

Het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Tessa Dopheide*

1 Inleiding

Het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is sinds twee jaar meerderjarig. Het is een volwassen verdrag, dat bovendien een record bezit. Geen enkel ander verdrag is door zoveel landen geratificeerd. In deze bijdrage wordt een beknopt overzicht gegeven van de totstandkoming van het verdrag en van de bescherming die het verdrag aan kinderen beoogt te bieden. Daarnaast worden de mogelijkheden besproken die het verdrag kent ten aanzien van het toezicht op de naleving daarvan.

2 Totstandkoming

Het verdrag kent een lange voorgeschiedenis. De eerste stappen in de richting van een internationaal bindend instrument ter bescherming van de rechten van kinderen werden gezet in 1924. In dat jaar aanvaardde de Volkenbond, de voorloper van de Verenigde Naties, de Verklaring van Genève. Die verklaring bevatte artikelen op het terrein van onder meer ontwikkeling, gezondheidszorg en opvoeding. In 1946 werd onder de vleugels van de zojuist opgerichte Verenigde Naties gestart met de voorbereidingen van een nieuwe verklaring. De recente gruwelijkheden van de Tweede Wereldoorlog speelden daarbij een belangrijke rol. Het duurde nog tot 1959 voordat de VN-Verklaring inzake de Rechten van het Kind een feit was.¹ Op 20 november van dat jaar aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de verklaring. Die telt tien algemene principes, waaronder non-discriminatie, het recht een naam en een nationaliteit te hebben en bescherming tegen mishandeling, uitbuiting en kinderarbeid. Eind jaren zeventig gingen er stemmen op om de verklaring verder te ontwikkelen tot een verdrag, een juridisch bindend document.

In 1979 startten de onderhandelingen over de tekst van het verdrag. Men ging niet over één nacht ijs. De onderhandelingen namen in totaal zo'n tien jaar in beslag. Niet alleen gouvernementele vertegenwoordigers speelden een rol in dat proces, ook non-gouvernementele organisaties (ngo's) onderhandelden mee over de inhoud. Op 20 november 1989, exact dertig jaar na aanvaarding van de verklaring, aanvaardde

* Tessa Dopheide is wetgevingsjurist mensenrechten bij het ministerie van Justitie. Daar coördineert zij de werkzaamheden op het terrein van het IVRK.

1 UN Doc A/RES/1386(XIV).

de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de tekst van het nieuwe verdrag.² Daarmee trad het verdrag nog niet in werking. Dat duurde nog tot 2 september 1990. Op die dag hadden twintig landen het verdrag geratificeerd. Geen enkel verdrag is door zoveel landen geratificeerd als het IVRK. Niet minder dan 193 landen zijn partij bij het verdrag. Alleen de Verenigde Staten en Somalië hebben tot op heden niet geratificeerd. Somalië heeft eind 2009 aangegeven over te willen gaan tot ratificatie.

Het verdrag werd in 2000 uitgebreid met twee facultatieve protocollen. Het ene protocol ziet op de bescherming van kinderen in gewapende conflicten en het andere heeft betrekking op de bescherming tegen verkoop, kinderprostitutie en kinderpornografie.³ Beide protocollen hadden tien ratificaties nodig om in werking te kunnen treden. Begin 2002 was dat voor allebei het geval.

3 Inhoud van het verdrag

Het IVRK kent 54 artikelen, die zijn onderverdeeld in drie delen. Het eerste deel, dat bestaat uit artikel 1 tot en met 41, bevat de materiële rechten. Het tweede deel, te weten artikel 42 tot en met 45, behelst de toezicht op het verdrag. Het derde en laatste deel, bestaande uit artikel 46 tot en met 54, bevat een aantal procedurele voorschriften.

De materiële rechten worden wel onderverdeeld op grond van de zogenoemde ‘drie P’s’: *provision* (voorzieningen), *protection* (bescherming) en *participation* (participatie). Het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind (hierna: het comité) gebruikt een indeling in de volgende thema’s:⁴

1. *Algemene maatregelen ter implementatie.*
Hieronder vallen de verplichting om informatie over het verdrag te verspreiden en om te rapporteren aan het comité.
2. *Definitie van het kind.*
3. *Algemene beginselen.*
Te denken valt aan het recht op leven en ontwikkeling alsmede het centraal staan van het belang van het kind.
4. *Burgerrechten en vrijheden.*
In deze categorie vallen onder andere het recht op vrijheid van meningsuiting, privacy en de vrijheid van vereniging.
5. *Gezinssituatie en alternatieve zorg.*
Artikelen over adoptie, uithuisplaatsing en gezinshereniging vallen in deze categorie.
6. *Basisgezondheidszorg en welzijn.*
Onder dit thema vallen onder andere de bepalingen over kinderopvang en sociale zekerheid.

² UN Doc A/RES/44/25.

³ UN Doc A/RES/54/263.

⁴ Sommige bepalingen behoren tot meer dan één thema. Zie voor een precieze indeling van thema’s en bijbehorende bepalingen: S. Meuwese, M. Blaak en M. Kaandorp (red.), *Handboek internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1995 (ISBN 9069165007).

7. *Onderwijs, recreatie en culturele activiteiten.*
8. *Speciale beschermingsmaatregelen.*
Te denken valt aan bescherming tegen drugs en waarborgen bij vrijheidsontneming.

Het verdrag bevat zowel klassieke als sociale grondrechten. Klassieke grondrechten zijn rechten van het individu. Voor het kunnen effectueren ervan is een terughoudende opstelling van een overheid nodig. Voorbeelden van klassieke grondrechten zijn de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. Sociale grondrechten, daarentegen, leggen juist een verplichting op aan staten om zich actief op te stellen. Het recht op onderwijs bijvoorbeeld vereist dat een overheid zorg draagt voor voldoende scholen.

4 Toezicht op de naleving van het verdrag

Het comité houdt toezicht op de naleving van het verdrag. Dat comité bestaat uit achttien onafhankelijke deskundigen, die drie keer per jaar bijeen komen in Genève. Het comité heeft geen bevoegdheid tot juridisch bindend toezicht. Het is dan ook niet te vergelijken met een rechterlijke instantie. Dat neemt niet weg dat het wel twee instrumenten tot zijn beschikking heeft die in de praktijk van groot belang zijn: de rapportageverplichting en de *general comments*.

Rapportageverplichting

Net als andere mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties kent het IVRK een verplichting voor staten die partij zijn bij het verdrag om te rapporteren over de wijze waarop ze de bepalingen in het verdrag op nationaal niveau implementeren. Eenzelfde verplichting geldt ten aanzien van de twee protocollen. Landen die het verdrag en/of een of beide protocollen hebben geratificeerd, dienen binnen twee jaar een eerste rapportage in te dienen. Vervolgens moet iedere vijf jaar worden gerapporteerd.

Doordat het comité onafhankelijk is, en doordat daar alleen deskundigen met grote expertise op het terrein van kinderrechten zitting hebben, is het geen politiek proces. Centraal staat de manier waarop landen aan de begrippen uit het verdrag in de praktijk handen en voeten geven.

Een rapportagecyclus bestaat uit een aantal onderdelen.

De eerste stap is het indienen van een verdragsrapportage, die ziet op de ontwikkelingen vanaf de laatste rapportage tot aan dat moment. Bij de rapportage wordt de thematische indeling aangehouden. Bedacht moet worden dat gerapporteerd moet worden door de landen die partij zijn bij het verdrag. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden partij is bij het verdrag, dienen dus de verschillende landen binnen het Koninkrijk een rapportage in te dienen. Vervolgens stelt het comité een *List of Issues* vast. Daarin stelt het comité het rapporterende land een aantal vragen, waarop schriftelijk moet worden gereageerd. Voordat de *List of Issues* wordt opgesteld spreekt het comité met ngo's, die doorgaans een schaduwrapportage opstellen

met hun visie op de implementatie van het verdrag. Ook kan het comité spreken met jongeren. Die sessie vindt plaats achter gesloten deuren.

Enkele maanden na het versturen van de reactie op de *List of Issues* vindt de mondelinge behandeling van de rapportage plaats, tussen het comité en een delegatie van het rapporterende land. Deze sessie heeft het karakter van een 'constructieve dialoog'. Voor iedere sessie worden twee rapporteurs aangewezen die als eerste hun vragen mogen stellen. Tijdens de sessie stelt het comité vragen over alle onderwerpen die onder de reikwijdte van het verdrag vallen. De sessie is algemeen toegankelijk en er zijn doorgaans ngo's en pers aanwezig in de zaal. Ngo's hebben echter geen spreek-tijd. Als een land naast het verdrag ook een of meerdere protocollen heeft geratificeerd, wordt een apart onderdeel van de sessie belegd voor de bespreking van die rapportage(s).

Na de sessie stelt het comité *concluding observations* vast. Het comité verwoordt daarin de zorgen over bepaalde onderwerpen en doet op grond daarvan aanbevelingen. De *concluding observations* worden openbaar gemaakt. Zij vormen de basis voor de volgende in te dienen periodieke rapportage. Hoewel het gaat om aanbevelingen die niet bindend zijn in juridische zin, zijn ze wel van groot belang. In Nederland wordt een reactie op de aanbevelingen gestuurd aan de Tweede Kamer en meestal wordt daarover een Algemeen Overleg gehouden. Er is dus veel politieke aandacht voor de aanbevelingen, maar ook in de pers krijgen een sessie bij het comité en de aanbevelingen die daarna volgen, ruime aandacht. Zowel nationaal als internationaal kunnen de aanbevelingen aanleiding zijn om, bijvoorbeeld in bilaterale verhoudingen, bepaalde onderwerpen te agenderen. Hetzelfde geldt voor ngo's. Zij grijpen de aanbevelingen vaak aan om onderwerpen onder de aandacht te brengen. De aanbevelingen hebben dus een belangrijke functie als het gaat om *naming and shaming* van landen en thema's.

Op de website van de Verenigde Naties staat een overzicht van verdragen met de bijbehorende rapportagecycli. De landenrapportage, de daaropvolgende *List of Issues* en de reactie daarop, alsmede de *concluding observations* kunnen daar worden geraadpleegd.

General comments

Het comité publiceert zogenoemde *general comments*, waarin het aangeeft hoe bepaalde artikelen of begrippen uit het verdrag moeten worden uitgelegd en geïnterpreteerd. Het zijn belangrijke documenten, omdat het comité de – soms op het eerste gezicht abstracte – bepalingen uit het verdrag concretiseert. Het comité heeft tot nu toe twaalf *general comments* gepubliceerd, over onder andere de rechten van gehandicapte kinderen en kinderen met hiv/aids. Alle *general comments* zijn te vinden op de website van het comité, die een onderdeel is van de website van de Verenigde Naties.

Individueel klachtrecht – nog niet

Anders dan andere mensenrechtenverdragen kent het IVRK niet de mogelijkheid van een individueel klachtrecht. Zo'n klachtrecht betekent dat individuen en organisaties bij het comité een klacht kunnen indienen tegen een land, als zij van mening zijn dat dat land zijn verplichtingen onder het verdrag niet heeft nageleefd in een bepaald geval. In 2009 is echter gestart met de voorbereidingen voor een dergelijk klachtrecht. In juni van dat jaar nam de Mensenrechtenraad een resolutie aan strekkende tot het instellen van een *open ended working group*, die de mogelijkheden van een aanvullend protocol met daarin een klachtprocedure zou gaan onderzoeken.⁵ Deze werkgroep kwam eind 2009 voor het eerst bijeen om de modaliteiten van een eventueel klachtrecht te bespreken.

Mocht het klachtrecht er op den duur komen, dan kan het comité in individuele gevallen oordelen over de naleving van de verdragsverplichtingen door landen. Ook die oordelen zijn niet juridisch bindend.

5 Ten slotte

Het IVRK, het jongste verdrag van de 'grote' mensenrechtenverdragen van de VN, vierde dit jaar zijn twintigste verjaardag. Aan de totstandkoming van het verdrag ging een lange geschiedenis vooraf, en ook na twintig jaar is duidelijk dat het verdrag nog niet is uitgegroeid. Twee protocollen kwamen er in de loop van de jaren bij en over een derde protocol wordt gesproken. Het comité dat toezicht houdt op de naleving van het verdrag, draagt er in grote mate aan bij dat het verdrag ook in de praktijk een levend instrument is. De oordelen van het comité zijn weliswaar niet bindend, maar gezaghebbend zijn ze zeker.

5 VN Doc A/HRC/11/L/3.

