



Icke-statliga organisationers samarbetsmöjligheter med FN -med fokus på konventioner mot handel med kvinnor och barn

Liselott Sundbäck

Praktikarbete,
Ålands fredsinstitut
1.6-31.7. 2005.

Ålands fredsinstitut
PB 85 (Ålandsvägen 48)
AX-22101 Mariehamn, Åland
Finland

Tel/fax
+358 18 23 238
+358 18 21 026

E-mail/hemsida
peace@peace.aland.fi
www.peace.aland.fi

Förord

Som en del av mina studier i folkrätt vid Åbo Akademi har jag gjort en två månaders praktikperiod vid Ålands fredsinstitut i Mariehamn. Min praktikuppgift var att skriva en uppsats som skulle komma till nytta både för fredsinstitutets verksamhet och för mina studier.

Eftersom fredsinstitutet, som en icke-statlig organisation, nyligen har beviljats rådgivande (konsultativ) status i FN:s Ekonomiska och sociala råd, var det relevant och intressant att fokusera på FN:s samarbete med det civila samhället. För att internationella konventioner skall implementeras och övervakas på bästa möjliga sätt krävs ett fungerande samarbete mellan FN och icke-statliga organisationer. Internationella konventioner hör till de primära rättskällorna i folkrätten, och problemen kring förvekligheten av dem är därför av stort intresse för mig. Samtidigt är det relevant för fredsinstitutet att veta mera om FN:s samarbete med icke-statliga organisationer och de problem som uppkommer i anslutning till detta. Jag ville begränsa min analys till konventioner mot handel med kvinnor och barn eftersom temat ligger i både mitt och fredsinstitutets intresse.

På grund av begränsad tid hann jag bara behandla en bråkdel av detta intressanta ämne, men förhoppningsvis kan min uppsats inspirera till vidare forskning. Det finns mycket annat inom detta tema som kunde analyseras och problematiseras för att främja såväl folkrätten som fredsinstitutets verksamhet.

Fredsinstitutets verksamhetsledare Robert Jansson har fungerat som praktikhandledare och projektledare Justina Donielaite har hjälpt mig i uppsatsskrivningen. Jag vill rikta ett stort tack till dem båda.

Ålands fredsinstitut, den 26 juli 2005,

Liselott Sundbäck

Förord	2
1. Inledning	4
1.1 Syfte	5
1.2 Definition av människohandel och andra begreppsförklaringar	5
1.3 Material och avgränsningar	7
1.4 Disposition	7
2. FN:s internationella konventioner mot handel med kvinnor och barn	8
2.1 Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.....	8
2.2 Kvinnokonventionen	9
2.3 Barnkonventionen	10
3. Kommittéernas övervakningsmetoder	11
3.1 Staters rapportering till kommittéerna, problem och lösningar.....	11
3.2 Klagomålsproceduren.....	13
3.2.1 Klagomål angående MP-konventionen	14
3.2.2 Klagomål angående kvinnokonventionen	15
3.2.3 Klagomål angående barnkonventionen	16
4. FN och icke-statliga organisationer, samarbete med det civila samhället	17
4.1 Historisk översikt över FN:s samarbete med icke-statliga organisationer.....	17
4.2 Konsultativ status i ECOSOC	18
4.4 Andra samarbetsformer mellan FN och icke-statliga organisationer.....	20
5. Övervakningskommittéernas samarbete med icke-statliga organisationer	21
5.1 Människorättskommitténs samarbete med icke-statliga organisationer.....	22
5.2 Kvinnokommitténs samarbete med icke-statliga organisationer	22
5.3 Barnkommitténs samarbete med icke-statliga organisationer.....	23
5.4 Kommentarer angående de icke-statliga organisationernas samarbete med kommittéerna	24
6. Slutdiskussion	24
Källförteckning	27

1. Inledning

Människohandel är ett av de värsta transnationella brotten i vår tid. I och med globaliseringen öppnas de nationella gränserna och det internationella samarbetet ökar, både på gott och ont. Bland annat förbättras handelsförbindelserna men samtidigt är det lättare att organisera transnationella brott och utveckla internationella ligor medan det för rättsväsendet är en svår uppgift att spåra, greppa och förrinta det breda nätverk av personer som är inblandade i människohandeln.

För att poängtera grymheten och omänskligheten kallas människohandeln även för vår tids slaveri eller det moderna slaveriet. Faktum är att människohandeln i dess enorma utsträckning idag, där årligen 600 000-800 000 människor faller offer, förefaller vara hårdare och större än den forna slavhandeln, som i stor mån fungerade öppet och lagligt. Trots att även män faller offer för människohandel är 80% av de som utsätts kvinnor och av dessa är 50% minderåriga, dvs. barn.¹

Förutom polisiära och sociala insatser är ett viktigt moment i kampen mot den mångfacetterade kvinnohandeln det internationella regelverk av överenskommelser som existerar stater emellan. För att motarbeta kvinnohandeln på ett effektivt sätt krävs att internationella konventioner mot människohandel ratificeras och efterföljs av stater. Detta innebär att stater som är parter till en konvention är skyldiga att regelbundet rapportera om situationen i landet och om preventiv planering samt vilka framsteg som har gjorts för att förverkliga konventionen.

Staterna var länge de mest inflytelserika aktörerna på den internationella arenan för skydd av mänskliga rättigheter. Men idag är även de icke-statliga organisationerna världen över framträdande aktörer och en viktig del av det demokratiska samhället. Trots att endast stater kan vara rättssubjekt inom folkrätten och därmed ha vissa rättigheter och skyldigheter, har icke-statliga organisationer under åren blivit allt större påverkare både nationellt och internationellt. Organisationerna fyller en viktig funktion eftersom de är en länk mellan de statliga myndigheterna och medborgarna i det civila samhället. De har en viktig uppgift att

¹ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State. *Trafficking in Persons Report*, June 2005. s. 7.

övervaka att staterna implementerar ratificerade konventioner och att de inte bryter mot dem. De kan påverka och lobba då stater skall rapportera om implementeringen av konventionerna och är även starka maktfaktorer när konventionsparterna skall förverkliga riktlinjer och rekommendationer som konventionernas övervakningsorgan ger de enskilda staterna.

1.1 Syfte

Det uppkommer en hel del frågeställningar i samband med övervakningen av internationella konventioner mot handel med kvinnor och barn. Vem övervakar konventionerna? Vilka övervakningsmetoder används? Vilken roll spelar de icke-regeringsbundna organisationerna i övervakningen?

Endast stater kan vara part i en konvention och medlem i FN. Men de icke-statliga organisationerna blir ständigt mera inflytelserika, inte minst vid konventionsövervakningen på nationell nivå. Övervakningen är en viktig del i förverkligandet av konventionens ändamål, därför är mitt första syfte att undersöka hur konventionsövervakningen fungerar. Mitt andra syfte är att undersöka FN:s samarbete med det civila samhället eftersom det blir alltmer betydelsefullt när rapporteringen och andra övervakningsmetoder sviker.

1.2 Definition av människohandel och andra begreppsförklaringar

Trots mångfalden av internationella instrument som uttrycker förbud mot utnyttjande av mänskliga individer existerade det under en längre tid ingen enhetlig definition som täckte alla aspekter av människohandeln. Först år 2000 antog FN:s generalförsamling en definition genom ett av tilläggsprotokollen till konventionen om gränsöverskridande organiserad brottslighet.² I detta ”Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn”, även kallat ”Palermoprotokollet” inkluderades en allmän definition av människohandel.³ Denna definition anses till dags dato vara den internationellt mest accepterade definitionen av människohandel, och används i stor utsträckning av olika internationella organ. I artikel (3) a definieras människohandel enligt följande:

² Gallagher Anne, 2001. s. 984.

³ Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av människohandel, särskilt med kvinnor och barn. New York 15.11. 2000, i kraft 25.12. 2003. A/55/383.

” med handel med människor avses rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk av en annan persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycker från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras position eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbart bruk och sedvänjor, trældom eller avlägsnande av organ.” ⁴

Men även denna definition har utsatts för kritik. Det har diskuterats och debatterats om ordet tvång är nödvändigt i definitionen eller inte och på vilket sätt ordet i så fall skulle definieras. De som argumenterar mot att definitionen skall innehålla ordet tvång anser det vara omoraliskt att dela in prostitution i frivillig och tvångsprostitution. En sådan distinktion skulle följaktligen kunna ge prostitution moralisk legitimitet. ⁵ Trots kritiken är definitionen i tilläggsprotokollet tillsvidare den mest accepterade och därför använder jag mig av den i min uppsats. Dessutom kommer jag att använda begreppen människohandel och trafficking parallellt.

Vidare är det viktigt att göra en skillnad mellan begreppen kommitté och kommission som genomgående används i denna uppsats. De FN-kommittéer som jag behandlar i denna uppsats är juridiska övervakningsorgan. Kommittéerna består av experter inom ett specifikt område som övervakar en specifik konvention, t.ex. övervakar kvinnokommittén efterföljandet av kvinnokonventionen. Kommittémedlemmarna representerar inte någon stat eller regering. De agerar enligt sin egen förmåga och kompetens och bör ha erkänd kompetens inom sitt område såväl på nationell som på internationell nivå. Kommittéerna har uppkommit genom konventioner; de är övervakningsorgan som har tillsatts för att övervaka att en konvention efterföljs på rätt sätt och att målet och syftet i konventionen förverkligas.⁶

De kommissioner som jag tar upp i denna uppsats är politiska organ där stater är representerade genom statstjänstemän, som agerar å statens vägnar. Kommissionerna främjar de mänskliga rättigheterna genom att uppmärksamma problem och brott mot de mänskliga

⁴ Svenska regeringens översättning.

⁵ Gallagher Anne, 2001. s. 984.

⁶ Fastställandet av kommittéerna görs oftast i slutdelen av en konvention.

rättigheterna inom en viss stat eller inom ett visst tema. På de områden som faller inom kommissionens kompetens kan de avge rekommendationer till stater om hur de mänskliga rättigheterna i landet kunde förbättras. De har uppkommit som underorgan till FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), enligt artikel 68 i FN:s grundstadga.⁷

1.3 Material och avgränsningar

Eftersom kvinnor och barn enligt statistiken är mest utsatta för kvinnohandel vill jag i denna text enbart fokusera på handel med kvinnor och barn. Därför har jag valt att begränsa mitt material till de internationella konventioner som jag anser vara mest relevanta i kampen mot trafficking av kvinnor och barn. Dessa är Förenta Nationernas konventioner: konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, kvinnokonventionen och barnkonventionen samt konventionernas övervakningsorgan.⁸ Även andra FN-konventioner, t.ex. konventionen mot tortyr, konventionen om skydd för migrantarbetare och deras familjemedlemmar samt konventionen mot transnationellt organiserad brottslighet kunde vara relevanta i en dylik studie om människohandel, men de får behandlas vid ett annat tillfälle.

För att begränsa analysen av FN:s samarbete med icke-statliga organisationer har jag valt att undersöka den konsultativa statusen, en form av samarbete mellan organisationerna och FN:s Ekonomiska och sociala råd. Vidare jämför jag kommissionernas och kommittéernas samarbete med icke-statliga organisationer. FN:s övriga samarbete med icke-statliga organisationer, inom t.ex. världshälsoorganisationen (WHO) kunde vara intressant att analysera men p.g.a. begränsad tid får det göras i ett senare skede. Vad gäller de icke-statliga organisationernas roll inom FN har jag använt mig av relaterade FN-dokument, bland annat de enskilda kommittéernas arbetsmetoder och regler, där det fastställs om och i vilken utsträckning kommittén samarbetar med icke-statliga organisationer.

1.4 Disposition

För att komma in på problematiken kring konventionsövervakningen presenterar jag inledningsvis FN:s internationella konventioner mot människohandel samt respektive övervakningskommitté. I följande kapitel tar jag upp kommittéernas övervakningsmetoder

⁷ Kapitel X i FN-stadgan, undertecknad den 26.6. 1945 i San Francisco, i kraft den 24.10. 1945.

⁸ Konventionerna hittas på <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>

och de problem som uppkommer i och med staters rapportering. Därefter redogör jag för FN:s samarbete med icke-statliga organisationer ur ett historiskt perspektiv och den konsultativa statusen d.v.s. organisationers samarbete med FN-kommissionerna. I kapitel fem granskar jag hur organisationerna tillåts samarbeta med de internationella övervakningsorganen, d.v.s. kommittéerna.

2. FN:s internationella konventioner mot handel med kvinnor och barn

De konventioner mot människohandel som jag valt att ta upp här, hör till de sju FN-konventioner som har specifika övervakningsorgan (konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter; konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; kvinnokonventionen; barnkonventionen; tortyrkonventionen; migrantkonventionen samt konventionen mot rasdiskriminering). De övervakas av övervakningskommittéer vars viktigaste uppgift är att ta emot, granska och ge slutgiltiga kommentarer angående rapporter som konventionsparterna regelbundet skall lämna in om hur de implementerar konventionen. Förutom de slutgiltiga kommentarerna angående staters rapporter kan kommittéerna även avge allmänna rekommendationer om en viss artikel i konventionen eller ett specifikt ämnesområde. De allmänna rekommendationerna underlättar och specificerar tolkningen av konventionen. De riktar sig till alla konventionsparter i motsats till de slutgiltiga kommentarerna som alltid är landsspecifika.

2.1 Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

I Förenta Nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) från år 1966 är de mest relevanta förbudet mot människohandel artikel 7, som förbjuder tortyr och annan grym, omänsklig eller nedsättande behandling, artikel 8 som förbjuder slaveri och slavhandel, och artikel 9 som garanterar rätten till frihet och personlig säkerhet.⁹ Människohandel är även kränkning mot artikel 12 i MP-konventionen som stadgar om rätt till frihet att röra sig och att bosätta sig i ett land, för den som lagligt befinner sig inom ett lands gränser, samt att var och en skall ha rätt att lämna ett land.

⁹ Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, New York 16.12 1966, i kraft 23.3 1976. 999 UNTS 171. Härfter MP-konventionen.

MP-konventionen övervakas av FN:s människorättskommitté. Genom att stater som är part till konventionen regelbundet rapporterar till kommittén, enligt artikel 40 i MP-konventionen, övervakar den hur konventionen implementeras nationellt. Utgående från statens rapport och annan relevant fakta från t.ex. NGO-organisationer avger kommittén slutgiltiga kommentarer till staten om vad som borde förbättras.

En av kommitténs viktigaste uppgifter är att tolka MP-konventionen vilket den gör genom att ge allmänna rekommendationer om vissa specifika artiklar eller ämnesområden. Människorättskommittén har dock inte avgett någon allmän rekommendation om just trafficking eller hur trafficking bryter mot de tre ovannämnda artiklarna. Endast i landsspecifika kommentarer påpekar kommittén att trafficking bryter mot flera av konventionens artiklar. Bland annat rekommenderar kommittén Grekland, som har stora problem med trafficking, att vidta alla lämpliga åtgärder för att motarbeta problemet. Enligt människorättskommittén är trafficking en kränkning mot bland annat artikel 3 och 24 i MP-konventionen.¹⁰ Artikel 3 fastställer att konventionsparterna bör garantera kvinnor och män likvärdiga rättigheter enligt konventionen medan artikel 24 fastställer att även barn bör ha samma rättigheter utan diskriminering på bas av bland annat kön, social ställning eller religion.

2.2 Kvinnokonventionen

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, som ofta kallas kvinnokonventionen, kom till år 1979.¹¹ Då var trafficking som fenomen inte ett problem i lika stor utsträckning som idag men redan då skrevs en artikel (artikel 6) som uttryckligen uppmanar konventionsparterna att vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution.¹² Men denna artikel är bristfällig eftersom den inte specifikt definierar vad som menas med handel med kvinnor utan lämnar det öppet för medlemsparterna att avgöra. Dessutom är ”alla lämpliga åtgärder” ett väldigt oprecist begrepp och fastställer inte exakt vilka åtgärder konventionsparterna skall ta till för att bekämpa kvinnohandeln.

¹⁰ Slutgiltiga kommentarer av människorättskommittén angående Greklands rapport. 25.04. 2005. CCPR/CO/83/GRC.

¹¹ Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, New York 18.12. 1979, i kraft 3.9. 1981. 1249 UNTS 13. Härefter kvinnokonventionen.

¹² Ibid., Artikel 6.

Kvinnokonventionen övervakas av kvinnokommittén, som liksom mänskoryttsskommittén är en expertgrupp.¹³ Den mottar statsrapporter enligt artikel 18 i kvinnokonventionen och framför slutgiltiga kommentarer till dem och allmänna rekommendationer för att underlätta förverkligandet av konventionen för parterna. I den allmänna rekommendationen nr. 19 angående våld mot kvinnor påpekar kommittén att kvinnohandel är en form av könsbaserat våld. Det könsbaserade våldet är i sin tur tätt sammankopplat med den diskriminering som kvinnor utsätts för och drabbas oproportionerligt mycket av p.g.a. sitt kön. Därför är det viktigt att se sambandet mellan diskriminering, könsbaserat våld och kränkningar av de mänskliga rättigheterna, vilket stater inte alltid gör, pångterar kommittén.¹⁴

2.3 Barnkonventionen

Förenta Nationernas konvention om barnens rättigheter kom till först år 1989¹⁵. Före det existerade det endast en deklaration om barnens rättigheter från 1959, som inte var juridiskt bindande utan endast riktgivande.¹⁶ Visserligen uppmanas staterna att tillämpa de rättigheter som fastställs i många andra konventionen även på barn (t.ex. i MP-konventionen) utan distinktion på basen av ålder. Men FN ansåg det vara nödvändigt med en konvention som speciellt garanterar och fastställer barns rättigheter eftersom de skiljer sig från vuxnas behov av skydd. I barnkonvention är artikel 34 och 35 de mest relevanta i frågan om handel med barn. I artikel 34 uppmanas konventionsparterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn från sexuellt utnyttjande. Artikel 35 uppmanar konventionsparterna att vidta nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att motverka kidnappning av och handel med barn, samt trafficking av barn.

Efterföljandet av barnkonventionen övervakas av barnkommittén på samma sätt som de ovannämnda kommittéerna genom att parterna regelbundet lämnar in rapporter enligt artikel 44. Kommittén ger sedan slutliga kommentarer om rapporterna. Den avger även allmänna rekommendationer om särskilda ämnesområden. Den senaste rekommendationen som kommittén har avgett i juni 2005 berör ensamkommande barn, d.v.s. ensamma barn utan

¹³ Kommittén för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, härefter kvinnokommittén.

¹⁴ Kvinnokommitténs allmänna rekommendation nr. 19, om våld mot kvinnor. 11 sessionen, New York 1992. A/47/38.

¹⁵ Konventionen om barnens rättigheter, New York 20.11. 1989, i kraft 2.9. 1990. 1577 UNTS 3. Härefter barnkonventionen.

¹⁶ Barnkonventionen, inledning.

förmyndare. Här poängteras att allt flera barn lever ensamma och sårbara utan förmyndare. Dessa barn och speciellt flickor faller lättare offer för trafficking än barn som har vuxet tryggt sällskap. Framför allt garanteras inte barn som är utan förmyndare utanför sitt lands gränser tillräcklig hjälp till exempel för att kunna bli identifierade eller hitta sina anhöriga. Kommittén uppmanar konventionsparterna att föra synliga anti-trafficking kampanjer på ett språk och på ett sätt som är lätnåeligt för barn.¹⁷

Förutom artikel 34 och 35 i barnkonventionen, är det ena av de två tilläggsprotokollen till konventionen även mycket viktiga i kampen mot handel med barn. I och med det ”Fakultativa protokollet om handel med barn och barnprostitution och barnpornografi”, från år 2000, hoppas barnkommittén kunna uppmana parterna att verkligen ta utnyttjandet av barn för sexuella ändamål på allvar, och motarbeta problemet.¹⁸ Parterna till detta protokoll är förpliktade att regelbundet rapportera till barnkommittén om de åtgärder de har vidtagit för att förverkliga konventionen. Under barnkommitténs 39:e möte denna vår presenterade Norge, som den första staten, sin rapport över hur staten har implementerat tilläggsprotokollet.¹⁹

3. Kommittéernas övervakningsmetoder

För att kunna förverkliga de rättigheter som fastställs i konventionerna har kommittéerna antagit vissa övervakningsmetoder. Den viktigaste metoden är att stater regelbundet rapporterar till kommittén om hur konventionen implementerats nationellt. En annan övervakningsmetod är klagomålsproceduren, som innebär att antingen individer, grupper av individer eller enskilda stater kan lämna in klagomål över att konventionen inte efterföljs och förverkligas på rätt sätt. Denna klagomålsprocedur varierar från kommitté till kommitté.

3.1 Staters rapportering till kommittéerna, problem och lösningar

Genom att stater regelbundet gör upp rapporter om hur konventionerna implementeras på nationell nivå kan övervakningskommittéerna följa med hur konventionerna förverkligas genom lagar, projekt och nya samarbetsformer. Rapporteringen sätter press på staten som bör

¹⁷ Barnkommitténs allmänna rekommendation nr. 6, om behandling av ensamma eller separerade barn utanför sitt ursprungsland. 3.6. 2005. CRC/GC/2005/6.

¹⁸ Tilläggsprotokoll om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi. New York, 25.5. 2000, i kraft 18.1. 2002. A/RES/54/263.

¹⁹ Committee on the Rights of the Child, 39th Session (16 May - 3 June 2005). <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs39.htm>

svara på de landsspecifika frågor som kommittéerna gjort upp. Frågorna kan gälla till exempel varför inte åtgärder vidtagits eller hur staten försvarar sitt agerande. Samtidigt bör staterna förverkliga de slutgiltiga kommentarer som kommittéerna avgett efter att ha begrundat statens förra rapport. Övervakningskommittéerna uttrycker i de slutgiltiga kommentarerna vilka aspekter i statsrapporten som var positiva och vilka områden som borde utvecklas och åtgärdas för att kunna förverkliga de mänskliga rättigheter som fastställs i konventionerna. Vad gäller handel med kvinnor och barn kritiseras staterna ofta för att inte ha bifogat tillräcklig statistik och fakta för att man skall kunna se hur stort problemet verkligen är. Då rapporten är klar och skall redovisas för kommittén presenteras den av en statsdelegation. Delegationen besvarar även frågor som ställs av kommittémedlemmarna angående den nationella implementeringen.

Tyvärr fungerar inte denna rapporteringsprocess alltid så smärtfritt. Många stater är rejält försenade med sina rapporter och vissa stater rapporterar överhuvudtaget inte. Barbados har till exempel inte lämnat in någon rapport till människorättskommittén sedan 1987.²⁰ En del statsrapporter är bristfälliga och innehåller inte den information som kommittén har bett om. Ett problem i anslutning till staters rapportering till de olika kommittéerna är bristen på åtgärder som kommittén kan ta till om en stat inte rapporterar. Om en konventionspart inte rapporterar inom utsatt tid har kommittéerna en möjlighet att skicka en skriftlig påminnelse till parten ifråga,²¹ men de kan däremot inte vidta ytterligare åtgärder för att få parterna att rapportera. Det är ett stort minus för kommittéerna att de inte kan tvinga staterna att rapportera, trots att rapporteringen är en väldigt viktig del av förverkligandet av konventionerna. Kommittéerna kan t.ex. inte dra staten inför en internationell domstol eller införa sanktioner för att få dem att rapportera till kommittéerna. Istället kan kommittéerna endast försöka trycka på staterna och få dem att rapportera rätt inom utsatt tid genom att ta till vissa åtgärder som underlättar rapporteringen, till exempel att stater kan sammanföra gamla uteblivna rapporter med nya.

Alla kommittéer har gjort upp särskilda riktlinjer om hur stater skall förbereda samt skriva sin rapport till kommittén. Men utöver dessa riktlinjer ligger det på varje stats ansvar att sköta sin rapportering till kommittén. Barnkommittén har uttryckligen fastställt i sina arbetsmetoder att

²⁰ Status för rapportering till människorättskommittén.

²¹ *International Human Rights Instruments, Advance Edited Version, Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Monitoring Bodies Relating to the State Party Reporting Process.* HRI/MC/2005/4.

rapporteringen är en förpliktelse som varje stat själv skall se till att uppfylla. Om staten behöver hjälp inför rapporteringen kan den få teknisk hjälp av t.ex. UNICEF.²² Även kvinnokommittén uppmanar parterna att söka teknisk hjälp av andra FN-organ om det uppkommer problem vid rapporteringen.²³

För att ytterligare underlätta rapporteringen godkänner barnkommittén och kvinnokommittén att stater sammanför och kombinerar försenade rapporter i ett dokument. Men stater kan inte sammanföra rapporter automatiskt utan endast då kommittéerna uttrycker det i sina slutliga kommentarer angående staten.²⁴ Dessutom uppmanar kommittéerna ofta konventionsparterna genom slutliga kommentarer att samarbeta med andra nationella myndigheter och instanser för att kunna lämna in en fullständig rapport inom utsatt tid. Vidare poängterar kommittéerna att staterna skall konsultera nationella icke-statliga organisationer när de förbereder rapporten.²⁵

En metod som kallas "review procedure" och som nästan alla övervakningskommittéer har godkänt är att, trots att staten inte har inlämnat någon rapport till kommittén, under ett sammanträde granska hur en stat har implementerat konventionen. Då rapporterar en nationell delegation om situationen i landet, eller om inte en nationell delegation finns tillhands, baserar kommittén sin utvärdering på basen av utlåtanden från andra av FN-organ i landet eller på basen av information som de fått av icke-statliga organisationer. Denna metod används dock väldigt sällan. Oftast räcker det med att kommittén tillkännager att den kommer att övervaka efterföljandet i staten trots att den inte fått någon rapport över implementeringen, för att få staten att rapportera.²⁶ Men om metoden används spelar den information som icke-statliga organisationer tillhandhåller en väldigt stor roll för att kommittén skall kunna veta hur konventionen tillämpas på nationell nivå.

3.2 Klagomålsproceduren

Förutom att konventionerna övervakas genom statsrapporter som inlämnas till kommittéerna finns det en klagomålsprocedur som underlättar konventionsövervakningen.

²² Arbetsmetoder för barnkommittén.

²³ Arbetsmetoder för kvinnokommittén.

²⁴ *International Human Rights Instruments*. s.10

²⁵ Kvinnokommitténs rapport från den 26:e sessionen, 2002.

²⁶ *International Human Rights Instruments*. s. 20.

Människorättskommittén, kvinnokommittén och barnkommittén har alla varierande metoder för hur klagomål angående konventionens implementering och efterföljande kan framföras. Anförandet av klagomål är en viktig del av förverkligandet av konventionen, ju effektivare klagomålsprocessen är desto större är respekten och förtroendet för konventionen, både på statlig och på individuell nivå.

3.2.1 Klagomål angående MP-konventionen

Människorättskommittén kan ta emot individuella klagomål angående MP-konventionens implementering. Medborgarna i de länder som ratificerat det första tilläggsprotokollet till MP-konventionen kan framföra individuella skriftliga klagomål till kommittén, när de har utnyttjat alla nationella domstolar. Individuella klagomål kan framföras om en medborgare känner sina rättigheter enligt konventionen kränkta av staten. Kommittén mottar och begrundar klagomålet och kontaktar sedan staten ifråga. Staten har därefter sex månader på sig att ge en förklaring varför problemet har uppkommit och vad som gjorts för att förbättra saken.²⁷

Under artikel 41 i MP-konventionen framgår att en konventionspart kan framföra klagomål till människorättskommittén över att en annan konventionspart inte fullgör sina förpliktelser enligt konventionen, en så kallad mellanstatlig klagomålsprocedur. Men denna artikel är tyvärr inte gällande ännu utan träder i kraft först då tio konventionsparter uttryckligen har kungjort att de efterföljer artikeln och godkänner kommitténs kompetens att motta klagomål från andra konventionsparter.²⁸ Denna mellanstatliga klagomålsprocedur kunde vara till nytta eftersom de stater som är part till konventionen skulle övervaka att andra parter fullgör sina konventionsförpliktelser. Men tydligen fungerar den allmänna opinionen bland konventionsstaterna inte som ett tillräckligt starkt motiv för en stat att efterfölja konventionen och rapportera till kommittén. Om artikel 41 hade varit en självklar del av konventionen och konventionsparterna automatiskt godkände kommitténs kompetens att motta mellanstatliga klagomål kunde den mellanstatliga klagomålsproceduren vara effektiv. Men nu har parterna istället inställningen att om stat A inte rapporterar om konventionskränkningar som utförs i stat B så rapporterar inte heller B om konventionsbrytelser i stat A.

²⁷ Tilläggsprotokoll till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

²⁸ Artikel 41 i MP-konventionen.

3.2.2 Klagomål angående kvinnokonventionen

Under många år ansågs kvinnokonventionen vara ineffektiv på grund av de många reservationer som tilläts och de bristfälliga övervakningsmöjligheterna. I dagens läge har övervakningsmöjligheterna förbättrats genom ett valfritt protokoll till kvinnokonventionen.²⁹ Tack vare detta protokoll från år 1999 ges den enskilda individen eller grupper av individer rätt att anföra klagomål direkt till kvinnokommittén under artikel 2, efter att ha utnyttjat de lokala domstolarna. Ett direkt klagomål kan anföras om staten ifråga brutit mot de bestämmelser den förbinder sig till enligt konventionen. Den individuella klagomålsproceduren framskrider på samma sätt som i människorättskommittén. Till detta protokoll är inga reservationer tillåtna vilket betyder att då en stat ratificerat protokollet garanterar den medborgarna rätten att anföra klagomål direkt till kvinnokommittén.

Kvinnokommittén har ytterligare en effektiv övervakningsmetod, den kan utföra landsspecifika besök. Om det har inkommit klagomål över grova eller upprepade kränkningar mot rättigheterna i konventionen kan kommittén göra ett besök i landet för att effektivt kunna motarbeta problemet. Ett besök kan endast utföras om staten i fråga är part i konventionen och har erkänt kommitténs kompetens på detta område. Under artikel 8 i det valfria protokollet kan en eller flera medlemmar ur kommittén resa till landet och undersöka om kränkningar förekommer, efter att ha fått regeringens samtycke. Undersökningsgruppen vidarebefordrar sedan all relevant fakta som framkommit till landets regering. Regeringen har i sin tur sex månader på sig att svara till kvinnokommittén om vad som gjorts för att motverka fortsatta konventionskränkningar. Tyvärr kan stater som har ratificerat protokollet deklarerera att de inte godkänner kommitténs kompetens att utföra landsspecifika besök.³⁰ Denna möjlighet är väldigt onödig enligt min mening eftersom landsspecifika besök är ett konkret och effektivt sätt för kommittén att övervaka konventionen.

Ifall det uppstår en dispyt mellan två konventionsparter om hur konventionen skall tolkas eller tillämpas, och parterna inte kan lösa problemet genom att förhandla eller genom skiljedom, fastställs i artikel 29 § 1 att en av parterna kan föra ärendet till Internationella domstolen (International Court of Justice). Tyvärr har dock många konventionsparter valt att göra

²⁹ Tilläggsprotokoll till konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

³⁰ Ibid.,

reservationer till denna artikel, som, om den förverkligades kunde vara ett effektivt sätt att få parterna att följa konventionen av rädsla för att bli förda inför en internationell domstol och på så sätt riskera sitt rykte på den internationella arenan. Enligt min mening borde inga reservationer till en dylik artikel vara tillåtna. Det borde ses som en fördel att parterna kan övervaka hur de andra staterna tolkar och tillämpar konventionen, så att konventionen tolkas så enhetligt som möjligt samt att alla parter verkligen uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen.

3.2.3 Klagomål angående barnkonventionen

I jämförelse med människorättskommittén och kvinnokommittén har barnkommittén föga möjligheter att övervaka och implementera konventionen genom klagomål. Barnkommittén kan tillsvidare inte motta individuella eller mellanstatliga klagomål över staters kränkningar mot konventionen. Kommittén kan heller inte göra landsspecifika besök likt kvinnokommittén. Men däremot hänvisar barnkommittén medborgare, som vill anföra klagomål, till andra övervakningsorgan med klagomålsmöjligheter.³¹

Däremot har barnkommittén ett brett samarbete med icke-statliga organisationer vilket delvis kompletterar den bristfälliga klagomålsproceduren. En speciell grupp av icke-statliga organisationer övervakar att stater följer konventionen och förverkligar den. Jag tar upp detta i ett senare skede i uppsatsen.

3.2.4 Kommentarer angående klagomålsprocessen

I dagens läge har kvinnokommittén den bästa klagomålsprocessen, den kan motta individuella klagomål, göra landsspecifika övervakningsbesök och, i varje fall i teorin ger den konventionsparterna en möjlighet att dra en annan konventionsbrytande part inför domstol. Även människorättskommittén har relativt god klagomålsprocess, med tanke på de mellanstatliga klagomålsmöjligheterna. Men klagomålsprocesserna är inte enkla, de är komplicerade och inte tillräckligt lättillgängliga. Då en individ till exempel vill framföra ett individuellt klagomål till en kommitté, bör alla lokala domstolar först ha utnyttjats, vilket är ett hinder för många att kunna framföra klagomål. Klagomålsproceduren kunde göras enklare

³¹ Barnkommitténs arbetsmetoder, del XI.

och mindre byråkratisk, samtidigt som den kunde utvecklas på många fronter. De landsspecifika besöken kunde till exempel tillämpas i större utsträckning och av flera övervakningsorgan. Även övervakningen genom statsrapporter kunde omarbetas och rapporteringen borde övervakas bättre. Det finns stora utvecklingsmöjligheter i övervakningsmetoderna, som om de effektiviserades kunde underlätta förverkligandet av konventionerna. Det civila samhället med de icke-statliga organisationerna i spetsen borde inkluderas mera i övervakningen, eftersom de har gräsrotskunskap som skulle vara nyttig för övervakningskommittéerna.

4. FN och icke-statliga organisationer, samarbete med det civila samhället

Inom hela FN som organisation har det ända sedan organisationen grundades år 1945 ansetts vara viktigt att samarbeta med det civila samhället och framförallt med icke-statliga organisationer. Redan i FN:s grundstadga från år 1945 framgår ur artikel 71 att det Ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) ”äger träffa lämpliga anstalter för samråd med icke-statliga organisationer, som handhåva angelägenheter, vilka falla inom rådets behörighet. Sådana uppgörelser må träffas med internationella organisationer samt, där så lämpligt, med nationella organisationer efter samråd med vederbörande medlem av Förenta Nationerna.” Detta samråd organiserades som en rådgivande, konsultativ status som ECOSOC kunde bevilja icke-statliga organisationer, för att lättare kunna samarbeta med dem.³²

4.1 Historisk översikt över FN:s samarbete med icke-statliga organisationer

Trots ett kontinuerligt samarbete har relationen mellan icke-statliga organisationer och FN aldrig varit riktigt friktionsfri. Under kalla kriget såg många kommuniststater och underutvecklade länder negativt på de icke-statliga organisationernas deltagande i FN, medan de västerländska staterna var opportunistiskt inställda. I början av 1950-talet vände opinionen och den konsultativa statusen drogs tillbaka från fyra icke-statliga organisationer på initiativ av Storbritannien och USA eftersom organisationerna kritiserade USA:s och FN:s agerande i Korea. I detta fall motsatte sig Sovjetunionen kritiken och ville inte gå med på att utesluta organisationerna. Den första större ändringen i samarbetet mellan icke-statliga organisationer och FN gjordes i slutet av 1960-talet av fyra huvudorsaker; antalet organisationer med

³²Förenta Nationernas stadga. San Francisco, 26.6.1945, i kraft 24.10. 1945.

konsultativ status var för västerländskt dominerade, de nationella regeringarna ansågs i viss fall ha för stor påverkan, antalet organisationer ökade ständigt och vissa organisationer riktade för mycket kritik mot sina regeringar gällande mänskliga rättigheter. Då antog det Ekonomiska och sociala rådet år 1968 resolution 1296 som ställer upp strängare regler för samarbetet, bl.a. kan den konsultativa statusen dras tillbaka om det uppkommer bevis på att organisationen mottagit hemlig regeringsfinansiering.³³

Under åren har många organisationers uppsättning och mål ändrats. Istället för att representera olika politiska inriktningar och staters önskemål representerar organisationerna i den nya sociala rörelsen idag olika människors tankesätt och värderingar, till exempel miljöskydd, mänskliga rättigheter eller könsjämställdhet. Dagens organisationer aktiverar sig mera i internationella frågor som gäller människor och samhället istället för att vara statscentrerade och vörda om en viss stats intressen.³⁴

4.2 Konsultativ status i ECOSOC

Det Ekonomiska och sociala rådet är det organ där icke-statliga organisationer bäst kan påverka de juridiska och politiska beslut som fattas inom FN, genom att de beviljas konsultativ status inom rådet. De organisationer som beviljas konsultativ status får fullmakt att fortlöpande påverka de beslut som fattas inom FN. Organisationer som söker om konsultativ status bör uppfylla vissa kriterier, de bör bl.a. vara demokratiskt uppbyggda och respektera och främja de principer och värderingar som FN-stadgan fastställer. Organisationens verksamhet måste vara relevant för det ekonomiska och sociala rådet. Vidare bör organisationen vara icke-statliga dvs. inte lyda under någon statlig myndighet utan kunna agera fritt inom sitt kompetensområde. Deras verksamhet får heller inte vara beroende enbart av statliga bidrag.

Den konsultativa statusen är huvudporten för icke-statliga organisationer som vill göra entré till FN:s beslutsfattande. Antalet organisationer som har konsultativ status inom ECOSOC har vuxit markant under årens lopp, från endast 41 år 1948 till 2 613 idag och samarbetet

³³ Otto Dianne: *Nongovernmental Organizations in the United Nations system: The emerging role of International Civil Society.*

³⁴ *Ibid.*, s. 120.

utvecklas ständigt.³⁵ Men samtidigt är det värt att ifrågasätta om inte samarbetet kunde utvecklas inom andra FN-organ istället för att bara låta antalet icke-statliga organisationer med konsultativ status stiga. Ett enormt antal organisationer med konsultativ status medför risken att ECOSOC inte kan behandla och beakta all den värdefulla info som det civila samhället har och som kanaliseras genom icke-statliga organisationer.

I ECOSOC:s resolution nr.31 från år 1996 (Consultative relationship between United Nations and Non-Governmental Organisations) fastställs de viktigaste kriterierna för beviljande av konsultativ status till icke-statliga organisationer samt samarbetsprinciperna för organisationer och ECOSOC. Här fastställs att även nationella icke-statliga organisationer kan beviljas konsultativ status, medan det tidigare endast var internationella organisationer som kunde beviljas konsultativ status. Före nationella organisationer beviljas status måste dock medlemsstaten i fråga konsulteras. Dessutom skall samarbetet mellan icke-statliga organisationer och FN utvecklas geografiskt så att även utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi kan delta i större utsträckning.³⁶

I resolutionen från 1996 delas vidare den konsultativa statusen upp i tre olika kategorier med viss hierarki. Denna hierarki är omdebatterad och det har diskuterats huruvida man borde ta bort de tre kategorierna, men tillsvidare har de ansetts ge viss organisatorisk styrka och existerar därför fortfarande. Den konsultativa statusen kan vara *generell*; för organisationer med bred allmän kunskap som engagerar sig i flera av ECOSOC:s verksamhetsområden. Till denna kategori hör stora, internationella och väletablerade organisationer. Eller så kan den vara *speciell*; för de icke-statliga organisationer som är mindre och har kunskap inom ett specifikt område och därmed kan bidra med sin specialkunskap i vissa frågor. Hit hör ofta nybildade organisationer som inte ännu etablerat sig så väl i det internationella samhället. Dessutom existerar en tredje kategori, en s.k. ”Roster”, en lista som inkluderar icke-statliga organisationer med specifik eller teknisk kunskap. Dessa organisationer kan tillåtas ge tillfälliga och värdefulla expertutlåtanden till ECOSOC och dess underorgan vid efterfrågan. Men en icke-statlig organisation som finns på ”Roster”-listan kan inte automatiskt anses ha vare sig generell eller speciell konsultativ status utan måste skilt ansöka om en sådan status.³⁷

³⁵United Nations Department of Economic and Social Affairs NGO Section.

<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

³⁶ ECOSOC, Resolution 1996/31.

³⁷ Department of Economic and Social Affairs NGO Section. <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

4.3 Samarbetet mellan ECOSOC och icke-statliga organisationer

Konsultativ status i ECOSOC innebär för en icke-statlig organisation att den ges möjlighet att närvara under ECOSOC och dess underorgans möten och konferenser. Den enskilda organisationen kan avge skriftliga yttranden som publiceras som officiella FN-dokument. Längden på ett yttrande är beroende av vilken konsultativ status organisationen har, om den har generell status kan yttrandet vara 2000 ord medan de organisationer som har speciell status får begränsa sitt utlåtande till 500 ord. ECOSOC och dess underorgan kan konsultera representanter från organisationen eller be dem ge expertutlåtanden i vissa frågor. Organisationer med generell status kan även själv ta upp egna ärenden på agendan men bör då informera generalsekreteraren om detta i förväg. Icke-statliga organisationer som har konsultativ status kan framföra ett ärende muntligt under mötet, antingen direkt eller alternativt genom en kommitté som tillsätts. Alla organisationer som har konsultativ status i ECOSOC bör vart fjärde år rapportera om den del av verksamheten som främjar ECOSOC:s arbete.

Samarbetet mellan de icke-statliga organisationerna och ECOSOC koordineras av NGO-kommittén, som är en underkommitté till ECOSOC. NGO-kommittén består av 19 medlemmar som representerar den geografiska utbredningen och mångfalden bland de organisationer som har konsultativ status. Kommitténs uppgift är att granska organisationernas ansökningar om konsultativ status och i vissa fall bevilja konsultativ status. Kommittén mottar även de rapporter som icke-statliga organisationer med konsultativ status skall lämna in vart fjärde år samt implementerar bestämmelserna i resolution 1996/31.³⁸

4.4 Andra samarbetsformer mellan FN och icke-statliga organisationer

Det existerar även andra samarbetsformer mellan icke-statliga organisationer och FN än den konsultativa statusen inom ECOSOC. De organisationer som inte har beviljats rådgivande status men som ändå vill delta i FN:s arbete kan till exempel få fullmakt att temporärt delta i en specifik konferens eller arbetsgrupp som förbereder konferensen. Denna temporära fullmakt ges genom att organisationen ansöker om ett ”ground pass” som, i olika omfattning beroende på FN-organet och mötet i fråga, berättigar organisationens

³⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs/Consultative Status within ECOSOC.
<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

representant/representanter att delta i den specifika konferensen, utbyta information med regeringsdelegationer, FN-tjänstemän och andra icke-statliga organisationers representanter samt ger tillgång till officiella dokument.³⁹

Något som främjat samarbetet mellan icke-statliga organisationer och FN är att även icke-statliga organisationerna organiserar konferenser parallellt med olika FN-organs internationella konferenser. Under FN:s klimatkonferens i Rio de Janeiro år 1992 ordnades den första stora parallella konferensen för icke-statliga organisationer, eftersom Agenda 21 krävde organisatoriskt samarbete med det civila samhället och staterna. Sedan dess har parallellkonferenserna arrangerats effektivt och med ökat intresse. Parallellt med FN:s kvinnokonferens i Peking år 1995 arrangerades en konferens där det deltog nästan 3000 icke-statliga organisationer, varav ca 400 hade konsultativ status i ECOSOC.⁴⁰

5. Övervakningskommittéernas samarbete med icke-statliga organisationer

Som tidigare framkommit är den konsultativa statusen den bästa vägen för icke-statliga organisationer att nå FN och kunna påverka till exempel arbetet i de olika kommissionerna. Men även de juridiska övervakningskommittéerna samarbetar med icke-statliga organisationer i viss mån. En del kommittéer samarbetar i större grad medan andra ytterst försiktigt och kort uttrycker sig om samarbetet. Det framkommer dock inte klart ur det regelverk som preciserar de icke-statliga organisationernas samarbetsmöjligheter med kommittéerna huruvida organisationerna bör ha någon form av konsultativ status för att kunna samarbeta även med kommittéerna. Därför är utgångspunkten den att även icke-statliga organisationer utan konsultativ status kan delta i och påverka kommittéernas arbete.

Alla tre kommittéer fastställer i ett skilt kapitel i arbetsmetoderna, reglerna för förfarande, eller i själva konventionen som kommittén övervakar hur samarbetet mellan kommittén, icke-organisationer och nationella institutioner är organiserat.

³⁹ Commission of the Status of Women. <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/accrengo.html>

⁴⁰ Otto Dianne: *Nongovernmental Organizations in the United Nations system: The emerging role of International Civil Society*. s. 120.

5.1 Människorättskommitténs samarbete med icke-statliga organisationer

I reglerna för människorättskommitténs arbetsmetoder framgår ur del VIII kort i vilken utsträckning kommittén samarbetar med icke-statliga organisationer. För att få så mycket relevant information som möjligt ber kommittén att organisationerna skall komma med landspecifik information om den stat vars rapport behandlas av kommittén. Informationen kan ges både skriftligt och muntligt. Skriftligt genom en så kallad skuggrapport som sänds till kommittén i god tid före statsrapporten skall behandlas, och muntligt genom att informera kommittén samma dag, strax före rapporten skall behandlas. Informationen kan ges av enskilda icke-statliga organisationer men är mera effektiv om t.ex. skuggrapporten skrivs som ett samarbete mellan flera olika organisationer. Skuggrapporten är viktig för att den information som de icke-statliga organisationerna besitter verkligen skall nå kommittén. Trots att organisationerna ofta ombes att bidra med information då en statsrapport skrivs är det tyvärr ingen självklarhet att deras information finns med i statsrapporten då den är klar. Speciellt inte det klart framgår att staten inte skött sina förpliktelser enligt konventionen. När kommittén sedan håller möten har organisationerna en möjlighet att ge muntliga kommentarer före kommittén börjar gå igenom statsrapporten.⁴¹ I mars 2005 bjöd människorättskommittén för första gången in icke-statliga organisationer för att hjälpa kommittén att göra upp en lista på frågor som riktas till en viss stat.⁴² Förhoppningsvis kommer denna form av samarbete att bli praxis för kommittén.

5.2 Kvinnokommitténs samarbete med icke-statliga organisationer

I kvinnokommitténs arbetsregler fastställs i regel 30 att kommittén har inbjudit representanter från icke-statliga organisationer att följa kommitténs arbete ända sedan kommittén höll sitt första möte. Likt människorättskommittén vill kvinnokommittén, för att vara så väl informerad som möjligt, bjuda in representanter från både internationella och nationella organisationer som kan ge landsspecifik information angående den stat som just då skall presentera sin rapport för kommittén. Representanterna kan avge skriftliga eller muntliga utlåtanden till kommittén.⁴³ En del av kommitténs tid för sammanträden skall ges åt icke-statliga organisationernas representanter som kan avge relevant information. Dessutom mottar

⁴¹ Arbetsmetoder för människorättskommittén.

⁴² *International Human Rights Instruments* s. 24.

⁴³ Kvinnokommitténs regler för förfarande, kapitel XIII, regel 47. (A/56/38).

kvinnokommittén liksom människorättskommittén skuggrapporter av icke-statliga organisationer, för att komplettera statsrapporten. Vidare framgår det ur kommitténs arbetsmetoder att organisationerna är välkomna att delta i arbetsgruppen som förbereder kommitténs sammanträden. Arbetsgrupperna ger de icke-statliga organisationerna en möjlighet att avge både skriftliga och muntliga utlåtanden. Kommittén poängterar även att internationella icke-statliga organisationer och FN:s underorgan medvetet skall underlätta nationella organisationers närvaro under kommitténs möten.⁴⁴

5.3 Barnkommitténs samarbete med icke-statliga organisationer

Barnkonventionen är den enda internationella människorättskonvention som uttryckligen ger icke-statliga organisationer en viktig roll i förverkligandet av konventionen. Under artikel 45 i barnkonventionen kan barnkommittén nämligen bjuda in specialbyråer, till exempel UNICEF och andra kompetenta organ, för att erbjuda expertutlåtanden om konventionsimplementeringen på nationell nivå. Uttrycket ”andra kompetenta organ” inkluderar framförallt icke-statliga organisationer. Barnkommittén uppmanar organisationerna att bidra med rapporter och andra viktiga dokument för att hjälpa kommittén att övervaka hur konventionen förverkligas på gräsrotsnivå. Kommittén välkomnar information av internationella, nationella, regionala och lokala icke-statliga organisationer.⁴⁵

Samarbetet mellan icke-statliga organisationer och barnkommittén koordineras genom en NGO-grupp (NGO Group for the Convention of the Rights of the Child) som är en koalition av över femtio icke-statliga organisationer världen över. Denna grupp deltog i skrivandet av barnkonventionen och har sedan dess övervakat efterföljandet av den, med speciell fokus på sexuellt utnyttjande av barn. Till NGO-gruppens uppgifter hör bland annat att främja informationsflödet mellan icke-statliga organisationer, barnkommittén och övriga relevanta FN-organ. Inom gruppen finns en ”Liaison Unit”-enhet vars främsta uppgift är att lobba för och understöda att nationella koalitioner av icke-statliga organisationer hjälper till att förverkliga barnkonventionen genom att göra upp alternativa rapporter till barnkommittén.

⁴⁴ Kvinnokommitténs arbetsmetoder. s. 7.

⁴⁵ *A Guide for Non-Governmental Organizations Reporting to the Committee on the Rights of the Child.* (1998) <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/Guide-NGO-E.pdf>

Denna enhet hjälper även icke-statliga organisationer att delta i barnkommitténs arbetsgrupp, som förbereder barnkommitténs möten.⁴⁶

Det är en viktig del av förverkligandet av konventionen att de nationella icke-statliga organisationerna rapporterar till kommittén om hur staten ifråga följer de direktiv kommittén ger dem. Barnkommittén har uttryckligen påpekat att nationella organisationer skall meddela ifall konventionsparten inte iakttar och efterföljer de slutgiltiga rekommendationer som de fått av kommittén.⁴⁷

5.4 Kommentarer angående de icke-statliga organisationernas samarbete med kommittéerna

Trots att varje övervakningskommitté enskilt fastställer hur den samarbetar med icke-statliga organisationer är samarbetet frivilligt. Det är alltså ingen förpliktelse att samarbeta utan varje kommitté väljer själv hur mycket de vill lyssna på och beakta organisationernas utlåtanden. I dagens läge står det klart att endast barnkommittén uttryckligen låter icke-statliga organisationer aktivt påverka beslutsfattandet i kommittén. Den samarbetsform som existerar mellan icke-statliga organisationer och barnkommittén kunde tas som modell för att utveckla även andra övervakningskommittéers samarbete med det civila samhället. En speciell NGO-grupp som fungerar som medlare mellan icke-statliga organisationer och övervakningskommittéerna är ett bra sätt att länka samman beslutsfattare och medborgarorganisationer.

6. Slutdiskussion

Idag existerar det ett brett internationellt regelverk mot handeln med kvinnor och barn. Konventionerna är detaljerade och omfattande. Men människohandeln existerar fortfarande och bara ökar i utsträckning. Speciellt handeln med kvinnor och barn är ett enormt och grymt fenomen idag. Konventionerna har alltså inte haft önskad effekt, de har inte kunnat utplåna och förbjuda människohandeln.

Problemet ligger inte i själva konventionerna utan i den bristfälliga och ineffektiva övervakningen som sköts av övervakningskommittéerna. Genom övervakningsmetoder som

⁴⁶Barnkommitténs NGO-grupp. <http://www.crin.org/NGOGroupforCRC/>

⁴⁷ *A Guide for Non-Governmental Organizations Reporting to the Committee on the Rights of the Child.*

statsrapporter kan implementeringen på nationell nivå övervakas men om rapporteringen inte fungerar, då fungerar inte övervakningen heller. Uteblivna, försenade eller bristfälliga rapporter missgynnar övervakningen. Det finns visserligen några effektiva klagomålsprocedurer men i och med att stater kan göra reservationer till de flesta konventionsartiklar som gäller klagomål, kan de utesluta sig och sina medborgare från att kunna anföra klagomål. Det är när övervakningsmetoderna inte räcker till utan sviker och konventionernas mål blir oförverkligade som icke-statliga organisationer borde få göra en större insats.

De icke-statliga organisationerna representerar rösterna i det civila samhället och fungerar som en påverkningskanal mellan medborgare och beslutsfattare. De är en viktig del av det demokratiska samhället. Som FN:s generalsekreterare Kofi Annan uttrycker det, "NGOs are the clearest manifestation of what is referred to as civil society, that is, the sphere in which social movements organize themselves around objectives, constituencies and thematic interests".⁴⁸ Ändå existerar inte ett tillräckligt långtgående samarbete mellan FN och icke-statliga organisationer vad gäller de juridiska kommittéerna. Hörnstenen i FN:s samarbete med icke-statliga organisationer ligger fortfarande i den konsultativa statusen i ECOSOC genom samarbetet mellan de politiska kommissionerna och organisationerna. Men för att effektivare kunna implementera konventionerna krävs att även de icke-statliga organisationer som inte har konsultativ status får en större del i konventionsövervakningen. Barnkommittén har det mest utvecklade samarbetet mellan icke-statliga organisationer och själva kommittén, men de andra övervakningsorganens samarbete med organisationer kunde fördjupas ytterligare. Övervakningen av FN:s konventioner är inte effektiv och det potential som icke-statliga organisationer har för att kunna hjälpa till med övervakningen och förverkligandet borde utnyttjas till fullo.

Speciellt trafficking, som är ett mångfacetterat problem, kräver samarbete på många olika nivåer mellan aktörer från olika sektorer, såväl nationellt och internationellt. Samarbetet mellan icke-statliga organisationer, som har gräsrotsinformation, och övervakningskommittéerna som fattar bindande beslut för konventionsparterna borde stärkas. Visserligen existerar ett relativt bra samarbete med icke-statliga organisationer och stater, genom att organisationerna påverkar staterna i det skede då rapporterna skall skrivas. De

⁴⁸ *Arrangements and practises for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations system* s.2. Report of the Secretary-General, 10.7. 1998.

bidrar med information och lobbar för att staterna skall lämna in sin rapport i tid och att rapporterna skall innehålla relevant fakta. Men den direkta kontakten mellan icke-statliga organisationer och kommittéerna kunde fortfarande utvecklas för att effektivera FN:s konventioner om människohandel.

Förenta Nationernas stadga inleds med orden ”Vi, de Förenade Nationernas folk, besluta..”. Ändå fungerar FN som ett samarbete mellan stater och inte folk, vilket i viss mån är nödvändigt, men på det sätt som organisationen fungerar idag råder ett stort demokratiunderskott. För att låta folket bestämma och öka demokratin inom FN krävs att medborgarnas åsikter och kunskaper beaktas, genom att organisationen i större grad samarbetar med icke-statliga organisationer och inkluderar dem i beslutsfattandet.

Källförteckning

Böcker:

UN Non-Governmental Liaison Service with Gretchen Sidhu, 2003.
Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations-A Guide. New York. United Nations Non-Governmental Liaison Service.

The NGO committee on the Status of Women, 2005.
CSW 2005 Handbook. UN commission on the status of women 28.2-11.3. 2005. New York. The NGO committee on the Status of Women, and Conference of NGOs in Consultative Relationship with the UN.

Artiklar:

Otto, Dianne, 1996. *Nongovernmental Organizations in the United Nations system: The Emerging role of International Civil Society*. Human Rights Quarterly, vol. 18. nr. 1, ss. 107-141. The John Hopkins University Press.

Gallagher, Anne, 2001. *Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis*. Human Rights Quarterly, vol. 23, nr. 4, ss. 975-1004. The John Hopkins University Press.

Rapporter:

Report of the Secretary-General, 1998. *Arrangements and Practices for the Interaction of Non-governmental Organisations in all Activities of the United Nations System*. New York. FN:s generalförsamling, 55:e session. A/53/170.

Rapport från kvinnokommitténs 26:e session. 2002. *Report of the Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*. New York. FN:s generalförsamling.

Fagerlund Maj, 2005. *Människohandel; Olika prioriteter-olika skyldigheter, en analys av staters ansvar gentemot offer för människohandel*. Examensarbete med praktik.

Fourth Inter-Committee Meeting of the Human Rights Treaty Bodies, 20-22.6 2005. *Report of the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process*. Geneva, International Human Rights Instruments. HRI/MC/2005/4.

Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State. 2005. *Trafficking in Persons Report, June 2005*.

Konventioner:

Förenta Nationernas stadga. San Francisco, 26.6. 1945, i kraft 24.10. 1945.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. New York, 16.12. 1966, i kraft 23.3. 1976. 999 UNTS 171.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. New York, 18.12. 1979, i kraft 3.9. 1981. 1249 UNTS 13.

Konventionen om barnens rättigheter, New York 20.11. 1989, i kraft 2.9. 1990. 1577 UNTS 3.

Tilläggsprotokoll:

Tilläggsprotokoll till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. New York, 16.12. 1966, i kraft 23.3. 1976. 999 UNTS 171.

Tilläggsprotokoll till konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. New York, 6.10. 1999. A/RES/54/4.

Tilläggsprotokoll om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi. New York, 25.5. 2000, i kraft 18.1. 2002. A/RES/54/263.

Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av människohandel, särskilt med kvinnor och barn. New York, 15.11. 2000, i kraft 25.12. 2003. A/55/383.

Rekommendationer:

Kvinnokommitténs allmänna rekommendation nr. 19, om våld mot kvinnor. 1992. A/47/38.

Barnkommitténs allmänna rekommendation nr.6, om behandling av ensamma eller separerade barn utanför sitt ursprungsland. 2005. CRC/GC/2005/6. Oediterad version.

Resolutioner:

Ekonomiska och sociala rådet. 1996. *Resolution 1996/31. Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations.*

Internet adresser:

Människorättskommitténs arbetsmetoder:

<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm#a8> (läst 20.7. 2005)

Kvinnokommitténs arbetsmetoder:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/wk-methods/Overview-English.pdf> (20.7.2005)

Barnkommitténs arbetsmetoder:

<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/workingmethods.htm#a5> (läst 20.7.2005)

Svensk version av definitionen av människohandel. Sveriges regering.

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/87/564a7fd7.pdf> (läst 12.7.2005).

FN:s konventioner. Office of the High Commissioner for Human Rights.

<http://www.ohchr.org/english/law/index.htm> (läst 19.7. 2005).

Status för rapportering till människorättskommittén. United Nations High Commission for Human Rights. <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView> (läst 19.7. 2005).

United Nations Department of Economic and Social Affairs NGO Section.

<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> (läst 14.7. 2005).

A Guide for Non-Governmental Organizations Reporting to the Committee on the Rights of the Child (1998). <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/Guide-NGO-E.pdf> (läst 15.7. 2005).

Barnkommitténs NGO-grupp.

<http://www.crin.org/NGOGroupforCRC/> (läst 18.7. 2005).