

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.2.2008
COM(2008) 55 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Een bijzondere plaats voor kinderen in het externe optreden van de EU

{SEC(2008) 135}
{SEC(2008) 136}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Een bijzondere plaats voor kinderen in het externe optreden van de EU

1. INLEIDING

De Europese Unie is vastbesloten de rechten van kinderen te bevorderen en te voldoen aan hun basisbehoeften als integrerend onderdeel van zowel het binnenlandse als het buitenlandse beleid. In verband met dit voornemen wordt in de op 4 juli 2006 goedgekeurde mededeling "*Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind*" het proces beschreven voor de ontwikkeling van een langetermijnstrategie van de EU.

Een van de initiatieven die worden beschreven in de mededeling van 2006 is de uitwerking van een actieplan inzake de rol van kinderen in het externe optreden. Met de onderhavige mededeling en de aangehechte werkdocumenten over *de rechten van kinderen in het externe optreden en kinderen in nood- en crisissituaties* wordt beoogd bij te dragen aan de ontwikkeling van een dergelijke langetermijnstrategie, in samenhang met de *EU-richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de rechten van het kind*, die de Raad in december 2007 heeft goedgekeurd.

In de aangehechte actieplannen wordt gepleit voor een grotere rol van de EU in de mondiale problematiek in verband met de eerbiediging en bescherming van de rechten van kinderen en worden specifieke acties beschreven die de Europese Commissie kan ondernemen.

2. KINDEREN MOETEN EEN BIJZONDERE PLAATS INNEMEN IN HET EXTERNE OPTREDEN VAN DE EU

Tot op heden is onvoldoende prioriteit gegeven aan het belang van kinderen en hun gezonde ontwikkeling voor de maatschappij en is onvoldoende bijzondere aandacht geschonken aan de volledige verwezenlijking van hun rechten. Kinderen en jongeren¹ vormen een derde van de wereldbevolking en meer dan de helft van de bevolking in de meeste ontwikkelingslanden. Ze vormen een aparte categorie personen, met eigen behoeften en rechten. Hun rechten worden echter regelmatig geschonden of verwaarloosd en hun stem wordt niet gehoord, zelfs als besluiten worden genomen over thema's die hen rechtstreeks aangaan.

Vandaag in kinderen en jongeren investeren betekent investeren in de toekomst. Jonge mensen met een goede opleiding, positieve idealen, vaardigheden en een gevoel van sociale verantwoordelijkheid worden volwassenen die zich willen inzetten voor normen en waarden en die een constructieve bijdrage kunnen en willen leveren aan de economische en maatschappelijke ontwikkeling van hun gemeenschap. Kinderen en jongeren met dergelijke positieve kwaliteiten worden waarschijnlijk ook weer goede ouders voor hun eigen kinderen.

¹ Met de term "kinderen" worden alle personen jonger dan 18 jaar bedoeld, zoals gedefinieerd in het VN-verdrag inzake de rechten van het kind. We spreken daarnaast ook van jongeren omdat dit beter overeenkomt met hoe kinderen zichzelf in verschillende leeftijdsgroepen indelen.

Uiteindelijk is verbetering van de omstandigheden van kinderen essentieel als we fragiele staten willen voorkomen en duurzame ontwikkeling op lange termijn, sociale cohesie, stabiliteit en veiligheid op nationaal, regionaal en mondiaal niveau willen waarborgen.

Op basis van concrete maatregelen om kinderen te beschermen tegen geweld en uitbuiting moeten we strijden tegen misdaden die kinderen in het bijzonder treffen, zoals mensenhandel. Preventie moet worden gecombineerd met hulp aan kinderen die het slachtoffer worden van dergelijke misdrijven en hun revalidatie, herstel en duurzame integratie in de samenleving.

De Europese Unie is vastbesloten de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG) te verwezenlijken. De meeste MDG's, waaronder die op het gebied van gezondheid, onderwijs, water en voedsel², hangen samen met het welzijn en de succesvolle ontwikkeling van kinderen en jongeren. Al deze doelstellingen hebben betrekking op grote gevaren voor de mentale en fysieke ontwikkeling van kinderen in veel delen van de wereld. Momenteel is het waarschijnlijk dat niet alle landen de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling zullen halen. Als kinderen niet tot de kern van het ontwikkelingsbeleid worden gemaakt, daalt de kans aanzienlijk dat de MDG's worden verwezenlijkt.

Kinderen moeten centraal staan in het EU-beleid op het gebied van buitenlandse betrekkingen, ontwikkeling en humanitaire hulp vanwege hun kwetsbaarheid, die wordt veroorzaakt door hun jonge leeftijd, hun relatieve gebrek aan ervaring en het feit dat zij afhankelijk zijn van de zorg van volwassenen. Kinderen zijn met name kwetsbaar wanneer hun gezin uit elkaar valt of in geval van commerciële uitbuiting of mensenhandel. Kinderen lopen een groot risico in fragiele staten en tijdens gewapende conflicten. Slechte voeding en gezondheidsproblemen kunnen een bedreiging vormen voor hun normale ontwikkeling of zelfs voor hun leven.

De rechten van kinderen hangen nauw samen met de rechten van hun moeders. Als er geen goede seksuele en reproductieve gezondheidszorg bestaat, als de rechten van moeders op dit vlak niet worden gewaarborgd en als basale maatschappelijke voorzieningen ontbreken, heeft dit rechtstreekse gevolgen voor de gezondheid en het welzijn van kinderen. Zo is een derde van alle zwangerschappen niet gewenst of gepland, de helft van alle moeders wordt bij de bevalling niet bijgestaan door een gekwalificeerde vroedvrouw en jaarlijks sterven meer dan drie miljoen kinderen als gevolg van complicaties tijdens of kort na de bevalling. Veel andere kinderen houden hun hele leven last van de gevolgen van een ziekte van hun moeder tijdens de zwangerschap of van een onveilige bevalling. Jaarlijks worden meer dan 300 000 kinderen met hiv geboren³. Minstens tien miljoen kinderen onder de vijf jaar overlijden ieder jaar aan ziekten die voorkomen hadden kunnen worden.

Onderwijs blijft een grote uitdaging. 72 miljoen kinderen gaan niet naar school, waarvan 57% meisjes. Voor de kinderen die het geluk hebben naar school te gaan, geldt dat de kwaliteit van het onderwijs sterk verschilt⁴.

² De millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling met betrekking tot armoede en honger (MDG 1), onderwijs (MDG 2), gelijke kansen voor mannen en vrouwen (MDG 3), de overlevingskansen van kinderen (MDG 4), de gezondheid van moeders (MDG 5), armoedegerelateerde ziekten (MDG 6) en water en sanitaire voorzieningen (MDG 7).

³ Het Wereldgezondheidsrapport 2005: Make Every Mother and Child Count.

⁴ UNSECO EFA Global Monitoring Report 2007.

110 miljoen kinderen en jongeren moeten kinderarbeid verrichten en hebben niet de mogelijkheid om onderwijs te volgen. Kinderarbeid is in strijd met het ILO-verdrag uit 1973 betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces. Daarnaast zijn de werkomstandigheden vaak gevaarlijk en worden de kinderen soms behandeld als slaven of zijn ze het slachtoffer van mensenhandel, wat in strijd is met de ILO-verdragen nr. 29 inzake dwangarbeid en 182 inzake de ergste vormen van kinderarbeid. Jongeren die werk zoeken, hebben vaak grote moeite fatsoenlijk werk te vinden. Beroepsopleiding en programma's voor de ontwikkeling van vaardigheden bestaan vaak niet en veel nieuwkomers op de arbeidsmarkt moeten in de informele economie werken, zonder sociale zekerheid. Als we kinderen en jongeren in staat willen stellen een actieve rol in de maatschappij te vervullen en optimaal bij te dragen aan de vooruitgang van hun gemeenschap, moet voldoende aandacht aan onderwijs worden besteed.

Het ontbreken van seksuele en reproductieve gezondheidszorg en rechten voor jonge meisjes leidt tot gedwongen seksuele relaties, gedwongen huwelijken, ongewenste zwangerschappen en nieuwe hiv-besmettingen in ontwikkelingslanden.

Er zijn groepen kinderen en jongeren met speciale behoeften die extra grote risico's lopen: kinderen van etnische of andere minderheden, kindmigranten, -onthemden en -vluchtelingen, kinderen die het slachtoffer zijn van gewapende conflicten, kindsoldaten, wezen en kinderen zonder ouderlijke zorg, kinderen met hiv/aids en kinderen met handicaps hebben bijzondere aandacht nodig. Meisjes zijn extra kwetsbaar en lopen extra risico's.

Kinderen en jongeren worden buitenproportioneel getroffen door humanitaire crises, ongeacht of deze door de natuur of door de mens (zoals gewapende conflicten) worden veroorzaakt. In dergelijke omstandigheden lijden kinderen onevenredig veel onder ondervoeding en ziekte, wat leidt tot hoge sterftcijfers. Ook vormen kinderen een groot deel van de slachtoffers van landmijnen. Kinderen vallen gemakkelijk ten prooi aan rekrutering door gewapende groepen, seksuele uitbuiting, dwangarbeid en internationale mensenhandel. In tijden van crisis neemt de kans op dergelijk misbruik toe doordat de traditionele mechanismen van bescherming en ondersteuning door de gemeenschap verzwakt zijn en kinderen gescheiden raken van hun familie. Langdurige crises kunnen een verwoestend effect hebben op kinderen die in een dergelijk klimaat opgroeien. Er ontstaan "verloren generaties", waardoor conflicten en crises blijven bestaan omdat de kinderen zijn opgegroeid met geweld en onstabiliteit. Meisjes in conflictgebieden of vluchtelingenkampen staan met name bloot aan verschillende vormen van geweld, zowel geweld binnen het gezin als seksueel geweld.

Naast deze problemen wordt de stem van kinderen en jongeren in het algemeen niet gehoord of genegeerd in discussies en debatten over besluiten die van invloed zijn op hun leven, binnen hun gezin of gemeenschap en op lokaal, nationaal of internationaal niveau. Dit gebrek aan inspraak is in strijd met artikel 12 van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind⁵.

⁵ Artikel 12, lid 1, luidt: "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."

3. NORMATIEF KADER

De rechten van het kind behoren tot de universele rechten van de mens die de EU heeft onderschreven in internationale en Europese verdragen, met name het VN-verdrag inzake de rechten van het kind⁶ en de twee facultatieve protocollen daarbij⁷. In het verdrag worden vier algemene beginselen vastgesteld voor alle maatregelen betreffende kinderen: non-discriminatie (artikel 2), de belangen van het kind (artikel 3), het recht op overleven en ontwikkeling (artikel 6) en eerbiediging van de mening van het kind (artikel 12). De Europese Unie staat ook achter de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en pleit voor volledige tenuitvoerlegging van de agenda van Caïro en het actieprogramma van Peking, die beide bepalingen omvatten inzake de rechten van kinderen en jongeren. Ook steunt de EU het actieplan "A world fit for Children", het slotdocument van de Speciale zitting van de VN voor kinderen in mei 2002.

De bevordering van de rechten van het kind en het voldoen aan de basisbehoeften van kinderen via het externe beleid moeten worden gezien in de bredere context van de inzet van de EU voor de bevordering van de mensenrechten in het algemeen. Zo worden de rechten van het kind expliciet erkend in artikel 24 van het Europees Handvest van de grondrechten, waaronder hun recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn, vrijheid van meningsuiting, het recht om gehoord te worden en de verplichting om rekening te houden met de belangen van het kind bij alle handelingen die op hen betrekking hebben.

In de mededeling "*Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind*" wordt het proces beschreven voor de ontwikkeling van een langetermijnstrategie van de EU op dit vlak, waaronder betere coördinatie, overleg met belanghebbenden, doeltreffende integratie van de rechten van het kind in alle beleidsterreinen en beoordeling van het effect op kinderen van bestaande EU-maatregelen. De EU verplicht zich ertoe de netwerken en de vertegenwoordiging van kinderen zowel in de EU als op mondiaal niveau te bevorderen en te versterken en streeft ernaar hen officieel te betrekken bij overleg en maatregelen die betrekking hebben op hun rechten en behoeften. In de mededeling worden ook indicatoren voor de rechten van het kind voorgesteld, evenals versterkt toezicht op het effect van bestaande maatregelen op kinderen.

Binnen het ontwikkelingsbeleid van de EU bestaan reeds specifieke beleidslijnen met betrekking tot een aantal kinderrechten: onderwijs⁸, gezondheid⁹, werkgelegenheid, sociale integratie, fatsoenlijk werk¹⁰ en mensenhandel¹¹. Aan de bescherming van de rechten van het kind wordt ook bijzonder belang gehecht in het mensenrechten- en democratiseringsbeleid van de EU ten aanzien van derde landen, met name in het kader van de uitvoering van de

⁶ De volledige tekst van dit verdrag en de protocollen is te vinden op www.ohchr.org.

⁷ Deze protocollen gaan over de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten, de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderporno.

⁸ De mededeling "De rol van onderwijs en scholing in de armoedebestrijding in ontwikkelingslanden" en de daarmee samenhangende resolutie van de Raad over "Onderwijs en armoede".

⁹ De mededeling "Gezondheid en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden", de resolutie van de Raad over gezondheid en armoede, de mededeling en het actieprogramma inzake armoedegerelateerde ziekten binnen het externe beleid en de relevante conclusies van de Raad.

¹⁰ De mededeling "Waardig werk voor iedereen" en de EU-verklaring over de mondialisering van de Europese Raad van 14 december 2007.

¹¹ In de mededeling over mensenhandel wordt ook voorrang gegeven aan kinderen en de mondiale dimensie van de handel.

*Richtsnoeren van de Europese Unie over kinderen en gewapende conflicten*¹². Onlangs heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan de richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de rechten van het kind¹³, waaronder een uitvoeringsstrategie waarin als eerste prioriteit de bestrijding van alle vormen van geweld tegen kinderen wordt aangewezen. In deze richtsnoeren wordt gepleit voor meer synergie en de versterking van de interinstitutionele samenwerking en worden door de Europese Commissie ondersteunde initiatieven beschreven met betrekking tot de rechten van het kind en de versterking van de samenhang tussen de activiteiten van de lidstaten en die van de instellingen van de Europese Unie.

De uitbreiding is een ander krachtig instrument waarmee de rechten van het kind kunnen worden bevorderd. Een van de criteria voor EU-lidmaatschap is dat de kandidaat-lidstaat stabiele instellingen moet hebben geschapen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de eerbiediging en de bescherming van minderheden garanderen. In het kader van deze criteria, die in 1993 werden vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen, ondersteunt de Commissie de hervorming van de kindbescherming en ziet zij gedurende het hele toetredingsproces nauwlettend toe op de vorderingen met betrekking tot de rechten van het kind.

In de onderhavige mededeling wordt ook gepleit voor de ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak ter bevordering van de rechten van het kind op internationaal niveau door middel van de verschillende instrumenten in het kader van het externe optreden van de EU. Hierbij wordt uitgegaan van het idee dat voor de volledige verwezenlijking van de rechten van kinderen en jongeren eerst voldaan moet zijn aan hun basisbehoeften.

De humanitaire hulp van de EU bestaat in op de behoeften afgestemde noodmaatregelen gericht op het redden van levens, het voorkomen en verlichten van menselijk lijden en het bewaren van de menselijke waardigheid, waarbij de fundamentele humanitaire beginselen van humaniteit, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid worden geëerbiedigd. Deze beginselen houden in dat de humanitaire hulp uitsluitend op basis van noodzaak wordt verstrekt, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de kwetsbaarste personen. In dit verband besteedt de EU bijzondere aandacht aan de behoeften van kinderen en jongeren. Besluiten over humanitaire hulp moeten "op onpartijdige wijze tot stand komen, waarbij slechts de behoeften en het belang van de slachtoffers in aanmerking mogen worden genomen"¹⁴. Zij dragen bij aan "de bescherming van de mensenrechten van de slachtoffers van gewapende conflicten en natuurrampen"¹⁵ en worden uitgevoerd overeenkomstig de geldende internationale wetgeving.

Er bestaan ook verbintenissen met betrekking tot kinderen in specifieke geografische regio's. De Overeenkomst van Cotonou bevat bijvoorbeeld bepalingen over de rechten van de mens en de rechten van het kind, waaronder de actieve participatie van jonge burgers in het openbare leven¹⁶. In de EU-strategie voor Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan

¹² Deze richtsnoeren werden op 8 december 2003 goedgekeurd door de Raad.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/01_deathpenalty_1998/guidelines1_en.pdf.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad betreffende humanitaire hulp.

¹⁵ Mededeling COM(2001) 252 definitief: "Rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen".

¹⁶ Op grond van artikel 26 (jeugdzaken) dient in het kader van de samenwerking "steun te worden verleend voor beleidslijnen, maatregelen en activiteiten gericht op de bescherming van de rechten van het kind en de jeugd, in het bijzonder van meisjes" en "bevordering van de actieve participatie van jonge burgers in het openbare leven".

In artikel 33 (Institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw) staat daarnaast dat "in het kader van de

worden als prioritaire gebieden aangewezen: de rechten van het kind, kinderarbeid, onderwijs, gezondheid en basisdiensten en bijzondere aandacht voor kwetsbare kinderen. In het Europese Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument wordt het thema rechten van het kind (waaronder kinderarbeid) expliciet vermeld als een van de samenwerkingsterreinen die in aanmerking komen voor communautaire steun. In de EU-strategie voor Latijns-Amerika en de ministeriële verklaring van Wenen tijdens de topontmoeting tussen de EU en Latijns-Amerika in 2006 werd een verbintenis opgenomen inzake de eerbiediging en tenuitvoerlegging van de rechten van het kind (artikel 5) en wordt erkend dat specifiek overheidsbeleid moet worden gecreëerd ter bescherming van kinderen en jongeren en om de armoedecirkel te doorbreken". Het actieplan dat werd aangenomen tijdens de topontmoeting tussen de EU en de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (ASEAN) in november 2007 voorziet in betere samenwerking tussen de EU en de ASEAN bij de bestrijding van de kinderhandel.

4. DE AARD VAN HET OPTREDEN VAN DE EU

Het doel van deze mededeling, in combinatie met het begeleidende actieplan over *de rechten van het kind in het buitenlandse beleid* en het werkdocument over *kinderen in nood- en crisissituaties* is om een kader te scheppen voor een brede EU-aanpak inzake de bescherming en bevordering van de rechten van het kind in derde landen. Een dergelijke aanpak moet uitgaan van een alomvattende en universeel toepasbare kijk op de rechten van het kind en deel uitmaken van bredere strategieën op het gebied van ontwikkeling en armoedebestrijding.

De specifieke situatie van kinderen en jongeren in elk land en elke (sub)regio vraagt om een individuele analyse van de omstandigheden om te beoordelen welke instrumenten de EU het beste kan inzetten. In veel landen kan en/of wil de regering de rechten van het kind onvoldoende beschermen en bevorderen. Effectieve complementariteit tussen de verschillende beleids- en financiële instrumenten van de EU en met het Europees Ontwikkelingsfonds is essentieel. De EU zal het gebruik van de beschikbare instrumenten voor het externe optreden als volgt optimaliseren en coördineren:

- (1) *Kinderen en jongeren binnen de ontwikkelingssamenwerking.* In landen met onvoldoende financiële en institutionele capaciteit om kinderen te verzekeren van aanvaardbare leefomstandigheden en basisdiensten zou de EU alle maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding moeten inzetten om de fundamentele oorzaken van armoede aan te pakken. Tegelijkertijd zouden de rechten en behoeften van kinderen en jongeren moeten worden geïntegreerd in verschillende nationale beleidslijnen.
- (2) *Kinderen en jongeren binnen het handelsbeleid.* In het handelsbeleid van de EU wordt expliciet erkend dat het in overeenstemming moet zijn met de bescherming en bevordering van de rechten van het kind. Binnen het handelsbeleid behoort de bevordering van de rechten van het kind tot de bredere agenda met betrekking tot duurzame ontwikkeling. In bilaterale overeenkomsten valt het thema rechten van het kind onder de arbeidsnormen.

samenwerking systematisch aandacht wordt besteed aan institutionele aspecten; in deze context wordt steun verleend ten behoeve van de inspanningen van de ACS-staten met het oog op de ontwikkeling en versterking van de structuren, instellingen en procedures die bijdragen tot: [...] de bevordering en ondersteuning van de universele en volledige eerbiediging, inachtneming en bescherming van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden".

- (3) *Kinderen en jongeren binnen de politieke dialoog.* Gezien de centrale rol van de politieke dialoog tussen de EU en de nationale overheden, zou binnen deze dialoog met de partnerlanden systematisch aandacht moeten worden besteed aan de uitvoering van de verbintenissen in het kader van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind. De EU zou hier ook op moeten wijzen in internationale fora.
- (4) *Regionale en mondiale maatregelen.* Maatregelen op het niveau van een land zouden moeten worden aangevuld met passende maatregelen op regionaal en mondiaal niveau waarmee kwesties met een supranationaal karakter worden aangepakt.
- (5) *Weerbaarheid van kinderen en jongeren.* Wanneer er onvoldoende capaciteit is om te voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van kinderen, zou de EU kinderen en jongeren moeten helpen een actieve rol te spelen in de aangelegenheden die hen rechtstreeks aangaan.
- (6) *Kinderen en jongeren binnen de humanitaire hulp.* In landen waar een conflict dreigt, heerst of net voorbij is worden de behoeften van kinderen vaak niet erkend of genegeerd en worden hun rechten regelmatig geschonden. Er wordt ook humanitaire hulp ingezet bij humanitaire crises als gevolg van natuurrampen wanneer de regering de situatie niet aan kan en niet kan of wil optreden. Met de humanitaire hulp wordt onder meer op de volgende drie terreinen steun verleend aan kinderen in nood- en crisissituaties:
 - (a) kinderen die gescheiden zijn van hun familie en kinderen zonder begeleiding;
 - (b) kinderen die deel uitmaken van de strijdkrachten of gewapende groeperingen;
 - (c) onderwijs aan kinderen in noodsituaties.

In de aan deze mededeling gehechte werkdocumenten worden de integratie van de rechten van het kind in het buitenlandse beleid en de situatie van kinderen binnen het humanitaire beleid nader onderzocht.