake de bescherming van het kind;

6. een jaarlijkse evaluatie van het instrument van de effectrapportage en de verhouding van de kind-effectrapportage ten aanzien van de emancipatie-effectrapportage.

4. DE KNELPUNTEN VAN DE CONTROLE OP DE NALEVING VAN HET VERDRAG OP FEDERAAL NIVEAU

4.1. Inleiding

De naleving van het Verdrag inzake de rechten van het kind wordt bewaakt door het Vlaams Parlement (jaarlijks verslag van de Vlaamse regering) en door het Comité voor de rechten van het kind (vijfjaarlijks verslag). De rapportage vormt niet alleen een noodzakelijk instrument om na te gaan of België zijn verplichtingen die voortvloeien uit het kinderrechtenverdrag nakomt; anderzijds creëert dergelijke rapportage de mogelijkheid om de genomen maatregelen en beleidsinitiatieven te beoordelen. Op federaal niveau is er echter een lacune: de rapportage heeft slechts om de vijf jaar plaats en zonder het Parlement hierbij op een structurele manier te betrekken.

4.2. Gebrek aan parlementaire controle

Het Parlement neemt slechts op informele wijze kennis van het vijfjaarlijkse rapport van de regering aan het Comité voor de rechten van het kind. Een optimaal proactief kinderrechtenbeleid, waarbij de wetgevende macht zelf initiatieven kan nemen of prioritaire aanbevelingen kan richten tot de regering, dient dan ook gesteund te zijn op een effectieve mededeling van dit rapport aan de wetgevende kamers.

Uit mijn parlementaire vragen (schriftelijke vragen nrs. 2-977 tot 2-994 en 2-995 tot 2-1012) blijkt dat slechts 0,04% van de totale federale uitgaven 2000 besteed zijn aan concrete beleidsmaatregelen en acties ter bevordering van de rechten van het kind. In de begroting van 2001 hebben nauwelijks de helft van de regeringsleden specifieke middelen ingeschreven. Er is dus nood aan een globaal kinderrechtenbeleid met verplichte kindertoets op de begroting.

4.3. Gebrek aan continue bewaking

Een werkelijke aandacht en zorg voor de kinderrechten kan niet gebaat zijn met een rapportage om de vijf jaar en eenmalige bespreking tijdens een parlementaire zittingsperiode. Een continue bewaking van het gevoerde federale beleid is daarom noodzakelijk.

5. les mesures particulières en matière de protection de l'enfant;

6. une évaluation annuelle des rapports d'impact sur l'enfant et la relation entre les rapports d'impact sur l'enfant et les rapports d'impact sur l'émancipation.

4. LES PROBLÈMES QUE POSE LE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA CONVENTION AU NIVEAU FÉDÉRAL

4.1. Introduction

Le Parlement flamand (rapport annuel du gouvernement flamand) et le Comité des droits de l'enfant (rapport quinquennal) veillent au respect de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le rapport est un instrument indispensable pour pouvoir vérifier si la Belgique respecte les obligations que lui impose la Convention relative aux droits de l'enfant et il permet d'apprécier les mesures et les initiatives politiques qui ont été prises. Il y a cependant une lacune au niveau fédéral: le rapport n'est établi que tous les cinq ans sans que le Parlement y soit associé de quelque manière que ce soit.

4.2. Manque de contrôle parlementaire

Le Parlement ne prend connaissance que de manière informelle du rapport quinquennal que le gouvernement adresse au Comité des droits de l'enfant. Or une politique des droits de l'enfant proactive optimale, dans le cadre de laquelle le pouvoir législatif peut prendre lui-même des initiatives ou adresser des recommandations prioritaires au gouvernement, doit reposer sur une communication effective de ce rapport aux chambres législatives.

Il appert de mes questions parlementaires (questions écrites n^{os} 2-977 à 2-994 et 2-995 à 2-1012) que l'on a consacré un pourcentage d'à peine 0,04 % des dépenses fédérales globales 2000 à des mesures politiques concrètes et à des actions de promotion des droits de l'enfant. À peine la moitié des ministres ont inscrit des moyens spécifiques au budget de 2001. Une politique globale en matière de droits de l'enfant, avec obligation de vérifier si le budget tient vraiment compte des intérêts des enfants, s'avère donc indispensable.

4.3. Manque de surveillance continue

Comme le rapport ne doit être établi que tous les cinq ans et qu'il n'est examiné qu'une seule fois au cours d'une session parlementaire, il ne rendra pas vraiment les gens plus attentifs aux droits de l'enfant et il ne les poussera pas à s'en préoccuper davantage. Voilà pourquoi, il est indispensable d'assurer une surveillance continue de la politique menée au niveau fédéral.

Een succesvol voorbeeld van dergelijke continue bewaking is de jaarlijkse rapportageverplichting volgens de Pekingwet. Conform deze wet brengt de regering aan de federale kamers jaarlijks verslag uit over het beleid dat gevoerd werd overeenkomstig de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking plaatsvond (wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad).

5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Dit voorstel heeft tot doel de aanbeveling van de «Werkgroep kinderrechten» concrete uitvoering te geven.

Artikel 2

Aldus wordt voorzien in een jaarlijkse rapportage van de regering aan de federale kamers welke de bijdragen van elke minister omvat. Het verslag houdt een globale evaluatie in van de maatregelen die werden genomen tot uitvoering van de bepalingen van het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind, met een actieplan alsook een deelrapport per departement. Elk ministerieel departement levert in dit deelrapport een overzicht en een evaluatie van de maatregelen die werden genomen in hun respectieve toepassingsgebieden tijdens het voorbije jaar, en daarnaast nog de actiemogelijkheden voor de toekomst. De globale evaluatie van de maatregelen kan een handzaam instrument zijn om de vijfjaarlijkse verplichte rapportage conform het Kinderrechtenverdrag optimaal te verwezenlijken.

De coördinatie van deze rapportage en van het actieplan kan uitgevoerd worden door een specifiek coördinerend minister voor het kinderrechtenbeleid, die ondersteund wordt door een strategische cel uit de administratie (zie ook aanbeveling V.2.1. en V.2.4. in het verslag van de «Werkgroep kinderrechten», stuk Senaat, nr. 2-725/1, blz. 112-113).

Bij de redactie van dit verslag dient bovendien rekening te worden gehouden met de besluiten die desgevallend worden geformuleerd door de kinderrechtencommissarissen van de Vlaamse en Franse Gemeenschap, alsmede met de opmerkingen van de niet-gouvernementele organisaties die de promotie en ondersteuning van de rechten van het kind tot doelstelling hebben.

L'obligation de faire rapport chaque année au sens de la loi «de Pékin» est un exemple réussi de pareille surveillance continue. Celle-ci prévoit que le gouvernement transmet annuellement aux chambres fédérales un rapport sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Pékin en septembre 1995 (loi du 6 mars 1996 visant au contrôle de l'application des résolutions de la Conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin du 4 au 14 septembre 1995).

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

La présente proposition de loi vise à la mise en œuvre concrète de la recommandation du groupe de travail «Droits de l'enfant».

Article 2

On prévoit donc l'obligation, pour le gouvernement, d'établir, à l'intention des chambres fédérales, un rapport annuel mentionnant les contributions de chaque ministre. Le rapport évalue de manière globale ces mesures qui ont été prises en exécution des dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, avec un plan d'action et un rapport partiel par département. Chacun des départements ministériels fournit, dans ce rapport partiel, un aperçu et une évaluation des mesures qui ont été prises dans leurs champs d'application respectifs au cours de l'année précédente, ainsi que des possibilités d'action pour l'avenir. L'évaluation globale des mesures peut s'avérer un instrument pratique pour l'élaboration dans des conditions optimales du rapport quinquennal obligatoire que prévoit la Convention relative aux droits de l'enfant.

La coordination de ce rapport et du plan d'action peut être assurée par un ministre chargé spécifiquement de la coordination de la politique des droits de l'enfant, avec le soutien d'une cellule stratégique de l'administration (voir aussi la recommandation V.2.1. et V.2.4. du rapport du groupe de travail «Droits de l'enfant», doc. Sénat, n° 2-725/1, pp. 112-113).

De plus, il y a lieu de tenir compte, pour la rédaction de ce rapport, des conclusions que formulent, le cas échéant, les commissaires aux droits de l'enfant de la Communauté française et de la Communauté flamande, ainsi que des remarques des organisations non gouvernementales qui militent en faveur de la promotion et du soutien des droits de l'enfant.

Bij het debat over de jaarlijkse rapportage moet een procedure worden uitgewerkt waardoor jongeren zelf betrokken kunnen worden bij de rapportage.

Artikel 3

Het eerste verslag dient te worden ingediend vóór 20 november 2002.

Sabine de BETHUNE.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

De regering brengt aan de federale kamers jaarlijks een verslag uit over het beleid gevoerd tot uitvoering van de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

Dit verslag is een voortgangsnota met een specifiek actieplan en houdt een evaluatie in van de maatregelen die werden genomen.

Kinderrechten is een horizontale materie. Naast het globale rapport wordt ook een deelrapport per departement ingediend met de maatregelen die er werden genomen en de actiemogelijkheden voor de toekomst.

Bij de redactie van het verslag wordt rekening gehouden met de besluiten die worden geformuleerd door de Kinderrechtencommissarissen van de Vlaamse en Franse Gemeenschap, alsmede met de opmerkingen van de niet-gouvernementele organisaties die de promotie en ondersteuning van de rechten van het kind tot doelstelling hebben.

Het verslag wordt jaarlijks ingediend vóór 20 november, de internationale kinderrechten dag.

En ce qui concerne le débat sur le rapport annuel, il faut définir une procédure permettant d'associer les jeunes à l'établissement du rapport.

Article 3

Le premier rapport doit être déposé avant le 20 novembre 2002.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Le gouvernement transmet annuellement aux chambres fédérales un rapport sur la politique menée en vue de l'exécution des dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Ce rapport est une note portant sur le suivi et contient un plan d'action spécifique et une évaluation des mesures qui ont été prises.

Les droits de l'enfant constituent une matière horizontale. Outre le rapport global, un rapport partiel par département, mentionnant les mesures qui ont été prises et les possibilités d'action pour l'avenir, sera déposé.

Il y a lieu de tenir compte, dans ce rapport, des conclusions des commissaires aux droits de l'enfant de la Communauté française et de la Communauté flamande, ainsi que des remarques des organisations non gouvernementales qui militent en faveur de la promotion et du soutien des droits de l'enfant.

Ledit rapport est déposé chaque année avant le 20 novembre, la date de la journée internationale des droits de l'enfant.

Art. 3

Het eerste verslag wordt ingediend vóór
20 november 2002.

Sabine de BETHUNE.
Martine Taelman.
Marie-José LALOY.
Nathalie de T'Serclaes.
Myriam Vanlerberghe.
Paul Galand.
Meryem Kaçar.

Art. 3

Le premier rapport est déposé avant le
20 novembre 2002.