(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

16.5.2007

ARBEJDSDOKUMENT

Mod en EU-strategi for børns rettigheder

Del 1: Strategi

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Roberta Angelilli

(Ekstern oversættelse)

I. INDLEDNING

Ordføreren vil gerne indledningsvis hilse Kommissionens meddelelse om indførelse af en strategi for børns rettigheder velkommen. Dette viser en reel vilje til at prioritere dette spørgsmål i EU's aktioner, til at anerkende børn som fuldgyldige retssubjekter, hvis interesser skal tages specifikt i betragtning i alle de politikker og foranstaltninger, der vedtages på EU-plan[1], og til at skabe instrumenter, der skal fremme deres rettigheder.

Denne betænkning er en reaktion på denne meddelelse, og der tages heri stilling til nogle af forslagene, og der fremsættes andre forslag. Ud over de "strategiske" aspekter, der er af generel rækkevidde, og som vil blive behandlet først, omhandler betænkningen nogle specifikke områder, der henhører under Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggenders kompetencer, og inden for hvilke børns rettigheder bør være genstand for en målrettet aktion.

I denne forbindelse ønsker ordføreren at understrege, at denne betænkning på ingen måde er udformet som en række problemer eller rettigheder, der skal prioriteres, og heller ikke som en udtømmende liste, men blot som et instrument, der kan danne grundlag for overvejelser, og som så vidt muligt afspejler de drøftelser, der har fundet sted i Europa-Parlamentet i forskellige sammenhænge (møder med skyggeordførere, med arbejdsgruppen bestående af ordførere for de forskellige rådgivende udvalg, møder med eksperter, høring) efter offentliggørelsen af meddelelsen. Det er således velkendt, at fastlæggelsen af de store prioriteter for EU's fremtidige indsats sker efter en omfattende høring, som Kommissionen agter at lancere på grundlag af et dokument, som skulle blive offentliggjort i 2008.

II. DE STORE LINJER I EN STRATEGI TIL BESKYTTELSE AF BØRNS RETTIGHEDER

1. Retlig ramme

Børns rettigheder udgør en del af menneskerettighederne, som EU og medlemsstaterne skal respektere, navnlig i medfør af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvortil der henvises i artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union. Medlemsstaterne har i øvrigt alle sammen ratificeret FN's konvention om barnets rettigheder, der er den vigtigste referenceramme i forbindelse med beskyttelse af børn. I denne forbindelse skal det dog bemærkes, at selv om FN's konvention er mere specifik, så indeholder den ikke nogen sanktionsmekanisme, der gør det muligt at sikre overholdelsen af den, som det er tilfældet med konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

EU har hidtil ikke haft noget specifikt retsgrundlag vedrørende børns rettigheder. Disse rettigheder var ganske vist nævnt i forfatningstraktaten, hvori Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skulle indarbejdes, så det fik en bindende karakter, men da

1 Som Marta Santos Pais, direktør for Unicefs forskningscenter Innocenti, understregede det i sin åbningstale på høringen den 17. april: "Children require distinct and systematic attention and their consideration cannot be diluted or neglected when policies are shaped and budgetary allocations made"

traktatens fremtid er uvis, er EU's aktionsmidler vedrørende børns rettigheder fortsat begrænsede. Dette er så meget mere beklageligt som artikel I-3 i forfatningstraktaten, der vedrører "Unionens mål" indeholder to direkte henvisninger til børns rettigheder. Hvis Det Europæiske Råd som forventet inden længe giver grønt lys for indkaldelse af en ny regeringskonference, skal Parlamentet afgive udtalelse i overensstemmelse med artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union. Her drejer det sig om at sikre, at der ikke sættes spørgsmålstegn ved de opnåede resultater vedrørende børns rettigheder, men at de tværtimod bekræftes på ny eller endog konsolideres.

Derudover må man overveje, om det vil være hensigtsmæssigt for EU at blive part ikke blot i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, sådan som det overvejes, men også i flere af Europarådets konventioner, sådan som Europarådets repræsentant foreslog på høringen den 17. april[1]. Det er således nødvendigt at undersøge muligheden for, at Fællesskabet og/eller EU på sigt f.eks. tiltræder konventionerne om internetkriminalitet[2], om udøvelse af børns rettigheder[3], om adoption[4] og om seksuel udnyttelse[5]. Det vil endvidere være hensigtsmæssigt at overveje, hvordan man på et senere tidspunkt kan tiltræde FN's konvention om børns rettigheder.

Selv om der ikke findes et specifikt retsgrundlag, er der på EU-plan vedtaget en række instrumenter, der direkte eller indirekte berører børns rettigheder. Det er derfor vigtigt at indføre en kontrol- og tilsynsmekanisme i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af disse instrumenter for at sikre, at der tages behørigt hensyn til børns rettigheder, og at de respekteres. Det er det, man forstår ved "mainstreaming".

2. Mainstreaming

I april 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse med det formål at forbedre foreneligheden mellem dens lovgivningsforslag og bestemmelserne i charteret om grundlæggende rettigheder[6]. Det fremgår således, at Kommissionen forfølger tre målsætninger: at gennemføre en systematisk og stringent kontrol af, at *alle* de relevante grundlæggende rettigheder er overholdt ved udarbejdelsen af alle lovforslag, at fremme "en kultur med vægt på de

1 Verena Taylor erklærede således "We would very like much to see the European Union become party to suitable Conventions, thus reinforcing our political and practical cooperation in this context, and giving extra impetus to their ratification by member States". Talen kan læses i sin helhed på følgende websted: http://www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm

2 Hvori der i artikel 9 henvises til lovovertrædelser i tilknytning til børnepornografi

3 Denne konvention, der sigter mod at beskytte "barnets tarv", omfatter foranstaltninger af proceduremæssig karakter, der gør det muligt for børn at udøve deres rettigheder, navnlig i familiesager (forældremyndighed, besøgsret, faderskab, værgemål), der anlægges ved en retlig myndighed

4 En revision af denne konvention, der tager hensyn til de retlige og samfundsmæssige ændringer, der finder sted i øjeblikket, vedrører navnlig høring af adoptivbarnet, når det er muligt, adoptantens minimumsalder, personernes ret til at kende deres identitet eller deres oprindelse. Den reviderede konvention om adoption vil blive forelagt for Ministerkomitéen i 2007

5 Denne konvention er ved at blive vedtaget, og muligheden for, at Fællesskabet og/eller EU tiltræder den, undersøges nu i Rådet

6 Meddelelse fra Kommissionen - Overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag - Metodologi for en systematisk og stringent kontrol, KOM(2005)0172 endelig udg. af 27.4.2005

grundlæggende rettigheder" og at gøre resultaterne af Kommissionens kontrol med overholdelsen af de grundlæggende rettigheder mere synlige for de andre institutioner og for offentligheden.

I en betænkning om denne meddelelse[1] opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til i sin konsekvensanalyse at oprette en kategori for de grundlæggende rettigheder. Det ser ud til, at denne anmodning bør genfremsættes og perfektioneres, da det i forbindelse med visse lovgivningsforslag vil være hensigtsmæssigt, at Kommissionen især overvejer de eventuelle virkninger, som visse bestemmelser vil kunne få på mindreårige. Det er indlysende, at repræsentanter for det civile samfund med speciale på dette område bør kunne høres om sådanne forslag. Dette er så vigtigt, fordi Kommissionens tjenestegrene ikke altid er i besiddelse af den specifikke erfaring, der er nødvendig for at påvise potentielle risici, som tilsyneladende uskadelige forslag kan frembyde for børns rettigheder[2].

Det er vigtigt, at Europa-Parlamentet i direkte forlængelse af henstillingerne i Voggenhüber-betænkningen ændrer artikel 34 i sin forretningsorden med det formål at overdrage til Udvalget om Borgernes Rettigheder, og Retlige og Indre Anliggender at undersøge de virkninger, som lovgivningsforslag, foranstaltninger og forskrifter med forbindelse til de grundlæggende rettigheder[3] og dermed til børns rettigheder, vil kunne få for børn. Det er endvidere vigtigt, at Europa-Parlamentet opretter et særligt organ, hvis sammensætning fastsættes på et senere tidspunkt, eller en repræsentant/forsvarer for børns rettigheder, der vil kunne fungere som bindeled til repræsentanter for civilsamfundet eller andre organisationer, der har specialiseret sig i at forsvare børns rettigheder. Disse organisationer eller repræsentanter vil kunne henvende sig til dette organ eller denne repræsentant, når de påviser potentielle risici i Kommissionens forslag, men også når de ønsker at fremsætte forslag om fremme af mindreåriges rettigheder (jf. nedenfor).

3. Deltagelse

"Deltagelse" er et nøgleord i forbindelse med børns rettigheder, der anvendes som leitmotiv i brochurer og erklæringer fra ngo'er, institutioner og internationale organisationer med speciale på dette område. Efter ordførerens mening svarer dette begreb til et grundlæggende demokratisk princip, nemlig at borgeren har ret til at deltage i beslutninger, der vedrører ham eller hende.

Når det drejer sig om børn, har man imidlertid en tendens til at se bort fra dette princip om deltagelse, selv om de nogle gange er de eneste, som er i besiddelse af værdifulde oplysninger, navnlig om visse ting, der finder sted i skolen, på gaden, i ungdomsklubber eller endog i familierne, og ikke mangler idéer til, hvordan tingene kan forbedres. Lad mig bemærke, at denne ret, der indrømmes børn, som har dømmekraft, til frit at give udtryk for deres mening om alle spørgsmål, der berører dem[4], i forbindelse med denne beslutning blev gennemført i praksis i forbindelse med en omfattende høring lanceret af Save the Children (Red Barnet) om Kommissionens meddelelse, hvis resultater blev formidlet under den fælles høring den 17. april 2007. Ordføreren opfordrer Kommissionen til i overensstemmelse med de

1 Europa-Parlamentets beslutning af 15. marts 2007 om overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag: fremgangsmåde for en systematisk og stringent kontrol (2005/2169(INI))
2 Jf. i denne forbindelse den sammenfattende rapport fra netværket af uvildige eksperter i grundlæggende rettigheder fra 2005, s. 17 ff
3 Ovennævnte beslutning af 15. marts 2007, punkt 15
4 Artikel 12 i konventionen om barnets rettigheder

synspunkter, der kommer til udtryk i dens meddelelse, at indføre en høringsmekanisme for børn, således at de på et så tidligt tidspunkt som muligt inddrages i enhver foranstaltning, politik eller strategi, der vedrører dem.

4. Etablering af en interinstitutionel dynamik

For at beskyttelsen af børns rettigheder kan blive mere synlig og effektiv vil det være hensigtsmæssigt at forbedre funktionen af de organer, som de forskellige institutioner allerede har oprettet med dette spørgsmål for øje, og at styrke kommunikationen og samarbejdet mellem disse. Der oprettes nye organer efter behov.

I Kommissionens administration er der således for nylig blevet udpeget en koordinator for børns rettigheder, hvis arbejde dog bør kunne støtte sig på et kontor med et tilstrækkeligt antal ansatte. Endvidere kan man i forlængelse af den nuværende gruppe af kommissærer vedrørende "grundlæggende rettigheder" ved den kommende nedsættelse af Kommissionen udpege en kommissær for menneskerettigheder, der ligeledes specifikt skal have til opgave at beskytte børns rettigheder[1], og som skal centralisere og koordinere alle de lovgivningsmæssige og administrative aktiviteter, medieaktiviteter og andre aktiviteter i tilknytning til beskyttelse af børns rettigheder.

Der er i løbet af de senere år blevet oprettet andre instanser, navnlig i Rådet i 2000 i form af en stående mellemstatslig gruppe for børn og unge kaldet "Børnenes Europa"[2], der har form af et forum for udveksling og sammenligning af oplysninger om børn, og som holder et uformelt møde hvert halvår, der indkaldes af det land, der varetager formandskabet for EU.

Europa-Parlamentet har også oprettet et debatforum om spørgsmål vedrørende børn i form af en "Alliance for børns rettigheder" bestående af parlamentsmedlemmer af forskellig politisk observans og geografisk oprindelse, der mødes hver anden måned, og en undergruppe om familiespørgsmål.

Selv om disse initiativer er prisværdige, kan de vise sig at være utilstrækkelige, navnlig på grund af deres manglende synlighed og den manglende koordinering mellem dem. Efter ordførerens mening er det derfor nødvendigt at koordinere de aktiviteter, som disse forskellige instanser udfolder, at styrke dem og sikre offentliggørelse heraf eventuelt via en fælles webside.

Hvad angår Europa-Parlamentet, kan man som nævnt ovenfor endvidere overveje at oprette et organ, som skal koordinere aktiviteterne i forbindelse med beskyttelse af børns rettigheder, eventuelt ved at udpege en forsvarer for børns rettigheder eller en ombudsmand med en administrativ afdeling, der kan støtte hans arbejde.

Lad mig endvidere minde om, at det er vigtigt at styrke forbindelserne til de forskellige

1 Europa-Parlamentet har allerede tidligere krævet, at der udpeges en repræsentant på højt niveau, som skal varetage børns rettigheder. Jf. navnlig Europa-Parlamentets beslutning om handel med børn og børnesoldater (B5-0320/2003) vedtaget den 3. juli 2003

2 http://www.childoneurope.org/_fr/index_fr.htm

internationale organisationer, såsom Europarådet, der gennemfører mange initiativer vedrørende børns rettigheder lige fra lancering af kampagner mod vold[1] til vedtagelse af forskellige henstillinger, resolutioner og konventioner, således at denne institution er en privilegeret partner i gennemførelsen af en strategi for børns rettigheder. Dette gælder ligeledes nogle af FN's agenturer, navnlig Unicef, der især skiller sig ud på grund af kvaliteten af dens undersøgelser af forskellige aspekter af beskyttelsen af børns rettigheder.

I denne forbindelse påhviler det ligeledes Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder, der blev oprettet for nylig, at etablere et netværkssamarbejde med disse organisationer, med Europarådets højkommissær for menneskerettigheder samt med civilsamfundet eller med specialiserede organer såsom ENOC for at optimere forskningen i forsvar for børns rettigheder, udnytte de erfaringer, den viden og de informationer, der er indhøstet af andre instanser, og således undgå overlapninger.

5. Indsamling af statistiske oplysninger

Kommissionen tilkendegiver i sin meddelelse, at den agter at gennemføre en omfattende analyse af de hindringer, der gør, at børn ikke kan udøve deres rettigheder til fulde. Denne analyse skal danne grundlag for en offentlig høring i 2008 og munde ud i fastsættelsen af hovedprioriteterne for EU's fremtidige indsats. Det er indlysende, at en sådan analyse og indførelsen og evalueringen af strategier, politikker og programmer, der fokuserer på børn, navnlig de dårligst stillede børn, skal kunne baseres på pålidelige, fuldstændige, værdifulde og ajourførte statistikker.

Det ser imidlertid ud til, at der i EU findes store mangler på området[2], og at der bør gennemføres foranstaltninger for at forbedre indsamlingen af statistiske oplysninger. Europa-Kommissionen vil således kunne overveje at udvide Eurostats mandat for at medtage endnu flere indikatorer specifikt vedrørende børn i tæt samarbejde med medlemsstaterne, der også selv bør styrke deres statistiske redskaber. Også i denne forbindelse har børns deltagelse stor betydning, og det drejer sig om at undersøge mulighederne for på en systematisk måde at indsamle oplysninger om deres syn på bestemte spørgsmål. De oplysninger, der indsamles af hjælpelinjerne for børn, kunne også anvendes. Det er indlysende, at der skal afsættes tilstrækkelige midler hertil. I denne forbindelse bemærkes det med tilfredshed, at Kommissionen i sin meddelelse er indstillet på "at afsætte de nødvendige menneskelige og finansielle ressourcer til denne strategi"[3].

Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder kommer til at spille en afgørende rolle i denne forbindelse. Som dets forgænger, Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad, skal agenturet udvikle metoder og standarder til forbedring af sammenligneligheden, objektiviteten og pålideligheden af data på europæisk plan gennem samarbejde med Kommissionen og medlemsstaterne.[4]

---

1 Siden januar 2006 har Europarådet haft en koordineringsenhed, der beskæftiger sig med fremme af børns rettigheder og beskyttelse af børn mod vold – www.coe.int/children

2 Jf. i denne forbindelse navnlig brochuren offentliggjort af Euronet "Children Rights in the EU", s. 36

3 Ovennævnte meddelelse, s. 13

4 Artikel 4, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007

(Ekstern oversættelse)

6. Fremme af samarbejde med de involverede parter: FORUMMET

Parallelt med bestemmelserne i forordningen om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, der i artikel 10 bestemmer, at der skal oprettes en "platform for grundlæggende rettigheder", som skal udgøre en mekanisme til udveksling af oplysninger og samling af viden, og som skal bestå af forskellige typer organer, der arbejder for menneskerettigheder, bestemmes det i Kommissionens meddelelse, at der skal oprettes et forum.

Dette forum, som man kunne forestille sig ville komme til at henhøre under agenturet, skal ifølge Kommissionen bidrage til at udforme og overvåge EU-foranstaltninger og fungere som mødested for udveksling af god praksis. Det skal have deltagelse af såvel medlemsstaterne som FN's agenturer, Europarådet, civilsamfundet og børnene selv.

Man kan stille sig tvivlende til et sådant forums effektivitet. Det er op til Kommissionen at bevise dets effektivitet, navnlig ved at sikre, at forummet er velstruktureret, og at møderne tilrettelægges regelmæssigt og forberedes omhyggeligt. For at dette kan ske, må man sandsynligvis overveje at nedsætte en snæver rådgivende ekspertgruppe på højt plan, som bl.a. skal have til opgave at bidrage til udarbejdelsen af dagsordenerne for forummets møder. I denne ekspertgruppe skal der sidde jurister, som kan fremsætte konkrete forslag om de retsakter, der vil kunne vedtages på fællesskabsplan for at konkretisere forummets forslag. Forummets opgaver og beføjelser bør endvidere præciseres. Dets troværdighed afhænger heraf. Hvis dette forum skal fremsætte henstillinger, bør man i en slags vedtægt definere, hvordan disse henstillinger vil blive fulgt op, og udpege de organer, der skal omsætte dem i praksis. Parlamentets berørte udvalg vil kunne spille en aktiv overvågningsrolle i denne forbindelse.

7. Indførelse af en mekanisme, der muliggør overvågning af de realiserede fremskridt

Man kan kun glæde sig over Kommissionens beslutning om hvert år at offentliggøre en statusrapport om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af den foreslåede strategi. Denne rapport skal fungere som et redskab for Parlamentet, navnlig i forbindelse med dets årlige betænkninger om menneskerettighedssituationen internt og eksternt, så det kan udøve en systematisk og præcis kontrol med, hvordan der tages hensyn til børns rettigheder på fællesskabsplan.

I henhold til UNICEF's forslag[1] bør Europa-Parlamentet sikre kontrollen med de opnåede resultater ved regelmæssigt at tilrettelægge høringer vedrørende visse specifikke aspekter af fremme af børns rettigheder.

Også her skal Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder spille en afgørende rolle, og det drejer sig om at sikre, at kontrollen med overholdelsen af børns rettigheder indtager sin rette plads i det flerårige arbejdsprogram, som det skal udarbejde, når det

1 Jf. Marta Santos Pais' tale på høringen den 17. april 2007
http://www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm

påbegynder sit arbejde, og som Europa-Parlamentet inden længe vil blive hørt om[1].

1 Artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007.