

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

17 oktober 1996

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Yolande Avontroodt en de heer Etienne De Groot –

**houdende de instelling van een parlementair commissaris
met betrekking tot de toepassing van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op de vooravond van de 21ste eeuw staan de Rechten van het Kind in een dynamische opvatting van de mensenrechten centraal. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een verdere implementering van het betrokken VN-verdrag heden ontegensprekelijk in een stroomversnelling is geraakt.

Nochtans mag er nog niet te vroeg victorie worden gekraaid daar de geschiedenis ons reeds menig maal op een pregnante wijze heeft aangetoond dat democratie op zich niet onmiddellijk synoniem is voor eerbiediging van de mensenrechten.

Wellicht is de roep naar het vormen van democratische regimes, naar het inschrijven van mensenrechten in grondwetten en wetten nooit luider geweest. Tegelijkertijd echter is de wereldbevolking door de media nog nooit zo visueel geconfronteerd geweest met zoveel geweld, ellende en schendingen van elementaire rechten.

In die optiek dienen de 54 artikelen van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind dan ook deel uit te maken van een minimale code aan dewelke veelvuldige concrete situaties moeten worden getoetst. Dit is niet zonder belang daar het heden bij velen niet voldoende doorgedrongen is dat mensenrechten ook voor kinderen gelden.

De beschermingsrechten houden tevens voor dat kinderen niet louter als nog niet volwassenen maar als evenwaardige mensen met eigen zin en betekenisverlening worden erkend. Centraal staan dan ook sleutelwoorden als bescherming, zorg en participatie. Dit laatste aspect, te weten het recht op participatie, is allicht één van de meest logische consequenties van een gewijzigde benadering van het kind.

Het valt dan ook niet te onderkennen dat het Verdrag inzake de Rechten van het Kind een zogenaamd "*comprehensief*" karakter vertoont waardoor het gericht is op de bescherming van kinderen in al zijn aspecten en op alle domeinen. Daarom maakt het Verdrag geen onderscheid tussen verschillende soorten van grondrechten, maar wil het aantonen dat ze alle even belangrijk en zelfs onderling afhankelijk zijn.

Zo staan *in harmonie* de traditionele burgerrechten met de economische sociale en culturele rechten, de *zelfbeschikkingsrechten* met de *beschermingsrechten*. Dit complexe geraamte van het Verdrag geeft dan ook aanleiding tot een niet eenvoudige analyse van de directe werking ervan.

Verder en voorzeker niet minder belangrijk vormt het toezichtsmechanisme dat door éénieder wordt omschreven als zijnde de achillespees van het in supra vermelde Verdrag. Bedoelde toezichtsregeling ligt besloten in de artikelen 42 tot 45 van het Verdrag en omvat als zodanig *niet onmiddellijk een sanctionerend* optreden van de internationale gemeenschap. De terzake samengestelde "ad hoc groep" wou namelijk een *positief klimaat* scheppen rondom het toezichtsmechanisme dat diende gesteund te zijn op de idee van wederzijdse hulp, ondersteuning en samenwerking. Om die reden werd er niet in een klachtenprocedure voorzien en werd er geopteerd voor een toezichtsmechanisme dat gebaseerd is op een rapportageverplichting voor de staten.

De ondertekenende landen hebben echter niet alleen een rapportageverplichting, maar ook een informatieverplichting op zich genomen. Volgens artikel 42 dienen de staten de bepalingen van het Verdrag wijd en zijd bekend te maken, zowel aan volwassenen als aan de kinderen. Dit laatste vindt zijn voedingsbodem in het gegeven dat een reële, daadwerkelijke uitoefening door kinderen van hun rechten in de eerste plaats kennis ervan veronderstelt. Vandaar het grote belang om kinderen te informeren over hun rechten en de publieke opinie te sensibiliseren voor een groter respect voor de Rechten van het Kind. Deze informatieverplichting als wezenlijk onderdeel van de verdragsverplichtingen is vrij origineel aangezien de overige mensenrechtenverdragen een dergelijke verspreidingsplicht niet kennen. De staten hebben bovendien, luidens artikel 44.6 de verplichting om hun rapporten algemeen beschikbaar te stellen in hun land. De aldus geïnformeerde bevolking, niet-gouvernementele organisaties en andere verenigingen krijgen op die manier de kans hun bijdrage te leveren tot de bevordering van de effectieve toepassing van het Verdrag.

Het behoeft geen betoog dat het realiseren van dit gedachtengoed een coherente en doelmatige aanpak vergt. In dit verband dient er helaas te worden vastgesteld dat Vlaanderen een sterk versnipperd landschap vertoont waardoor een efficiënt ant-

woord bieden op de uitdagingen van het Verdrag niet zonder problemen geschiedt.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de relatie tussen overheid en burger in dezer schortend verloopt wat het best geïllustreerd kan worden aan de hand van de klachten die er her en der rijzen. Een optimale klachtenbehandeling kan echter de asymmetrische verhouding tussen klager en organisatie compenseren. Alzo dient de opzet van de klachtenregeling recht te doen aan zowel de belangen van de klager als die van de (overheids)organisatie. Onderhavig voorstel opteert in die zin alzo voor de instelling van een parlementair commissaris waarin meerdere rollen kunnen worden verenigd. In de eerste plaats die van de onafhankelijk en onpartijdige derde die een gezaghebbend oordeel uitspreekt over problemen die aan hem/haar worden voorgelegd en desgevallend bemiddelend optreedt. Hiermee is verbonden de rol van onderzoek die feiten en omstandigheden ondubbelzinnig vaststelt. Voorts heeft de commissaris een rol als raadsman/-vrouw voor kinderen met problemen met de overheid. Tenslotte fungeert de parlementair commissaris als bewaker/bewaakster van de betrekkingen tussen overheid, kinderen en ouders en als adviseur bij het verbeteren ervan.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Er wordt verwezen naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en dus op de uitgebreide rechtspraak van dit Hoog Rechtscollege. Dit betekent dat de parlementair commissaris niet alleen kan optreden ten aanzien van de Vlaamse openbare diensten, doch ook ten aanzien van private personen die een taak van algemeen belang uitoefenen.

Artikel 3

Dit artikel regelt de aanstelling door het Vlaams Parlement. Er gelden slechts enkele algemene benoemingsvoorwaarden. Het wordt aan het

Vlaams Parlement overgelaten te oordelen over de geschiktheid van de kandidaten voor het uitoefenen van de functie.

Artikel 4

De onafhankelijkheid van de parlementair commissaris wordt bevorderd door te bepalen dat tijdens de duur van de uitoefening van het ambt geen onverenigbare functies mogen worden vervuld. In dit verband kadert eveneens de noodzakelijkheid dat de commissaris zich niet mag schikken naar instructies van andere overheden.

De onschendbaarheidsregeling waarin dit artikel voorziet, is geïnspireerd door het bepaalde in artikel 42 van de wet van 15 januari 1990 houdende opichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid voor wat betreft de voorzitter en de leden van het Toezichtscomité van de Kruispuntbank.

Artikel 5

Dit artikel stelt duidelijke regels in verband met een eventuele ontheffing uit het ambt. Daar het begrip "zwaarwichtige redenen" afhankelijk is van een vrij variabel situatiebeeld, wordt er geen in se limitatieve enumeratie gegeven van wat er juist onder deze notie dient begrepen te worden. Het komt het Vlaams Parlement zelf toe om, wanneer nodig, te oordelen of een bepaalde handeling van de commissaris al dan niet als een ernstige tekortkoming dient te worden gekarakteriseerd.

Artikel 6

In deze bepaling wordt de bevoegdheid van de commissaris omschreven. De verwijzing naar de artikelen 42 tot 45 van het Verdrag heeft betrekking op de rapportage- en de informatieverplichting.

Artikel 7

Dit artikel stelt het beroepsgeheim in voor de commissaris en het eventueel aan te werven personeel. Ook in de verslagen die worden openbaar gemaakt zullen de feiten en bevindingen met de nodige discretie moeten worden behandeld.

Artikel 8

De opschorting van het onderzoek geldt enkel voor zover de klacht bij de commissaris en het ingesteld beroep hetzelfde voorwerp hebben.

Artikel 9

De commissaris is een adviserend orgaan. Het is dan ook belangrijk zijn positie ten aanzien van de gerechtelijke en administratieve overheden te bepalen. In elk geval heeft de commissaris niet tot doel verantwoordelijkheden of fouten vast te leggen maar oplossingen te suggereren.

Artikel 10

Aangezien de commissaris geen administratieve overheid is, kunnen zijn handelingen niet worden aangevochten bij de Raad van State. Zijn overredingskracht en gezag alsmede de openbaarmaking van zijn bevindingen vormen alzo zijn belangrijkste troef.

In het jaarverslag of de tussentijdse verslagen mag de identiteit van de klagers of van de personeelsleden van de overheid niet worden vermeld. Dit belet uiteraard niet dat de betrokken dienst wordt geïdentificeerd.

Artikelen 11 en 12

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

Yolande AVONTROODT

Etienne DE GROOT

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- a. het Verdrag : het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen te New York op 20 november 1989 ;
- b. de commissaris : de parlementair commissaris ;
- c. de administratieve overheid : de overheid zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Overal waar hierna "hij" of "zijn" staat, kan ook "zij" of "haar" gelezen worden.

Artikel 3

- § 1. Het Vlaams Parlement benoemt de commissaris voor een eenmalig hernieuwbare periode van zes jaar.
- § 2. De voorwaarden om tot commissaris benoemd te worden zijn :
 - Belg zijn en in de Vlaamse Gemeenschap wonen ;
 - van onberispelijk gedrag zijn ;
 - de burgerlijke en politieke rechten genieten ;
 - in het bezit zijn van een universitair of daarmee gelijkgesteld diploma van de tweede cyclus ;
 - minstens vijf jaar nuttige beroepservaring hebben op juridisch, administratief of sociaal gebied of een andersoortige beroepservaring die dienstig is voor de uitoefening van het ambt.

- § 3. Alvorens in functie te treden legt de commissaris de ambtelijke eed af in de handen van de voorzitter van het Vlaams Parlement.

Artikel 4

- § 1. Het ambt van commissaris is onverenigbaar met elk ander mandaat of ambt of elke andere functie.

In de vijf jaar voor zijn benoeming, mag de commissaris geen politiek mandaat hebben vervuld. Die bepaling is eveneens van toepassing voor de vijf jaar volgend op het einde van zijn ambt.

- § 2. De commissaris geniet hetzelfde statuut als een raadsheer in het Rekenhof. De weddering van de raadsheren van het Rekenhof, vervat in de wet van 21 maart 1964 betreffende de wedden van de leden van het Rekenhof, zoals gewijzigd bij de wetten van 14 maart 1975 en 5 augustus 1992, is van toepassing op de commissaris. De commissaris geniet de pensioenregeling die van toepassing is op de ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap.
- § 3. Binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, ontvangt de commissaris van geen enkele overheid instructies. Hij kan niet uit zijn ambt worden ontheven, opgespoord, aangehouden, gevangengezet of veroordeeld voor meningen die hij uit, of daden die hij stelt bij het vervullen van zijn taak.

Artikel 5

- § 1. Het Vlaams Parlement kan een einde maken aan het ambt van commissaris :
 - als de betrokkene er zelf om verzoekt ;
 - als de betrokkene de leeftijdsgrens van 65 jaar bereikt ;
 - als de gezondheidstoestand van betrokkene de uitoefening van het ambt ernstig in gevaar brengt.
- § 2. Het Vlaams Parlement kan de commissaris ontslaan wegens niet-naleving van § 1 van artikel 4 of om zwaarwichtige redenen.

Artikel 6

De commissaris is bevoegd om :

- a. klachten te onderzoeken die betrekking hebben op het niet-respecteren van het Verdrag en op de werking van de Vlaamse administratieve overheden die zich bezighouden met de toepassing van aspecten of bepalingen van het Verdrag ;
- b. oplossingen aan te reiken om op een billijke wijze de toestand van de klager te regelen ;
- c. voorstellen te formuleren in verband met, door hem wezenlijk geachte, wijzigingen van bestaande decreten en besluiten ;
- d. op verzoek van het Vlaams Parlement onderzoek in te stellen naar die aangelegenheden van het Verdrag die het Vlaams Parlement aanduidt ;
- e. ambtshalve een onderzoek in te stellen naar aangelegenheden van het Verdrag ;
- f. al de daden te stellen die nodig zijn ter uitvoering van de artikelen 42 tot 45 van het Verdrag.

Artikel 7

Artikel 458 van het Strafwetboek is van toepassing op de commissaris en zijn personeelsleden.

Artikel 8

- § 1. Het onderzoek van een klacht wordt opgeschort wanneer omtrent die klacht een beroep bij een rechtbank of een georganiseerd administratief beroep wordt ingesteld. De administratieve overheid stelt de commissaris in kennis van het ingestelde beroep. De indiening en het onderzoek van de klacht schorsen noch stuiten de termijnen voor het instellen van een beroep bij een rechtbank of van een georganiseerd administratief beroep.
- § 2. Onverminderd het gestelde in § 1, wordt de klager geregeld geïnformeerd over het gevolg dat aan zijn klacht wordt gegeven.

- § 3. De commissaris stelt een huishoudelijk reglement vast dat de verdere regels bevat voor de behandeling van de klachten.

Dit huishoudelijk reglement wordt door het Vlaams Parlement goedgekeurd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 9

Indien de commissaris, in de uitoefening van zijn ambt, een feit vaststelt dat een misdaad of een wanbedrijf kan opleveren, stelt hij, overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, de procureur des Konings ervan in kennis.

Indien de commissaris, in de uitoefening van zijn ambt, een feit vaststelt dat een tuchtvergrijp kan opleveren, brengt hij daarvan de bevoegde administratieve overheid op de hoogte.

Artikel 10

De commissaris richt jaarlijks een verslag over zijn activiteiten aan het Vlaams Parlement. Hij kan bovendien driemaandelijkse tussentijdse verslagen uitbrengen, indien hij het nuttig acht. Die verslagen bevatten de aanbevelingen voor te nemen maatregelen die de commissaris nodig acht, en eventueel de moeilijkheden die hij ondervindt bij de uitoefening van zijn ambt. De identiteit van de klager en van de personeelsleden van de administratieve overheden mag niet worden vermeld in die verslagen. De verslagen worden openbaar gemaakt door het Vlaamse Parlement.

Artikel 11

- § 1. Indien de noodwendigheid zich voordoet, kan het Vlaams Parlement, de commissaris gehoord, een personeelskader en het statuut ervan vaststellen.
- § 2. Indien het Vlaams Parlement niet verder een commissaris benoemt, wordt het aan hem verbonden personeelskader ambtshalve ontbonden.

Artikel 12

De kredieten die noodzakelijk zijn voor de dienst van de commissaris, worden uitgetrokken op de begroting van dotaties. De commissaris geniet portvrijdom voor de dienstbriefwisseling.

Yolande AVONTROODT

Etienne DE GROOT
