

NGO's, het Kinderrechtenverdrag en het VN Comité

Jaap E. Doek

## 1. Inleiding

In 1992 was het bepaald geen vanzelfsprekende zaak dat non-gouvernementele organisaties (NGO's) een rol spelen in het toezicht houdende werk van mensenrechten comités. De verklaring is vrij simpel: zij ontbreken geheel in de artikelen van mensenrechtenverdragen die betrekking hebben op de toezicht houdende taak van deze comités. Het accent ligt in deze artikelen op de rapportageverplichting van de verdragstaten en (uiteeraard) op de rol van het comité (1)

Het Kinderrechtenverdrag was het eerste dat in deze "no-NGO's cultuur" belangrijke veranderingen bracht. Dit gebeurde op een bij bedoelde cultuur passende omfloerste manier in artikel 45 onder a NRK: "Het Comité kan de gespecialiseerde organisaties, het kinderfonds van de Verenigde Naties en *andere bevoegde instellingen die zij passend acht* (cursief J.E.D.) uitnodigen deskundig advies te geven over de toepassing van het Verdrag (...etc.)"

Tijdens het opstellen van het Verdrag heeft dit voorschrift tot de nodige discussie aanleiding gegeven omdat het niet in andere mensenrechtenverdragen voorkomt (zie nt 1). Maar die discussie maakt duidelijk dat onder "bevoegde instellingen" tenminste NGO's zouden moeten vallen en dat de gekozen bewoording ruimte biedt voor andere instellingen.

Het Kinderrechtencomité heeft derhalve vanaf het begin van zijn werkzaamheden - en in de geest van de bedoeling van genoemd voorschrift - een toezicht houdende praktijk ontwikkeld waarin de NGO's niet alleen een actieve inbreng kunnen hebben maar daartoe ook worden uitgenodigd. Anno 2007 is de inbreng van NGO's in het toezicht houdende werk van alle mensenrechtencomités een volledig geaccepteerde praktijk. Het voert te ver op deze ontwikkeling sinds 1992 nader in te gaan (2) Ik zal in dit beperkte bestek enige opmerkingen maken over de rol van de NGO's in het toezicht op de naleving van het Internationale Kinderrechtenverdrag (IVRK) Ik ga er vanuit dat de lezer(es) redelijk geïnformeerd is over allerlei praktische en procedurele aspecten (inclusief de rol van de NGO-groep voor het IVRK in Genève) van de inbreng van de NGO's in het werk van het VN Comité voor de rechten van het kind.

Ter wille van de overzichtelijkheid zal ik een onderscheid maken tussen de inbreng in de rapportage en de overige inbreng van NGO's.

## 2. Inbreng NGO's in het rapportageproces

Het VN Comité geeft Verdragstaten regelmatig de aanbeveling om NGO's actief te betrekken bij de voorbereiding van het rapport dat over de toepassing van het IVRK moet worden uitgebracht aan het VN Comité. Er is bij mijn weten geen systematisch onderzoek gedaan naar de uitvoering van deze aanbevelingen. Wel kan op grond van de informatie van de NGO's zelf worden vastgesteld:

- dat er landen zijn waarin de NGO's in het geheel niet bij de voorbereiding van het rapport aan het Comité worden betrokken terwijl het soms zelfs voorkomt dat NGO's geen kopie van het rapport van de regering ontvangen ondanks verzoek

daartoe (argument o.a.: het is vertrouwelijk, in elk geval tot na de behandeling door het Comité);

- dat er landen zijn waarin de NGO betrokkenheid beperkt blijft tot een verzoek commentaar te leveren op de (voorlopige) eindtekst van het rapport;
- dat er landen zijn waarin NGO's nauw en intensief worden betrokken bij de opstelling van het rapport, bijvoorbeeld via het lidmaatschap van een voorbereidings-/redactiegroep waarvan (ook) vertegenwoordigers van diverse ministeries deel uit maken.

De laatste praktijk lijkt het meest aantrekkelijk vanuit het perspectief van invloed van NGO's op de inhoud van het rapport hoewel moet worden opgemerkt dat de overheid het recht heeft (en gebruikt) om bepaalde NGO informatie niet in het rapport op te nemen. Het is en blijft het rapport van de Verdragstaat; zij is verantwoordelijk voor de inhoud die tevens de basis is voor de dialoog met het Comité. Maar er zit een adder(tje?) in dit mooie en groene gras van samenwerking. Deze samenwerking was soms zo intensief dat de NGO's afzagen van het indienen van een eigen rapport. In de contacten met verdragstaten en NGO's heeft het comité er regelmatig op gewezen dat de gewaardeerde inbreng van NGO's in de rapportage van de overheid als zodanig niet moet leiden tot afzien door de NGO's van de indiening van een eigen rapport. Maar het is voor het Comité niet na te gaan of en zo ja in welke mate de eigen rapportage van NGO's beïnvloed is door hun betrokkenheid bij de overheidsrapportage.

In sommige landenrapporten wordt de aard en de omvang van de betrokkenheid van NGO's bij de voorbereiding van het rapport tamelijk gedetailleerd beschreven. Daaruit wordt vaak ook duidelijk dat niet alle NGO's die actief zijn op het terrein van kinderrechten, bij die voorbereiding worden betrokken. Het is m.i. een taak van de NGO's om via de vorming van bijvoorbeeld een coalitie of forum van Kinderrechten NGO's te bevorderen dat de inbreng van NGO's niet beperkt blijft tot de door de overheid geselecteerden die waarschijnlijk ook het meest gouvernementeel ingesteld zijn. De vorming van zo'n coalitie is ook om andere redenen van belang (zie hierna)

Het lijkt mij van belang dat ook de NGO's in hun eigen rapportage aangeven wat de betrokkenheid bij de rapportage door de overheid precies inhield. Daarbij kunnen zij bijvoorbeeld aangeven welke onderdelen van het rapport hun volle instemming hebben omdat hun informatie/opvattingen daarin volledig zijn verwerkt. Dat gegeven kan betekenen dat zij in hun eigen rapportage deze onderdelen, bijvoorbeeld over het recht op naam/nationaliteit of over de aanpak van kinderarbeid, niet bespreken.

NGO rapportage: in de praktijk van het VN Comité is de regel van artikel 45 onder a IVRK (the Committee may invite other competent bodies to provide expert advice) vertaald in een vaste uitnodiging aan nationale NGO's om in een eigen rapport het Comité te voorzien van aanvullende informatie (3) In dat verband speelt de NGO Group on the Convention on the Rights of the Child een cruciale rol.

Deze group stimuleert via directe contacten de nationale NGO's om eigen rapportage bij het comité in te dienen. Dit moet bij voorkeur een gezamenlijk rapport zijn, omdat het voor het comité praktisch gesproken niet mogelijk is aan elk afzonderlijk NGO rapport aandacht te besteden. Er zijn landen met tientallen NGO's en die kunnen zeker niet tijdens de drie uren durende pre-sessional meeting elk een eigen rapport toelichten. De NGO Group heeft ook richtlijnen opgesteld voor deze rapportage en verleent waar nodig concrete adviezen en ondersteuning, met name tijdens de presentatie van en discussie over het rapport tijdens de pre-

sessional working group sessions. Het is dan ook uiterst betreurenswaardig dat Save the Children (Sweden) begin dit jaar plotseling besloot de financiële bijdrage aan het werk van deze groep te beëindigen. Gevreesd moet worden dat daardoor de belangrijke rol van deze NGO-groep in het bevorderen van inbreng door nationale NGO's in het toezicht houdende werk van het Comité ernstig wordt ondermijnd en wellicht geheel moet worden beëindigd.

In dit verband zij er ook op gewezen dat de NGO-groep een actieve en succesvolle rol heeft gespeeld in het bevorderen van de totstandkoming van nationale NGO coalities, mede met het oog op het indienen van een gezamenlijk alomvattend rapport in zaken van de implementatie van het IVRK.

Het is mijn vurige hoop dat inspanningen zullen worden ondernomen, met volle steun van het VN Comité, UNICEF en internationale NGO's om dit belangrijke werk van de NGO groep te kunnen voortzetten.

Tenslotte enkele opmerkingen over het belang en de invloed van de NGO-rapportage.

In vrijwel alle gevallen vormt de NGO-rapportage - en de daarbij gegeven toelichting en verdere informatie tijdens de pre-sessional working group discussions - een belangrijke aanvulling op het rapport van de overheid. Die aanvulling is van belang niet alleen omdat het overheidsrapport soms van kritische kanttekeningen wordt voorzien, maar ook omdat zeer nuttige informatie wordt verschaft over de daadwerkelijke implementatie IVRK zowel in positieve zin als ook in het identificeren van problemen en tekortkomingen.

Daarnaast is het van groot belang dat in het NGO rapport zoveel als mogelijk is concrete aanbevelingen worden gedaan voor het verbeteren van de naleving van het Verdrag.

Het zijn met name deze aanbevelingen die van invloed kunnen zijn op de aanbevelingen die het Comité in zijn Concluding Observations opneemt. Deze invloed zal van land tot land verschillen maar is terug te vinden in bijvoorbeeld de aanbeveling van het Comité betreffende non-discriminatie (art. 2), het recht van het kind om gehoord te worden (art. 12), het voorkomen en bestrijden van mishandeling en exploitatie van kinderen (art. 19, 32-36) en de toepassing van artikel 37 en 40 (jeugdstrafrecht) Kortom, de inbreng van de NGO's heeft belangrijke betekenis voor het toezicht houdende werk van het Comité en voor de kwaliteit van zijn aanbevelingen.

### 3. Overige inbreng van NGO's

Een andere inbreng van NGO's in het werk van het Comité staat in direct verband met het hiervoor besprokene en betreft de rol van NGO's in de uitvoering van de aanbevelingen van het Comité voor het betrokken land.

De inbreng in de rapportage is "slechts" één onderdeel van de inspanningen gericht op de implementatie van het IVRK. De rapportage is geen doel op zich maar een middel om de stand van zaken op te maken betreffende deze implementatie en brandstof te leveren voor verdere doelgerichte acties verwoord in de Concluding Observations. Voor NGO's betekent dit dat zij de aanbevelingen van het Comité kunnen en moeten gebruiken ter ondersteuning van hun inspanningen gericht op de verwezenlijking van de rechten van het kind. Op welke wijze dit gebeurt zal van land tot land verschillen en mede afhankelijk zijn van de aard/het mandaat van een NGO. Actiegroepen kunnen aanbevelingen gebruiken om bijvoorbeeld het parlement te bewegen tot wetgevende maatregelen of anderszins bijvoorbeeld via

de media druk op de regering uit te oefenen om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het Comité.

Dienstverlenende NGO's, actief in bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs of in de jeugdzorg, kunnen de aanbevelingen gebruiken in hun onderhandelingen met de overheid ter verkrijging van meer steun voor hun werk.

In dit verband is gebleken dat het ook nuttig kan zijn een lid van het comité, bijvoorbeeld degene die country rapporteur was tijdens de bespreking van het landenrapport, uit te nodigen voor deelname aan een conferentie/seminar of voor een werkbezoek. Dit kan bijdragen aan het instandhouden van het momentum dat ontstaan is als gevolg van de rapportage en de discussie over het rapport in Genève en daardoor het uitvoeren van aanbevelingen van het Comité stimuleren.

Andere activiteiten van het Comité waarin de inbreng van de NGO's van groot belang is betreffen de Days of General Discussion en de General Comments.

In de Days of General Discussion (elk jaar op de vrijdag van de eerste week van de sessie van het Comité in september) leveren NGO's een bijdrage via de indiening van papers ter voorbereiding van die dag maar ook via hun actieve deelname aan de dag zelf. Wat de schriftelijke bijdrage betreft is het van belang dat NGO's concrete suggesties doen voor de aanbevelingen die het Comité op basis van de discussies aanvaardt. Recente voorbeelden van actieve NGO inbreng zijn de Days of General Discussion on the rights of indigenous children (2005) en the right to be heard (2006).

Deze inbreng wordt in feite voortgezet in de ontwikkeling van General Comments over deze twee onderwerpen.

#### 4. Tot slot

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de NGO's een belangrijke rol spelen c.q. kunnen spelen in het toezicht houdende werk van het VN Comité. Maar deze belangrijke rol betekent ook dat het VN Comité een beleid moet blijven voeren waarin op uitnodigende wijze die inbreng wordt gestimuleerd en waar nodig concreet ondersteund zoveel als dat mogelijk is. Dit laatste lijkt met name van groot belang in de komende tijd gelet op de verzwakking - en wellicht het verdwijnen - van de NGO Group on the Convention of the Rights of the Child. De rol van NGO's is niet een één-richting-weg (dienstverlening aan het Comité), maar moet geworteld zijn in een stevig en effectief samenwerkingsproces van VN Comité en NGO's.

Een uitdaging voor de komende jaren is m.i. om die samenwerking verder te ontwikkelen in de periodes gelegen tussen de indiening van opeenvolgende rapporten. In die periodes is het van groot belang dat de aanbevelingen van het Comité zo goed mogelijk worden uitgevoerd (follow-up). Nagegaan zou moeten worden hoe de samenwerking tussen NGO's en het Comité gericht op die follow-up kan worden versterkt. De periodes tussen de rapporten zijn minimaal 5 jaar en helaas vaak (veel) langer. Bedoelde samenwerking zou erop gericht kunnen zijn te voorkomen dat de aandacht voor de implementatie van het Verdrag en de uitvoering van de aanbevelingen van het Comité te veel inzakt via gerichte en goed georganiseerde aandacht te vragen voor een klemmend probleem waarbij (ook) het Comité wordt betrokken.

Ik weet dat de middelen en dus de mogelijkheden van het Comité beperkt zijn maar het heeft bewezen actief en creatief te kunnen zijn. De prioriteit voor de

komende jaren: implementatie. Een goede samenwerking tussen nationale NGO's en het VN Comité kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

## NOTEN

1. In artikel 18 en 22 van CESCER en artikel 40, lid 3 ICCPR is een verwijzing te vinden naar mogelijke inbreng van "specialized agencies" van de VN in de informatievoorziening voor het Comité. In CERD, CAT en CEDAW ontbreekt zelfs die verwijzing.

2. Bepalingen vergelijkbaar met art. 45 onder a IVRK zijn te vinden in later aangenomen mensenrechtenverdragen; zie art. 74, lid 4 Verdrag bescherming Migranten en art. 38 onder a Verdrag bescherming personen met handicaps (letterlijk gelijk aan art. 45 onder a IVRK)

Overigens bestaan er aanzienlijke verschillen in de praktijk van de comités. De zgn. pre-sessional working group meeting waarin VN organisaties en NGO's de door hen ingediende informatie met het Comité bespreken enige maanden voor de ontmoeting met een delegatie van de Verdragstaat wordt niet door alle comités georganiseerd (alleen IVRK, CEDAW, CESCER)

3. Het Verdrag inzake de bescherming van de rechten van migranten is overigens het enige dat met zoveel woorden die mogelijkheid opent in artikel 74, lid 4 "The Committee may invite (...) other concerned bodies to submit written information on such matters dealt with in the present Convention as fall within the scope of their activities"