

Dossier: De “pedagogische” tik?

Het nationaal en internationaal instrumentarium ter bevordering van het verbod op lijfstraffen

Alexander Hoefmans¹

*Attaché, dienst Rechten van de Mens, FOD Justitie
Vrijwillig medewerker, onderzoeksgroep Mensenrechten, VUB*

Isabelle Niedlispacher

Attaché, dienst Rechten van de Mens, FOD Justitie

1. INLEIDENDE BEMERKINGEN

1. De aandacht voor de problematiek van de lijfstraffen ten aanzien van kinderen is de laatste jaren ontegensprekelijk in een stroomversnelling gekomen. Voornamelijk op het niveau van de Raad van Europa en de Verenigde Naties is het hoog op de politieke agenda komen te staan en getuigt het van een succesvolle doelgerichte campagne. Dat de internationale lobby daarentegen op nationaal niveau niet overal het gewenste resultaat heeft opgeleverd, blijkt onder meer uit de “Belgische casus”. Een constante internationale druk blijft echter de boodschap en kan leiden tot nauwer op elkaar afgestelde normgeving, zeker binnen het Europese kader.

Ondergetekenden overlopen in deze bijdrage de verschillende wetgevende initiatieven die op internationaal en op nationaal niveau tot op heden werden ontwikkeld². Daarnaast wordt ook de nodige aandacht besteed aan de relevante internationale (quasi-)rechtspraak die zoals vaak als katalysator voor politieke mobilisering dient. Ten slotte wordt een balans opgemaakt van de internationale druk op België met het antwoord hierop van de beleidsmakers.

2. Een goed begrip van de draagwijdte van het concept “lijfstraffen” dringt zich echter in de eerste plaats op. In

sommige teksten, onder andere Belgische parlementaire initiatieven, wordt immers gesproken van de problematiek van de “pedagogische tik”. Dit is echter een te restrictieve benadering. *General Comment n° 8* (2006) van het Comité voor de Rechten van het Kind (hierna “het CRK”) schetst een veel ruimer kader. Voor de volledigheid citeren we de definitie van het CRK:

The Committee defines “corporal” or “physical” punishment as any punishment in which physical force is used and intended to cause some degree of pain or discomfort, however light. Most involves hitting (“smacking”, “slapping”, “spanking”) children, with the hand or with an implement – whip, stick, belt, shoe, wooden spoon, etc. But it can also involve, for example, kicking, shaking or throwing children, scratching, pinching, biting, pulling hair or boxing ears (for example, washing children’s mouths out with soap or forcing them to swallow hot spices). In the view of the Committee, corporal punishment is invariably degrading. In addition, there are other forms of punishment which are also cruel and degrading and thus incompatible with the Convention [on the rights of the child]. These include, for example, punishment which belittles, humiliates, denigrates, scapegoats, threatens, scares or ridicules the child³.

Uit deze definitie blijkt dat het traditioneel motief alsof het gebruiken van (fysiek) geweld tegen kinderen een

1. De bijdrage werd ten persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Chantal Gallant voor de documentatie en inspiratie.

2. Het is onmogelijk in te gaan op alle mogelijke (niet-wetgevende) initiatieven die ter zake werden ontwikkeld op internationaal, regionaal en nationaal niveau. Het volstaat te vermelden dat tal van campagnes en acties werden gelanceerd en nog steeds lopen, onder meer via UNICEF, UNESCO, de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, het *European Network of Ombudsmen for Children* en talrijke niet-gouvernementele organisaties. De website www.endcorporalpunishment.org tracht een zo compleet mogelijk beeld te geven van het scala aan instrumenten en initiatieven ter uitbanning van lijfstraffen.

3. VN Doc. CRC/C/GC/8 *General Comment n° 8* (2006) “The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (articles 19, 28(2) and 37, *inter alia*)”, § 11.

“opvoedende verklaring” zou hebben, achterwege moet worden gelaten. Deze impliciete vaststelling van het CRK is op zich al van essentieel belang als vertrekpunt in deze discussie. Het neutraliseert immers elke rechtvaardiging voor de toevlucht tot deze praktijken en herleidt de problematiek tot haar essentie, namelijk die van geweldpleging tegen kinderen. Bovendien betreft het niet een loutere “tik” of, algemener, fysiek geweld. Ook psychologische geweldpleging wordt gevisieerd en dit zowel binnen de familie als op school of in allerlei instellingen en situaties. Wetgevende en andere initiatieven tot uitbanning van lijfstraffen dienen dan ook in de eerste plaats rekening te houden met de conceptuele bakens die door het CRK werden uitgezet. Gebeurt dit niet, dan dreigt de geboekte vooruitgang deels een slag in het water te zijn.

2. HET INTERNATIONAAL INSTRUMENTARIUM

2.1. DE VERENIGDE NATIES

3. De Verenigde Naties hebben de problematiek van de lijfstraffen ter harte genomen en waar mogelijk gestroomlijnd. Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties heeft in zijn *General Comment n° 20* (1992) met betrekking tot het verbod op foltering een voorzet gegeven door te stellen dat lijfstraffen onder dit verbod vallen. Op dat ogenblik figureerde de kwestie echter nog niet zeer hoog op de politieke agenda. Immers, slechts enkele jaren tevoren bij het opstellen van het VN-Kinderrechtenverdrag werd er niet eens aan gedacht om een verwijzing naar lijfstraffen *expressis verbis* op te nemen.

4. Het CRK daarentegen pleitte van in den beginne in zijn *concluding observations* voor een verbod op lijfstraffen. Door de toenemende “quasi-interdependentie” van de verschillende VN-comités komen bovendien de aanbevelingen over lijfstraffen in landenrapporten en *General Comments* terug in meerdere contexten. De comités houden steeds meer rekening met elkaars werk en bouwen daarop verder, in de mate van het mogelijke. Dit kan enkel toegejuicht worden vermits het de coherentie van de behandeling van deze kwestie op internationaal niveau ten goede komt, duidelijkheid creëert betreffende datgene wat er van de nationale overheden verwacht wordt en ten slotte de druk op deze overheden vanwege de internationale gemeenschap constant houdt.

Het CRK heeft, zoals eerder aangehaald, uiteindelijk in 2006 een *General Comment: The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment* opgesteld die als leidraad moet dienen.

GENERAL COMMENT N° 8 (2006)

5. We hebben reeds eerder verwezen naar de definitie van lijfstraffen in de inleidende bemerkingsen. Daarnaast is het nuttig dieper in te gaan op het bredere conceptuele kader dat het CRK hanteert, evenals op de visie van het CRK betreffende de noodzakelijke maatregelen ter uitbanning van lijfstraffen.

6. In de eerste plaats moeten “geweldpleging” en “discipline” van elkaar onderscheiden worden. Het CRK verwerpt geenszins het concept van discipline als onderdeel van de opvoeding, waartoe eveneens fysieke handelingen jegens het kind kunnen behoren, maar “*the minimum necessary use of force for the shortest necessary period of time must always apply*”⁴. Zo niet spreken we van lijfstraffen. Die term komt zoals eerder vermeld niet als dusdanig voor in het VN-Kinderrechtenverdrag, maar het verdrag moet als een levend instrument beschouwd worden. Het CRK zoekt daarom in de artikelen 19, 28 § 2 en 37 specifieke aanknopingspunten om de evolutieve interpretatie van het verdrag te onderbouwen⁵. De uitbanning van lijfstraffen kan uiteraard als onderliggend principe van het verdrag zelf worden beschouwd en vindt transversaal uitwerking in meerdere artikelen die een brede waaier aan situaties weerspiegelen (economische exploitatie, familiehereniging, ouderlijk gezag, enz.). Het CRK verwerpt ook mogelijke religieuze rechtvaardigingen voor de toevlucht tot lijfstraffen. Het respect voor de waardigheid van kinderen primeert hier duidelijk op de vrijheid van religie en geloofsovertuiging.

7. Een rode draad doorheen de benadering van deze problematiek door de internationale gemeenschap is de legalistische visie over de methodologie tot uitbanning van lijfstraffen. De klemtoon ligt primordiaal op het voorzien van wettelijke bepalingen die uitdrukkelijk lijfstraffen verbieden. Het volstaat, volgens het CRK, niet om eventuele machtigingen tot het toedienen van lijfstraffen te schrappen of te herroepen. Zelfs indien de wetgever zich nooit heeft uitgesproken over deze materie, dan nog gaat het CRK ervan uit dat vrij algemeen de traditie in lidstaten een oogje toeknijpt of het gebruik van lijfstraffen zelfs impliciet goedkeurt. Wat dus beoogt wordt in het algemeen is een mentaliteitswijziging. De bouwstenen daarvoor zijn wettelijke bepalingen die *expressis verbis* een verbod op lijfstraffen voorschrijven, en dit in alle relevante rechtstakken (familierecht, zorgwetgeving, onderwijsreglementering, enz.).

Het CRK benadrukt dat het geenszins de bedoeling is om een heksenjacht te openen op ouders. Het inleiden van strafvervolgingen tegen de ouders of het onttrek-

4. *Ibid.*, § 15.

5. Art. 19 betreft de bescherming van kinderen tegen geweldpleging; art. 28 § 2 heeft het andere andere over discipline op school; art. 37 beschermt kinderen tegen alle vormen van foltering en vernederende behandeling.

ken van het ouderlijk gezag moet steeds ten dienste staan van het belang van het kind, de geviseerde daad moet dan ook een zekere graad van ernst bereiken, en het kind zelf moet indien mogelijk gehoord worden. Het CRK verwijst naar het *de minimis*-principe⁶. Het CRK is minder terughoudend ten aanzien van vervolgingen tegen verzorgers buiten het kader van het ouderlijk gezag.

8. Een tweede methodologisch luik betreft de vormingen en bewustwordingscampagnes die door het CRK en het VN-Kinderrechtenverdrag worden opgelegd inzake de bescherming van de rechten van het kind. Ouders, verzorgers en onderwijzers moeten worden gewezen op de nood aan een geweldvrije opvoeding en begeleiding van het kind.

VN-STUDIE IN OPDRACHT VAN DE SECRETARIS-GENERAAL (2006)

9. Vermeldenswaardig is de studie die in opdracht van voormalig secretaris-generaal Kofi Annan werd toevertrouwd aan onafhankelijk expert professor Paulo Sergio Pinheiro. In oktober 2006 stelde professor Pinheiro zijn rapport voor aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties⁷. Zijn rapport volgt de grote lijnen van de principes en de aanbevelingen van het *General Comment n° 8* (2006) maar is toegespitst op vijf specifieke domeinen (geweld in het gezin, geweld op school, geweld in instellingen, geweld in de werksituatie en geweld in de maatschappij). Het rapport hanteert het motto "geweld tegen kinderen is nooit te rechtvaardigen, geweld tegen kinderen is altijd te voorkomen". Niet onbelangrijk is dat het rapport oproept tot een mondiale uitbanning van lijfstraffen tegen 2009.

2.2. DE RAAD VAN EUROPA

10. De Verenigde Naties mogen dan al hun mondiale gewicht achter de uitbanning van lijfstraffen gegoooid hebben, de Raad van Europa slaagt er veel meer in om een directe impact te hebben op het nationale niveau en dit omwille van een collectiviteit aan organen die zich achter deze doelstelling heeft geschaard. Zoals verder zal worden agetoond, is dit alvast het geval voor de "Belgische casus".

HET EUROPEES COMITÉ INZAKE SOCIALE RECHTEN

11. Het Europees Comité inzake Sociale Rechten (hierna "het Europees Comité") ziet toe op de naleving van de bepalingen van het Europees Sociaal Handvest door de lidstaten van de Raad van Europa. Een proto-

col van 1998 bepaalt dat collectieve klachten voor het Europees Comité kunnen worden ingeleid door daartoe geaccrediteerde niet-gouvernementele organisaties. Het Europees Comité neemt na een onderzoek van de klacht een beslissing aan. Die beslissing wordt vervolgens in een resolutie (bij niet-schending) of een aanbeveling (bij schending) van het Comité van Ministers gegoten. In een aanbeveling kan het Comité van Ministers aan de geviseerde lidstaat vragen om bepaalde maatregelen te nemen betreffende de vastgestelde schending van het Europees Sociaal Handvest.

Het systeem van de collectieve klachten biedt geen bindende rechtspraak maar wordt via de aanbevelingen van het Comité van Ministers wel van enige politieke draagkracht voorzien en heeft in de "Belgische casus" zeker het nodige gewicht gehad. Een regelmatige opvolging, ondersteund door het Secretariaat van de Raad van Europa, zorgt dat deze problematiek op de internationale politieke agenda aanwezig blijft.

12. Verschillende collectieve klachten werden reeds ingeleid voor het Europees Comité betreffende de problematiek van de lijfstraffen⁸. In 2003 bracht de *World Organisation against Torture* (hierna "de OMCT") een collectieve klacht tegen Italië, België, Ierland, Portugal en Griekenland. Enkel ten aanzien van Italië en Portugal was het Europees Comité van oordeel dat er geen sprake was van een schending van het Europees Sociaal Handvest. De OMCT liet het daar echter niet bij en introduceerde in 2006 opnieuw een collectieve klacht, enkel tegen Portugal. Het Hooggerechtshof had immers in een arrest het gebruik van lijfstraffen toegestaan, en daarmee eerdere beslissingen teruggedraaid. Ditmaal werd door het Europees Comité dan ook wel een schending vastgesteld. Portugal heeft sindsdien de nodige wetgevende aanpassingen doorgevoerd.

De quasi-rechtspraak van het Europees Comité is duidelijk inzake lijfstraffen. Artikel 17 van het Europees Sociaal Handvest veronderstelt een afschaffing van alle vormen van vernederende behandelingen en bestraffingen van kinderen, waaronder lijfstraffen. De wettelijke bepalingen die dit verbod voorschrijven, dienen bindend te zijn en voldoende duidelijk geformuleerd om aan de nationale rechters niet de kans te laten om ze niet te kunnen toepassen. Ten slotte dienen de nodige bevoegde instellingen en diensten belast te worden met de bescherming tegen en het voorkomen van het gebruik van lijfstraffen tegen kinderen.

13. Het Europees Comité heeft zich overigens niet enkel in het kader van collectieve klachten uitgesproken

6. *General Comment n° 8* (2006), *ibid.*, § 40.

7. United Nations Secretary-General (2006), *Report of the independent expert for the United Nations Study on Violence against Children, Promotion and protection of the rights of children*, United Nations General Assembly, Sixty-first session, VN Doc. A/61/299; zie ook www.violencestudy.org.

8. Informatie over het Europees Comité, het Europees Sociaal Handvest en de verschillende collectieve klachten kan worden teruggevonden op www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/.

tegen lijfstraffen. Lidstaten hebben de verplichting om te rapporteren aan het Europees Comité om aan te tonen in welke mate zij hun engagementen conform het Europees Sociaal Handvest naleven en toepassen. Opmerkingen vanwege het Europees Comité kunnen leiden tot aanbevelingen van het Comité van Ministers. In meerdere landenrapporten heeft het Europees Comité gewezen op het belang van de problematiek van de lijfstraffen. In een algemene overweging van 2001 stelt het Europees Comité: “...*article 17 requires a prohibition in legislation against any form of violence against children, whether at school, in other institutions, in their home or elsewhere. It furthermore considers that any other form of degrading punishment or treatment of children must be prohibited in legislation and combined with adequate sanctions in penal or civil law.*”⁹ Het Europees Comité wijst dus op een dubbele drempel: beschikken over duidelijke wetgeving enerzijds en beschikken over een straf- en burgerrechtelijk arsenaal aan sancties anderzijds.

HET EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

14. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna “het EHRM”) en de vroegere Europese Commissie voor de Rechten van de Mens hebben zich in verschillende arresten uitgesproken over deze kwestie. Het hoeft niet te verbazen dat het overgrote deel van deze rechtspraak gericht is tegen het Verenigd Koninkrijk, voornamelijk ten aanzien van geweld binnen onderwijsinstellingen (gelet op hun lange traditie van de “*whipping boy*”). Het Verenigd Koninkrijk heeft steeds een streng gedoogbeleid ten aanzien van lijfstraffen gehanteerd en behoort ook vandaag nog tot één van de slechtste Europese leerlingen.

15. De rechtspraak van het EHRM toont echter aan dat er geen absoluut verbod op fysieke of psychische geweldpleging bestaat, ook niet ten aanzien van kinderen. Dit komt niet geheel overeen met de indruk die het CRK geeft in zijn *General Comment n° 8* (2006) aan de hand van zijn definitie van lijfstraffen. Nochtans aanvaardt ook het CRK in diezelfde *General Comment* dat met opvoeding discipline gepaard gaat en een zekere graad van fysieke handelingen jegens kinderen toegelaten is. Ook het EHRM meent dat een bepaalde drempel dient overschreden te worden om te kunnen spreken van een vernederende behandeling of bestraffing, en dus een schending van artikel 3 EVRM.

Volgende zaken kunnen als toonaangevend worden beschouwd:

a) *Tyrer t. Verenigd Koninkrijk* (1978)

16. Verzoeker was als tiener (15 j.) in 1972 veroordeeld

door de lokale jeugdrechtbank tot drie stokslagen op het blote achterwerk. Het EHRM beslist dat in casu de gerechtelijk opgelegde lijfstraf een vernederende behandeling uitmaakt in de zin van artikel 3 EVRM, rekening houdend met de termijn van drie weken tussen de veroordeling en de uitvoering en met het vernederend karakter van de straf (namelijk stokslagen toegebracht door politieagenten op het blote achterwerk).

b) *Campbell & Cosans t. Verenigd Koninkrijk* (1982)

17. Het feit, daarentegen, dat er een risico bestaat op het moeten ondergaan van lijfstraffen (in een school) betekent op zich nog niet dat er een schending is van artikel 3 EVRM. In casu had een moeder haar zoon ingeschreven in een school die gereputeerd was voor haar strenge discipline. De moeder was er zich echter niet van bewust dat dit ook het gebruik van lijfstraffen inhield. Het EHRM stelt vast dat in Schotland fysieke lijfstraffen een traditie uitmaken in onderwijsinstellingen. Het is, volgens het EHRM, echter niet bewezen dat leerlingen door het loutere feit dat zij het risico lopen op een lijfstraf daarmee een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM zouden ondergaan. Het EHRM oordeelt daarentegen tot een schending van artikel 2 protocol 1 EVRM in de zin dat de filosofische overtuiging van de ouders niet werd gerespecteerd.

c) *Y. t. Verenigd Koninkrijk* (1992)

18. Verzoeker kreeg als vijftienjarige 4 stokslagen door de directeur van zijn school. De lokale jeugdrechtbank had geoordeeld dat de ouders een delegatie van hun ouderlijk gezag aan de school hadden aanvaard en dat de blauwe plekken in casu niet abnormaal of excessief waren als disciplinaire straf. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens oordeelt dat er een schending van de artikelen 3 en 13 EVRM heeft plaatsgevonden maar schraapt vervolgens de zaak van de rol wegens minnelijke schikking.

d) *Costello-Roberts t. Verenigd Koninkrijk* (1993)

19. Verzoeker werd als zevenjarige enkele keren met een gymshoel geslagen op het achterwerk door de directeur van zijn privéschool. Het EHRM noteert in de eerste plaats dat er geen verschil bestaat tussen privé- en publieke scholen wanneer het komt op het toepassen van discipline. In casu werd echter de minimumdrempel niet bereikt, ondanks het automatische karakter van de straf en het feit dat zij pas na drie dagen werd toegepast. Interessant is dat het EHRM meent dat artikel 8 EVRM een bredere bescherming kan bieden dan artikel 3 EVRM voor wat disciplinaire maatregelen betreft. In casu werd de drempel echter niet bereikt om te kunnen

9. Council of Europe: European Committee of Social Rights, General Observation regarding Articles 7 (paragraph 10) and 17, *Conclusions XV-2, Vol. 1, General Introduction*, 26.

spreken van een inmenging in het privéleven en is er dus geen aantasting van de fysieke of morele integriteit.

e) *A. t. Verenigd Koninkrijk (1998)*

20. Deze zaak betreft het toepassen van lijfstraffen binnen het gezin. Verzoeker werd als negenjarige meerdere malen zeer hard geslagen door zijn stiefvader. Het EHRM is van oordeel dat in casu wel degelijk de drempel van artikel 3 EVRM werd bereikt. Het Verenigd Koninkrijk biedt volgens het EHRM onvoldoende wettelijke bescherming voor kinderen tegen vernederende behandelingen of bestraffingen. In strafprocedures voor het gebruik van geweld tegen kinderen moet de jury overtuigd worden dat er geen sprake kan zijn van een legitieme en redelijke straf (*reasonable punishment*). In burgerlijke procedures moet de verdediger bewijzen dat de straf redelijk was. In casu werd de schoonvader door de jury niet schuldig geacht van aantasting van de fysieke integriteit. Het EHRM meent dat er wel degelijk sprake is van een schending van artikel 3 EVRM.

21. Schendingen van het EVRM worden steeds opgevolgd door het Comité van Ministers. De staat in kwestie wordt gevraagd om individuele (ten aanzien van de verzoeker) en eventueel algemene (wetswijzigingen, verspreiding van het arrest, ...) maatregelen te treffen om de schending in de mate van het mogelijke ongedaan te maken en naar de toekomst toe te voorkomen. Vermeldenswaardig is dat de zaak *A. t. Verenigd Koninkrijk* pas vorig jaar door het Comité van Ministers werd afgesloten. Het Verenigd Koninkrijk blijft immers, in zekere mate, vasthouden aan zijn concept van "reasonable punishment". In 2004 werd nog door het Hogerhuis een wet aangenomen waarin kinderen niet hard maar wel zacht mogen worden geslagen. Daarmee wees het Britse Hogerhuis een eerder wetsvoorstel af dat wel een algemeen verbod op het slaan van kinderen wou invoeren.

DE PARLEMENTAIRE VERGADERING EN HET COMITÉ VAN MINISTERS

22. Ook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft zich aan de hand van aanbeveling 1666(2004) uitgesproken over deze materie¹⁰. De Parlementaire Vergadering stelt vast dat alle lidstaten van de Raad van Europa formeel het gebruik van lijfstraffen in onderwijsinstellingen hebben afgeschaft maar dat dit niet het geval is voor zorginstellingen. Een dergelijk verbod, als het al bestaat, wordt overigens niet systematisch en overal gerespecteerd.

23. De Parlementaire Vergadering roept daarom het Comité van Ministers op om inspiratie te vinden in de, eerder, succesvolle campagne van de Raad van Europa voor de afschaffing van de doodstraf. Eenzelfde campagne en strategie, met inbegrip van technische assistentie, dient op poten te worden gezet om een lijfstrafvrije zone voor kinderen te creëren.

24. Meer specifiek verzoekt de Parlementaire Vergadering het Comité van Ministers om volgende aanbevelingen te richten tot de lidstaten:

- 1) het aannemen van wetgeving ter afschaffing van lijfstraffen, voornamelijk inzake geweld binnen het gezin;
- 2) toezien op de efficiëntie van de toepassing van het verbod;
- 3) ervoor zorgen dat de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de conclusies van het Europees Comité volkomen worden toegepast.

25. Het Comité van Ministers formuleerde op 20 april 2005 een antwoord op deze aanbeveling¹¹. Daarin kondigt het een transversaal driejarig actieprogramma aan, "Kinderen en geweld", met drie objectieven:

- a) het bieden van assistentie aan lidstaten om internationale standaarden op nationaal en lokaal niveau te helpen toepassen;
- b) tegen 2007 een allesomvattend en coherent geheel van instrumenten en methodologische richtlijnen opstellen;
- c) het bevorderen van de zichtbaarheid en de impact van het werk van de Raad van Europa in dit domein.

DE COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN

26. Sinds Thomas Hammarberg zijn positie als Commissaris voor de Mensenrechten heeft opgenomen, *i.e.* op 1 april 2006, heeft hij zich in het bijzonder ingezet voor de afschaffing van lijfstraffen. Meer nog, dit is één van zijn stokpaardjes geworden. Met een *Issue Paper* heeft hij zich reeds in 2006 meteen het onderwerp toegeëigend. Begin 2008 werd deze *Issue Paper* geactualiseerd, wat aangeeft dat de aandacht van de Commissaris voor de Mensenrechten voor deze kwestie allerm minst verzwakt is¹².

De Commissaris voor de Mensenrechten zet zich hierbij af van het concept van de "reasonable chastisement" en de "lawful correction" en stelt dat dergelijke concepten hun oorsprong vinden in de perceptie dat kinderen de eigendom van hun ouders zijn. Sterker nog, dit kan

10. Aanbev. Parlementaire Vergadering 1666(2004), *Europe-wide ban on corporal punishment of children*, aangenomen door de Parlementaire Vergadering op 24 juni 2004.

11. *Europe-wide ban on corporal punishment of children*. Reply adopted by the Committee of Ministers to Parliamentary Assembly Recommendation 1666(2004), 20 april 2005, CM/AS(2005)Rec 1666 final.

12. *The Right not to be hit, also a children's right*, Issue Paper by Thomas HAMMARBERG, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 6 juni 2006, CommDH/IssuePaper(2006)1REV.

worden gelijkgesteld met vroegere vormen van gedogen van geweld tegen slaven of vrouwen. Dominantie en het recht van de sterkste worden gehandhaafd door vernedering en geweld.

Thomas Hammarberg schaaft zich achter de oproep voor verbodsbepalingen *expressis verbis* in de wetgeving van de lidstaten. Hij voegt daaraan toe dat “*any national strategy for elimination of corporal punishment has to include a combination of short-term measures including legal reform to prohibit clearly all forms of corporal punishment and longer-term measures to influence social attitudes and promote positive alternative methods of relating and communicating*”. Hij promoot dan ook een gezonde mix van wetgevende, vormings- en informatie-initiatieven.

2.3. RECHTSVERGELIJKEND

27. Het volstaat hier kort de stand van zaken te vermelden bij onze Europese bureaus. In de volgende staten worden kinderen wettelijk beschermd tegen alle vormen van lijfstraffen: Spanje (2007), Portugal (2007), Nederland (2007), Griekenland (2006), Hongarije (2005), Roemenië (2004), Oekraïne (2004), IJsland (2003), Duitsland (2000), Bulgarije (2000), Kroatië (1999), Letland (1998), Denemarken (1997), Italië (1996), Cyprus (1994), Oostenrijk (1989), Noorwegen (1987), Finland (1983), Zweden (1979).

Andere landen hebben zich dan weer geëngageerd om binnenkort een verbod in te voeren. Het betreft Estland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Tsjecho, Slowakije en Slovenië.

28. Uitgaande van de vaststellingen van het Europees Comité inzake Sociale Rechten kunnen we, met betrekking tot de verschillende oplossingen die in bovenvermelde handvestconforme landen werden toegepast, tot volgende conclusies komen:

- 1) De ideale aanpak is een verbod zowel in het burgerlijk recht als in het strafrecht (IJsland).
- 2) Een uitdrukkelijk verbod enkel in het burgerlijk recht kan volstaan, voor zover er een boomerangeffect is op strafrechtelijk niveau (Denemarken, Oostenrijk, Noorwegen, Finland, Zweden en Kroatië).
- 3) Een uitdrukkelijk verbod enkel in het strafrecht volstaat (Letland).

3. BELGIË VERSUS LIJFSTRAFFEN

3.1. HET HUIDIG WETTELIJK INSTRUMENTARIUM

29. België beschikt niet over een *expressis verbis* wettelijk verbod op lijfstraffen. Impliciet vloeit dit verbod echter voort uit een scala aan (grond)wettelijke bepalingen:

- ♦ Artikel 22*bis* G.W. bepaalt dat elk kind recht heeft op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit. Op 22 december 2008 werd dit artikel uitgebreid om enkele bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag eraan toe te voegen, waaronder het recht van kinderen op maatregelen en diensten die hun ontwikkeling bevorderen¹³.
- ♦ Artikel 371 B.W. (onder Titel IX – Ouderlijk Gezag) bepaalt dat een kind en zijn ouders op elke leeftijd aan elkaar respect verschuldigd zijn.
- ♦ Volgens de artikelen 398 en volgende Sw. leveren opzettelijke slagen en verwondingen jegens minderjarigen een verzwarende omstandigheid op (art. 405*bis* Sw. e.v. in het bijzonder).
- ♦ De artikelen 417*bis* tot *quinquies* Sw. voorzien in verzwarende omstandigheden voor foltering, onmenselijke of ontorende behandeling (art. 417*ter* en *quater* Sw., in het bijzonder ten aanzien van minderjarigen).
- ♦ Artikel 425 Sw., ingevoerd bij wet van 28 november 2000, bestraft de daad die erin bestaat een minderjarige opzettelijk voedsel of verzorging te onthouden, in dusdanige mate dat zijn gezondheid in gevaar komt.

30. Daarnaast werden over de jaren heen verschillende wetsvoorstellen ter zake gelanceerd¹⁴. Deze voorstellen viseren alle voornamelijk een toevoeging in artikel 371 B.W. teneinde aan kinderen een geweldloze opvoeding, vrij van lijfstraffen, te waarborgen. Deze wetsvoorstellen hebben tot op heden echter niet geleid tot een effectieve wetswijziging.

3.2. COLLECTIEVE KLACHT NR. 21/2003

31. België heeft in 2003 het protocol inzake de collectieve klachtenprocedure bekrachtigd. Dit heeft de OMCT dan ook toegelaten om onmiddellijk een klacht in te dienen wegens schending van artikel 17 van het Europees Sociaal Handvest¹⁵.

32. De OMCT werpt in haar klacht op dat de Belgische

13. Wet 22 december 2008 tot wijziging van de Grondwet, B.S. 29 december 2008.

14. Meest recent: wetsvoorstel 16 januari 2007 (overgenomen door mevrouw Magda Raemaekers) tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek tot invoering van een verbod op geweld tussen kinderen en ouders, DOC51 2673/002; wetsvoorstel (ingediend door de heer Christian Brotcorne) 14 juli 2008 tot wijziging van artikel 371 van het Burgerlijk Wetboek teneinde daarin het recht op een geweldloze opvoeding op te nemen alsmede het verbod op het plegen van psychisch of fysiek geweld tegen kinderen, DOC52 1376/001.

15. Art. 17 Europees Sociaal Handvest luidt: “Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht van moeders en kinderen op sociale en economische bescherming te waarborgen, treffen de overeenkomstsluitende partijen alle nuttige en noodzakelijke maatregelen te dien einde, met inbegrip van de oprichting of instandhouding van passende instellingen of diensten.”

wetgeving ontoereikend is om een effectieve bescherming tegen lijfstraffen te kunnen bieden aan kinderen. Noch hebben de hierboven vermelde grondwettelijke, burgerrechtelijke en strafrechtelijke bepalingen betrekking op lijfstraffen, noch worden ze geïnterpreteerd als een verbod inhoudend voor ouders en andere personen betreffende deze praktijk. Het artikel 22bis G.W. werd in de nasleep van het "Dutroux-tijdperk" ingevoerd en heeft daarom betrekking op seksueel misbruik en extreme vormen van geweld eerder dan op sociaal aanvaarde vormen van geweld. Wetgevende initiatieven om een verbod in te voeren, zijn mislukt en ook de bewustvormingscampagnes zijn ondoeltreffend gebleken, zo meent de OMCT.

33. Het Europees Comité wijst er in zijn conclusies in de eerste plaats op dat er zich geen probleem stelt ten aanzien van een verbod op lijfstraffen in gevangenissen en onderwijsinstellingen. De klacht betreft enkel een gebrek aan een verbod ten aanzien van ouders en andere personen (wat dit laatste betreft bijvoorbeeld in het kader van zorgverlening), met inbegrip van het toedienen van lijfstraffen wegens pedagogische doeleinden. Ten aanzien van deze doelgroep bestaat er volgens het Europees Comité inderdaad geen uitdrukkelijk verbod.

34. De argumenten van het Europees Comité met betrekking tot de bovenvermelde relevante Belgische wetgeving kunnen als volgt worden samengevat:

- ♦ artikel 22bis G.W.: biedt onvoldoende bescherming omwille van de beperkte bewoordingen van het artikel (dat niet art. 17 Europees Sociaal Handvest in zijn geheel omvat) alsook het type van controle dat erop kan worden uitgeoefend;
- ♦ de relevante bepalingen van het Strafwetboek: zelfs het feit dat geweld tegen kinderen een verzwarende omstandigheid uitmaakt, volstaat niet om een voldoende wettelijke bescherming te bieden;
- ♦ de relevante bepalingen van het Burgerlijk Wetboek: het in 1995 ingevoerde concept van wederzijds respect tussen ouders en kinderen mag dan al conform artikel 17 Europees Sociaal Handvest zijn, het is onvoldoende precies geformuleerd om te kunnen spreken van een verbod op lijfstraffen voor pedagogische doeleinden;
- ♦ bovendien is er *geen rechtspraak* voorhanden die aantoonst dat deze bepalingen geïnterpreteerd zouden worden als een verbod op lijfstraffen.

35. Het Europees Comité concludeert daarom in december 2004 tot een schending van artikel 17 Europees Sociaal Handvest¹⁶. Het Comité van Ministers heeft deze beslissing verankerd in een resolutie van

8 juni 2005, zonder evenwel aanbevelingen te richten tot België¹⁷. Het Comité van Ministers heeft zich tevredengesteld met de positie die de Belgische delegatie tijdens de voorbereidende vergadering van 20 april 2005 met de permanente vertegenwoordigers mondeling heeft toegelicht.

36. Ook al heeft de beslissing van het Europees Comité geen dwingende waarde en achtte het Comité van Ministers het niet nodig specifieke aanbevelingen te richten aan de Belgische overheid, dan nog kan worden gesteld dat deze beslissing sinds 2004 als ankerpunt heeft gediend voor de initiatieven vanuit verscheidene hoeken ten aanzien van België. Het Europees Comité heeft deze beslissing in zijn landenrapport ten aanzien van België van juni 2007, bij gebreke van handvestconforme ontwikkelingen, ook bevestigd.

3.3. DE AANBEVELINGEN VAN DE COMITÉS VAN DE VERENIGDE NATIES

37. Verschillende comités van de Verenigde Naties hebben zich reeds uitgesproken over deze materie, hetzij meer algemeen ter verduidelijking van de bepalingen van hun respectievelijke basisverdragen, hetzij specifiek in het kader van de landenrapporten ten aanzien van België.

38. Zo wijst het CRK, dat toeziet op de naleving van het VN-Kinderrechtenverdrag, reeds vanaf 1993 op de noodzaak van een algemeen verbod op lijfstraffen. Het Comité moedigde in zijn rapport van 1995 België aan om een wetshervorming ter zake door te voeren. Vervolgens, in 2002, heeft het Comité België uitdrukkelijk aanbevolen om maatregelen te treffen tot het invoeren van een verbod op lijfstraffen binnen het gezin, in onderwijs- en andere instellingen. België heeft in 2008 zijn derde rapport ingediend bij het CRK en zal dit in de loop van 2009/2010 moeten gaan verdedigen.

39. Eerder werd al gewezen op *General Comment n° 20* (1992) van het Mensenrechtencomité. Ook het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten heeft België reeds op zijn verplichtingen gewezen. Naar aanleiding van de voorstelling van het derde rapport heeft dit Comité op 4 januari 2008 zijn bezorgdheid geuit over het feit dat "*corporal punishment of children within the family has not yet been included in the Criminal Code as a specific offence*"¹⁸.

40. Ten slotte heeft ook het Comité tegen Foltering recent België op de vingers getikt. In zijn aanbevelingen van 21 november 2008 stelt het Comité dat het bezorgd is omwille van "*la persistance de châtements corpo-*

16. Besl. Europees Comité inzake Sociale Rechten betreffende collectieve klacht nr. 21/2003, OMCT t. België.

17. Resol. Comité van Ministers van de Raad van Europa 8 juni 2005 (ResChS(2005)10).

18. *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Third periodic report of Belgium, VN Doc. E/C.12/BEL/CO/3.

rels administrés à des enfants au sein de la famille et de l'absence d'interdiction légale de cette pratique"¹⁹. Ook het Comité voor de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen heeft gelijkaardige opmerkingen gemaakt betreffende geweld ten aanzien van vrouwen, zonder evenwel de term lijfstraffen te hanteren²⁰.

3.4. DE DRUK VANWEGE DE COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN

41. De inzet van Thomas Hammarberg beperkt zich niet tot het theoretische of conceptuele. Evenmin benadert hij de problematiek uitsluitend vanuit een collectief of Europees perspectief. Hij zet zijn gewicht in en gaat rechtstreeks de dialoog aan met individuele lidstaten.

In september 2007 richtte de commissaris een brief aan de lidstaten waarvan de wetgeving nog steeds niet conform was. Ook toenmalig eerste minister Guy Verhofstadt werd aangeschreven. In die brief pleit de commissaris opnieuw voor een verbod *expressis verbis* in de Belgische wetgeving. De commissaris benadrukt dat België positieve ontwikkelingen ter zake heeft gekend maar alsnog tekortschiet in de onmiddellijke plicht voor alle lidstaten van de Raad van Europa om een uitdrukkelijk verbod in te voeren.

In december 2008 bracht Thomas Hammarberg een bezoek aan België. Het was het allereerste bezoek van de Commissaris voor de Mensenrechten sinds de functie in 1999 werd gecreëerd. Conclusies van het bezoek zijn ten tijde van dit schrijven nog niet voorhanden, maar op de afsluitende persconferentie bevestigde de commissaris in de lijn van de verwachtingen. Het onderwerp van de lijfstraffen was aan bod gekomen in zijn contacten met de Belgische instanties en zou figuren in zijn aanbevelingen.

3.5. ANTWOORD VANWEGE DE BELEIDSMAKERS

42. Noch de veroordeling door het Europees Comité inzake Sociale Rechten, noch de constante internationale druk vanuit verschillende hoeken of de eerder vermelde parlementaire initiatieven op nationaal niveau hebben de Belgische beleidsmakers ertoe gebracht om wetgeving aan te nemen die een verbod *expressis verbis* invoert.

43. Dit wil niet zeggen dat het thema al die jaren niet de nodige aandacht zou hebben gekregen. Het ontbrak echter aan een eensgezinde en duidelijke visie over een passend antwoord op de vastgestelde tekortkomingen. Zoals werd geargumenteerd voor het Europees Comité

inzake Sociale Rechten en voor de verschillende VN-comités, beschouwt België zijn wetgeving als toereikend. Een verdere verduidelijking in het Strafwetboek wordt als overbodig beschouwd. Een specifieke bepaling ter zake in het Burgerlijk Wetboek, onder het hoofdstuk betreffende het ouderlijk gezag, wordt beschouwd als inefficiënt. Immers, dit zou het verbod beperken tot het gezin *sensu stricto*, hetgeen niet opportuun lijkt gelet op de huidige diversiteit van de samenlevingsvormen.

44. Uiteindelijk heeft voormalig minister van Justitie Jo Vandeurzen eind 2008, en zoals aangekondigd tijdens de verdediging te Genève van het CAT-rapport in november 2008, alsnog een initiatief genomen ten einde de internationale kritiek tegemoet te komen. Enerzijds richtte de minister van Justitie een omzendbrief tot het College van procureurs-generaal. Daarin werd de definitie van lijfstraffen, zoals geïnterpreteerd door het CRK, opgenomen en wijst de minister erop dat lijfstraffen kunnen worden vervolgd en bestraft op grond van de artikelen 398 en volgende en artikel 417 *quinquies* Sw. Anderzijds richtte de minister een brief aan de minister-presidenten van de drie gemeenschappen. Daarin brengt hij de problematiek van de lijfstraffen onder hun aandacht en maakt hij melding van de omzendbrief aan het College van procureurs-generaal. Op burgerrechtelijk vlak verduidelijkt de minister van Justitie dat het naar zijn mening, op grond van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en meer bepaald inzake het gezinsbeleid en de jeugdbescherming, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort om ten aanzien van deze problematiek wetgevend op te treden.

4. SLOTBEMERKINGEN

45. In de toepassing van de universaliteit van de mensenrechten en de menselijke waardigheid schuilt een ongelijke en selectieve houding. Zo blijkt eens te meer uit de massale, voornamelijk internationale, mobilisering ter bevordering van een afkeuring van lijfstraffen ten aanzien van kinderen. De internationale gemeenschap kiest zorgvuldig haar aandachtsthema's en in die selectieve houding schuilen tegelijk een kracht en een zwakte. Enerzijds laat het toe om de bestaande mensenrechtenbeschermende en -bevorderende principes verder uit te diepen tot een efficiënt en werkbaar instrument. *Corporal punishment* is een tastbaar fenomeen, duidelijk omlind en raakt een gevoelige snaar. De kansen om de doelstellingen te verwezenlijken, zijn daarom vrij reëel. Bovendien kan het leiden tot een positief *spillover effect* naar andere verwerpelijke maatschappelijke fenomenen. Anderzijds bestaat het gevaar dat men in

19. *Observations finales du Comité contre la torture, Deuxième rapport périodique de la Belgique*, VN Doc. CAT/C/BEL/CO/2.

20. *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Fifth and sixth periodic reports of Belgium*, VN Doc. CEDAW/C/BEL/CO/6.

de selectieve houding een te bekrompen horizont voor ogen heeft en daarom voorbijgaat aan de complexiteit van de problematiek. Vertrekkende vanuit een bijna-gelijkschakeling van de rechten van het kind met de rechten van de volwassene en tegelijk van de blijvende kwetsbaarheid van het kind is de problematiek van de lijfstraffen zich gaan enten op deze specifieke doelgroep. Daarmee verliest men uit het oog dat deze praktijk zich evengoed voordoet ten aanzien van andere, even kwetsbare, groepen zoals personen met een handicap of bejaarden, en, afhankelijk van (religieuze) tradities, eveneens vrouwen. Ten aanzien van deze laatste doelgroep bestaan reeds meerdere initiatieven ter afstraffing van geweld. Het zou opportuun zijn om gebruik te maken van de recente aandacht voor personen met een handicap, via "hun" VN-Verdrag van 13 december 2006, alsook van de actuele problematiek van de vergrijzing om ook deze doelgroepen in de

stroom van het succes van de huidige campagne tegen lijfstraffen te betrekken.

46. Sommige lidstaten zijn echter hardhorig en zetten hun tradities voort tegen de internationale stroming in. De problematiek van de lijfstraffen, op Europees niveau althans, toont aan hoe moeilijk het kan zijn om maatschappelijke tradities om te plooiën en een mentaliteitswijziging teweeg te brengen. Ongetwijfeld wordt de campagne voor een verbod op lijfstraffen door de politieke klasse als een voorbeeld van een hoger ideaal beschouwd terwijl er geen volkse stem om schreeuwt. Ook België worstelt hiermee zoals blijkt uit het late antwoord van de beleidsmakers. Een antwoord dat wellicht ook als ontoereikend zal worden beschouwd. De internationale instanties gaan immers voor niets minder dan een wettelijk verbod, *expressis verbis*.