

97. Het recht om gehoord te worden: General Comment No. 12 nader beschouwd

DR. S. RAP

Het Kinderrechtencomité heeft als taak de naleving van kinderrechten, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind te controleren. Landen die partij zijn bij het verdrag zijn verplicht iedere vijf jaar te rapporteren aan het Kinderrechtencomité over de kinderrechten situatie in hun land. Daarnaast vaardigt het Kinderrechtencomité General Comments uit, waarin nadere duiding wordt gegeven aan bepaalde kinderrechten(thema's). Op dit moment zijn twintig General Comments gepubliceerd die betrekking hebben op onder andere het jeugdstrafrecht (nr. 10), de adolescentie (nr. 20), het belang van het kind (nr. 14) en het recht op bescherming tegen geweld (nr. 13). In deze rubriek wordt steeds één general comment uitgelicht.

Het recht van kinderen om gehoord te worden is vastgelegd in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Kinderen hebben het recht om hun mening vrijelijk te uiten in alle beslissingen die hen aangaan en dit recht moet met name gewaarborgd worden in gerechtelijke en bestuurlijke procedures betreffende kinderen. Daarnaast moet aan de mening van het kind passend belang gehecht worden in overeenstemming met zijn leeftijd en ontwikkeling. In deze bijdrage zal nader stil gestaan worden bij *General Comment No. 12*, waarin het recht om gehoord te worden centraal staat. Allereerst zal ingegaan worden op dit basale kinderrecht, waarna ingezoomd zal worden op de interpretatie van dit recht door het Kinderrechtencomité en de specifieke aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

Het recht om gehoord te worden

Het recht om gehoord te worden is door het Kinderrechtencomité aangemerkt als '*general principle*', wat betekent dat dit recht in de uitoefening van alle andere kinderrechten een rol moet spelen.¹ Het recht om gehoord te worden moet in het bijzonder in samenhang gezien worden met de andere algemene principes, te weten het non-discriminatie beginsel (art. 2 IVRK), het principe dat het belang van het kind de eerste overweging vormt (art. 3(1) IVRK) en het recht op

leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK). Het recht om gehoord te worden is daarnaast sterk verbonden aan burgerrechten zoals het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 13 IVRK) en het recht op informatie (art. 17 IVRK). Tot slot is artikel 5 IVRK van bijzonder belang, omdat in dit artikel is vastgelegd dat in de begeleiding die ouders geven aan hun kind bij de uitoefening van hun rechten rekening moet worden gehouden met de leeftijd en de ontwikkelende vermogens van het kind.² Het in samenhang tot elkaar zien van kinderrechten wordt de holistische benadering van het IVRK genoemd.³

Het recht om gehoord te worden kan uitgeoefend worden door ieder kind dat in staat is zijn mening te vormen. Deze bepaling heeft belangrijke praktische implicaties voor de bescherming van de participatieve rechten van het kind. Het verplicht staten om kinderen te betrekken in alle zaken die hen aangaan. Bovendien worden staten aangemoedigd om de besluitvorming toegankelijk te maken voor kinderen. Enerzijds betekent dit dat procedures moet worden aangepast aan de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind (zie art. 5 IVRK). Anderzijds moet de mening van het kind gewogen worden, rekening houdend met de leeftijd en ontwikkeling van het kind en andere belangen die op het spel staan, in het bepalen van wat in het *beste* belang van het kind is (in overeenstemming met art. 3(1) IVRK). Het recht van het kind om gehoord te worden betekent dat het

1 VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States Parties under article 44, paragraph 1(a), of the Convention*. CRC/C/5, 27 november 2003, par. 12.

2 VN-Comité 2009, par. 68-69.

3 Lundy, L., 'Voice' is not enough: Conceptualising article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927-942, 2007.

kind niet gezien moet worden als een passief en afhankelijk object van rechten, maar als een drager van rechten die het kind actief kan uitoefenen.⁴ Het Kinderrechtencomité geeft aan dat het horen van kinderen geen doel op zich moet

Het recht van het kind om gehoord te worden betekent dat het kind niet gezien moet worden als een passief en afhankelijk object van rechten, maar als een drager van rechten die het kind actief kan uitoefenen

zijn, maar een middel om de rechten van kinderen te verwezenlijken.⁵ In *General Comment No. 12* onderstreept het Kinderrechtencomité dit uitgangspunt door te stellen dat kinderen niet alleen rechten hebben omdat zij kwetsbaar zijn (en daarom bescherming nodig hebben) of afhankelijk zijn van volwassenen in de uitoefening van hun rechten, maar omdat zij in staat zijn om zelf invloed uit te oefenen op hun leven door middel van hun rechten.⁶

General Comment No. 12

In 2009 heeft het Kinderrechtencomité *General Comment No. 12* gepubliceerd, getiteld *The right of the child to be heard*. Dit document geeft een juridische analyse en nadere richtlijnen voor het implementeren van artikel 12 IVRK en in het bijzonder hoe passend belang gehecht moet worden aan de mening van het kind.⁷

Uitgangspunten

Een eerste belangrijke observatie is dat het Kinderrechtencomité aangeeft dat het recht om gehoord te worden een keuze inhoudt voor het kind en geen verplichting.⁸ Als een kind zijn mening wil geven aan de desbetreffende autoriteit in een bepaalde (juridische) procedure, dan heeft hij⁹ vervolgens de keuze om dit zelf te doen of via een persoon die hem vertegenwoordigt (art. 12(2) IVRK). Het Kinderrechtencomité geeft aan dat het kind bij voorkeur direct gehoord wordt¹⁰ en dat wanneer dit plaatsvindt door tussenkomst van een volwassene, deze persoon voldoende kennis en begrip moet hebben van de procedure en ervaring moet hebben met het werken met kinderen.¹¹ De vertegenwoordiger van het kind kan een ouder zijn, maar ook een advocaat of een maatschappelijk werker. Het Kinderrechtencomité erkent dat er tussen ouders en kinderen

conflicterende belangen kunnen bestaan, waardoor ouders niet altijd de meest aangewezen persoon zijn om de mening van het kind naar voren te brengen.¹²

Een tweede belangrijke observatie is het feit dat het kind dat gehoord wil worden niet zelf hoeft te bewijzen dat hij in staat is tot het geven van zijn mening. Het uitgangspunt moet zijn dat alle kinderen in staat zijn om hun mening te vormen en dat zij het recht hebben om die mening te uiten.¹³ Daarom wordt er door het Kinderrechtencomité geen leeftijdsgrens gekoppeld aan het recht om gehoord te worden. Het Kinderrechtencomité beargumenteert dat zelfs hele jonge kinderen hun mening kunnen vormen, al kunnen zij dat nog niet op een verbale manier duidelijk maken. Door middel van non-verbale vormen van communicatie, zoals spel, lichaamstaal, gezichtsuitdrukkingen en het maken van tekeningen, kunnen kinderen hun keuzes en voorkeuren kenbaar maken. Daarnaast geeft het Kinderrechtencomité aan dat kinderen niet alle aspecten van een (juridische) procedure hoeven te begrijpen, om hun mening te kunnen geven.¹⁴

Opbouw en rijkwijzde

In *General Comment No. 12* start het Kinderrechtencomité met een juridische analyse van artikel 12 IVRK en de verschillende aspecten waaruit dit artikel bestaat.¹⁵ Daarnaast worden praktische aanbevelingen gegeven voor een effectieve implementatie van het recht om gehoord te worden. Deze aanbevelingen richten zich op verschillende juridische procedures: in het civiel recht (bijvoorbeeld betreffende echtscheiding, kindbescherming en adoptie) het strafrecht (betreffende jeugdige verdachten en minderjarige slachtoffers en getuigen in het strafrecht) en het bestuursrecht (bijvoorbeeld betreffende minderjarige vreemdelingen). Tot slot staat het Kinderrechtencomité stil bij hoe het recht om gehoord te worden uitgeoefend kan worden in diverse settings en situaties, zoals in het gezin, de jeugdhulpverlening, de gezondheidszorg, op school, in de vrije tijd van kinderen, in arbeidssituaties, in immigratie en asielprocedures, in situaties waarin geweld voorkomt en noodsituaties.¹⁶ In het navolgende worden vijf stappen beschreven die, wanneer deze gevolgd worden, leiden tot effectieve implementatie van het hoorrecht en wordt het horen van kinderen in juridische procedures toegelicht.

Effectieve implementatie in vijf stappen

Het Kinderrechtencomité geeft in het *General Comment* aan dat het horen van kinderen niet op een tokenistische manier moet plaatsvinden, waarbij kinderen beperkt worden in het vrijelijk uiten van hun mening of waarbij

4 Zie onder andere Doek, J.E., *The eighteenth birthday of the Convention on the Rights of the Child: Achievements and challenges*. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 41(1), 61-75, 2007.

5 VN-Comité 2003, par. 12.

6 VN-Comité 2009, par. 18.

7 VN-Comité 2009, par. 8.

8 VN-Comité 2009, par. 16, 58.

9 Waar 'hij' en 'zijn' staan kan ook 'zij' en 'haar' gelezen worden.

10 VN-Comité 2009, par. 35.

11 VN-Comité 2009, par. 36.

12 VN-Comité 2009, par. 36.

13 VN-Comité 2009, par. 20.

14 VN-Comité 2009, par. 21.

15 VN-Comité 2009, par. 15-39.

16 VN-Comité 2009, par. 89-131.

de mening van het kind niet op waarde wordt geschat.¹⁷ Het hoorrecht is geen formaliteit, maar er moeten concrete consequenties aan verbonden zijn en het moet openstaan voor alle kinderen. Daarnaast moet participatie door kinderen gezien worden als een proces en niet als een eenmalige gebeurtenis.¹⁸ In lijn met deze uitgangspunten beschrijft het Kinderrechtencomité vijf stappen die leiden tot de effectieve implementatie van het recht om gehoord te worden. Ten eerste moet het kind voorbereid worden op het geven van zijn mening (*preparation*), ten tweede moet de volwassene tijdens het horen serieus luisteren naar het kind en hem aanmoedigen zijn mening te geven (*the hearing*), ten derde moet onderzocht worden of het kind in staat is om zijn mening te vormen en te geven (*assessment of the capacity of the child*), ten vierde moet passend gewicht gegeven worden aan de mening van het kind en moet de mate waarin de mening van het kind is meegewogen uitgelegd worden aan het kind (*feedback*), tot slot moet het kind de mogelijkheid hebben om te klagen of in beroep te gaan wanneer het kind niet gehoord is of zijn mening niet serieus is genomen (*complaints, remedies and redress*).¹⁹ De eerste vier stappen worden in het hiernavolgende, net als in *General Comment No. 12*, uitgewerkt voor juridische procedures.

Het horen van kinderen in juridische procedures

Om het hoorrecht te waarborgen, worden in *General Comment No. 12* een aantal praktische aanbevelingen gedaan wat betreft de inrichting van juridische procedures. Ten eerste is het van belang dat het kind voldoende informatie ontvangt, om op basis daarvan zijn mening te kunnen vormen. Het gaat daarbij enerzijds om uitleg over wat er van het kind verwacht wordt (waar mag hij zijn mening over geven, op welke manier zal dat gevraagd worden en in welke setting) en anderzijds om uitleg over de inhoud van de betreffende zaak, de mogelijke beslissingen die genomen kunnen worden en de consequenties van die beslissingen.²⁰ Het geven van kindvriendelijke informatie maakt het voor het kind mogelijk om zijn weloverwogen mening te vormen.²¹ Dit vraagt om getrainde professionals die in staat zijn leeftijdsadequate informatie te geven op een manier die voor het kind begrijpelijk is.²² Vervolgens is het van belang dat wanneer het kind gehoord wordt, dit plaatsvindt in een context die bijdraagt aan het vrijelijk kunnen geven van zijn mening. Dit houdt in dat de omgeving niet intimiderend, vijandig of anderszins niet passend bij leeftijd van het kind moet zijn.²³ Specifiek wordt aanbevolen dat kinderen in de rechtbank achter

gesloten deuren gehoord zouden moeten worden²⁴ en dat er aanpassingen gedaan moeten worden aan de inrichting van de rechtszaal, de kleding van rechters en advocaten en de wachtruimtes voor kinderen.²⁵

Tot slot is een belangrijke implicatie van het recht om gehoord te worden dat de mening van het kind serieus genomen moet worden²⁶ en dat het kind geïnformeerd moet worden over hoe zijn mening is meegenomen in de besluitvorming.²⁷ Deze terugkoppeling moet garanderen dat het kind niet alleen gehoord is bij wijze van formaliteit, maar dat zijn mening serieus in overweging is genomen.²⁸

Deze terugkoppeling moet garanderen dat het kind niet alleen gehoord is bij wijze van formaliteit, maar dat zijn mening serieus in overweging is genomen

In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het idee dat gerechtelijke procedures op een kindvriendelijke manier ingericht moeten worden en dat kinderen hun stem moeten kunnen laten horen in zaken die hen aangaan. In de door de Raad voor Europa uitgebrachte *Guidelines on Child-friendly Justice*²⁹ staat het bredere recht om te participeren (waaronder ook het hoorrecht valt) centraal en worden zeer concrete aanbevelingen gedaan wat betreft de inrichting van kindvriendelijke procedures, die aansluiten bij de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind. Ook voor de komende jaren heeft de Raad voor Europa aangegeven dat het promoten van het recht om te participeren en kindvriendelijke juridische procedures hoog op de agenda staan.³⁰ De aanbevelingen die zijn gedaan door het Kinderrechtencomité in *General Comment No. 12* vormen een belangrijke basis voor deze ontwikkelingen en zijn zeer waardevol voor wat betreft het promoten en het effectief verwezenlijken van het hoorrecht voor kinderen.

Over de auteur

Dr. Stephanie Rap is universitair docent bij de afdeling Jeugdrecht, Universiteit Leiden.

17 VN-Comité 2009, par. 132.

18 VN-Comité 2009, par. 133.

19 VN-Comité 2009, par. 41-46.

20 VN-Comité 2009, par. 25, 47, 48.

21 VN-Comité 2009, par. 25, 34, 60, 82.

22 VN-Comité 2009, par. 34, 49, 134 (a), 134 (g).

23 VN-Comité 2009, par. 23, 34, 60.

24 VN-Comité 2009, par. 61.

25 VN-Comité 2009, par. 34.

26 VN-Comité 2009, par. 28.

27 VN-Comité 2009, par. 45.

28 VN-Comité 2009, par. 45.

29 Council of Europe, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-Friendly Justice* (adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies).

30 Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021), <http://www.coe.int/en/web/children/children-s-strategy>.