

## NMRI wie Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des UN-Kinderrechtsausschusses leicht gemacht

Diese Zusammenfassung bietet Fachkräften der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit:

- einen →Kurzüberblick über das Thema der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 und ihrer Rechtsgrundlage;
- eine Übersicht über die →Kernempfehlungen, die der UN-Kinderrechtsausschuss an die Vertragsstaaten richtet;
- eine Zusammenstellung der →wesentlichen Inhalte der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2;
- →Empfehlungen für Fachkräfte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, wie diese Allgemeine Bemerkung verwendet werden kann;
- einen Auszug der relevanten →Artikel der KRK und eine Übersicht über die →Staatenpflichten.

### Worum geht es?

In der →Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 vom 15. November 2002 beschreibt der →UN-Kinderrechtsausschuss die Rolle und die Besonderheiten von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte. Der UN-Kinderrechtsausschuss ist der Meinung, dass alle Staaten eine unabhängige Menschenrechtsinstitution haben sollen, deren Ziel in der Förderung und dem Schutz der Kinderrechte besteht. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 verfasst, um die Staaten zur Gründung einer derartigen unabhängigen Menschenrechtsinstitution zu motivieren und sie bei der Ausübung des Mandats von bestehenden unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte zu unterstützen. In dieser Allgemeinen Bemerkung beschreibt der UN-Kinderrechtsausschuss, wie eine solche Institution beschaffen sein soll und welche Aufgaben sie wahrnehmen muss.

Der UN-Kinderrechtsausschuss bezieht sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 vor allem auf Artikel 4 Satz 1 der →UN-Kinderrechtskonvention (kurz: KRK). Dieser Artikel benennt Handlungsnotwendigkeiten, um die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der in der Konvention verbrieften Kinderrechte Wirklich-

keit werden zu lassen. Die Vertragsstaaten müssen alle dafür geeigneten Maßnahmen treffen. Beispielhaft nennt Artikel 4 Regelungen der Gesetzgebung und für die Verwaltung. Ein weiteres Beispiel ist die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte. Auch hierin sieht der UN-Kinderrechtsausschuss eine Staatenpflicht.

### Wie können Vertragsstaaten die KRK umsetzen?

**Kernempfehlungen** des UN-Kinderrechtsausschusses in dieser Allgemeinen Bemerkung:

- **Vorhandene finanzielle Mittel** zur Schaffung der unabhängigen Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte **so wirksam wie möglich nutzen**, am besten für die **Einrichtung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)** zum Schutz und zur Förderung aller Menschenrechte, die die Grundsätze der Pariser Prinzipien erfüllt; in dieser Institution sollen eine feste Zuständigkeit und finanzielle Mittel für Kinderrechte verankert sein.
- **Unterstützung der Vereinten Nationen** für den Aufbau und die Stärkung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte **nutzen**; es gibt hierzu ein Programm des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte, das Staaten beim Aufbau von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen unterstützt; auch das Kinderhilfswerk UNICEF unterstützt Staaten mit seinem Fachwissen.

### Wesentliche Inhalte der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2

#### 1. Wozu eine unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte?

Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte haben die Aufgabe, Kinderrechte zu fördern und zu schützen sowie die Achtung und Verwirklichung der Kinderrechte durch den Staat zu beobachten. Die



unabhängige Menschenrechtsinstitution soll die Rechte von Kindern auch mit Blick auf private Einrichtungen und Unternehmen fördern und schützen, zum Beispiel durch Beratung.

Rechte von Kindern müssen besonders geschützt und gefördert werden, da Kinder wegen ihres jungen Alters oder Entwicklungsstandes oft nicht alleine ihre Rechte verteidigen können. Es ist auch ein Problem, dass ihre Meinung von Erwachsenen nicht ernst genommen und manchmal überhaupt nicht gehört wird. Die unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte soll deshalb besonders für Kinder zugänglich sein: Kinder sollen die Möglichkeit haben, sich auf einfachem und direktem Wege an die Mitarbeitenden der unabhängigen Menschenrechtsinstitution zu wenden.

## 2. Wann ist eine Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte unabhängig?

Unabhängig ist eine Menschenrechtsinstitution dann, wenn sie nicht von der Regierung eines Staates gesteuert wird. Das ist dann der Fall, wenn die Menschenrechtsinstitution über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, ihre Mitarbeitenden selber auswählt und die Inhalte ihrer Arbeit frei bestimmt. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte sollen von den Regierungen finanziert werden; der Staat darf jedoch keine inhaltlichen Vorgaben für die Verwendung des Geldes machen, um die Unabhängigkeit der Menschenrechtsinstitution zu gewährleisten.

## 3. Was für eine Organisationsform sollen unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte haben?

In seiner Allgemeinen Bemerkung macht der UN-Kinderrechtsausschuss zwei Vorschläge für die Organisationsform von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte können Ombudspersonen, Kommissare oder andere Einrichtungen für Kinderrechte sein, die sich ausschließlich für die Förderung und den Schutz von Kinderrechten einsetzen. Alle diese Einrichtungen sind spezialisierte Institutionen für Kinderrechte. Ein Beispiel ist die Ombudsperson für Kinderrechte in Norwegen.

Außerdem können auch Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) unabhängige Menschenrechtsins-

titutionen für Kinderrechte sein. Solche Nationalen Menschenrechtsinstitutionen beruhen auf den Pariser Prinzipien. Die Generalversammlung der UN verabschiedete 1993 eine Erklärung zu Nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (Resolution mit der UN-Dokumentenummer A/Res/48/134). Die Anlage zu dieser Erklärung beschreibt die Grundsätze für die Gründung einer solchen Institution, ihre Zuständigkeit, die Unabhängigkeit, die Ernennung der Mitglieder aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft und ihre Arbeitsweisen. In diesen sogenannten Pariser Prinzipien wird festgelegt, dass NMRI ein breites menschenrechtliches Mandat haben müssen und möglichst viele Gebiete der Menschenrechte abdecken sollen. Eine Reihe von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen hat auf dieser Grundlage die Förderung und den Schutz von Kinderrechten in das Spektrum ihrer Arbeit mit aufgenommen.

Der UN-Kinderrechtsausschuss betont, dass auch bei einem begrenzten Budget alle Bereiche der Menschenrechte in einem Staat wirksam geschützt und gefördert werden müssen. Eine Nationale Menschenrechtsinstitution im Einklang mit den Pariser Prinzipien, die auch zu Kinderrechten arbeitet, scheint diesen Anforderungen am besten gerecht zu werden. Je nach Größe der NMRI kann eine Person oder eine ganze Abteilung speziell für Kinderrechte zuständig sein. Wichtig ist in jedem Fall, dass die NMRI unabhängig ist und Kinderrechte wirksam fördert, schützt und die Umsetzung der Kinderrechtskonvention überwacht (monitoring). Für diese Organisationsform einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte fordert der UN-Kinderrechtsausschuss, dass der Staat einen Teil des Geldes, welches er für die NMRI bereitstellt, speziell für den Aufgabenbereich Kinderrechte vorsehen soll. Von dieser Ausnahme abgesehen arbeiten NMRI gemäß den Pariser Prinzipien jedoch unabhängig von staatlichen Vorgaben für die Verwendung ihres Budgets.

## 4. Einzelne Grundsätze für unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte

Gemäß der Pariser Prinzipien sollen die Zusammensetzung und die Aufgaben der Nationalen Menschenrechtsinstitution in der Verfassung oder in einem Gesetz geregelt sein. Der UN-Kinderrechtsausschuss fordert, dass in diesem Zusammenhang möglichst auch ein kinderrechtliches Mandat festgeschrieben wird. Der Aufgabenbereich der NMRI soll den Schutz und die Förderung von Menschenrechten aus vielen



Bereichen umfassen. Dazu zählen bürgerlich-politische Menschenrechte, wie das Recht gehört zu werden (Art. 12 KRK), aber auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, zum Beispiel das Recht auf Bildung (Art. 28 und 29 KRK).

Für den Gründungsprozess einer NMRI mit einer Zuständigkeit auch für Kinderrechte empfiehlt der UN-Kinderrechtsausschuss hochrangige Unterstützung für diesen Prozess sowie die Einbindung aller wesentlichen Gruppen aus Politik und Gesellschaft, also Regierungsvertreter und -vertreterinnen, das Parlament und die Zivilgesellschaft, einschließlich Kinder.

In einer NMRI, die auch als unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte dient, sollen die verschiedenen Organisationen des Landes repräsentiert sein, die sich mit dem Schutz und der Förderung von Kinderrechten beschäftigen. Dazu gehören zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen für Menschen- und Kinderrechte sowie Organisationen, die von Kindern und Jugendlichen geleitet werden; darüber hinaus auch Berufsverbände aus dem medizinischen, wissenschaftlichen und journalistischen Bereich.

Die unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte soll für Kinder zugänglich sein. Das heißt, Kinder sollen die Mitarbeitenden der Menschenrechtsinstitution leicht und direkt erreichen können, mit ihnen sprechen und Informationen erhalten können. Dafür sollen die Institutionen auch Kontakt zu Kindern aufbauen, zum Beispiel indem sie Kinder in ihre Aktivitäten einbeziehen und nach ihrer Meinung fragen. Eine Möglichkeit ist die Gründung von Kinderbeiräten, die der unabhängigen Menschenrechtsinstitution beratend zur Seite stehen. Eine solche Beteiligung von Kindern an der Arbeit der unabhängigen Menschenrechtsinstitution leitet sich dabei aus Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention ab: Kinder sollen in allen sie berührenden Angelegenheiten angehört und um ihre Meinung gefragt werden.

## 5. Was machen unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte?

Der UN-Kinderrechtsausschuss nennt in seiner Allgemeinen Bemerkung viele Beispiele für Aktivitäten von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte sollen insbesondere:

- **Untersuchungen** zu Verletzungen von Rechten des Kindes und **Forschung** zu kinderrechtlichen Themen durchführen;
- **Beschwerden** über Verletzungen von Kinderrechten entgegennehmen und bearbeiten;
- Kinder bei Verletzungen ihrer Rechte **juristisch beraten** und dafür sorgen, dass eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt die Interessen des betroffenen Kindes vor einem Gericht vertritt;
- **Stellungnahmen und Empfehlungen** zur Förderung und zum Schutz der Kinderrechte veröffentlichen oder vor Gerichten vorbringen;
- **kritisch beobachten**, ob die Regierung die Kinderrechte verwirklicht und die Regierung auch dahingehend **beraten**;
- darauf hinwirken, dass Kinderrechte in **nationalen Entwicklungsplänen** und in der **Wirtschaftspolitik** beachtet werden;
- **prüfen, ob die Gesetze** des Staates mit der UN-Kinderrechtskonvention und anderen Menschenrechtsabkommen, die Kinderrechte schützen, übereinstimmen;
- sich an dem **Berichtsverfahren** der Staaten vor dem UN-Kinderrechtsausschuss unabhängig von den Staaten beteiligen, die Richtigkeit und Vollständigkeit der Staatenberichte überprüfen und mit dem UN-Kinderrechtsausschuss darüber sprechen;
- die **Beteiligung von Kinderrechts-NGOs** an dem Entwurf von nationalen Gesetzen und internationalen Instrumenten fördern, einschließlich solcher Organisationen, die aus Kindern bestehen;
- **Menschenrechtsbildung** durchführen und auf die Eingliederung von Kinderrechten in Lehrplänen an Schulen und Universitäten hinwirken.

## Ansätze für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf Grundlage dieser Allgemeinen Bemerkung

- Menschenrechtsbasierte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat die Förderung der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung von Menschenrechten, einschließlich der Kinderrechte, zum Ziel. Menschenrechtsbasierte EZ sollte daher **Partnerländer beim Aufbau einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte unterstützen**. Das bevorzugte Modell für eine derartige Institution ist eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI), die mit einem breiten menschenrechtlichen Mandat alle Menschenrechte in einem Land fördert und schützt.
- Im Rahmen der **Beratung von Governance-Reformen** sollten EZ-Vorhaben Partnerländer dabei unterstützen, die politischen, rechtlichen und finanziellen **Rahmenbedingungen für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte** zu schaffen, damit die Standards der Pariser Prinzipien, insbesondere die Unabhängigkeit der Institution, eingehalten werden. Dies gilt vor allem hinsichtlich der verfassungsrechtlichen bzw. gesetzlichen Grundlage der Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte, die der Institution Unabhängigkeit, ein breites menschen- oder kinderrechtliches Mandat geben muss, ihre institutionelle Verortung festlegt sowie die Finanzierung der Institution sichert.
- Neben der **fachlichen Beratung und Weiterbildung der Mitarbeitenden** der Institution zu Kinderrechten kann **Organisationsentwicklung** solchen Institutionen helfen, ihr Mandat nach außen und innen wirkungsvoll auszufüllen. Beschwerdemanagement, Einzelfallbearbeitung, aber auch die Beteiligung von Kindern verlangen **innovative Ansätze innerhalb der Institution**.
- Im Rahmen von EZ-Vorhaben können unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinderrechte dahingehend beraten werden, wie sie **dialogische und partizipative Verfahren mit der Zivilgesellschaft** – und insbesondere mit Kindern und Jugendlichen – bei der Förderung, dem Schutz und dem Monitoring der Kinderrechtskonvention umsetzen können.
- Um das Recht des Kindes auf Partizipation (Artikel 12 KRK) zu stärken, sollte menschenrechtsbasierte EZ die unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte dahingehend beraten, wie der **Zugang von Kindern zu der Institution verbessert** werden kann. Eine Möglichkeit ist die Einrichtung einer kostenlosen Telefon- oder Internethotline bzw. Notfall-App, mit deren Hilfe Kinder qualifizierte Mitarbeitende erreichen können.
- EZ-Vorhaben sollten darüber hinaus die **Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Arbeit der Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte fördern**. Eine mögliche Form der repräsentativen Beteiligung von Kindern ist die Gründung von nationalen und vor allem von lokalen **Kinderbeiräten**, die die Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte bei Themen beraten, die Kinder betreffen. Eine andere Variante sind **Konsultationen**, in denen Kinder und Jugendliche ihre Perspektive darlegen können und gehört werden.



## Artikel 4 Satz 1 der UN-Kinderrechtskonvention

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte.

## Welche Staatenpflichten betont der UN-Kinderrechtsausschuss in dieser Allgemeinen Bemerkung?

- **Gründung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte**; es kann aber auch der Aufgabenbereich von bereits bestehenden Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) um Förderung, Schutz und Monitoring von Kinderrechten erweitert werden. Wichtig ist, dass die jeweilige Institution Kinderrechte unabhängig und effektiv fördert, schützt und überwacht.
- **Schaffung der normativen Grundlage** für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte, entweder in der Verfassung des Staates oder durch eine gesetzliche Grundlage.

- **Bereitstellung genügend finanzieller Mittel** für die unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte; bei Nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit einem breiten menschenrechtlichen Mandat soll der Staat einen Teil des Geldes speziell für die Arbeit zu Kinderrechten vorsehen.
- **Berücksichtigung der Ansichten von Kindern** in allen sie betreffenden Angelegenheiten. Auch die unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinderrechte soll Kinder in ihre Arbeit einbeziehen.

## Wo findet man diese Allgemeine Bemerkung?

Die →Allgemeine Bemerkung Nr. 2 gibt es auf Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Spanisch und Russisch auf der Internetseite des UN-Kinderrechtsausschusses.

Sie ist auch über die UN-Dokumentennummer CRC/GC/2002/2 zu finden.

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Projekt „Kinderrechte in der Entwicklungspolitik“  
Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 – 0 Fax: 030 25 93 59 – 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Mit finanzieller Unterstützung des  
Bundesministeriums für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Oktober 2014

ISBN 978-3-945139-19-6 (Print)

ISBN 978-3-945139-20-2 (PDF)

ISSN 2198-0616 (Print)

ISSN 2198-5642 (PDF)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten