

JAARVERSLAG 2003 ANNUAL REPORT

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

A I V

Table of contents

FOREWORD

ADVISORY REPORTS PUBLISHED IN 2003 AND RESPONSES **8**

ADVISORY REPORTS CURRENTLY IN PREPARATION **48**

OTHER CONTACTS WITH GOVERNMENT AND PARLIAMENT **58**

FINANCE **59**

TASK, WORKING METHODS AND RESULTS OF THE EVALUATION **60**

COMPOSITION OF THE AIV AND ITS PERMANENT COMMITTEES **67**

AIV UNIT **71**

LIST OF ADVISORY REPORTS **72**

ANNEXE: THE AIV'S WORK PROGRAMME FOR 2004

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF

IN 2003 UITGEBRACHTE ADVIEZEN EN REACTIES OP ADVIEZEN **8**

ADVIEZEN IN BEHANDELING **48**

(ANDERE) CONTACTEN MET REGERING EN STATEN-GENERAAL **58**

FINANCIËLE VERANTWOORDING **59**

TAAK, WERKWIJZE EN RESULTATEN EVALUATIE **60**

SAMENSTELLING VAN DE AIV EN PERMANENTE COMMISSIES **67**

STAF VAN DE AIV **71**

LIJST VAN GEPUBLICEERDE ADVIEZEN **72**

BIJLAGE: WERKPROGRAMMA 2004



Foreword

ALTHOUGH 2003 IS ONLY JUST BEHIND US, IT ALREADY seems clear that it will go down in history as the year of Iraq. The AIV's work was of course affected both directly and indirectly by the Iraq question.

The invasion of Iraq by the coalition forces and the decisions that led up to the invasion continue to provide plenty of material for debate, with regard to the applicable international law, the role of the United Nations and the political consequences. Although the coalition justified the invasion by referring to Security Council resolution 1441, reference has subsequently also been made to the widespread suffering of the Iraqi population as a justification for intervention on humanitarian grounds. In this connection, some observers have referred to the joint advisory report by the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV) of April 2000 on humanitarian intervention, which formulates an assessment framework with criteria that should be taken into account in decision-making concerning humanitarian interventions. If the invasion of Iraq is to be regarded as an intervention on humanitarian grounds, the AIV notes that certain criteria were not met, such as a public announcement that humanitarian grounds formed the main motive for military action. The common thread running through many reactions to the invasion of Iraq is that such unilateral initiatives should be avoided. As noted by the UN Secretary-General, Kofi Annan, this clearly entails a task for the United Nations.

In 2003, the AIV was in the process of preparing several advisory reports that are relevant to this issue. Examples are the advisory report on pre-emptive action that the AIV is preparing with the CAVV, and the advisory reports on crisis management operations, failing states (also in cooperation with the CAVV) and human rights in the UN system. It is expected that these subjects will lose nothing of their relevance in 2004.

WOORD VOORAF

HOEWEL HET JAAR 2003 NOG MAAR NET VOORBIJ IS, LIJKT het toch al duidelijk dat het de geschiedenis zal ingaan als het jaar van Irak. Uiteraard zijn ook de werkzaamheden van de AIV door deze kwestie direct of indirect beïnvloed.

De inval van de coalitietroepen in Irak en de daaraan voorafgaande besluitvorming leveren nog altijd veel stof op voor discussie, zowel over het toepasselijke volkenrecht en de rol van de Verenigde Naties als over de politieke gevolgen. Hoewel de coalitie de inval heeft gemotiveerd met een beroep op resolutie 1441 van de Veiligheidsraad is achteraf ook verwezen naar het grootschalig lijden van de Irakese bevolking dat een interventie om humanitaire redenen zou rechtvaardigen. Sommigen refereren in dit verband aan het advies van de AIV/CAVV van april 2000 over humanitaire interventie. In het advies uit 2000 wordt een toetsingskader uitgewerkt met vereisten die bij de besluitvorming in acht genomen moeten worden. Indien men de inval in Irak wenst te zien als een interventie om humanitaire redenen constateert de AIV dat bepaalde vereisten niet in acht zijn genomen, zoals het publiekelijk aankondigen van de humanitaire redenen als het hoofddoel van de militaire actie. Een gemeenschappelijke noemer van veel reacties op de inval in Irak is dat dergelijke unilaterale initiatieven voorkomen moeten worden. Zoals ook Secretaris-Generaal Kofi Annan signaleerde ligt hier duidelijk een taak voor de Verenigde Naties.

In 2003 had de AIV enkele adviezen in bewerking die relevant zijn voor het onderwerp. Dit geldt voor het advies dat de AIV samen met de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) voorbereidt over 'preëemptief optreden', en evenzeer voor de adviezen over crisisbeheersingsoperaties, falende staten (ook in samenwerking met de CAVV) en mensenrechten en het VN-systeem. De verwachting is dat deze onderwerpen in 2004 niets aan actualiteit zullen inboeten.

In 2003 is de uitbreiding van de Europese Unie met tien landen bezegeld. De Europese Conventie had de opdracht om de basis te leggen voor een Unie die ook na de

uitbreiding bestuurbaar zou zijn. De AIV heeft zich in verschillende (brief-)adviezen uitgesproken over de Europese Conventie en haar resultaten. De raad heeft onder meer aanbevolen dat de Intergouvernementele Conferentie (IGC) de door de Conventie ontworpen nieuwe Europese Grondwet integraal overneemt. Hij heeft dan ook aanbevolen dat Nederland geen initiatieven neemt om de tekst te wijzigen.

Tegen deze actuele achtergrond beoogt de AIV gericht bij te dragen aan het debat over internationale vraagstukken en hij doet dat met name in reactie op vragen die door de betrokken bewindslieden worden geformuleerd.

In 2003 heeft de AIV adviezen uitgebracht getiteld 'Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika', 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', 'Militaire Samenwerking in Europa', 'Vervolgadvies: Een brug tussen burgers en Brussel' en 'De Raad van Europa: minder en (nog) beter'. Daarnaast heeft hij enkele briefadviezen uitgebracht.

In dit jaarverslag wordt eerst verslag gedaan van de adviezen die de AIV in 2003 heeft vastgesteld en van de reactie van de regering daarop. Dan komen de adviesaanvragen aan de orde die weliswaar in 2003 in behandeling zijn genomen, maar die niet eerder dan in 2004 zullen resulteren in adviezen. Tevens wordt verslag gedaan van de reacties van de regering op adviezen die vóór of in 2003 zijn verschenen, en van de gesprekken met de regering en de Staten-Generaal. Aansluitend wordt verantwoording afgelegd over de financiën die de AIV gedurende het jaar 2003 ten behoeve van zijn adviserende werkzaamheden heeft aangewend. Aansluitend wordt nader ingegaan op de taak en werkwijze van de AIV; dit laatste mede in het licht van de verdere consequenties die zijn verbonden aan de evaluatie uit 2002. De tekst van dit jaarverslag wordt besloten met een drietal organisatorische onderdelen. Het betreft de samenstelling van de AIV en de permanente commissies voor Europese integratie (CEI), rechten van de mens (CMR), ontwikkelingssamenwerking (COS) en vrede en veiligheid (CVV), de ontwikkelingen bij de staf van de AIV in 2003 en een overzicht van de adviezen die de AIV, tot en met december 2003,

The enlargement of the European Union by ten countries was sealed in 2003. The European Convention was charged with laying the foundations for a Union that would still be governable following enlargement. In various advisory reports and advisory letters, the AIV has given its verdict on the European Convention and its results. Among other things, it has recommended that the Intergovernmental Conference (IGC) adopt the new European Constitution drafted by the Convention in its entirety, and it has therefore recommended that the Netherlands not take any initiatives to amend the text.

Against this topical background, the AIV aims to make a pertinent contribution to the debate on international issues, mainly in response to questions formulated by ministers.

In 2003, the AIV published five completed advisory reports, entitled 'Pro-poor growth in the Netherlands' bilateral partner countries in sub-Saharan Africa: an analysis of Poverty Reduction Strategies', 'A human rights based approach to development cooperation', 'Military cooperation in Europe: possibilities and limitations', 'Follow-up report: bridging the gap between citizens and Brussels' and 'The Council of Europe: less can be more'. In addition, the Council published a number of advisory letters.

This annual report starts with a discussion of the advisory reports adopted by the AIV in 2003 and the government's response to them. This is followed by a discussion of the advisory reports on which the AIV began work in 2003 but which will not result in reports until 2004. The annual report also discusses the government's response to advisory reports published before 2003 and the AIV's dealings with the government and Parliament. Finally, the report renders account for the funding of the AIV in 2003 and describes the task and working methods of the AIV, partly in the light of the further consequences of the evaluation conducted in 2002. The text of the annual report concludes with three sections of a more organisational nature. These concern the composition of the AIV and its permanent committees on European inte-

gration (CEI), human rights (CMR), development cooperation (COS) and peace and security (CVV), developments relating to the AIV Unit in 2003 and a list of the advisory reports adopted by the AIV up to December 2003. The work programme for 2004 is enclosed as an annexe.

For a number of years, the AIV was fortunate enough to benefit from the great knowledge and experience of Mr P. Dankert of the AIV's European Integration Committee. Mr Dankert most recently participated in the preparation of the advisory report on the Council of Europe, but sadly did not live to see the report's completion. The AIV learned of his passing with deep regret.

The AIV adopted this annual report at its meeting of 5 March 2004.

heeft vastgesteld. Het werkprogramma voor 2004 is als bijlage toegevoegd.

Een aantal jaren heeft de AIV mogen en kunnen profiteren van de grote kennis en ervaring van de heer P. Dankert, lid van de Commissie Europese Integratie van de AIV. Laatstelijk heeft hij meegewerkt aan het opstellen van het advies over de Raad van Europa. Hij heeft het afronden van het advies niet meer mogen meemaken. Van zijn overlijden heeft de AIV met groot leedwezen kennis genomen.

De AIV heeft dit jaarverslag vastgesteld in zijn vergadering van 5 maart 2004.

IN 2003 UITGEBRACHTE ADVIEZEN EN REACTIES OP ADVIEZEN

IN 2003 HEEFT DE AIV VIJF ADVIEZEN UITGEBRACHT. DAARNAAST ZIJN OOK TWEE BRIEFADVIEZEN UITGEBRACHT.

ADVIES NR. 29 *'Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede'* (januari 2003)

Op 31 januari 2003 heeft de AIV het advies 'Pro-poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede' vastgesteld. Al in 2002 had de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) een verkennende notitie over pro-poor growth voorbereid, waarin de economische, politieke, beschermende, menselijke en sociaal-culturele dimensies van armoede worden besproken. Naar aanleiding van deze notitie vroeg de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in juli 2002 de AIV formeel advies over een concrete uitwerking van de conceptuele analyse. Dit advies is onder leiding van prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman voorbereid door een werkgroep met COS-leden, te weten drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O. van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes, mw. ir. A.N. Papma, mw. drs. E.M. Schoo en dr. L. Schulpen. Prof. dr. E.J. de Kadt nam deel als corresponderend lid. De ambtelijk contactpersoon was dr. F.P.M. van der Kraaij (ministerie van Buitenlandse Zaken/DAF). Het secretariaat van de werkgroep lag in handen van de secretaris van de COS, mw. drs. J.A. Nederlof, ter zijde gestaan door de stagiaires mw. B. Frequin en dhr. M.J.M. Konings. Ten behoeve van het onderzoek is een delegatie van deze werkgroep in september 2002 op werkbezoek geweest in Tanzania.

De verkennende notitie is als deel I in het advies over pro-poor growth overgenomen. Deel II is de eigenlijke beantwoording van de adviesaanvraag. Voor de operationalisering van pro-poor growth worden de Poverty Reduction Strategy Papers in het algemeen en die van Tanzania, Ethiopië en Uganda in het bijzonder onderzocht. De AIV vindt dat PRSP's instrumenten zouden moeten zijn ter invulling en uitvoering per land van de doelstelling van pro-poor growth: namelijk economische groei waarvan armen proportioneel meer profiteren dan anderen. Gekeken is naar het totstandkomingsproces, de inhoud en follow-up van de PRSP's en naar de lokale context waarin ze tot stand zijn gekomen. De AIV kan

Advisory reports published in 2003 and responses

IN 2003, THE ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS (AIV) PUBLISHED FIVE ADVISORY REPORTS AND TWO ADVISORY LETTERS.

ADVISORY REPORT no. 29: *'Pro-poor growth in the Netherlands' bilateral partner countries in sub-Saharan Africa: an analysis of Poverty Reduction Strategies'* (January 2003)

The AIV adopted its advisory report on poverty reduction strategies in the countries in sub-Saharan Africa with which the Netherlands maintains structural bilateral ties on 31 January 2003. In 2002, the AIV's Development Cooperation Committee (COS) had already prepared an exploratory memorandum on pro-poor growth, which discussed the economic, political, protective, human and sociocultural dimensions of poverty. In response to this memorandum, the Minister for Development Cooperation formally requested the AIV in July 2002 to produce an advisory report on how to operationalise this conceptual analysis. The report was prepared by a working group of the COS, which was made up of Professor B. de Gaay Fortman (chair), F.D. van Loon, G.H.O. van Maanen, Professor L.B.M. Mennes, Ms A.N. Papma, Ms E.M. Schoo and Dr L. Schulpen. Professor E. de Kadt participated as a corresponding member. Dr F.P.M. van der Kraaij of the Ministry of Foreign Affairs' Sub-Saharan Africa Department (DAF) assisted the working party as its civil service liaison officer. Secretarial support was provided by the secretary of the COS, Ms J.A. Nederlof, assisted by Ms B. Frequin and M.J.M. Konings (trainees). For research purposes, a delegation from the working group visited Tanzania in September 2002.

The full text of the exploratory memorandum appears in Part I of this advisory report. Part II forms the actual response to the request for advice. With regard to the operationalisation of pro-poor growth, the report examines Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) in general, and those of Tanzania,

Ethiopia and Uganda in particular. The AIV believes that PRSPs should be used as instruments for developing and implementing the goal of pro-poor growth, namely, generating economic growth that disproportionately benefits the poor, in individual countries. The report examines the preparation, content and follow-up of PRSPs, as well as the local context in which they are prepared. At the end of the report, however, the AIV cannot but conclude that the PRSP processes launched so far have yet to realise the pro-poor growth concept fully. This is partly due to the fact that these processes must be regarded primarily as having been conceived, established and overseen by donors. Although PRSPs are technically based on the ownership principle and the views of the recipient countries, in practice they are dominated by the political and economic vision of the international financial institutions (IFIs) and the donors. Moreover, since they require an integrated, comprehensive formulation of policy, they place a considerable burden on the limited administrative capacity of the country in question. The AIV feels that the PRSPs should be as succinct and strategically formulated as possible.

Process

Pro-poor growth requires that policy decisions concerning development should at the very least not be anti-poor (i.e. they should not have a negative impact on the poor). The AIV therefore regards an ex ante examination of the likely effects of policy measures on the poor as crucial. In this connection, it believes that Poverty and Social Impact Analyses (PSIAs) should become an integral part of the PRSP process.

PRS processes are designed to enhance the participation and ownership of the partner countries. Beyond this, it is usually also necessary to increase the involvement of parliaments, local and regional governments and associated political structures. Moreover, too many donors still assume the existence of a strong, highly organised and vocal civil society. It is doubtful whether this Western consultative model based on equality between partners can simply be imposed on partner countries wholesale. In practice, participation often consists of compul-

echter aan het eind van het advies niet anders constateren dan dat met de in gang gezette PRSP-processen het pro-poor growthconcept nog niet wezenlijk in praktijk is gebracht. Dat is deels te wijten aan het feit dat de processen in de eerste plaats moeten worden gezien als door donoren geconcipeerd, opgezet en begeleid. Formeel uitgangspunt is weliswaar het ownership-principe en de visie van het ontwikkelingsland zelf, maar in de praktijk domineert de politiek-economische visie van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en de donoren. Omdat een veelomvattende en integrale beleidsformulering wordt geëist, trekken de PRSP's bovendien een zeer zware wissel op de beperkte bestuurlijke capaciteit van het land in kwestie. De AIV adviseert de PRSP's zo beknopt en strategisch mogelijk te maken.

Proces

Het minimum dat uit het oogpunt van pro-poor growth mag worden gevraagd, is dat beleidsbeslissingen in het kader van ontwikkeling geen negatieve (anti-poor) uitwerking op de armen hebben. De invoering van een faciliteit waarmee beleidsmaatregelen van te voren op effecten voor de armen getoetst kunnen worden, acht de AIV dan ook van groot belang. In dit kader is de AIV van mening dat het opstellen van een Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) een integraal onderdeel van het PRSP-proces moet worden.

PRS-processen beogen de participatie en zeggenschap ('ownership') van de partnerlanden te vergroten. Het blijkt meestal nodig de betrokkenheid van parlementen, lagere overheden en bijbehorende politieke structuren eveneens te versterken. Voorts wordt nog te veel uitgegaan van de aanwezigheid van een sterk en georganiseerd middenveld, dat op basis van gelijkwaardigheid weet mee te praten. Het is de vraag of deze westerse visie van uitwisseling van meningen van gelijkwaardige gesprekspartners zomaar kan worden opgelegd. In de praktijk komt participatie vaak neer op verplichte consultatierondes met personen die door de overheid onvoldoende zijn geïnformeerd, en van wie niet steeds duidelijk is in hoeverre zij bepaalde groepen vertegenwoordigen. In Afrika is de kracht van het maatschappelijk middenveld beperkt, met name op het platteland. Participatie zal

daar in de eerste plaats moeten betekenen dat het plaatselijke leiderschap wordt betrokken bij het stellen van concrete doeleinden en de inspanningen voor het bereiken ervan. Er zal wellicht meer tijd moeten worden genomen voor deze fase in het proces. Stapje voor stapje moeten participatieprocessen en het werken aan vertrouwen binnen de lokale context worden opgebouwd. De AIV raadt aan zowel structureel als in het kader van concrete PRSP's de effectieve participatie van het maatschappelijk middenveld te verzekeren (het 'emancipatie-kader' in de terminologie van dit advies). Tevens is het nodig de betrokkenheid van het gekozen parlement te bevorderen.

Inhoud

Een analyse van de belemmeringen voor armen bij pogingen de eigen levensomstandigheden te verbeteren, zou centraal moeten staan in elke PRSP omdat hun 'income-generating efforts' het natuurlijk aanknopingspunt voor pro-poor growth vormen. De AIV adviseert daarom een sterker accent te leggen op lokale bedrijven, inclusief de informele sector. Ook moet de toegang tot microkrediet en de arbeidsmarkt voor armen worden verbeterd, en moeten rurale inkomensgenererende activiteiten worden gestimuleerd.

Het is onmogelijk op nationaal niveau de (pro-poor) ontwikkelingskansen en prioriteiten per regio voldoende in kaart te brengen. Op de lokale situatie toegespitste maatregelen moeten in samenwerking met het plaatselijke maatschappelijk middenveld en lokale bedrijven decentraal worden uitgewerkt. De AIV beveelt aan in het PRSP aan te geven hoe een vervolgproces georganiseerd zal worden om de plannen op lokaal niveau verder te specificeren.

Follow-up

De implementatie van PRSP's impliceert doeltreffende monitoring. De AIV juicht concrete maatregelen tot versterking van goed bestuur toe: zoals het ontwikkelen van een zero tolerancebeleid ten aanzien van corruptie, het opzetten van Public Expenditure Management en Expenditure Tracking, een Financial Accountability Review, harmonisering van procedures en vermindering van administratieve lasten en transactiekosten en de ontwikkeling van nationale hanteer-

sory consultation rounds with people who have not been adequately briefed by their governments and the extent of whose 'representation' is not always clear. Civil society in Africa is still quite weak, especially in rural areas. As a result, participation will primarily mean having to involve the local leadership in formulating specific goals and in efforts to achieve them. More time will probably need to be spent on this phase of the process. Participation processes must be developed gradually, as must efforts to build trust at local level. The AIV recommends ensuring the effective participation of civil society (the 'emancipation framework' referred to in this advisory report) both structurally and in the context of specific PRSPs. The elected parliament must also become more involved.

Content

An analysis of the obstacles encountered by the poor when trying to improve their circumstances should be central to all PRSPs, since their 'income-generating efforts' are the natural springboard for pro-poor growth. The AIV therefore believes that PRSPs should place more emphasis on local enterprise, including the informal sector. The poor must be afforded better access to micro credit and the labour market, and rural income-generating activities must be encouraged.

It is impossible to gain a proper overview of regional pro-poor development opportunities and priorities at national level. Measures targeted at local situations must therefore be developed on a decentralised basis with local civil society and local businesses. The AIV believes that PRSPs should include instructions on how to organise a follow-up process to draft more detailed plans at local level.

Follow-up

The implementation of PRSPs assumes the presence of an effective monitoring system. The AIV welcomes specific measures to strengthen good governance, such as developing a policy of 'zero tolerance' on corruption, establishing Public Expenditure Management, Expenditure Tracking and a Financial Accountability Review, harmonising procedures, reducing

administrative and transaction costs and creating viable national systems for monitoring inputs, outputs and impacts.

The integrated approach to policy management required of developing countries in connection with PRSPs stands in stark contrast to the lack of coordination and coherence on the donor side. Donors often get little further than a geographical or sectoral allocation of tasks. This leads to a fragmentation of development policy and impedes harmonisation between sectors. The AIV therefore supports the relevant UN initiative to assess the policies of all donor countries with a 'coherence yardstick'. In order to improve internal coherence within the Ministry of Foreign Affairs, the AIV recommends looking at ways to improve communication. The policies of Dutch ministries must become more mutually compatible and supportive. The AIV regards the government memorandum on coherence between development policy and agriculture policy as a positive step in this direction. One key prerequisite for the overall pro-poor growth concept is for the anti-poor effects of the existing international economic order to be tackled without delay. For example, many poor farmers in developing countries are still experiencing a substantial loss of income, not just due to the low prices paid for their products on the international market but also due to the subsidies paid to farmers in the North. It is not enough for donors simply to coordinate their respective development policies; they must also remove barriers in the field of agriculture and security.

Despite all these reservations, the AIV believes that the PRSP process is important, because it makes it possible to incorporate local insights into the decision-making process, place questions on the agenda and measure progress. But even if this process were to run like clockwork, it would still not be enough to reduce poverty. Nor would the application of instruments that are not yet fully developed, such as PSIAs, expenditure tracking and the strengthening of local institutions, provide enough of a guarantee. In order to make PRSPs more effective in relation to pro-poor growth, the AIV recommends taking account of the international context and the rights-based approach to development cooperation.

bare systemen voor de monitoring van input, output en impact.

De integrale beleidssturing die in het kader van de PRSP's van ontwikkelingslanden wordt verlangd, staat overigens in schril contrast tot het gebrek aan donorcoördinatie en coherentie. Donoren komen veelal niet verder dan een geografische of sectorale taakverdeling. Dit leidt tot fragmentatie van het ontwikkelingsbeleid en belemmert harmonisatie over de grenzen van sectoren heen. De AIV ondersteunt in dit kader het initiatief van de VN om het beleid van alle donorlanden tegen een 'coherentiemeetlat' te houden. Op het niveau van de interne coherentie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken raadt de AIV aan te kijken naar de onderlinge communicatie. Het beleid van ministeries in Nederland moet meer onderling compatibel en wederzijds versterkend worden. De kabinetsnotitie over coherentie tussen ontwikkelingsbeleid en landbouwbeleid acht de AIV daarvoor een goed begin. Van wezenlijk belang voor het hele PPG-concept is dat anti-poor effecten van de huidige internationale economische orde met prioriteit worden aangepakt. Zo lijden vele arme boeren in ontwikkelingslanden nog steeds een aanzienlijk inkomensverlies doordat de prijzen van hun producten worden gedrukt als gevolg van prijs-subsidies aan boeren in de Noordelijke landen en hebben ze te lijden van de lage prijzen van hun producten op de internationale markt. Het verdient aanbeveling dat donoren niet alleen hun ontwikkelingsbeleid onderling afstemmen, maar ook belemmeringen op het gebied van het landbouw- of veiligheidsbeleid wegnemen.

Alle negatieve kanttekeningen laten onverlet dat de AIV het PRSP-proces belangrijk vindt, vanwege de mogelijkheden om lokale inzichten bij de besluitvorming te betrekken, vragen op de agenda te zetten en vooruitgang te meten. Maar ook als dit proces optimaal zou verlopen, zal het nog niet voldoende zijn voor armoedebestrijding. Zelfs de inzet van (nog onvoldoende ontwikkelde) instrumenten zoals PSIA's, expenditure tracking en versterking van lokale instituties, is nog geen garantie. De AIV raadt aan ook de internationale context en de rechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking bij het proces te betrekken teneinde de doeltreffendheid van de PRSP's voor pro-poor growth te bevorderen.

Reactie op het advies

In haar reactie stelde de minister in juni 2003 dat het advies interessante aanknopingspunten bood. Wel vond de minister dat de AIV in de analyses van de drie casus veel aandacht besteedt aan participatieprocessen, een belangrijk onderdeel van de politieke dimensie van armoede, maar te weinig aandacht aan de wijze waarop de overige aspecten van het emancipatiekader (gelet op uitsluiting, gender, et cetera) in de praktijk uitwerken.

Daarnaast was de minister van mening dat het advies geen ondubbelzinnig antwoord geeft op de vraag welke verwachtingen men als donor kan koesteren van de (pro-poor) kwaliteit van een PRSP dat op basis van een lokaal proces (*ownership*) tot stand is gekomen. Er bestaat een potentieel spanningsveld tussen enerzijds het bevorderen van ownership en anderzijds het tijdsbestek waarin donoren inhoudelijke kwaliteitsverbeteringen gerealiseerd zouden willen zien (het ambitieniveau). De balans tussen het principe van '*ownership*' enerzijds en de kwaliteit van de plannen anderzijds moet tot stand komen op basis van een iteratief proces, waarbij een nationale PRSP wordt gekoppeld aan een uitwerking op lagere lokale en sectorale niveaus. De minister onderschreef daarom de AIV-aanbeveling om meer nadruk op het vervolgproces te leggen. Op deze wijze is een combinatie mogelijk van de twee genoemde richtingen, namelijk meer nadruk op prioriteitenstelling en '*ownership*' op het nationale niveau, en verwezenlijking van meer detailuitwerking en kwaliteitsborging op lokale en sectorale niveaus. De organisatie van het iteratieve proces dient in het PRSP beschreven te zijn. De kwaliteit van het vervolgproces (waarop het advies niet nader ingaat) zal bepalen of het noodzakelijke vertrouwen tot stand komt. Hoe donoren daarop kunnen inspelen met instrumenten als dialoog, monitoring en harmonisatie is een belangrijke vervolgvraag.

Het advies om meer donorcoördinatie te realiseren op basis van het PRS-proces onderschreef de minister van harte. Deze verschillende aspecten van de zogenaamde '*alignment*' aan het PRS-kader wordt gemakkelijker naarmate duidelijke prioriteiten voor armoedebestrijding in het PRSP worden gesteld en deze zijn vertaald in de nationale begroting van het PRSP land (het zogenaamde *internal alignment*): het

Government response to the advisory report

In her response to the advisory report in June 2003, the Minister for Development Cooperation observes that the report offers a number of interesting points of departure. However, she notes that the three case studies devote a lot of attention to participation processes, which form an important aspect of the political dimension of poverty, but too little attention to the way in which the other aspects of the emancipation framework (e.g. exclusion, gender) play out in practice.

Furthermore, the Minister feels that the report does not provide a clear-cut answer to the question of what expectations donors may legitimately entertain regarding the pro-poor quality of a PRSP drawn up on the basis of local ownership. There is a potential for tension between promoting ownership, on the one hand, and the time frame within which donors like to witness the realisation of substantial improvements in quality (i.e. levels of ambition), on the other. A balance between the ownership principle and the quality of the plans should be achieved on the basis of an iterative process in which a national PRSP is linked to implementation at local and sectoral level. The Minister therefore endorses the AIV's recommendation for greater emphasis to be placed on the follow-up process. This will make it possible to combine the above-mentioned two approaches, namely, placing greater emphasis on prioritisation and ownership at national level and realising more detailed planning and quality assurance at local and sectoral level. The PRSP should describe the organisation of the iterative process. The quality of the follow-up process (which is not discussed in detail in the report) will determine whether the required trust is established. An important follow-up question is how donors can capitalise on this with the aid of instruments such as dialogue, monitoring and harmonisation.

The Minister fully endorses the AIV's recommendation to increase donor coordination on the basis of the PRS process. Aligning donor activity with the PRS framework becomes easier as PRSPs set clear priorities for poverty reduction and PRSP countries incorporate these priorities into their national budgets (internal alignment). This involves harmonising donor

activity with a country's own processes and budgetary cycles by matching payments to its budgetary cycle, channelling payments through its budget, formulating activities within the framework of its sectoral plans and budgets and choosing sectors on the basis of the priorities in the PRS.

Finally, the Minister identifies several action points for Dutch development cooperation policy that still require further development:

- Use of the 'emancipation framework' concept and the way this translates into policy focusing on pro-poor growth. This includes concepts such as institutions, the rule of law, social safety nets and the empowerment of poor people and women.
- Dealing with the potential tension between ownership and quality, as well as between a desire to achieve quick results (influenced partly by the MDGs) and linkage with local transformation processes and local capacity (which requires more time and patience but may be more effective in the long term). This requires a critical examination of our role as a donor and a discussion of what 'donor alignment' should entail in practice.

The advisory report has been widely disseminated. Approximately 1,400 copies of the Dutch text were distributed. The report was also translated into English and French, and approximately 1,500 copies were distributed in these languages. Demand from embassies in Africa and Asia was particularly high. The report attracted little media attention, although an article on the report did appear in *UN Forum* 2003-2. The report was discussed during internal meetings of the Ministry of Foreign Affairs on the human rights aspects of its new development cooperation policy and also featured in the discussions and comments of NGOs concerning this policy. Members of the AIV also devoted attention to the report in presentations on development cooperation policy. In addition, the report was an integral part of the seminar organised by the AIV and the Royal Tropical Institute (KIT) on 29 August 2003 concerning the advisory reports on pro-poor growth (no. 29) and the human rights based approach to development cooperation (no. 30).

afstemmen van donoren op de eigen processen van een land en zijn begrotingscyclus door onze overmakingen gelijk te trekken met hun budgetcyclus, onze overmakingen te kanaliseren via hun begroting, onze activiteiten in te kaderen binnen de sectorale plannen en begrotingen en onze sectorkeuze aan te passen aan prioriteiten in de PRS.

Ten slotte zag de minister enkele aangrijpingspunten voor het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking, die nog wel verder moeten worden uitgewerkt:

- Het hanteren van het begrip *emancipatiekader* en de wijze waarop dit zich vertaalt in beleid dat is gericht op *Pro-poor Growth*. Daaronder vallen begrippen als instituties, rechtsstaat, sociale vangnetten en 'empowerment' van armen en vrouwen.
- Het omgaan met het potentiële spanningsveld tussen *ownership* en kwaliteit, alsmede het spanningsveld tussen snel resultaten willen behalen (mede onder invloed van de MDG's) en het aansluiten bij lokale transformatieprocessen en lokale capaciteit (wat meer geduld en tijd vereist, maar wat op de lange duur mogelijk wel effectiever is). Dit vereist een kritische reflectie op onze rol als donor en een discussie over wat 'donor alignment' in de praktijk moet inhouden.

Het advies heeft een brede verspreiding gekregen. Van de Nederlandse versie zijn ca. 1400 exemplaren verspreid. Het advies is ook vertaald in het Engels en Frans en is in die talen in ca. 1500-voud verspreid. Met name ook van ambassades in Afrika en Azië was de vraag groot. De persaandacht voor het advies is gering geweest, ook al is in VN-forum 2003-2 een artikel over het advies verschenen. Het advies is wel onderwerp van discussie geweest tijdens interne BZ-bijeenkomsten over de mensenrechtenaspecten van het nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en heeft mede een rol gespeeld in discussies en commentaren van Nederlandse NGO's over dit beleid. Ook hebben betrokken leden aandacht aan het advies geschonken in presentaties over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het advies was verder integraal onderdeel van het op 29 augustus 2003 door de AIV en het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) georganiseerde seminar over de adviezen Pro-poor Growth (nr. 29) en een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking (nr. 30).

Seminar

Conform een van de aanbevelingen uit de evaluatie organiseerde de AIV op 29 augustus in samenwerking met het KIT een seminar getiteld 'Perspectieven voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Beleid en praktijk van armoedebestrijding, mensenrechten en goed bestuur'. Uitgangspunt voor het seminar waren het advies 'Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede' en het hieronder besproken advies 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking'. De inleidingen en het debat richtten zich in het bijzonder op het beleid en de praktijk van armoedebestrijding, mensenrechten en goed bestuur. De ongeveer negentig aanwezigen vertegenwoordigden politiek, wetenschap, beleidssfeer, bedrijfsleven en ontwikkelings- en mensenrechtenorganisaties en daarmee een breed palet aan visies.

De heer De Gaay Fortman, voorzitter van de werkgroep Pro-poor Growth, hield een inleiding over het advies inzake pro-poor growth en de verschillende benaderingen van armoedebestrijding. Niet alleen de absolute maar ook de relatieve armoede in de wereld is ondanks alle hulp niet afgenomen. De polarisatie neemt toe en de dagelijkse strijd van de armen om te overleven wordt steeds moeilijker. Dat meer dan een halve eeuw 'ontwikkelingssamenwerking' op de structuren van ongelijkheid, uitsluiting en armoede kennelijk geen corrigerende invloed heeft uitgeoefend wordt thans algemeen erkend. Vanuit dat besef zijn drie nieuwe strategische concepten ontwikkeld: de Millennium Ontwikkelings Doelstellingen (MDG's), pro-poor growth en de rechtenbenadering. Bij de MDG's worden weliswaar doelen gesteld maar die liggen ver weg (2015) en ontbreekt het bovendien aan een instrument. Bij pro-poor growth is dat er wel: het Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

Hij schetste een serie van drie concentrische cirkels als model voor sleutelinitiatieven tegen armoede. Focus van de 'missie' is de binnenste cirkel: de armen zelf. De eerste uitdaging is steeds hun situatie te verstaan en van daaruit te denken en beslissen. De tweede cirkel representeert de strategische opstelling, de sleutelinitiatieven (zoals pro-poor growth, de MDG's en de mensenrechtenbenadering van

Seminar

On 29 August 2003, in accordance with one of the recommendations from the evaluation, the AIV organised a seminar in cooperation with the KIT entitled 'Prospects for Dutch development cooperation: poverty reduction, human rights and good governance in policy and practice'. Advisory report no. 29: 'Pro-poor growth in the Netherlands' bilateral partner countries in sub-Saharan Africa: an analysis of Poverty Reduction Strategies' and advisory report no. 30: 'A human rights based approach to development cooperation' (see below) served as a starting point for the seminar. The papers and the debate focused in particular on policy and practice in relation to poverty reduction, human rights and good governance. The seminar was attended by approximately 90 participants from the fields of politics, academia, policymaking, business, and development and human rights organisations, who represented a wide range of opinions.

The chair of the working group on pro-poor growth, Professor De Gaay Fortman, spoke on the advisory report on pro-poor growth and the different approaches to poverty reduction. Despite all the aid that has been devoted to this purpose, global poverty has not declined in absolute or relative terms. Polarisation is increasing, and the daily struggle of the poor to survive is becoming increasingly difficult. It is now generally recognised that more than half a century of development cooperation has done nothing to rectify the structures that perpetuate inequality, exclusion and poverty. This awareness has generated three new strategic concepts: the Millennium Development Goals (MDGs), pro-poor growth and the human rights based approach. The MDGs establish targets, but they are distant (2015) and lack a dedicated instrument. In the case of pro-poor growth there is such an instrument: the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

Professor De Gaay Fortman outlined three concentric circles as a model for key initiatives in the fight against poverty. The inner circle represents the focus of the mission: the poor. The first challenge is always to understand their situation and to

think and make decisions from their perspective. The second circle represents the strategic approach and the key initiatives (such as pro-poor growth, the MDGs and the human rights based approach to development cooperation). The outer circle, which encompasses programmes and projects, represents the practical implementation of the above-mentioned approach and initiatives. In the case of pro-poor growth, this consists of the PRSP processes.

In a new strategic approach such as pro-poor growth, the first challenge is to gain insight into life under conditions of poverty: not only incomes but also the vulnerability that results from poverty, the lack of access to people that make decisions affecting the daily means of subsistence of the poor, the lack of access to public services (in so far as they are available), the lack of rights and, of course, the lack of economic (income-generating) opportunities. The link between growth and emancipation is very real. A growth in productivity combined with emancipation (i.e. the realisation of rights) leads to a reduction in poverty. This is also the source of the connection between pro-poor growth and the advisory report on the human rights approach to development cooperation.

This advisory report on the human rights based approach to development cooperation was discussed by the co-chair of the AIV subcommittee in charge of its preparation, Professor Schrijver of the AIV's Development Cooperation Committee (COS). Individual human rights form the core of a development-oriented society, but the goals and implementation of development policy both prove that matters are more complicated. Should development cooperation be deployed as a means to express outrage regarding human rights violations or as a reward, as in the case of the policy on young democracies? Or should human rights be the main objective? The advisory report does not advocate treating human rights as the sole objective of foreign policy – peace and security and the emancipation of developing countries are also important – but it does advocate a more central role for human rights, in the field of development cooperation and elsewhere.

ontwikkelingssamenwerking) en de buitenste cirkel van Programmes & Projects geeft de concrete uitwerking aan: in het geval van pro-poor growth de PRSP-processen.

In een nieuwe strategische benadering zoals pro-poor growth is de uitdaging dan ook allereerst inzicht te verkrijgen in het leven in een armoedesituatie. Het gaat niet alleen om inkomens maar ook om de kwetsbaarheid van een armoedesituatie; om gebrek aan toegang tot mensen die de voor de dagelijkse bestaansmogelijkheden van de armen belangrijke besluiten nemen; om gebrek aan toegang tot publieke diensten - zo die al worden geleverd - geen bruikbare rechten en titels en natuurlijk óók gebrek aan economische (inkomensgenerende) mogelijkheden. Het verband tussen groei en emancipatie is wezenlijk. Groei van de productiviteit in combinatie met emancipatie - ofwel: verwezenlijking van rechten - leidt tot een afname van armoede. Hier ligt ook de verbinding met het advies over de mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking.

De heer Schrijver, co-voorzitter van de AIV-subcommissie vanuit de COS, ging in op het advies inzake een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking. Afzonderlijke mensenrechten vormen de kern van een ontwikkelingsgeoriënteerde samenleving. Toch blijkt zowel in de doeleinden als de praktijk van beleid dat het gecompliceerder is. Moet ontwikkelingssamenwerking worden ingezet als middel om verontwaardiging te uiten over mensenrechten, of als instrument om te belonen, zoals in het 'jonge democratieënbeleid'? Of zijn mensenrechten hoofddoel? Het advies pleit er niet voor mensenrechten als enige hoofddoel van buitenlands beleid te beschouwen - vrede en veiligheid en verzelfstandiging van ontwikkelingslanden zijn ook belangrijk - maar pleit wel voor een meer centrale rol van mensenrechten, ook in de ontwikkelingssamenwerking.

Hij bracht daarbij zeven punten onder de aandacht:

- Stel de allerarmsten voorop in ontwikkelingssamenwerking.
- De kwestie van kanalen: hoe de allerarmsten te bereiken? Een mensenrechtenbenadering als uitgangspunt levert belangrijke ijkpunten voor het opstellen van doeleinden alsmede voor tussentijdse evaluatie.

- Naleving van mensenrechtenverdragen is essentieel.
- ‘Carrot versus stick’. Bij ernstige schendingen toch kiezen voor de ‘stick’ en het opschorten van beleidsopties. In het traject daarvoor is dialoog heel belangrijk. Probeer in een vroeg stadium, door bijvoorbeeld het trainen van politie, rechterlijke macht en maatschappelijke organisaties, te signaleren en bij te sturen.
- Wat betekent dit voor het beleid van internationale organisaties? We kunnen veel leren van Europa en van het handboek van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de VN over het ‘mainstreamen’ van mensenrechten.
- Coherentie, het toverwoord voor beter ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en totaal beleid. Stemmen ministeries wel goed op elkaar af?
- Betrokkenen - wetenschappers, beleidsmakers en -uitvoerders etc. - moeten een mensenrechtenantenne opsteken. Dialoog en scholing moeten daartoe leiden.

In de daarop volgende discussie werden diverse onderwerpen besproken, zoals de raakvlakken tussen de beide adviezen, het belang van coherentie en coördinatie, duurzaamheid van het beleid, het potentieel van ontwikkelingslanden en de macht van donoren.

Het laatste woord was voor *de heer Keller* van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS). ‘In het kader van de nieuwe beleidsintenties van de minister worden momenteel brede consultaties gevoerd. De ideeën uit dit debat zullen ook worden meegenomen. Ook de combinatie van pro-poor growth en de rechtenbenadering moet beter worden uitgewerkt, waarbij wel trade-offs gemaakt moeten worden. De rapporten van de AIV bevatten veel bruikbare aanbevelingen en komen op een goed moment.’

ADVIES NR. 30 *‘Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking’* (april 2003)

Naar aanleiding van de in april 2002 ontvangen adviesaanvraag heeft de AIV geadviseerd over de praktische toepassing van de mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking. Het advies daarover, ‘een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking’, is in april 2003 verschenen.

In this connection, Professor Schrijver drew attention to seven points:

- Put the poorest people first in development cooperation.
- The question of channels: how to reach the poorest people? Starting from a human rights based approach provides useful benchmarks for setting targets and conducting interim evaluations.
- Compliance with human rights treaties is essential.
- The ‘carrot v. stick’ approach: choose the ‘stick’ and suspend policy options in response to grave human rights violations. Dialogue is very important during the preceding phase. Try to identify and correct mistakes at an early stage, for example, by training the police, the judiciary and civil-society organisations.
- What does all this imply for the policies of international organisations? We can learn a lot about mainstreaming human rights from Europe and the draft guidelines of the UN High Commissioner for Human Rights.
- Coherence: the key to better development cooperation policy and better overall policy. Do ministries coordinate their activities properly?
- Interested parties (academics, policymakers, policy implementers, etc.) should be more aware of human rights. This can be achieved through dialogue and training.

The subsequent discussion touched upon several issues, including the common ground between the two reports, the importance of coherence and coordination, policy sustainability, developing country potential and the power of donors.

The last word went to Mr Keller, the Ministry of Foreign Affairs’ Director-General for International Cooperation (DGIS): ‘Wide-ranging consultations are currently taking place in the context of the Minister’s new policy intentions. The ideas that emerge from this debate will also be taken on board. The combination of pro-poor growth and the human rights based approach also needs to be worked out in more detail, and this will involve a number of trade-offs. The AIV’s advisory reports contain many useful recommendations and come at an opportune moment.’

ADVISORY REPORT no. 30: *'A human rights based approach to development cooperation'* (April 2003)

In response to a request for advice received in April 2002, the AIV produced an advisory report on the practical application of the human rights based approach to development cooperation. The report was published in April 2003.

The advisory report was prepared by a subcommittee established for this purpose, which consisted of members of the Human Rights Committee (CMR) and the Development Cooperation Committee (COS) of the AIV. The following persons took part: Professor P.R. Baehr (CMR), Professor C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (CMR), Professor T.C. van Boven (CMR), Ms O.B.R.C. van Cranenburgh (COS), T. Etty (CMR), Professor C. Flinterman (CMR, subcommittee co-chair), Professor B. de Gaay Fortman (COS), Ms C. Hak (CMR), Professor A. Niehof (COS) and Professor N.J. Schrijver (COS, subcommittee co-chair). Others taking part, mainly as corresponding members, were Dr M.C. Castermans-Holleman (CMR), Professor E. de Kadt (COS) and Ms L.Y. Gonçalves-Ho Kang You (CMR). Additional assistance was provided, in particular, by civil service liaison officers Ms K.S. Adhin and H. Docter of the Ministry of Foreign Affairs' Human Rights and Peacebuilding Department/Human Rights Division (DMV/MR). Secretarial support was provided by the secretary of the CMR, T.D.J. Oostenbrink, assisted by Ms B. Frequin, Ms S. Bonjour and Ms C. van der Sanden (trainees).

First of all, this report devotes attention in Chapter II to a number of important developments in the field of human rights and development cooperation since the publication of the 1987 report of the Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy (ACM) on development cooperation and human rights, as well as to developments in Dutch development cooperation policy. Chapter III then considers a number of conceptual issues relating to human rights and development cooperation, particularly the place and significance of human rights in the development debate and development cooperation, and the ways in which the problem of poverty reduction can demonstrate what the indivisibility of and

Het advies is voorbereid door een daartoe ingestelde subcommissie, die bestaat uit leden van de Commissies Mensenrechten (CMR) en Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de AIV. De volgende personen namen hieraan deel: Prof. dr. P.R. Baehr (CMR), mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (CMR), prof. mr. Th.C. van Boven (CMR), mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh (COS), drs. T. Etty (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR, voorzitter Subcommissie), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (COS), mw. mr. C. Hak (CMR), mw. prof. dr. A. Niehof (COS), prof. mr. N.J. Schrijver (COS, voorzitter Subcommissie). Voorts namen mw. dr. M.C. Castermans-Holleman (CMR), prof. dr. E. de Kadt (COS) en mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You (CMR) overwegend als corresponderend lid deel. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door de ambtelijk contactpersonen mw. mr. K.S. Adhin en mr. H. Docter (ministerie van Buitenlandse Zaken DMV/MR). Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. B. Frequin, mw. S. Bonjour en mw. C. van der Sanden.

In het advies wordt in de eerste plaats aandacht geschonken aan een aantal belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens en de ontwikkelingssamenwerking sinds het verschijnen van het advies over mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid in 1987 (hoofdstuk II) en aan ontwikkelingen binnen het Nederlandse beleid. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal conceptuele aspecten van de problematiek. Daarbij wordt met name gekeken naar de plaats en betekenis van de rechten van de mens in het ontwikkelingsdebat en in de ontwikkelingssamenwerking en de wijze waarop de problematiek van armoedebestrijding duidelijk kan maken hoe de ondeelbaarheid van en toegang tot de mensenrechten in de praktijk uitwerkt (hoofdstuk III). In hoofdstuk IV wordt meer specifiek gekeken naar de praktijk van de mensenrechtenbenadering in de ontwikkelingssamenwerking en wordt gezien welke argumenten worden gehanteerd bij deze benaderingswijze. Tevens wordt bekeken welke problemen worden ervaren. In het daaropvolgende hoofdstuk V wordt hierop nader ingegaan en wordt aandacht geschonken aan belangrijke uitgangspunten bij de vormgeving van een mensenrechtenbeleid in de praktijk van de

ontwikkelingssamenwerking. Het advies wordt afgesloten met een aantal conclusies.

Bij de advisering heeft de AIV als uitgangspunt genomen dat het bestaan van wijdverbreide extreme armoede het onmogelijk maakt voor betrokkenen hun mensenrechten effectief te realiseren. Dit uit zich in gebrek aan medezeggenschap, onvoldoende of ontbrekende primaire gezondheidszorg en onderwijs en toegang tot huisvesting, (schoon) water en voedsel. De internationale gemeenschap dient dan ook hoge prioriteit te blijven geven aan de verlichting en uiteindelijke uitbanning van de armoede.

De in de adviesaanvraag gestelde vraag over de relatie tussen het Pro-poor Growth-concept van IMF/Wereldbank en de mensenrechtenbenadering, heeft de AIV in dit advies niet behandeld. In dat verband is verwezen naar het hiervoor vermelde advies.

De AIV heeft gepoogd zich bij het opstellen van dit advies doorlopend te richten op de praktische betekenis van mensenrechten in strategieën voor armoedebestrijding en ontwikkeling. In veel ontwikkelingslanden wordt bij de toepassing c.q. naleving van de rechten van de mens een spanningsveld ervaren. Daarbij wordt, in de visie van de machthebbers, door critici te veel nadruk gelegd op het individu en worden, door die machthebbers, schendingen van mensenrechten gerechtvaardigd met een beroep op culturele diversiteit of wordt er gewezen op het feit dat de naleving van rechten in de economische en sociale sfeer eerst verbetering behoeft. Deze rechtvaardigingen dienen meestal ter afscherming van het politieke systeem voor kritiek of ter inperking van de reikwijdte van fundamentele rechten om zodoende de positie van de politieke elite te versterken. Mensenrechten zijn echter geen luxeartikelen, die landen zich pas kunnen veroorloven wanneer zij een zeker niveau van ontwikkeling hebben bereikt. Mensenrechten dienen te worden beschouwd vanuit de onderlinge samenhang en verwevenheid van de burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten, alsmede van de relevantie van de rechten van volken. Tegen deze achtergrond heeft de AIV in zijn advies eerst een aantal uitgangspunten voor beleid geschetst en het advies afgesloten met een aantal conclu-

access to human rights mean in practice. Chapter IV takes a closer look at the application of the human rights based approach to development cooperation and examines the reasoning behind and problems associated with this approach. Chapter V examines these problems in greater depth and also devotes attention to some important principles underlying the shaping of a human rights policy in development cooperation practice. The report ends with a number of conclusions.

In this report, the AIV starts from the idea that the widespread existence of extreme poverty makes it impossible for certain people to realise their human rights effectively. This means that they do not participate in decision making and have little or no access to primary health care, education, housing, clean water and food. The international community must therefore continue to prioritise the alleviation and eventual eradication of poverty.

In this report, the AIV does not answer the question in the request for advice concerning the relationship between the IMF/World Bank concept of pro-poor growth and the human rights based approach, but refers to the aforementioned advisory report on pro-poor growth.

While drafting this advisory report, the AIV has continuously tried to focus on the practical value of human rights in poverty reduction and development strategies. In many developing countries, the application and observance of human rights create certain tensions. The authorities argue that their critics place too much emphasis on the individual and justify their own human rights violations by referring to cultural diversity and arguing that the exercise of economic and social rights should be the first priority. In many cases, the only purpose of these justifications is to protect the incumbent regime from criticism or to restrict the scope of certain fundamental human rights in order to strengthen the position of political elites. However, human rights are not luxury items that countries can only afford when they have reached a certain level of development. Human rights should be considered from the perspective of the interrelatedness and interdependence of

civil and political rights and economic, social and cultural rights, as well as the relevance of the rights of peoples.

Against this background, the AIV outlines a number of policy principles and ends the report with a number of conclusions. In the AIV's opinion, these principles and conclusions should all be reflected in overall development cooperation policy.

The principles focus on seven key points:

- poor people as a priority;
- the role of civil-society actors;
- compliance with human rights conventions;
- the choice between positive and negative approaches to human rights;
- the role of international organisations and the European Union;
- the importance of coherence; and
- the importance of improving human rights awareness within the system of the donor country.

After discussing these principles, the AIV formulates a number of conclusions. The most important of these are as follows:

1. Not all development issues are related to human rights, but development cooperation policy as a whole is pervaded by human rights.
2. The human rights based approach forces actors to make choices. It is a broad and ambitious approach that has an impact on development policy as a whole. Human rights provide a legal and normative framework that can give direction to all areas of development cooperation policy. In this context, the observance of internationally recognised human rights should be the guiding principle.
3. When it comes to making policy choices, people and their rights – not countries, governments or economic targets – should come first. Donor countries should side with the poor. Involving and supporting civil-society actors in developing countries is a crucial part of implementing the human rights based approach.
4. Aid should only be granted to countries where it can make a real contribution to the promotion of human rights. This

sies. Zowel deze uitgangspunten als de conclusies dienen in de visie van de AIV hun weerslag te krijgen in het totaal van het beleid. De geformuleerde uitgangspunten gaan in op een zevental aspecten. Deze zijn:

- armen als prioriteit;
- de rol van maatschappelijke actoren;
- de naleving van mensenrechtenverdragen;
- de keuze tussen een positieve en negatieve benadering van mensenrechten;
- de rol van internationale (financiële) organisaties en de EU;
- het belang van coherentie;
- het belang van een betere mensenrechtenantenne in het eigen apparaat van het donorland.

Na een uitwerking van bovengenoemde aspecten formuleert de AIV een aantal conclusies. De belangrijkste daarvan zijn:

- 1) Niet alles in het kader van ontwikkelingssamenwerking heeft met mensenrechten te maken, maar het gehele ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is wèl doortrokken van mensenrechten.
- 2) Een mensenrechtenbenadering dwingt tot het maken van keuzes. Het gaat om een zeer brede, ambitieuze benadering, die geacht wordt door te werken in het gehele beleid. Mensenrechten bieden een juridisch/normatief kader, waarmee richting kan worden gegeven aan (deel)terreinen van) het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Naleving van de internationaal erkende mensenrechten moet daarbij uitgangspunt zijn.
- 3) Mensen en hun rechten dienen voorop te staan bij het maken van beleidskeuzes, niet landen, overheden of economische doelen. Donoren dienen te kiezen voor armen. Het inschakelen en het steunen van maatschappelijke actoren in ontwikkelingslanden is van groot belang bij het vormgeven van een mensenrechtenbenadering.
- 4) De selectie van landen waaraan steun wordt verleend, moet zodanig zijn, dat alleen landen in aanmerking komen waar steun een reële bijdrage kan leveren aan de bevordering van het geheel van de mensenrechten. De beoordeling hiervan dient plaats te vinden op grond van duidelijke, uniforme en transparante criteria; deze moeten vervolgens consequent worden toegepast. De

toetsing moet zijn gebaseerd op een heldere landenanalyse. Daartoe moet voldoende aandacht worden besteed aan systematische gegevensverzameling en het volgen en beoordelen van de mensenrechtensituatie.

- 5) De doorgevoerde decentralisatie van de budgetten voor het Nederlandse (bilaterale) beleid heeft op lokaal niveau een beter zicht gegeven op activiteiten en resultaten van activiteiten die in de landen plaatsvinden. Door gebrekkige terugkoppeling van deze informatie naar het departement bestaat echter onvoldoende overzicht van de volle breedte van dat deel van de ontwikkelingssamenwerking en is het bepalen van algemene beleidsprioriteiten lastig. Zulke algemene beleidsprioriteiten zijn noodzakelijk.
- 6) Er dient meer te worden geïnvesteerd in de opleiding van medewerkers van het ministerie en van ontwikkelingsorganisaties op het terrein van internationale mensenrechtenverdragen en uitvoerings- en toezichtmechanismen.
- 7) De realisering van zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten verdient een vaste plaats op de agenda van de dialoog tussen de regeringen van het donorland en het hulpontvangende land. Mensenrechten dienen zo als ijkpunt voor het beoordelen van enerzijds het door het ontvangende land gevoerde sociaal-economische beleid en anderzijds het door de donor gefinancierde programma.
- 8) In algemene zin kan niet worden gesproken van inflatie van het begrip mensenrechten. Het gaat veeleer om een toespitsing en verfijning van substantiële mensenrechtennormen en om het ontwikkelen van een stelsel van toezichtmechanismen.
- 9) Voor een goede naleving van internationale mensenrechtenverplichtingen is op nationaal niveau een goed functionerend rechtssysteem een belangrijke vereiste. Goed geïnformeerde, goed opgeleide, niet-corrupte en effectieve rechters zijn daartoe een eerste voorwaarde. Permanente mensenrechteneducatie en het instellen van nationale mensenrechteninstututen en ombudsmaninstututen verdienen daarnaast hoge prioriteit.
- 10) Het is van groot belang dat overeengekomen internationale afspraken en toezeggingen op het terrein van zowel de mensenrechten als de ontwikkelingssamen-

should be assessed on the basis of clear, uniform and transparent criteria that are applied in a consistent manner, as well as a coherent country analysis. For this purpose, sufficient attention must be devoted to systematic data collection and to monitoring and evaluating the human rights situation in each country.

5. The decentralisation of the bilateral development cooperation budget has provided a clearer picture of the activities and achievements that take place at local level in recipient countries. However, there is not enough insight into this branch of development cooperation, partly due to inadequate feedback to the ministry in The Hague. This makes it difficult to set general policy priorities, which are essential.
6. More resources should be invested in training ministry staff and the staff of development organisations on the subject of international human rights conventions and implementation and monitoring mechanisms.
7. Realising both civil and political rights and economic, social and cultural rights deserves a fixed place on the agenda of the dialogue between the governments of donor countries and recipient countries. Human rights can thus serve as a benchmark for evaluating the socioeconomic policies pursued by recipient countries as well as the programmes funded by donor countries.
8. In general terms, the concept of human rights is not becoming inflated. Instead what we are witnessing is the specialisation and refinement of substantive human rights norms and the development of a system of monitoring mechanisms.
9. An efficient national legal system is an important condition for compliance with international human rights obligations. Well-informed, well-trained, incorruptible and effective national judges are essential for this purpose. Permanent human rights education and the establishment of national human rights agencies and ombudsmen should also be a top priority.
10. It is very important that countries consistently honour agreements and commitments in the field of human rights and development cooperation once they have been estab-

lished. The United Nations, industrial countries and developing countries all have a role to play in this regard.

11. The UN institutions and specialised agencies and the international financial institutions play an important role with regard to human rights and development. The Netherlands must make sure that these organisations and institutions maintain human rights as a key theme of their policies and help them in doing so. Contributions towards improving the effectiveness of the human rights policies of these organisations in the fields of data collection and analysis, increasing expertise and systematic cooperation are essential in this regard.
12. Dutch development policy as a whole should be coherent. It should be free of contradictions and all aspects of policy should support each other. These principles apply to the policies and implementing activities of all Dutch ministries, but should also be followed by international organisations such as the IMF, the World Bank and the WTO.
13. In the AIV's opinion, the true value of the right to development resides mainly in its connective character, that is to say, its ability to unite various human rights as well as to connect between the rights of individuals and peoples. Through the combined impact of these effects, the right to development can play a positive role in the promotion of respect for the entire corpus of human rights.
14. The draft guidelines presented by the UN High Commissioner for Human Rights in a document entitled 'Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies' are interesting and provide a useful tool for the further operationalisation and evaluation of future Dutch policy in this area.
15. In conclusion, the AIV emphasises the basic principle underpinning this advisory report, namely, that the widespread existence of extreme poverty makes it impossible for those affected to realise their human rights effectively. The international community must therefore continue to prioritise the reduction and eventual eradication of poverty. The common denominator of human rights policy and development cooperation policy is and must remain the promotion and protection of human dignity.

werking consequent worden nagekomen. Hier ligt een rol voor de VN, voor industrielanden en voor ontwikkelingslanden.

- 11) De rol van de VN-instellingen, gespecialiseerde organisaties, internationale financiële instellingen en de EU op het terrein van mensenrechten en ontwikkelings-samenwerking is belangrijk. Nederland moet erop toezien en er aan bijdragen dat deze organisaties en instellingen hun beleid op dit terrein duidelijk in het teken van mensenrechten (blijven) stellen. Bijdragen aan verbetering van de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid van deze organisaties op het terrein van informatieverzameling en -analyse, aan versterking van expertise en aan systematische samenwerking, zijn daarbij noodzakelijk.
- 12) Het totaal van het Nederlandse beleid dient coherent te zijn. Het dient vrij te zijn van tegenstrijdigheden en verschillende beleidsonderdelen dienen elkaar onderling te ondersteunen. Dit geldt voor het beleid en de uitvoeringswerkzaamheden van alle Nederlandse ministeries, maar ook internationale organisaties als IMF, Wereldbank en WTO moeten hierop toezien.
- 13) De waarde van het recht op ontwikkeling schuilt vooral in het verbindende karakter ervan. De afzonderlijke mensenrechten komen samen in het recht op ontwikkeling. Als zodanig kan het integrerend werken en de rechten van individuen en volken verbinden. Aldus kan het recht op ontwikkeling via het gecombineerde effect van deze werkingen een positieve rol vervullen ter bevordering van respect voor het geheel van de rechten van de mens.
- 14) De door de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens ontwikkelde ontwerprichtlijnen in het document '*Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*' zijn belangwekkend en kunnen een goed instrument vormen voor de verdere operationalisering en evaluatie van het door Nederland te ontwikkelen beleid op dit terrein.
- 15) De AIV benadrukt, tot slot, het uitgangspunt van dit advies dat het bestaan van wijdverbreide extreme armoede het onmogelijk maakt voor betrokkenen hun mensenrechten effectief te realiseren. De internationale gemeenschap moet derhalve hoge prioriteit blijven

geven aan de verlichting en uiteindelijke uitbanning van de armoede. De gemeenschappelijke noemer van zowel mensenrechtenbeleid als het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking is en moet blijven: het bevorderen en beschermen van de menselijke waardigheid.

Reactie op het advies

De meest betrokken bewindspersonen reageerden in september 2003 overwegend positief op het advies. Op hoofdlijnen werden de conclusies en aanbevelingen volledig onderschreven. Ook werd benadrukt dat het advies op een goed moment was verschenen, namelijk juist voor de herbezinning op de uitgangspunten van het beleid voor de komende jaren.

De conclusie dat armoede en mensenrechten onlosmakelijk met elkaar verweven zijn werd volledig gedeeld en tevens werd de stellingname van de AIV dat het bevorderen van mensenrechten een integraal onderdeel dient te zijn in de samenwerking met partnerlanden onderschreven. De analyse van de AIV dat de laatste jaren weliswaar veel is gedaan aan het bevorderen van mensenrechten via ontwikkelingssamenwerking, maar dat dit nog onvoldoende zichtbaar is in de programmering, werd gedeeld. In de reactie werd dan ook aangegeven dat de minister voornemens is meer dan voorheen structureel aandacht te geven aan de verwevenheid van armoedevermindering en verwezenlijking van mensenrechten in de samenwerkingsprogramma's. Dit zal niet alleen gebeuren via specifieke mensenrechtenprojecten, maar ook als een integraal onderdeel van sectorprogramma's. Ook in de beleidsdialogen met de partnerlanden dienen mensenrechten een structurele plaats te krijgen.

In de reactie werd voorts aangegeven dat het advies een goed overzicht geeft van de verschillende manieren waarop andere donoren en ontwikkelingsorganisaties getracht hebben mensenrechten een structurele plaats te geven in hun ontwikkelingsactiviteiten. De belangrijkste conclusie die de regering hieruit trekt is dat de mensenrechtenbenadering niet bestaat. Er is geen blauwdruk die zonder meer kan worden overgenomen, een stellingname die ook de AIV onderschrijft in het advies. Wel kan worden geleerd van de voorbeelden uit de praktijk. In dat verband wordt in de reactie ook ingegaan op de aanpak die wordt ontwikkeld binnen de

Government response to the advisory report

In September 2003, the relevant ministers responded to the advisory report in a predominantly positive manner. They fully endorsed the report's basic conclusions and recommendations and also emphasised that the report came at an opportune moment, namely, just before a review of the basic principles of development cooperation policy for the next few years.

The response fully endorses the report's conclusion that poverty and human rights are inextricably linked and also endorses the AIV's opinion that the promotion of human rights must form an integral part of cooperation with partner countries. It also shares the AIV's analysis that, although much has been done in recent years to promote human rights through development cooperation, this has not been adequately reflected in the programming. The response therefore indicates that the Minister for Development Cooperation is resolved that cooperation programmes will in future focus more on the relationship between poverty reduction and the realisation of human rights. This will be achieved not only by means of specific human rights projects but also by making human rights an integral part of sector programmes. Human rights should also be incorporated into policy dialogues with partner countries.

Furthermore, the response recognizes that the advisory report provides a good overview of the ways in which other donors and development organisations have tried to make human rights a permanent feature of their development activities. The main conclusion that can be drawn from their experiences is that there is no blueprint for a human rights based approach to development, an opinion that is shared by the AIV in its advisory report. Nevertheless, it is possible to learn from practical experience. In this context, the response refers to the approach that is currently being developed within the United Nations. It attaches great importance to the definition of the relationship between human rights and poverty reduction and regards the experiences of the United Nations as an important reference point. The advisory report also identifies

a gap in the knowledge of many development cooperation missions concerning the practical implementation of the linkage between human rights and poverty reduction. In its response, the government therefore notes that this topic will be covered in the regular courses offered by the Ministry of Foreign Affairs over the next few years.

The government endorses the recommendation to base development cooperation policy on a positive human rights based approach. It too regards condemnation or the termination of the aid relationship as a last resort. In this connection, the government considers it advisable to facilitate the involvement of as many civil society organisations, interest groups and development partners as possible in a dialogue concerning these kinds of issues with the government in question. The government agrees with the AIV that development cooperation must devote adequate attention to capacity building within these organisations.

The government also shares the AIV's conclusions concerning macroeconomic aid. Since an unstable macroeconomic climate reduces poor people's chances of survival, the government endorses the AIV's opinion that macroeconomic aid should be pro-poor.

The government is more positive than the AIV concerning the policies of international organisations such as the World Bank and the International Monetary Fund (IMF). It points out that they have started to pay more attention to human rights and have implemented pro-poor policies. In particular, it refers to the World Bank's activities in this regard as well as the IMF's structural adjustment programmes, which visibly take account of their impact on the poorest groups by employing flanking measures. Nevertheless, the government also indicates that it will continue to do its best to encourage these institutions to protect the interests of the poor.

The advisory report has been widely disseminated. Approximately 1,500 copies of the Dutch text were distributed. The report was also translated into English and French, and

VN. De concretisering van de relatie tussen mensenrechten en armoedevermindering wordt van groot belang geacht en de ervaringen van de VN zijn in dat verband een belangrijk referentiepunt. Voorts is geconstateerd dat er op veel OS-posten nog te weinig kennis is over de praktische uitwerking van de relatie tussen armoede en mensenrechten en daarom wordt in de reactie aangegeven dat hiervoor de komende jaren in het reguliere opleidingsaanbod een vaste plaats zal worden ingeruimd.

De regering onderschrijft de aanbeveling om in het OS-beleid uit te gaan van een positieve mensenrechtenbenadering. Ook de regering ziet veroordeling of beëindiging van de relatie als een uiterste middel. In dat verband wordt het zinvol geacht ruimte te creëren voor betrokkenheid van zoveel mogelijk maatschappelijke organisaties, belangengroeperingen en ontwikkelingspartners in een dialoog met de betrokken overheid over dit soort kwesties. Evenals de AIV acht de regering het van belang, dat binnen de ontwikkelingssamenwerking voldoende aandacht is voor capaciteitsopbouw bij deze organisaties.

Ook de conclusies ten aanzien van de macro-economische steun worden gedeeld. Een instabiele macro-economische omgeving beïnvloedt de overlevingskansen van de armen negatief. De stellingname van de AIV dat macrosteun pro-poor dient te zijn, wordt dan ook onderschreven.

De regering is positiever dan de AIV over het beleid van o.a. de Wereldbank en het IMF in dit verband. Er wordt gewezen op de beweging naar meer aandacht voor mensenrechten en een 'pro-poor'-beleid in het werk van deze instellingen. Meer in het bijzonder gaat het om de activiteiten dienaangaande van de Wereldbank en ook op de IMF-aanpassingsprogramma's, waar nu zichtbaar rekening wordt gehouden met de effecten op de armste groepen door het hanteren van flankerende maatregelen. Niettemin geeft de regering ook aan zich er voor te zullen blijven inzetten dat in het beleid van deze instellingen de belangen van de armen worden gewaarborgd.

Het advies heeft een brede verspreiding gekregen. Van de Nederlandse versie zijn ca. 1500 exemplaren verspreid. Het

advies is ook vertaald in het Engels en Frans en in die talen in ca. 1700-voud verspreid. De persaandacht voor het advies is gering geweest. Ook dit advies is onderwerp van discussie geweest tijdens interne BZ-bijeenkomsten over de mensenrechtenaspecten van het nieuwe ontwikkelings-samenwerkingsbeleid. Momenteel wordt gewerkt aan een aparte regeringsnotitie over dit onderwerp. Tot slot heeft het advies een aanzienlijke rol gespeeld in discussies en commentaren van Nederlandse NGO's over dit beleid (bijvoorbeeld in de reactie van het HOM). Ook hebben betrokken leden aandacht aan het advies geschonken in presentaties over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het advies was verder integraal onderdeel van het hierboven beschreven seminar.

ADVIES NR. 31 *'Militaire Samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen'* (april 2003)

Op 12 december 2002 ontving de AIV een adviesaanvraag inzake 'de verdere ontwikkeling van de Europese defensiecapaciteiten'. In de adviesaanvraag wordt de AIV verzocht om in kaart te brengen wat de aanvullende mogelijkheden zijn op het gebied van defensiesamenwerking, voornamelijk in Europees kader. De AIV wordt gevraagd zich daarbij niet zozeer op de institutionele kant van de vraag te richten, maar veeleer op de praktische kant. De regering stelt in de adviesaanvraag dat er geen andere weg is dan die van verdere samenwerking - ook gezien de budgettaire krapte - en wil graag handvatten aangereikt krijgen om door te gaan op deze ingeslagen weg.

Het advies werd voorbereid in een werkgroep van de Commissie Vrede en Veiligheid onder gezamenlijk voorzitterschap van prof. dr. B.A.G.M. Tromp en lt. gen. b.d. G.J. Folmer. Voorts namen deel: Dhr. A.L. ter Beek, prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, dr. Ph.P. Everts, mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, gen. b.d. A.K. van der Vlis en drs. E.P. Wellenstein (allen CVV) en dr. B. Knapen (CEI). Als ambtelijk contactpersonen traden op: Dr. H.W. van Santen en mr. H.G. Scheltema (ministerie van Buitenlandse Zaken) en drs. B.W. Bargerbos, kolonel G.J. Broeks en drs. A. Venema (ministerie van Defensie). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. P.J. Genee, met ondersteuning van dhr. R.J. Bartels en mw. C.J.J. van der Sanden (stagiaire).

approximately 1,700 copies were distributed in these languages. The report attracted little media attention. It was among the reports that were discussed during internal meetings of the Ministry of Foreign Affairs on the human rights aspects of its new development cooperation policy. At present, the government is working on a separate policy memorandum on this issue. Finally, the report has featured prominently in the discussions and comments of Dutch NGOs concerning the government's new development cooperation policy, for example, in the response of the Netherlands Humanist Committee on Human Rights (HOM). Members of the AIV also devoted attention to the report in presentations on development cooperation policy. Finally, the report was an integral part of the seminar discussed above.

ADVISORY REPORT no. 31: *'Military cooperation in Europe: possibilities and limitations'* (April 2003)

On 12 December 2002, the AIV received a request for advice on the further development of European defence capabilities. In the request, the AIV was asked to identify additional ways of achieving closer defence cooperation, particularly in the European context. In this connection, the AIV was asked to focus not so much on the institutional aspects of the question but more on its practical aspects. In its request, the government argues that there is no alternative to the path of closer cooperation – also in view of budgetary constraints – and asks for ways to enable it to continue along its chosen path.

The advisory report was prepared by a working group of the AIV's Peace and Security Committee (CVV) that was jointly chaired by Professor B.A.G.M. Tromp and Lieutenant General G.J. Folmer (retd.). Its other members were A.L. ter Beek, Professor G. van Benthem van den Bergh, Dr P.P. Everts, A.P.R. Jacobovits de Szeged, Rear Admiral R.M. Lutje Schipholt (retd.), General A.K. van der Vlis (retd.) and E.P. Wellenstein (all members of the CVV) and Dr B. Knapen (CEI). The civil service liaison officers were Dr H.W. van Santen and H.G. Scheltema (Ministry of Foreign Affairs) and B.W. Bargerbos, Colonel G.J. Broeks and A. Venema (Ministry of Defence).

Secretarial support was provided by Ms P.J. Genee, assisted by R.J. Bartels and Ms C.J.J. van der Sanden (trainees).

The working group gathered information in London, Paris and Brussels during a number of informative working visits. The AIV adopted the advisory report on 4 April 2003.

The advisory report was prepared at a time when the impending war in Iraq dominated the news. In the foreword, the AIV notes that it ignored this subject as much as possible. During the same period, a major cost-cutting exercise was being prepared at the Ministry of Defence. In view of the choices that this involved, an Interdepartmental Policy Study (IBO) concerning task specialisation was carried out in parallel with the AIV's advisory report.

The report lists the various forms that defence cooperation can take. Task specialisation, the form of cooperation on which the IBO was meant to focus, is only one of the options. In general, the following types of cooperation can be identified: collective procurement and management, multilateral task specialisation, bilateral task distribution, multilateral operational cooperation, multinational operational cooperation, pooling and cooperation in respect of materiel. These different forms of military cooperation all have their own mix of advantages and disadvantages and conditions for success. The greater the degree of integration, the greater the advantages. However, the price in terms of national decision-making authority will also be higher in such cases. This effect is clearest in collective procurement of materiel and when sharing tasks. It will therefore come as no surprise that there are few, if any, examples of these types of cooperation.

An international framework for implementing mandatory task exchanges is only possible if states are willing to surrender some or all of their sovereign powers in the area of defence. Bilateral exchange is possible in theory, but only if it does not cross the red line of national sovereignty. Most possibilities for intensifying cooperation can therefore be found in the least intrusive forms of cooperation, such as pooling and

De werkgroep stak zijn licht op in Londen, Parijs en Brussel tijdens informatieve werkbezoeken. Het advies is door de AIV vastgesteld op 4 april 2003.

Het advies werd voorbereid in een periode dat de op handen zijnde oorlog in Irak het nieuws domineerde. De AIV geeft in het voorwoord aan deze actualiteit zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten. In dezelfde periode werd een grote bezuinigingsslag op het ministerie van Defensie voorbereid. Met het oog op de te maken keuzes in dat kader, is parallel aan het advies van de AIV een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over taakspecialisatie uitgevoerd.

Het advies inventariseert de verschillende vormen die samenwerking kan aannemen. Taakspecialisatie, de samenwerkingsvorm waar het IBO zich met name op zou concentreren, is maar één van de mogelijkheden. In totaal gaat het om de volgende modaliteiten: collectieve aanschaf en beheer; multilaterale taakspecialisatie, taakverdeling op bilaterale basis, multilaterale operationele samenwerking, operationele samenwerking op multinationale basis, pooling en materieelsamenwerking. Die verschillende modaliteiten van militaire samenwerking hebben elk hun eigen mengeling van voor- en nadelen en voorwaarden voor succes. Hoe groter de mate van integratie waarmee het samenwerkingsverband gepaard gaat, hoe aanzienlijker de voordelen zijn. Echter, ook de prijs in termen van nationale beslissingsbevoegdheden is in dat geval des te groter. Dit effect treedt het meest duidelijk op bij de aanschaf van collectieve middelen en bij taakverdeling. Het is dan ook niet vreemd dat daarvan nauwelijks tot geen voorbeelden bestaan.

Een internationaal kader waarbinnen tot dwingende uitruil van taken kan worden gekomen, is alleen mogelijk als staten bereid zijn hun soevereine bevoegdheden - of een deel daarvan - op het terrein van defensie af te staan. Een bilaterale uitruil is in theorie mogelijk, maar mag dan niet in strijd zijn met de nationale ondergrens. Daarom zouden de meeste kansen voor verdergaande vormen van samenwerking liggen bij de lagere vormen van samenwerking, zoals pooling en materieelsamenwerking. De AIV noemt in het advies daartoe een aantal voorbeelden.

Bij het opzetten van operationele samenwerking gaat men er vaak van uit dat volledig soevereine beslissingsbevoegdheid blijft gehandhaafd. Op deze grondslag wordt het samenwerkingsverband opgezet. In Nederland is daar uit de Tweede Kamer ook steeds expliciet op aangedrongen. Vasthouden aan dit uitgangspunt kan op den duur echter de effectiviteit van de samenwerking ernstig ondergraven. Dat geldt voor zowel voor multilaterale verbanden als bilateraal operationele verbanden. Beseft moet worden dat deelname aan operationele samenwerkingsverbanden dwingende gevolgen heeft voor de zeggenschap over de ter beschikking gestelde delen van de krijgsmacht en ook voor de daarmee gemoeide begrotingsposten. Dit zou bij het aangaan van samenwerking in de politiek expliciet moeten worden meegewogen, en zo mogelijk in afspraken worden vastgelegd. Operationele samenwerkingsverbanden vereisen nauwe afstemming en bereidheid tot daadwerkelijke inzet en ook de bereidheid om beslissingsbevoegdheid te dien aanzien te delen met de overige deelnemers.

Over het multilaterale kader stelt de AIV dat dit zich aan het ontwikkelen is door middel van initiatieven als de *Headline Goal* en het *European Capabilities Action Plan* in EU-verband, en de NAVO Response Force, DCI en PCC in NAVO kader. Deze initiatieven zijn niet onbelangrijk omdat ze hebben bijgedragen aan een consensus ten aanzien van de tekorten, tot hier en daar een ombuiging in de neerwaartse trend in defensiebudgetten (met Nederland als uitzondering). Maar de capaciteitsinitiatieven hebben uit de aard der zaak een duidelijke grens. Ze geven richting aan defensieplanners, maar laten het uiteindelijke besluit aan de nationale lidstaten. Een gezamenlijke planning en strategie is, in de visie van de AIV, stappen te ver uit het oogpunt van soevereiniteit. Een EU- en NAVO-kader voor samenwerking en capaciteitsopbouw is dan ook in het stadium van opbouw en biedt voorlopig geen kader voor een uitruil van taken.

De AIV beveelt ook aan dat samenwerkingsverbanden op lager niveau in een te ontwikkelen EU/NAVO-beleidskader zouden moeten passen dat het opschrift 'Toets internationale samenwerking' zou kunnen meekrijgen. De AIV geeft in de aanbevelingen enkele leidende principes voor investeringen

cooperation in respect of materiel. The AIV provides a number of examples of this in its advisory report.

In setting up operational cooperation, the assumption is often made that sovereign decision-making authority remains completely intact. Cooperative arrangements are established on this basis. In the Netherlands, the House of Representatives regularly insists on this principle. Holding on to this principle, however, can seriously undermine the effectiveness of the cooperation over time. This applies to multilateral as well as bilateral operational relationships. It has to be realised that participation in operational cooperative relationships has binding consequences for authority over the parts of the armed forces made available and for the associated budget items. These issues should be explicitly considered from a political perspective when entering into such cooperative arrangements and, where possible, laid down in writing. Operational cooperative relationships require close coordination and willingness to actually deploy forces, as well as willingness to share decision-making authority with the other participants.

The AIV notes that a multilateral framework is developing through initiatives such as the Helsinki Headline Goal and the European Capabilities Action Plan (ECAP) within the EU framework and NATO Response Force, the Defence Capabilities Initiative (DCI) and the Prague Capabilities Commitment (PCC) within the NATO framework. These initiatives are not insignificant, as they have contributed to a consensus regarding deficiencies and even to a reversal in the downward trend of defence budgets in certain countries (but not in the Netherlands). By their very nature, however, the capabilities initiatives have clear limits. They provide direction to national defence planners, but leave the final decision to the member states. In the AIV's view, joint planning and strategy goes too far from the point of view of sovereignty. The EU and NATO frameworks for cooperation and the build-up of capabilities are therefore in a start-up phase and for the moment offer no framework for task exchanges.

The AIV also recommends that cooperative relationships at lower levels should be compatible with a still to be developed EU/NATO policy framework, which could be described as a set of policy guidelines for international military cooperation. In its recommendations, the AIV puts forward a number of guiding principles for Dutch investment in cooperative relationships:

- Cooperation should not bring the Netherlands into conflict with unambiguously defined national core tasks of the military capabilities.
- Cooperation should, over time, lead to an increase in military capabilities that can be traced back to the capabilities initiatives of the European Union and NATO as directly as possible.
- Cooperation should benefit both NATO and the European Union.
- Cooperation should lead to an increase in interoperability within both the European Union and NATO.
- The implications of cooperation for national decision-making authority should be taken into account in decisions concerning entry into military cooperative relationships and should subsequently be clear both domestically and internationally.
- Cooperation should be sustainable for long periods of time. This means that the participating partners should enter into long-term engagements with clearly defined interim evaluation points, in order to create an atmosphere of trust.
- When entering into cooperative relationships, the Netherlands should consider its relative position within the European Union and NATO.

In the AIV's opinion, however, cooperation is not a goal unto itself. Cost-efficiency is sometimes a result of cooperation, but not always. If cooperation and coordination free up funds that can then be invested effectively elsewhere, this may lead to 'more defence for the same money'. Nevertheless, the principle that cooperation has consequences for sovereignty and autonomy always applies. This necessitates a constant and careful consideration of the relevant issues.

in samenwerkingsverbanden door Nederland aan, deze zijn:

- samenwerking brengt Nederland niet in conflict met ondubbelzinnig te definiëren nationale kerntaken van de militaire capaciteiten;
- samenwerking moet op termijn leiden tot vergroting van militaire capaciteit, die zo direct mogelijk valt te herleiden tot de capaciteitsinitiatieven van EU en NAVO;
- samenwerking komt zowel de NAVO als de EU ten goede;
- samenwerking leidt tot een vergroting van de interoperabiliteit, binnen EU- zowel als NAVO-kader;
- de gevolgen van samenwerking voor nationale beslissingsbevoegdheden worden bij besluitvorming over het aangaan van militaire samenwerkingsverbanden in de overweging betrokken en zijn daarna nationaal zowel als internationaal duidelijk;
- samenwerking is over langere tijd vol te houden. Dit betekent dat voor de deelnemende partners geldt dat een engagement voor langere tijd wordt aangegaan, met duidelijke tussentijdse toetsingen. Dit om de partners te overtuigen van elkaars betrouwbaarheid;
- bij samenwerking houdt Nederland rekening met zijn relatieve plaats in EU/NAVO.

Samenwerking is evenwel naar het oordeel van de AIV geen doel op zich. Soms is kostenefficiëntie er een resultaat van. Niet altijd. Als door samenwerking en coördinatie gelden vrij komen die vervolgens voor effectieve investeringen worden gebruikt, kan dit leiden tot 'meer defensie voor hetzelfde geld'. Maar altijd geldt dat samenwerking gevolgen heeft voor soevereiniteit en autonomie. Dat vergt steeds weer een zorgvuldige afweging.

Tot slot formuleert de AIV een aanbeveling aan de regering over de opstelling van een multilaterale toets in het kader van het EVDB en de NAVO. Hij is van oordeel dat op het bovenationale niveau een beoordeling kan plaatsvinden of lidstaten, zoals zij melden, ECAP en PCC bij hun defensieplanning betrekken. Naar het oordeel van de AIV zou de Nederlandse regering het initiatief kunnen nemen om op basis van het PCC en de Headline Goal in EU/NAVO-verband te komen tot het opstellen van een toets voor alle betrokken lidstaten met betrekking tot hun defensie-inspanningen.

Reactie op het advies

De regering heeft op 17 oktober 2003 een reactie op het advies gegeven in een bijlage bij de Prinsjesdagbrief, waarin tevens wordt ingegaan op de bevindingen van het IBO. De regering geeft aan, door het overwegend positieve rapport nadrukkelijk onder de aandacht te brengen van de Tweede Kamer, waardering te willen uitdrukken voor het werk van de AIV. Bij de wens om de komende jaren te zoeken naar intensivering van de Europese samenwerking, zullen de aanbevelingen van de AIV zeker worden betrokken. De constatering van de AIV dat nog veel winst is te halen uit verbeterde samenwerking op financieel en militair terrein wordt in dat verband dan ook door de regering onderschreven. Om het nadeel van het verlies aan autonome beslissingsbevoegdheid bij verdere samenwerking te minimaliseren, onderschrijft de regering de suggestie van de AIV om de politieke besluitvormingsprocedures in de betrokken landen beter op elkaar af te stemmen. De daartoe gedane aanbeveling om een toets internationale samenwerking te ontwikkelen wordt dan ook in serieuze overweging genomen. Het oordeel van de AIV over het in 2004 op te richten agentschap voor capaciteitsversterking en materieelverwerving, wordt met de door de AIV geschetste kanttekeningen, gesteund. Ten aanzien van het toetsingskader uitzending militaire eenheden wordt verwezen naar de vraagstelling in het nog uit te brengen advies van de AIV inzake crisisbeheersingsoperaties. Tot slot heeft de regering aangegeven met de AIV van gedachten te willen wisselen over nadere invulling van de door de AIV geadviseerde 'Toets Internationale Samenwerking'.

Het advies heeft een brede verspreiding gekregen. Van de Nederlandse versie zijn ca. 1250 exemplaren verspreid. Het advies is ook vertaald in het Engels en in ca. 1100-voud verspreid. In de discussies in zowel de Eerste als de Tweede Kamer heeft het advies ook zijn rol gespeeld. Er is in debatten regelmatig naar het advies verwezen. Het advies heeft grote aandacht gekregen tijdens een door de Atlantische Commissie georganiseerde forumdiscussie in mei 2003. In het panel van het forum werd de AIV vertegenwoordigd door prof. dr. B.A.G.M Tromp.

Finally, the AIV advises the government to establish a multilateral audit in the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP) and NATO. The AIV believes that it is possible to determine at a supranational level whether, as they claim, member states are taking account of ECAP and the PCC in their defence planning. In the AIV's opinion, the Dutch government should take the initiative towards the development, on the basis of the PCC and the Helsinki Headline Goal, of an EU/NATO audit regarding the defence-related efforts of all the member states concerned.

Government response to the advisory report

On 17 October 2003, the government responded to the advisory report in an annexe to the Ministry of Defence's letter to Parliament on defence changes, that also dealt with the findings of the IBO. In its response, the government indicates its appreciation of the work of the AIV by explicitly bringing the predominantly positive report to the attention of the House of Representatives of the States General. It also states that it will definitely take account of the AIV's recommendations in its efforts to intensify European military cooperation in the coming years. The government endorses the AIV's observation that considerable benefit can still be derived from improved cooperation in financial and military matters. In order to minimise the disadvantage constituted by the loss of decision-making authority as a result of closer cooperation, the government also endorses the AIV's suggestion to improve the coordination of political decision-making procedures in the relevant countries. It will therefore seriously consider the AIV's related recommendation to develop policy guidelines for international military cooperation. It also endorses the AIV's opinion, and the AIV's reservations, concerning the establishment in 2004 of a European defence capabilities development and acquisition agency. With regard to the assessment framework for the deployment of military units, the government refers to the still to be published AIV advisory report on crisis management operations. Finally, the government indicates that it wishes to exchange ideas with the AIV on the development of the policy guidelines for international military cooperation recommended by the AIV.

The advisory report was widely disseminated. Approximately 1,250 copies of the Dutch text were distributed. The report was also translated into English, and approximately 1,100 copies were distributed in this language. The report has also featured in discussions in both the Senate and the House of Representatives of the States General, where it has been referred to regularly during debates. The report received a lot of attention during a forum discussion organised by Netherlands Atlantic Association in May 2003. Professor B.A.G.M. Tromp represented the AIV on the forum's panel.

ADVISORY REPORT no. 32: *'Follow-up Report: Bridging the gap between citizens and Brussels'* (April 2003)

On 19 July 2001, the government requested the AIV to issue an advisory report on the future of the European Union. In advisory report no. 27 of May 2002, *'Bridging the gap between citizens and Brussels: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union'*, the AIV formulates four guiding principles that in its view are central to the process of institutional and quasi-constitutional reform that has now started. The first and easily the most important of these principles is enhancing democratic legitimacy, followed by strengthening the administrative effectiveness of the European Union, strengthening the European Union's external image and, finally, guaranteeing legal uniformity and legal certainty. The AIV believes that the ultimate test of such reforms should be whether they strengthen the Community method, as this is the best way to guarantee enhanced effectiveness, legitimacy and cohesion, and to preserve a balance between large and small member states. On the basis of these principles, the AIV examines a range of themes and formulates a number of recommendations.

The present follow-up report, which was published in April 2003, is based on the same guiding principles as advisory report no. 27: *'Bridging the gap between citizens and Brussels: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union'*. It was published at a time when the Convention on the future of Europe, which was preparing a new, constitutional treaty for the European Union, had reached the

ADVIES NR. 32 *'Vervolgadvies: Een brug tussen burgers en Brussel'* (april 2003)

In een adviesaanvraag van 19 juli 2001 heeft de regering de AIV gevraagd haar te adviseren over vraagstukken met betrekking tot de toekomst van de Europese Unie. In advies nr. 27 van mei 2002 *'Een brug tussen burgers en Brussel - naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie'* heeft de AIV vier uitgangspunten geformuleerd die in zijn visie centraal moeten staan in de nu ingezette fase van institutionele en (quasi-)constitutionele hervorming. De eerste en met afstand belangrijkste is de vergroting van de democratische legitimiteit. Daarnaast volgen versterking van de bestuurlijke slagvaardigheid en de externe herkenbaarheid van de Europese Unie en ten slotte de verzekering van rechtseenheid en rechtszekerheid. De AIV vindt dat de ultieme toets bij het doorvoeren van hervormingen de versterking van de communautaire methode dient te zijn, omdat dit model de beste garantie biedt voor verdere versterking van slagvaardigheid, legitimiteit en cohesie en voor het behoud van een zeker evenwicht tussen grote en kleine lidstaten. Op basis van deze uitgangspunten heeft de AIV een reeks thema's behandeld en aanbevelingen geformuleerd.

Deze zelfde uitgangspunten liggen ten grondslag aan advies nr. 32, dat is uitgebracht in april 2003 als vervolg op advies nr. 27, *'Een brug tussen burgers en Brussel - naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie'*. Dit vervolgadvies is uitgebracht op een tijdstip dat de Conventie over de toekomst van Europa, die een nieuw, grondwettelijk, verdrag voor de Europese Unie voorbereidde, op een punt was aangeland dat cruciale keuzes werden gemaakt. In het licht van deze situatie heeft de AIV een korte actualisering op enkele hoofdthema's van belang geacht. Hij heeft daarom besloten uit eigen beweging dit vervolgadvies uit te brengen, waarin hij enkele politieke realiteiten verdisconteert die zich in de Conventie aftekenen. De AIV buigt zich in dit advies over fundamentele vraagstukken, zoals de procedure bij goedkeuring en wijziging van het Verdrag, de verhouding tussen de instellingen en het Raadsvoorzitterschap, de verdeling van bevoegdheden, de rol van het Hof van Justitie, de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en de economische beleidscoördinatie. Ook

brengt de AIV in dit advies sommige punten, zoals vergroting van het draagvlak en democratische controle, opnieuw onder de aandacht, omdat deze aspecten in zijn visie van essentieel belang zijn voor een succesvolle afronding van de Conventie.

Dit vervolgadvis is voorbereid door de Commissie Europese Integratie (CEI) van de AIV. Deze Commissie bestaat uit: Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen (vice-voorzitter), mw. prof. dr. M. den Boer, drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, dhr. P. Dankert, prof. mr. P.J.G. Kapteyn, mw. mr. N.W. Meuter-Dikkers, drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, mw. drs. C.E. Roozmond, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mr. F.A.H. Vigeveno, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan. De CEI is voor de uitwerking van dit advies uitgebreid met drs. E.P. Wellenstein van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV). De werkzaamheden voor dit advies zijn ondersteund door de ambtelijk contactpersonen van de CEI, drs. D.J. Oldenburg en drs. J.A. Werner (ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens, secretaris van de CEI. Mw. C. van der Sanden, stagiaire, heeft de werkzaamheden van de staf ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund. De AIV heeft dit advies vastgesteld op 4 april 2003.

Hieronder volgen kort de belangrijkste aanbevelingen van de AIV. Wat de institutionele verhoudingen binnen de Europese Unie betreft, blijft de AIV bij zijn aanbevelingen de voorzitter van de Europese Commissie te doen kiezen door het Europees Parlement, waarna de Europese Raad deze keuze met een gekwalificeerde meerderheid bevestigt. Het aantal leden van de Europese Commissie moet worden beperkt tot vijftien, waarbij een toerbeurtsysteem moet worden ingesteld waardoor grotere lidstaten vaker zitting hebben in de Commissie dan kleinere. Verder wijst de AIV met klem het idee van de hand om de Europese Commissie verantwoording schuldig te laten zijn aan de Europese Raad, omdat dit een aanzienlijke aantasting zou zijn van de communautaire methode. Ook beveelt de AIV aan dat codecisie zich uitstrekt tot alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid beslist, gekoppeld aan de aanbeveling dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de alge-

stage that crucial choices needed to be made. In this connection, the AIV felt that a brief update on various key issues was indispensable. It therefore decided on its own initiative to produce the follow-up report, which takes account of a number of political realities that are emerging within the Convention. The report looks at such fundamental matters as procedures for approving and amending the Treaty, relations between the institutions and the Council presidency, the distribution of powers, the role of the European Court of Justice, the development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Security and Defence Policy (ESDP) and the coordination of economic policy. The report also re-examines a number of matters, such as measures to increase public support and democratic control, since it believes these are essential if the Convention is to be brought to a successful conclusion.

This follow-up report was prepared by the AIV's European Integration Committee (CEI), whose members are: Professor F.H.J.J. Andriessen (chair), Dr B. Knapen (vice-chair), Professor M. den Boer, H.J. Brouwer, W.S.J.M. Buck, P. Dankert, Professor P.J.G. Kapteyn, Ms N.W. Meuter-Dikkers, H.C. Posthumus Meyjes, Professor J.Q.T. Rood, Ms C.E. Roozmond, P. Scheffer, W.K.N. Schmelzer, Professor A. Szász, F.A.H. Vigeveno, Ms M.G. Wezenbeek-Geuke and Professor J.W. de Zwaan. For the purposes of this report, E.P. Wellenstein of the Peace and Security Committee (CVV) was seconded to the CEI. The Committee was assisted in its work by its civil service liaison officers at the Ministry of Foreign Affairs, D.J. Oldenburg and J.A. Werner. Secretarial support was provided by the secretary of the CEI, Ms M.M.J. Louwerens, assisted by Ms C. van der Sanden (trainee). The report was adopted by the AIV on 4 April 2003.

The AIV's main recommendations are as follows. With regard to the institutional relations within the European Union, the AIV stands by its recommendation that the President of the European Commission should be elected by the European Parliament and that the European Council should confirm this choice by a qualified majority. The number of members of the

European Commission should be limited to fifteen and a rotation system should be established to ensure that larger member states have a seat on the Commission more often than smaller member states. The AIV emphatically rejects the idea of making the European Commission accountable to the European Council, as this would seriously undermine the Community method. The AIV also recommends that codecision be extended to all areas of legislation in which the Council decides by qualified-majority voting, coupled with the recommendation that qualified-majority voting should become the general rule. The AIV objects strongly to the proposal to appoint a semi-permanent President of the European Council and stands by its idea to elect a President from among the members of the European Council, with a mandate essentially limited to chairing meetings. The AIV also stands by its rejection of the proposal that the CFSP Council should be chaired by the 'double hatted' High Representative, or European Minister of Foreign Affairs, and that the General Affairs Council should be chaired by the Secretary-General of the Council, because such arrangements could lead to an undesirable overlap of responsibilities. With regard to the European Court of Justice, the AIV argues that the procedure for appointing judges and advocates-general to the Court of Justice and the Court of First Instance should be made more transparent. In particular, arrangements should be made at either national or European level to obtain the views of representatives of the most senior judicial authorities in the member states on candidates to be nominated. In addition, the independence of the judiciary would be considerably enhanced if the judges, at least, were appointed for a longer period than six years – say nine years – but could not then be reappointed. With regard to the direct access of private individuals to the Court, the AIV considers it unsatisfactory that the only way private individuals can challenge the validity of a decision that has general application is by first infringing it. The AIV therefore recommends that member states should be required to create provisions in national procedural law that allow private individuals to contest, for example, by means of a declaratory judgment, the validity of a decision that has general application and threatens to infringe one of their rights.

mene regel wordt. De AIV heeft aanzienlijke bezwaren tegen het voorstel om een semi-permanente voorzitter van de Europese Raad in te stellen, en houdt vast aan zijn idee een voorzitter uit eigen gelederen van de Europese Raad te kiezen met een mandaat dat zich in hoofdzaak beperkt tot het leiden van de vergaderingen. De AIV houdt tevens vast aan zijn afwijzing van het voorstel om de 'double hatted' Hoge Vertegenwoordiger, ofwel een Europese Minister van Buitenlandse Zaken, voorzitter te doen zijn van de GBVB-Raad, terwijl de Algemene Raad wordt voorgezeten door de Secretaris-Generaal, omdat deze constructies kunnen leiden tot ongewenste vermenging van verantwoordelijkheden. Wat betreft het Hof van Justitie bepleit de AIV de procedure voor de benoeming van de rechters en advocaten-generaal van het Hof en het Gerecht van Eerste Aanleg zodanig te wijzigen, dat deze een transparanter karakter krijgt. In het bijzonder moet op ofwel Europees ofwel nationaal niveau het oordeel worden ingewonnen van vertegenwoordigers van de hoogste rechterlijke instanties van de lidstaten over voor te dragen kandidaten. Tevens zou de garantie voor een onafhankelijke ambtsvervulling aanzienlijk worden versterkt door althans de rechters te benoemen voor een langere periode dan zes jaar, bijvoorbeeld voor negen jaar, maar een herbenoeming uit te sluiten. Waar het de rechtstreekse toegang tot het Hof voor particulieren aangaat, is het in de visie van de AIV onbevredigend dat een particulier soms de ongeldigheid van een besluit van algemene strekking alleen kan invoeren door het eerst te overtreden. De AIV beveelt daarom aan dat lidstaten worden verplicht in het nationale procesrecht voorzieningen te scheppen die het een particulier toestaan om, bijvoorbeeld door een verklaring voor recht, de geldigheid aan te vechten van een besluit van algemene strekking dat een hem toekomend recht dreigt aan te tasten.

Op het punt van het GBVB/EVDB en de Europese Minister van Buitenlandse Zaken (EMBZ) spreekt de AIV steun uit voor de voorstellen om voor alle lopende GBVB-zaken gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in te voeren, met de mogelijkheid van een beroep bij de Europese Raad bij een zwaarwegend belang van een lidstaat. Een uitzondering is hierbij op zijn plaats voor de inzet van militaire- en/of politiemiddelen: hiervoor blijft unanimiteit vereist. De AIV blijft daarnaast bij zijn afwijzende oordeel over het voorstel een

zogenoemde 'double hatted' EMBZ in te stellen. Mocht de Conventie echter toch een consensus vaststellen voor dit idee, dan bepleit de AIV dat een 'speciaal statuut' wordt vastgesteld waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze functionaris uit hoofde van respectievelijk zijn lidmaatschap van de Commissie en ten opzichte van de Raad zijn vastgelegd. Belangrijk is daarbij te verzekeren dat de Europese Commissie ten aanzien van onderwerpen die niet tot het GBVB/EVDB behoren, haar exclusieve recht van initiatief kan blijven uitoefenen.

Tot slot heeft de AIV zich gebogen over de economische beleidscoördinatie in de Europese Unie. Hij constateert dat deze reden geeft tot zorg, aangezien een aantal landen - goed voor driekwart van het geheel van de EMU-economieën - de recente jaren van relatief gunstige economische groei onvoldoende heeft benut om structureel een evenwicht dan wel een overschot tot stand te brengen in de overheidsfinanciën, ondanks de verplichting in die zin onder het Stabi- liteits- en Groeipact. Het verzekeren van deze aangegane verplichtingen vereist een gelijktijdige aanpak langs twee wegen. Enerzijds ondersteunt de AIV de voorstellen van de Europese Commissie om een zwaarder accent te leggen op de schuldquote en de structurele overheidssaldi. Verder acht de AIV het noodzakelijk dat de procedures voor het toezicht op de naleving doeltreffender worden. Hiertoe moet de rol van de Europese Commissie worden versterkt. Zo moeten uitspraken van de Commissie invloed hebben op de beraadslagingen van de Raad en moet de Commissie de Raad aan zijn verantwoordelijkheid kunnen houden. Verder moet het periodieke overleg over de structurele hervormingen minder vrijblijvend worden dan tot nu toe het geval is. Aan de andere kant is voortgang nodig van de politieke integratie, gebaseerd op de communautaire methode en derhalve met herstel van het institutionele evenwicht en dus een versterking van de positie van de Commissie.

BRIEFADVIES *over de Europese Conventie (28 augustus 2003)*

Op 18 juli 2003 heeft de voorzitter van de Conventie, Giscard d'Estaing, het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa aangeboden aan de voorzitter van de Europese Raad. De AIV heeft deze gelegenheid te baat

On the issue of the CFSP/ESDP and the European Minister of Foreign Affairs, the AIV expresses its support for the proposal to introduce qualified-majority voting for all current CFSP matters, with the possibility of appeal to the European Council in cases where the vital interests of a member state are involved. An exception should be made for the deployment of military and/or police resources, for which a unanimous decision will still be required. Furthermore, the AIV stands by its rejection of the proposal for a so-called 'double hatted' European Minister of Foreign Affairs. Should there nevertheless be a consensus within the Convention in favour of 'double hating', the AIV recommends the adoption of a special statute that lays down this official's powers and duties by virtue of his membership of the Commission and in relation to the Council respectively. In this connection, it is important to ensure that the European Commission can exercise (or continue to exercise) its exclusive right of initiative with regard to matters that are not connected to the CFSP/ESDP.

Finally, the AIV addresses the coordination of economic policy in the European Union. It notes that this has become a matter of concern, as a number of countries – which together account for three-quarters of the overall EMU economy – did not take sufficient advantage of the relatively favourable economic growth in recent years to establish a structural equilibrium or indeed a structural surplus in their finances, despite their obligation to do so under the Stability and Growth Pact. Improvement in this area can only be achieved by adopting a simultaneous two-track strategy. On the one hand, the AIV supports the Commission's proposals to place more emphasis on debt ratios and structural budget balances. It also believes that procedures for monitoring compliance should be made more effective, with a greater role for the European Commission. Thus, for example, statements by the Commission should influence the deliberations of the Council, and the Commission should be able to call the Council to account. In addition, the periodic consultations on structural reform should be made more binding than they are at present. On the other hand, progress must also be made in the area of

political integration, based on the Community method and hence on the restoration of the institutional equilibrium and the reinforcement of the Commission's position.

ADVISORY LETTER *on the European Convention (28 August 2003)*

The President of the Convention on the Future of Europe, Valéry Giscard d'Estaing, submitted the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe to the President of the European Council on 18 July 2003. The AIV took this opportunity, by means of an advisory letter, to briefly set out its opinion concerning the results achieved by the Convention and to advise on the position that the Netherlands should adopt in relation to these results at the Intergovernmental Conference (IGC) that started in October 2003. All things considered, the AIV takes a positive view of the results achieved by the Convention, which go further than those of past IGCs. In particular, the AIV believes that, in the Draft Treaty, the Convention has fulfilled what the AIV considers to be the most important objective, namely, increasing the European Union's democratic legitimacy, at least in so far as this can be achieved by means of a constitutional treaty. The AIV also believes that the Convention has succeeded in making numerous proposals for improving the administrative effectiveness of the European Union.

First of all, the AIV regards it as a positive step that the Convention has been able to put forward a single text, one without alternatives. It is an impressive result to have a single constitutional treaty instead of a confusing set of treaty texts. The European Union's democratic legitimacy is increased by proposals to conduct the Council's legislative work in public, to grant the European Parliament powers of codecision on all subjects of legislation on which the Council decides by qualified-majority voting and to give the European Parliament a say over the entire EU budget by abolishing the distinction between compulsory and non-compulsory expenditure. With regard to increasing the European Union's administrative effectiveness, it is important that provision has been made to increase the number of policy areas in which decisions may

genomen om in een *briefadvies* kort zijn mening te geven over het door de Conventie bereikte resultaat en te adviseren over de manier waarop Nederland met dit resultaat moet omgaan in de IGC, die in oktober 2003 is aangevangen. Het oordeel van de AIV is, alles afwegende, positief. In zijn ogen heeft de Conventie meer weten te bereiken dan IGC's tot nu toe. De AIV vindt met name dat de Conventie met deze ontwerpverdragstekst erin is geslaagd te voldoen aan de in zijn visie belangrijkste doelstelling, de vergroting van de democratische legitimiteit van de Unie, voor zover deze doelstelling door een Grondwettelijk Verdrag naderbij kan worden gebracht. Tevens vindt de AIV dat de Conventie erin is geslaagd een groot aantal voorstellen te doen die de bestuurlijke slagvaardigheid van de Unie versterken.

De AIV acht het allereerst positief dat de Conventie erin is geslaagd één tekst op tafel te leggen, zonder opties. Hierdoor is er nu één Constitutioneel ontwerp-Verdrag in plaats van een ondoorzichtige verzameling verdragsteksten. De democratische legitimiteit wordt vergroot door voorstellen om de wetgevende werkzaamheden van de Raad in het openbaar te laten plaatsvinden, om het Europees Parlement (EP) medebeslissingsrecht te geven over alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met (gekwalificeerde) meerderheid besluit en om het EP zeggenschap te geven over de hele begroting door de opheffing van het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven. Wat betreft de vergroting van de bestuurlijke slagvaardigheid, is het van belang dat wordt voorzien in een toename van het aantal gebieden waarop met (gekwalificeerde) meerderheid van stemmen wordt besloten, dat er nieuwe, inzichtelijker regels over stemmenweging worden voorgesteld en dat het aantal Raadsformaties wordt gestroomlijnd. De AIV is ook zonder meer positief over het voorstel de rol van de Commissie te vergroten in de multilaterale toezichtprocedures, zoals door middel van het recht van voorstel in de buitensporige-tekortprocedure.

Dit positieve oordeel houdt echter niet in dat de AIV instemt met alle voorstellen uit het ontwerp-verdrag. Zo betreurt de AIV het dat bij de toedeling van bevoegdheden aan de Europese Unie de flexibiliteit wordt ingeperkt doordat voorgesteld wordt sommige beleidsterreinen uit te sluiten van

harmonisatie. Verder betreurt de AIV de opname van een uittredingsclausule en blijft hij risico's zien in de hybride constructie van de 'double hatted' EMBZ. Tevens heeft de Conventie in de ogen van de AIV enkele kansen gemist. Dit geldt voor het gebrek aan resultaat op het punt van hervorming van de zogenaamde 'comitologie'. De AIV vindt zelfs dat hier sprake is van een zekere achteruitgang, omdat het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden aan de Europese Commissie niet langer de regel zou zijn, terwijl inperking van de comitologie niet aan de orde is gekomen. Hiermee is de kans verkeken om de uitvoerende rol van de Commissie te versterken via grondwetsbepalingen. Het is ook jammer dat er geen soepeler procedure is voorgesteld voor het aanwijzen van nieuwe eigen middelen en dat de beleidsbepalingen uit deel III niet op een eenvoudiger wijze kunnen worden geamendeerd dan de bepalingen uit de eerste twee delen van het ontwerp-verdrag.

De AIV bepleit dat Nederland zich onthoudt van wijzigingsvoorstellen, omdat dan het gevaar van ontrafeling levensgroot aanwezig is. Wat betreft de Nederlandse inzet, wijst de AIV erop dat de eis van handhaving van unanimiteit bij de vaststelling van de Financiële Perspectieven, negatieve onderhandelingsconsequenties kan uitlokken op andere gebieden, nog afgezien van het contraproductieve gevolg dat andere lidstaten met tegengestelde belangen daar later gebruik van zouden kunnen maken. Ten slotte raadt de AIV aan dat zowel regering als Staten-Generaal zich ervoor inzetten burgers duidelijk te maken welke de draagwijdte en gevolgen zijn van de eventuele invoering van een dergelijk nieuw Constitutioneel Verdrag.

Reactie op de adviezen

De Nederlandse regering heeft op 19 juni 2003 een uitgebreide reactie gegeven op het AIV-advies 'Vervolgadvies: Een brug tussen burgers en Brussel'. In deze reactie wordt ook ingegaan op het in 2002 uitgebrachte advies 'Een brug tussen burgers en Brussel'. Deze reactie is tot stand gekomen kort voordat in de Conventie een consensusresultaat tot stand is gekomen wat betreft het constitutionele gedeelte van het ontwerp-verdrag. De regering constateert dat het advies van de AIV haar inzet in de Conventie op een groot aantal punten ondersteunt. Zo streeft ook de regering naar

be taken by qualified-majority voting (QMV), that new, more intelligible rules for weighting votes have been proposed and that the number of Council formations will be streamlined. The AIV also welcomes the proposal to strengthen the European Commission's role in multilateral supervisory procedures, for example, through the right of initiative in the excessive deficit procedure.

However, this positive assessment does not mean that the AIV endorses all the proposals contained in the Draft Treaty. Among other things, the AIV regrets that the flexibility of the allocation of powers to the European Union will be constrained by the proposal to exclude some areas of policy from harmonisation. In addition, the AIV regrets the inclusion of the opt-out clause and continues to see risks in the hybrid arrangement of having a 'double hatted' European Minister of Foreign Affairs. In the AIV's view, the Convention has also missed a number of opportunities. This applies to the failure to reform the so-called 'comitology'. In fact, the AIV believes that the new situation is even worse than before, because allocating executive powers to the European Commission will no longer be the general rule, while reducing the role of comitology was not discussed. This means that the opportunity to strengthen the European Commission's executive role by means of constitutional provisions has passed. It is also a pity that a more flexible procedure was not proposed for allocating new own resources and that the policy provisions in Part III of the Draft Treaty cannot be amended in a simpler manner than those in Parts I and II.

The AIV recommends that the Netherlands refrain from proposing amendments, as there is a serious risk that the whole deal could unravel. With regard to the Dutch position, the AIV notes that a demand to maintain unanimity in adopting the Financial Perspectives could produce undesirable negotiating consequences in other fields, even leaving aside the counter-productive effect of other member states with opposing interests using this to their own advantage later on. Finally, the AIV recommends that both the government and the States General make a concerted effort to explain the scope

and implications of the adoption of such a constitutional treaty to the citizens of the Netherlands.

Government response to the advisory reports

On 19 June 2003, the Dutch government issued a comprehensive response to advisory report no. 32: 'Follow-up Report: Bridging the gap between citizens and Brussels'. This response also relates to advisory report no. 27: 'Bridging the gap between citizens and Brussels', which was published in May 2002, and was prepared shortly before the Convention reached a consensus on the constitutional section of the Draft Treaty. In its response, the government notes that the AIV's report supports many of the positions it adopted in the Convention. Thus, for example, the government also wishes to preserve and strengthen the Community method, which includes strengthening the position of the Commission, expanding the powers of the European Parliament and expanding the range of decisions adopted by qualified-majority voting. The government is also in favour of simplifying the treaties. With regard to the Council and the European Council, in relation to which the AIV argues for abandoning the principle of the six-month rotating presidency, the government is in favour of maintaining the rotation principle. With regard to the European Council, the government is of the opinion that a permanent president with a broad range of duties would have the undesirable effect of upsetting the institutional balance. With regard to the presidency of the Council, the government has proposed, together with Belgium and Luxembourg, that the General Affairs Council should be chaired by the President of the Commission, while the External Relations Council should be chaired by the European Minister of Foreign Affairs. As regards the size of the Commission, unlike the AIV, the government is in favour of switching to a system whereby the Commission is composed of fifteen voting and fifteen non-voting Commissioners in 2009. With regard to the AIV's proposals concerning the European Court of Justice, the government notes that it endorses the AIV's wish to establish more detailed guarantees concerning the appointment and terms of office of judges and advocates-general. It therefore takes a positive view of the suggestion to appoint an advisory committee to advise the member

behoud en versterking van de communautaire methode, met als onderdeel daarvan een versterking van de positie van de Commissie, uitbreiding van bevoegdheden van het EP en uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Ook is de regering een voorstander van vereenvoudiging van de verdragen. Wat betreft de Raad en de Europese Raad, waar de AIV pleit voor het loslaten van het beginsel van het halfjaarlijks roterend voorzitterschap, is de regering een voorstander van handhaving van het rotatiebeginsel. Inzake de Europese Raad is de regering van mening dat een vaste voorzitter met een uitgebreid takenpakket het institutionele evenwicht zal verstoren, hetgeen zij onwenselijk acht. Voor het voorzitterschap van de Raad heeft de regering in Beneluxverband een vast voorzitterschap van de Algemene Raad voorgesteld: door de voorzitter van de Commissie, terwijl de Raad Externe Betrekkingen zou dienen te worden voorgezeten door de EMBZ. Wat de omvang van de Commissie betreft, staat de regering, anders dan de AIV, voor om per 2009 over te stappen op een systeem waarbij de Commissie wordt samengesteld uit vijftien stemhebbende en vijftien niet-stemhebbende Commissarissen. Aangaande de voorstellen van de AIV met betrekking tot het Hof van Justitie merkt de regering op dat zij zich aansluit bij de door de AIV geuite wens voor de toekomst nadere garanties in te bouwen voor de benoeming en ambtstermijn van rechters en advocaten-generaal. Zij staat dan ook positief tegenover de suggestie een 'raadgevend comité' in te stellen, dat tot taak zou hebben lidstaten te adviseren over de geschiktheid van het profiel van een kandidaat op basis van objectieve criteria betreffende zijn vakbekwaamheid. Dit comité zou kunnen bestaan uit voormalige leden van het Hof en vertegenwoordigers van de hoogste rechtscolleges van de lidstaten. Met betrekking tot de aarzelingen van de AIV of artikel 230 lid 4 dusdanig moet worden uitgebreid dat een mogelijkheid voor particulieren wordt geschapen om rechtstreeks beroep in te stellen tegen algemene besluiten van instellingen, stelt de regering dat het bestaande artikel 230 voldoende rechtsbescherming biedt. Zij staat positief tegenover de suggestie van de AIV om in het nationale procesrecht voorzieningen te treffen die het een particulier toestaan om de geldigheid aan te vechten van een besluit van algemene strekking. Op het terrein van het externe beleid van de Unie, is de regering in tegenstelling tot de AIV, wel een voorstander van

de invoering van een EMBZ. De regering onderschrijft evenmin het AIV-advies om gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in te voeren op het terrein van het GBVB, mede omdat de nu al bestaande mogelijkheden voor toepassing van meerderheidsbesluitvorming nog onvoldoende worden benut. De regering meent dat meerderheidsbesluitvorming nog niet hoeft te leiden tot een effectiever GBVB, daar is volgens haar politieke wil voor nodig. De regering is in het kader van de financiering van de Unie geen voorstander van de door de AIV wel onderschreven gedachte de eigen middelen uit te breiden en een Uniebelasting te introduceren. Zij is voorstander van voortgang op weg naar louter en alleen het BNP-middel. De regering is wel een voorstander van de opheffing van het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven, maar stelt daarbij als harde voorwaarde opname in het Verdrag van de Financiële Perspectieven met unanimititeit door de Raad. De regering is geen voorstander van de door de AIV bepleite verplichting voor de lidstaten om elkaar en de Commissie in te lichten over economische maatregelen en begrotingsontwikkelingen die een weerslag kunnen hebben op de economie van het gehele Eurogebied. Deze meldingsplicht zou in haar ogen in elk geval niet moeten leiden tot goedkeuringsrecht voor de Commissie, omdat dit nationaal economisch en budgettair beleid zou communitariseren. De regering is daarom niet overtuigd van de toegevoegde waarde van deze meldingsplicht, naast de al bestaande rapportageverplichtingen en bevoegdheden van de Commissie.

Op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken onderschrijft de regering de wens van de AIV om de pijlerstructuur op te heffen en in beginsel de codecisieprocedure, gekoppeld aan meerderheidsbesluitvorming, in te voeren. Op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken acht zij het loslaten van unanimititeit vooralsnog niet haalbaar.

De regering heeft verder op 27 oktober 2003 een eveneens uitgebreide reactie gegeven op het AIV-briefadvies van 28 augustus 2003. In deze reactie onderschrijft de regering het oordeel van de AIV dat het ontwerpverdrag de democratische legitimiteit van de Unie vergroot en haar bestuurlijke slagvaardigheid versterkt. De regering onderschrijft het oordeel van de AIV ook op vele andere punten en vult dit op onder-

states on the suitability of a candidate's profile on the basis of objective criteria concerning his or her professional competence. This committee could consist of former members of the Court and representatives of the most senior judicial authorities in the member states. With regard to the AIV's hesitation as to whether Article 230 (4) of the EC Treaty should be amended in such a way that private individuals are able to appeal directly against generally applicable decisions of the institutions, the government notes that Article 230 already offers adequate legal protection in its present form. Furthermore, it takes a positive view of the AIV's suggestion to create provisions in national procedural law allowing private individuals to contest the validity of generally applicable decisions.

In the field of the European Union's external policies, the government is in favour of appointing a European Minister of Foreign Affairs, in contrast to the AIV. The government also rejects the AIV's recommendation that qualified-majority voting be introduced in the area of the CFSP, among other reasons because the existing opportunities for the application of QMV are not being adequately exploited at present. The government feels that QMV will not necessarily lead to a more effective CFSP, as it believes that this also requires political will. With regard to the funding of the European Union, the government does not support the idea of increasing the Union's own resources by introducing EU taxes, which is endorsed by the AIV, but favours progress towards exclusive use of the GNP. The government does support abolishing the difference between compulsory and non-compulsory expenditure, but on the strict condition that it is laid down in the Treaty that the Financial Perspectives must be adopted unanimously by the Council. The government does not support the AIV's idea to require the member states to inform each other and the Commission of economic measures and budgetary developments that could have an impact on the economy of the euro area as a whole. In its view, such a reporting requirement should definitely not lead to a right of approval on the part of the Commission, as this would communitise national economic and budgetary policy. The government is therefore not convinced of the added value of this reporting requirement along-

side the existing reporting requirements and powers of the Commission.

In the field of Justice and Home Affairs, the government supports the AIV's wish to abolish the pillar structure and introduce the codecision procedure in principle, in conjunction with qualified-majority voting. In the field of police and judicial cooperation in criminal matters, the government still considers it unfeasible to abandon unanimity.

On 27 October 2003, the government also issued a comprehensive response to the AIV's advisory letter of 28 August 2003. In its response, the government endorses the AIV's opinion that the Draft Treaty increases the European Union's democratic legitimacy and strengthens its administrative effectiveness. The government also endorses the AIV's opinions on several other points and in some cases supplements them. Thus, for example, the government notes that it is satisfied with the so-called generic 'passerelle' (crossover) clause, according to which the European Council can decide to apply qualified-majority voting in areas that previously required unanimity without the need for a treaty amendment. The government notes that it wishes to preserve unanimity in a number of areas where the AIV supports the introduction of qualified-majority voting, in particular with regard to the Financial Perspectives. The government disagrees with the AIV on the issue of flexibility. In its eyes, the relevant provision in the Draft Treaty does not constitute a retreat, as the only policy areas that have been excluded from further harmonisation are not only limited and highly specific but are also excluded from harmonisation at present. Furthermore, the government points out that the flexibility article has been expanded to cover all the policy areas referred to in the Draft Treaty, which constitutes an extension of the current provision in Article 308 of the EC Treaty.

With regard to the AIV's opinion that the issue of comitology was not sufficiently discussed and that the executive powers of the Commission have been reduced, the government points out that this indeed constitutes a missed opportunity, but that

delen aan. Zo wijst de regering erop dat zij tevreden is met de zogeheten generieke 'passerellebepaling', waarbij de Europese Raad kan besluiten dat op terreinen waarop voortsnog met unanimité wordt beslist voortaan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zal gelden, zonder dat daar een verdragswijziging aan ten grondslag ligt. De regering wijst er in dit verband op dat zij op een aantal terreinen waar de AIV voorstander was van invoering van gekwalificeerde meerderheid, unanimité wil behouden, met name inzake de Financiële Perspectieven. De regering is het verder niet eens met de AIV op het punt van de flexibiliteit: in haar ogen betekent de relevante bepaling in het ontwerpverdrag niet een teruggang, aangezien alleen die beleidsterreinen zijn uitgesloten van verdere harmonisatie die niet alleen beperkt en zeer specifiek zijn, maar die ook nu zijn uitgesloten van harmonisatie. Daarnaast wijst de regering erop dat het flexibiliteitsartikel is uitgebreid naar alle beleidsgebieden van het ontwerpverdrag, hetgeen een verruiming is ten opzichte van de bepaling in het huidige verdrag, artikel 308 EG-Verdrag.

Wat betreft de mening van de AIV dat het onderwerp 'comitologie' niet voldoende aan de orde is gesteld en dat er een achteruitgang is in de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, wijst de regering erop dat dit enerzijds inderdaad een gemiste kans is, maar dat het anderzijds niet verwonderlijk is omdat een en ander betrekking heeft op uitvoering van lagere regelgeving, hetgeen niet in een verdrag hoeft te worden geregeld. De regering is van mening dat de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie zelfs is versterkt, in die zin dat aan de Commissie formeel de bevoegdheid kan worden verleend, anders dan in de huidige verdragen, onder bepaalde voorwaarden gedelegeerde (uitvoerings-)verordeningen uit te vaardigen ter aanvulling op of wijziging van een Europese wet of Kaderwet.

Wat de Nederlandse inzet in de IGC betreft is de regering met de AIV van mening dat de IGC erop moet toezien dat de besluiten die zij neemt niet ten koste gaan van hetgeen de Conventie heeft bereikt. De regering is echter, anders dan de AIV, niet van oordeel dat Nederland zich volledig zou moeten onthouden van wijzigingsvoorstellen. Dit is volgens de regering alleen al niet wenselijk omdat er nog een aantal

bepalingen is dat verduidelijking behoeft. Dat geldt in het bijzonder, aldus de regering, voor de inbedding van de EMBZ in de institutionele structuur, de regeling inzake het voorzitterschap van de vakraden en de positie van de Wetgevende Raad. Daarnaast wil de regering het ontwerp-verdrag op een paar belangrijke punten verbeteren: deze betreffen primair de besluitvorming over de Financiële Perspectieven, de toegang tot het ambt van de gekozen voorzitter van de Europese Raad, het schrappen van de Wetgevende Raad alsmede de wens te komen tot een grotere betrokkenheid van het EP bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie. Tot slot neemt de regering het advies van de AIV ter harte om burgers duidelijk te maken wat de reikwijdte en gevolgen zijn van de invoering van een nieuw grondwettelijk verdrag, omdat zij het van groot belang acht de betrokkenheid van de burger bij het proces van de Europese integratie te stimuleren. De regering wijst erop dat zij tijdens de Conventie al heeft getracht de belangstelling in de samenleving voor de 'toekomst van de Unie' te bevorderen, en dat zij deze lijn gedurende en na de IGC wil voortzetten.

Het vervolgadvisie 'Een brug tussen burgers en Brussel' heeft eveneens een brede verspreiding gekregen. In het Nederlands zijn ongeveer 1200 exemplaren en in het Engels ongeveer 1100 exemplaren verspreid. Ook het briefadvies vond een ruime verspreiding. Beide adviezen hebben een rol gespeeld in de discussies over de ontwerp-grondwet en zijn ook gepubliceerd op de website van de Conventie. Tevens ontvingen deze adviezen enige persaandacht (onder meer in Trouw en de Volkskrant).

ADVIES NR. 33 *'De Raad van Europa, minder en (nog) beter'* (oktober 2003)

Naar aanleiding van het verzoek daartoe uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de minister van Buitenlandse Zaken op 7 januari 2003 een verzoek gericht aan de AIV om te adviseren over de huidige en toekomstige functie van de Raad van Europa in het licht van het Nederlandse voorzitterschap van november 2003 tot mei 2004. Het advies is door de AIV vastgesteld op 3 oktober 2003.

Dit advies is voorbereid in een daartoe ingestelde subcommissie, die bestond uit leden uit alle geledingen van de AIV.

this is not surprising as these issues relate to the implementation of secondary legislation, which does not have to be regulated by treaty. The government believes that the executive powers of the Commission have actually been strengthened, in the sense that, unlike under the current treaties, the Commission can formally be granted the authority to issue delegated implementing regulations to supplement or amend an EU act or framework act under certain conditions.

With regard to the Dutch position at the IGC, the government agrees with the AIV that the IGC must ensure that its decisions do not undermine the Convention's achievements. Unlike the AIV, however, it does not believe that the Netherlands should refrain entirely from proposing amendments. According to the government, the very fact that there are a number of provisions that still require clarification makes this undesirable. This applies in particular to embedding the European Minister of Foreign Affairs into the institutional structure, the arrangements concerning the presidency of the sectoral councils and the position of the proposed Legislative Council. Furthermore, the government wishes to improve a number of important points in the Draft Treaty: decision-making relating to the Financial Perspectives, access to the office of the President of the European Council, scrapping the proposed Legislative Council and the desire to increase the EP's involvement in selecting the President of the Commission. Finally, the government takes to heart the AIV's recommendation to explain the scope and implications of the adoption of a new constitutional treaty to the citizens of the Netherlands, as it feels that it is very important to stimulate the involvement of the population in the European integration process. The government notes that it tried to encourage public interest in the future of the European Union during the Convention and that it intends to continue doing so during and after the IGC.

ADVISORY REPORT NO. 32: *'Follow-up Report: Bridging the gap between citizens and Brussels'* has been widely disseminated. Approximately 1,200 Dutch copies and 1,100 English copies of the report were distributed. The advisory letter has also been widely disseminated. Both reports featured in the

discussions concerning the Draft Constitution and were also published on the Convention's website. In addition, the reports received a certain amount of media attention, for example, in the daily newspapers *Trouw* and *De Volkskrant*.

ADVISORY REPORT no. 33: *'The Council of Europe: less can be more'* (October 2003)

In response to a request from the Senate of the States General, the Minister of Foreign Affairs asked the AIV on 7 January 2003 to produce an advisory report on the present and future role of the Council of Europe in preparation for the Dutch chairmanship of the Council of Europe from November 2003 to May 2004. The advisory report was adopted by the AIV on 3 October 2003.

The report was prepared by a specially appointed subcommittee comprising members from every section of the AIV. The members of the subcommittee were Professor D.M. Curtin, T. Ety, Professor C. Flinterman, Professor W.J.M. van Genugten (chair), Professor J.E. Goldschmidt and Ms C. Hak of the AIV's Human Rights Committee (CMR), Professor P.J.G. Kapteyn and H.C. Posthumus Meyjes of the AIV's European Integration Committee (CEI) and Ms E.M.A. Schmitz of the AIV. Dr A. Bloed of the AIV's Peace and Security Committee (CVV) was mainly involved as a corresponding member. Secretarial support was provided by the secretary of the CMR, T.D.J. Oostenbrink, assisted by Ms C. van der Sanden, Ms J.L.E. Bakels and J.P. Denkers (trainees). P. Post of the Ministry of Foreign Affairs' Economic Cooperation Department/Interregional and Regional Organisations Division (DES/IR) assisted the subcommittee as its civil service liaison officer.

The subcommittee conducted a large number of interviews in the Netherlands and Strasbourg. The individuals consulted are listed in the advisory report.

The report starts by discussing the Council of Europe's original goals and tasks, its present conception of its tasks and the problems it currently faces. It then examines a number of future options for the Council and discusses cooperation

De volgende personen namen hieraan deel: Mw. prof. dr. D.M. Curtin (CMR), drs. T. Ety (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR), prof. dr. W.J.M. van Genugten (CMR, voorzitter subcommissie), mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt (CMR), mw. mr. C. Hak (CMR), prof. mr. P.J.G. Kapteyn (CEI), drs. H.C. Posthumus Meyjes (CEI) en mw. mr. E.M.A. Schmitz (AIV). Dr. A. Bloed (CVV) heeft overwegend als corresponderend lid deelgenomen. Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. C. van der Sanden, mw. J.L.E. Bakels en dhr. J.P. Denkers. Drs. P. Post (ministerie van Buitenlandse Zaken, DES/IR) is bij deze advisering als gewaardeerd ambtelijk contactpersoon opgetreden.

De daartoe ingestelde subcommissie heeft een groot aantal gesprekken gevoerd in Nederland en in Straatsburg. De geconsulteerde personen zijn in het advies vermeld.

In het advies wordt allereerst ingegaan op de oorspronkelijke doelstellingen en taken, de huidige taakopvatting en actuele problemen van de Raad van Europa. Vervolgens wordt een aantal opties voor een toekomstige Raad van Europa nader uitgewerkt en wordt aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Raad van Europa en andere Europese organisaties. In het afsluitende hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

De in de adviesaanvraag aan de orde gestelde vragen over de toegevoegde waarde en over de verbindende rol van de Raad van Europa in het Europa van de toekomst beantwoordt de AIV positief. Deze zullen liggen op het werkteerterrein waarop de Raad van Europa van oudsher heeft geëxcelleerd en waarom deze alom wordt gerespecteerd. Deze keuze erkent dat er naast de Raad een OVSE is, die na de val van de Muur (goeddeels) is verlost van haar Oost-Westblokkades. Tevens ziet deze keuze onder ogen dat de EU op korte termijn wordt uitgebreid tot 25 leden. Daarmee wordt de overlapping in zowel ledental als relevante inhoudelijke onderwerpen met de Raad van Europa steeds groter. Dat alles brengt de AIV tot de constatering dat het goed zou zijn indien de Raad van Europa zich zou concentreren op bovengenoemde kerntaken. Samenwerking met andere organisaties op het terrein van de kerntaken verdient uiteraard

aanbeveling, mits samenwerking geen doel op zich wordt. De Raad van Europa kan, als pan-Europese organisatie, juist op dat terrein een verbindende rol spelen en fungeren als forum voor discussie en als 'voorportaal' van besluitvorming op vele terreinen. Op andere terreinen moet worden bezien welke organisatie het meest geschikt is om die taken uit te voeren en welke vormen van coördinatie en informatie-uitwisseling daarbij passen. Door op die wijze naar de toekomst te kijken, leveren lidstaten van de Raad van Europa en deze organisatie zelf in de ogen van de AIV de beste bijdrage aan de stabiliteit en juridische kwaliteit van de Europese samenleving.

De AIV signaleert dat de Raad van Europa een zeer omvangrijk takenpakket heeft ontwikkeld dat op kwalitatief hoog niveau wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd echter heeft het pakket een breedte aangenomen, die bedreigend is voor de uitvoering van de kerntaken van de Raad, door de AIV samengevat met: democratiebevordering (ook in begeleidende zintenzin opzichte van 'nieuwe' lidstaten), bevordering van de 'rule of law', mensenrechtenbescherming, de bescherming van de rechten van (personen behorend tot) minderheden, behoud en bevordering van culturele waarden en diversiteit en begeleiding van nieuwe democratieën.

De AIV heeft er niet voor gekozen het gehele scala aan activiteiten van de Raad alsook de wijze waarop daaraan thans invulling wordt gegeven, systematisch door te lichten. Hij beveelt aan:

- Bij de reeds bestaande activiteiten het accent te leggen op toespitsing en op de handhaving en de effectieve toepassing van de toezichtmechanismen.
- Een interdepartementale groep van experts samen te stellen die systematisch, aan de hand van geoperationaliseerde toetsstenen en contra-indicaties, een praktische handleiding opstelt voor wat wel en niet in Straatsburg prioriteit dient te krijgen. De in het advies vermelde criteria kunnen als leidraad dienen.
- Los van een dergelijke systematische doorlichting van de Raad kan, bij wijze van 'quick scan', reeds worden gekeken naar die verdragen uit de lijst van 192 die door slechts weinig staten zijn geratificeerd en die niet behoren tot de partiële overeenkomsten. Deze zouden, na

between the Council of Europe and other European organisations. The final chapter contains the report's conclusions and recommendations.

The AIV's response to the questions raised in the request for an advisory report on the added value of the Council of Europe and its role as a binding factor in tomorrow's Europe is positive. The Council's future will lie in the area in which it has traditionally excelled and for which it is universally respected. This option acknowledges that in addition to the Council of Europe there is the OSCE, which has largely been released from its East-West deadlock since the fall of the Berlin Wall. It also acknowledges the forthcoming enlargement of the European Union to a total of twenty-five member states. As a result, there will be an increasing overlap between the European Union and the Council of Europe as regards both members and relevant areas of activity. All this leads the AIV to conclude that it would be a good thing if the Council of Europe were to focus on the core tasks discussed in the report. Cooperation with other organisations operating in the areas covered by the core tasks is of course advisable, provided that it is more than just cooperation for its own sake. As a pan-European body, the Council of Europe can indeed be a binding factor, a forum for discussion and an 'antechamber' for decision-making in many areas. In other areas it will be necessary to examine which organisation is best suited to carry out the tasks in question and what forms of coordination and information exchange are most appropriate. The AIV believes that such an outlook offers the Council of Europe's member states, and the Council itself, the best chance of contributing to stability and the quality of law in European society.

The AIV notes that the Council of Europe has developed an extremely broad range of tasks, which it carries out in a highly professional manner. At the same time, however, this range of tasks is so broad that it threatens the implementation of the Council's core tasks, which the AIV summarises as follows: promotion of democracy (including assistance to 'new' member states), promotion of the rule of law, protection of human

rights, protection of the rights of minorities and persons belonging to them, preservation and promotion of cultural values and diversity, and assistance to new democracies.

The AIV has chosen not to examine the full range of the Council's activities and the way in which they are currently carried out in a systematic manner. It recommends:

- Focusing on specialisation in relation to existing activities and enforcing and effectively applying existing monitoring mechanisms.
- Setting up an interministerial group of experts in order to draw up a practical guide as to what should and should not be given priority in Strasbourg, on the basis of operationalised criteria and contra-indications. The criteria discussed in this report can serve as a guideline for this purpose.
- Performing, in addition to the above-mentioned systematic assessment, a 'quick scan' of the 192 treaties to identify those that have been ratified by only a small number of states and are not partial agreements. Such treaties could, after careful assessment, be shelved.

The AIV is very well aware that the Council of Europe is used by a large number of countries (and NGOs) as a platform for discussing issues that they cannot raise anywhere else. Some of these issues can only be considered part of the Council's core tasks if one takes the view that 'everything is related to everything else' – a fatal principle even for an international organisation such as the Council of Europe, and one that if strictly applied would result in a totally unmanageable range of tasks. Moreover, it blurs the distinction between the Council, on the one hand, and the EU and the OSCE, on the other.

The AIV feels that countries that consider such issues important should be able to use the Council as a platform for discussing them. In such cases, however, the issue should always be approached from a typical Council of Europe perspective or else an attempt should be made to draw up a partial agreement.

- The AIV therefore recommends the government not to overlook the Council's broader significance to a number of

zorgvuldige beoordeling, kunnen worden verbannen naar de 'rommelzolder'.

De AIV is er zich zeer wel van bewust dat de Raad door een groot aantal landen (en NGO's) wordt gebruikt als een platform voor discussies over onderwerpen waaraan zij buiten de Raad niet toekomen. Een aantal van die thema's kunnen alleen tot de kerntaken van de Raad worden gerekend, indien men van opvatting zou zijn dat 'alles met alles samenhangt', hetgeen ook voor een internationale organisatie als de Raad van Europa een dodelijk adagium is en zou leiden tot een volstrekt onwerkbaar totaalpakket. Bovendien gaat het onderscheidende ten opzichte van de EU en de OVSE teloor.

De AIV is van opvatting dat de staten die dergelijke onderwerpen belangrijk vinden het platform van de Raad moeten kunnen gebruiken om deze discussies te voeren. Het perspectief moet dan echter steeds zijn dat ofwel het onderwerp wordt behandeld vanuit een typisch Raad-van-Europa-perspectief ofwel dat men de kant opgaat van een mogelijke partiële overeenkomst.

- De AIV beveelt de regering derhalve aan de bredere betekenis die de Raad voor een reeks van landen heeft en die de kerntaken overstijgt, niet te veronachtzamen, en daarvoor het instrument van de partiële overeenkomst spaarzaam in te (laten) zetten.

De vele activiteiten die de Raad van Europa ontwikkelt, ontslaan de lidstaten niet van hun verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat zij intern hun zaken op orde hebben. De Raad kan de lidstaten daarbij helpen, maar kan niet de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten wegnemen, zowel omdat het principieel fout is en omdat de Raad van Europa daardoor in grote moeilijkheden komt.

- De AIV beveelt de regering aan de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun verplichtingen loyaal en eigener beweging na te komen, te blijven onderstrepen. Staten moeten daarop blijvend worden aangesproken.

De AIV constateert dat de Raad van Europa in de loop der jaren een aanzienlijke set van implementatie- en toezichtmechanismen heeft opgebouwd. De AIV beveelt aan het

bestaande instrumentarium daadwerkelijk en beter ten nutte te maken dan thans vaak gebeurt. Voorkomen moet worden dat bij de landen in kwestie het beeld ontstaat dat de Raad weliswaar blaft, maar als het erop aankomt toch niet doorbijt. Dat laatste draagt bij aan een zekere verkwanseling van de waarden van de Raad.

- De AIV beveelt de regering aan het bestaande instrumentarium ten volle in te zetten, waar dat bezien vanuit de kernwaarden en de geloofwaardigheid van de Raad gewenst is.

De AIV signaleert dat het bestaande instrumentarium steeds is ontwikkeld in een bepaalde tijd, onder een bepaald politiek gesternte en met de wijsheid en praktische problemen van dat moment in het achterhoofd. Deze mechanismen zijn geen 'rustig bezit', maar moeten met enige regelmaat worden getoetst op hun effectiviteit. Bij het doorlichten van het bestaande instrumentarium kan overigens ook blijken dat de Raad bepaalde zaken mist om efficiënt te kunnen functioneren.

- De AIV beveelt de regering aan, in lijn met een traditie die de Nederlandse regering naar zijn inzicht dient hoog te houden en die tevens spoort met artikel 90 van de Nederlandse Grondwet, tijdens het voorzitterschap een studie aan te besteden, waarin het bestaande instrumentarium wordt doorgelicht op zijn belang en effectiviteit.
- Tevens beveelt de AIV de regering aan zelf al stappen te nemen waar dat in het licht van recente discussies over de verschillende toezichtmechanismen mogelijk is.

Op kortere termijn dient in de visie van de AIV een standpunt te worden bepaald over de herziening van de werkwijze en inrichting van het EHRM. Op dit punt beveelt de AIV aan dat:

- De regering zowel de rechtsvormende als de rechtsbeschermende functie van het EHRM onverminderd van belang en noodzakelijk blijft achten.
- De regering zich bij de discussie actief en stimulerend zal opstellen en zich primair zal laten leiden door argumenten van inhoudelijke aard en efficiëntie en niet door financieel-economische motieven of door politiek gemotiveerde argumenten die tot doel hebben de individuele rechtsbescherming aan te tasten.

countries, over and above its core tasks, and to make sparing use of the partial agreement instrument in this connection.

The many activities undertaken by the Council of Europe do not absolve the member states of their responsibility to ensure that they have their houses in order. The Council can assist countries with this but cannot in the final analysis take over the member states' own responsibility, not only because that would be wrong in principle but also because the Council would get into great difficulties as a result.

- The AIV recommends the government to continue emphasising member states' own responsibility to fulfil their commitments faithfully and willingly. States must be constantly called to account on this point.

The AIV observes that the Council of Europe has built up a considerable array of implementation and monitoring mechanisms over the years. The AIV recommends that existing instruments actually be used – and more effectively than is now often the case. Countries should not be allowed to gain the impression that, when it comes down to it, the Council's bark is worse than its bite, as this helps to undermine the Council's values.

- The AIV recommends the government to make full use of existing instruments wherever this is desirable from the point of view of the Council's core values and credibility.

The AIV notes that the existing instruments were always developed at a particular time, under a particular political constellation and with the then prevailing wisdom and practical problems in mind. In other words, these mechanisms are not 'set in stone', and their effectiveness must be assessed at regular intervals. When existing instruments are evaluated, moreover, it may be found that the Council lacks some of the things it needs in order to operate efficiently.

- The AIV recommends the government – in keeping with a tradition which it believes the Dutch government should uphold and which is also in accordance with Article 90 of the Dutch Constitution – to commission a study on the

importance and effectiveness of existing instruments during the Dutch chairmanship.

- The AIV also recommends the government to take action of its own where possible in the light of recent discussions on the various monitoring mechanisms.

In the AIV's view, the government should in the short term adopt a position on the review of the working procedures and organisation of the European Court of Human Rights. In this connection, the AIV recommends that:

- the government continue to see the Court's role in the development of law and its legal protection role as important and necessary;
- the government play an active, stimulating role in the debate and be primarily guided by arguments based on substance and efficiency rather than by financial and/or economic motives or politically motivated arguments whose aim is to reduce individual legal protection;
- specific efforts be made to strengthen implementation of the European Convention on Human Rights (ECHR) at national level, especially in order to reduce the Court's workload;
- solutions be found for the workload problem, in particular by processing the approximately 90 per cent of cases that are manifestly inadmissible more quickly, by establishing a fifth Section and by recruiting additional Registry staff. The AIV does not regard the introduction of the requirement that the applicant must have suffered 'substantial disadvantage' as a desirable solution.

In addition, the AIV reiterates its recommendations concerning the European Union's accession to the ECHR. Here again, it is important that the European Court of Human Rights be in a position to deal with cases that are already pending or will come before the Court in the future within acceptable periods of time. It also seems likely that applications lodged against the European Union and its institutions will raise new legal problems that will consume a good deal of the energy and time of the European Court of Human Rights in Strasbourg.

- Mede ter ontlastening van het EHRM nadrukkelijk wordt gewerkt aan versterking van de implementatie van het EVRM op nationaal niveau.
- Oplossingen worden gevonden voor de werklust, in het bijzonder door het sneller afhandelen van de ca. 90% duidelijk niet-ontvankelijke zaken, door het instellen van een vijfde Kamer, en door het versterken van de griffie. Het instellen van het vereiste dat een klager 'substantial disadvantage' moet hebben geleden, behoort niet tot de gewenste oplossingen.

Verder herhaalt de AIV hier zijn aanbevelingen over toetreding van de EU tot het EVRM. Ook daarbij is het belangrijk dat het EHRM in staat wordt gesteld de zaken die reeds aanhangig zijn en die het EHRM in de toekomst zullen bereiken binnen acceptabele termijnen af te doen. Bovendien lijkt het aannemelijk dat de klachten over (organen van) de EU nieuwe juridische vragen zullen oproepen die het EHRM in Straatsburg veel hoofdbreken en dus tijd zullen kosten. Een ander instrument dat aandacht vraagt, is dat van de Commissaris voor de Rechten van de Mens. De problemen die de AIV ten aanzien van de Commissaris signaleert, betreffen onder meer de informatie-uitwisseling tussen de Commissaris en het secretariaat, de communicatie tussen de Commissaris en het Comité van Ministers, en de mogelijk veel sterkere rol die de Commissaris zou kunnen spelen bij het toezicht op de naleving van de uitspraken van het EHRM, het (helpen) verminderen van het aantal aanhangig gemaakte zaken bij het EHRM en het geven van de follow-up aan rapporten en uitspraken.

- De AIV beveelt de regering aan tijdig een systematische evaluatie van het mandaat en de uitvoering van het mandaat van de Commissaris voor de Rechten van de Mens te bevorderen en erop toe te zien dat deze evaluatie zonnodig leidt tot concrete aanbevelingen over de formuleringen van het mandaat, de wijze van uitvoering, de bewerktuiging en een profielschets voor de nieuw te benoemen functionaris.

De AIV erkent de dynamische en kwalitatief goede rol van het secretariaat. Tegelijkertijd lijken sommige activiteiten meer te zijn gericht op het instandhouden van de eigen functie dan op het ondersteunen van en opkomen voor de lidsta-

ten; het functioneren heeft alle kenmerken van stroperigheid en bureaucratie.

- De AIV beveelt de regering aan een kritische doorlichting te laten uitvoeren naar de plaats en rol van het secretariaat bij de uitvoering van programma's, besluitvormingsprocedures en de wijze van budgettoewijzingen. De al ingezette activiteiten gericht op een beter, op interne flexibiliteit en louter op kwaliteit gericht, personeelsbeleid verdienen daarenboven krachtige ondersteuning.

De mandaten van de in het advies beschreven organisaties (RvE, OVSE, EU) overlappen elkaar op tal van terreinen. Mits maar scherp zicht wordt gehouden op de behartiging van de belangen waarvoor de organisaties in het leven zijn geroepen en mits wordt gestreefd naar complementariteit, is dat op zichzelf begrijpelijk en geen reden tot grote zorg. Wat de AIV zorgen baart is het gegeven dat (met name) de 'oude' lidstaten van weinig interesse blijken te geven voor de nog steeds zeer belangrijke rol en het goed functioneren van de Raad van Europa. De AIV is van opvatting dat er nog veel winst te behalen valt waar het gaat om de samenwerking tussen de organisaties bij het realiseren van de, deels gezamenlijke, doelstellingen. De Raad van Europa zou bereid moeten zijn sommige taken aan andere organisaties over te laten, dan wel te accepteren dat de regie ter zake beter in handen van een meer gespecialiseerde organisatie kan liggen. De inbreng van de Raad van Europa kan zich dan concentreren op die aspecten waarin de organisatie uitblinkt. De AIV beveelt derhalve aan:

- Als uitgangspunt van de mogelijke overheveling van taken dan wel bij het aangaan van institutionele samenwerking steeds voor ogen te houden dat de relaties tussen de organisaties altijd zullen worden gekenmerkt door dubbele intenties: hechte samenwerking en synergie versus concurrentieoverwegingen en de neiging het eigen gebied uit te breiden. De wildgroei van gelijksoortige en soms grotendeels elkaar overlappende activiteiten en ingestelde organisatiestructuren tussen de organisaties moeten kritisch worden gezien en er moet niet automatisch worden gezocht naar oplossingen in de sfeer van institutionele samenwerking.
- Dat de samenwerkende partners scherp zicht houden op de behartiging van de belangen waarvoor zij in het leven

Another instrument worthy of attention is that of the Commissioner for Human Rights. The problems identified by the AIV in connection with the Commissioner concern, among other things, the exchange of information between the Commissioner and the Secretariat, communication between the Commissioner and the Committee of Ministers, and the possibility that the Commissioner could play a much greater role in supervising the execution of judgments of the European Court of Human Rights, reducing or helping to reduce the number of cases brought before the Court and following up reports and judgments.

- The AIV recommends the government to encourage a timely, systematic evaluation of the Commissioner's mandate and its implementation and to ensure that, where necessary, the evaluation leads to specific recommendations on the wording of this mandate, its manner of implementation, the instruments at the Commissioner's disposal and a profile of the next official to be appointed.

The AIV acknowledges the secretariat's dynamic, high-quality performance. At the same time, however, some of its activities seem to be focused on maintaining its own position rather than supporting and defending the interests of the member states. Its procedures are cumbersome and have all the hallmarks of excessive bureaucracy.

- The AIV recommends the government to critically examine the position and role of the Secretariat in the implementation of programmes, decision-making procedures and budgetary appropriations. Current efforts to achieve a better staffing policy, with an emphasis on internal flexibility and above all quality, should also be firmly supported.

The mandates of the organisations described in the report (Council of Europe, OSCE and the European Union) overlap in many areas. In itself this is understandable and no reason for great concern, provided the organisations focus closely on the interests they were originally set up to defend and aim for complementarity. What worries the AIV is that the 'old' member states, in particular, are showing little interest in the still

very important role of the Council and in the way it is run. The AIV believes that considerable benefit can still be derived from cooperation between the organisations in attaining their often shared goals. The Council should be prepared to leave some tasks to other organisations or accept that some problems should be handled by a more specialised agency. The Council can then concentrate on the areas in which it excels. The AIV therefore recommends the government:

- always to bear in mind, when considering the possible transfer of tasks or institutional cooperation, that relations between the various organisations will always be ambiguous: close cooperation and synergy versus competition and a tendency to expand their own area of activity. The proliferation of similar, often largely overlapping activities and organisational structures among the organisations needs to be critically examined, and the answer should not automatically be sought in institutional cooperation;
- to ensure that the cooperating partners focus closely on the interests they were originally set up to defend and aim for complementarity, while guaranteeing exchange of information, preservation of expertise and adequate monitoring;
- to base the necessary critical assessment of the full range of the Council of Europe's activities and structures on the criteria formulated by the AIV.

The AIV observes that the Council of Europe has relatively little funding and cannot possibly carry out all its activities on its current budget. Despite this, the organisation has been compelled to adopt a zero-growth policy, and governments are unlikely to consent to additional funding even if the Council's core tasks are threatened. Unlike governments, however, the AIV questions the wisdom of zero growth if the organisation is to carry out its core tasks efficiently. Moreover, the idea of a leaner Council of Europe must not create the impression that further cuts in funding are possible. On the contrary, the AIV feels that existing funding is sorely needed if the Council is to fulfil its mandate in a way that is credible within Europe and set the rest of the world a good example. What is more, the Council will have to make certain changes if it is to keep

zijn geroepen en streven naar complementariteit. Daarbij is het van belang dat uitwisseling van informatie, behoud van expertise en adequaat toezicht gegarandeerd blijven.

- Bij de kritische beoordeling van het totaal van werkzaamheden en structuren, de door de AIV geformuleerde criteria en toetsstenen als uitgangspunt te nemen.

De AIV constateert dat in de Raad van Europa betrekkelijk weinig geld omgaat. Met het huidige budget kunnen de werkzaamheden onmogelijk allemaal worden uitgevoerd. Desondanks is de organisatie op een nulgroei gesteld, en is het niet te verwachten dat regeringen bereid zijn tot additionele financiering, zelfs indien kerntaken van de Raad in het gedrang komen. Anders dan regeringen echter stelt de AIV de nulgroei ter discussie, voorzover dit voor een efficiënt uitvoeren van de kerntaken noodzakelijk is. Verder mag de operatie 'opschonen Raad van Europa' niet leiden tot de gedachte dat bezuinigingen mogelijk zijn. Integendeel, de vrijkomende gelden zijn naar de inschatting van de AIV buitengewoon hard nodig om het kernmandaat van de Raad uit te voeren op een niveau dat Europees geloofwaardig is en dat mondiaal tot voorbeeld blijft strekken. De Raad van Europa zal bovendien veranderingen moeten doorvoeren, wil hij bij de tijd blijven en een adequaat antwoord bieden op actuele problemen. Ook dat kost geld. In een combinatie van het bewaren van wat thans goed gaat, de bereidheid tot snoeien, het niet-aangaan van verplichtingen die niet tot de kerntaken behoren, en het aanpassen van de organisatie aan verander(en)de inzichten, ligt naar de opvatting van de AIV de sleutel tot een (nog) succesvolle(r) toekomst voor de Raad van Europa!

Op het moment van schrijven van dit jaarverslag was de officiële reactie van de regering op het advies vrijwel afgerond. Op de inhoud van deze reactie zal in het volgende jaarverslag worden ingegaan. Tijdens een Mondeling Overleg tussen de Commissie Buitenland van de Tweede Kamer en de minister van Buitenlandse Zaken op 4 november 2003 is al wel uitgebreid stilgestaan bij het advies. In dat overleg is het advies door zowel de Kamerleden als de minister goed ontvangen. In dit verslag zal op enkele punten worden ingegaan. Het standpunt van de AIV dat de Raad van Europa zich zou moeten beperken tot zijn kerntaken wordt door vrijwel alle

fracties expliciet onderschreven en benadrukt. Naar verwachting zal een steeds grotere overlap van activiteiten ontstaan tussen de Europese Unie en de Raad van Europa en het is ook van belang omdat het voor organisaties goed is zich te beperken tot datgene waar ze goed in zijn. Ook de regering onderschrijft deze stellingname dat de nadruk dient te worden gelegd op de kerntaken van deze Raad; het Nederlandse voorzitterschap zal zich vooral moeten richten op mensenrechten en kerntaken. Voorts wordt de minister aangesproken op de 'onderratificatie' van verdragen van de Raad van Europa. In dat verband wordt onder meer specifiek ingegaan op het feit dat Nederland het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden nog altijd niet heeft geratificeerd. In reactie daarop zegt de minister toe, dat hij zich zal inspannen om te zorgen dat het verdrag snel geratificeerd kan worden. Daarnaast zegt hij toe zijn collegae aan te zullen spreken op de onder hun verantwoordelijkheid vallende ratificatieverplichtingen. De minister onderschrijft de stelling dat je andere landen lastig kunt aanspreken wanneer je zelf niet aan je verplichtingen voldoet, dan ook volledig. Het advies is voorts onderwerp van uitgebreide discussie geweest tijdens het interdepartementale overleg over de (toekomst van de) Raad van Europa.

Het advies heeft een brede verspreiding gekregen. Van de Nederlandse versie zijn inmiddels ca. 1500 exemplaren verspreid. Het advies is ook vertaald in het Duits, Engels en Frans en ook die talen zijn in totaal in ca. 1850-voud verspreid. In *Trouw* is een uitgebreid artikel verschenen over het advies en ook de *Internationale Spectator* van november besteedde aandacht aan het verschijnen van het advies. Voor het overige is de persaandacht voor het advies niet uitgebreid geweest. De Nederlandse regering heeft het advies aangeboden aan de voornaamste vertegenwoordigers van de Raad van Europa en Permanente Vertegenwoordigingen in Straatsburg, het is verspreid aan EU-partners tijdens ambtelijk overleg in Brussel en ook de interdepartementale verspreiding in Nederland is verzorgd. De Europese Beweging heeft het advies uitgereikt bij de door deze organisatie georganiseerde fora over de Raad van Europa en het advies is blijkens een overleg tussen de AIV en het Breed Mensenrechtenoverleg (BMO) op 10 december 2003 ook in NGO-kring en academische kring goed ontvangen.

up with the times and offer appropriate answers to current problems. This too will cost money. The AIV believes that a combination of maintaining areas that are now running well, being prepared to cut out those that are not, refusing to incur obligations that are not part of the organisation's core tasks and adapting the organisation to changed or changing insights holds the key to an even more successful future for the Council of Europe.

At the time that this annual report was being drafted, the government's formal response to the advisory report had almost been completed. The substance of this response will be discussed in the next annual report. During the oral consultations in the Lower House between the Permanent Committee for Foreign Affairs and the Minister of Foreign Affairs on 4 November 2003, however, the report was discussed at length and was well received by the members of Parliament as well as the Minister. A few points are discussed here. The AIV's position that the Council of Europe should focus on its core tasks is endorsed and underlined by almost all the parliamentary parties. This is important because the activities of the European Union and the Council of Europe are expected to overlap increasingly in the future and because it is important for organisations to focus on activities at which they excel. The government also endorses the AIV's opinion that emphasis should be placed on the core tasks of the Council of Europe and notes that the Dutch chairmanship will therefore focus primarily on human rights and the core tasks. The advisory report calls the Minister of Foreign Affairs to account for the 'under-ratification' of the Council of Europe's treaties. Among other things, it refers specifically to the fact that the Netherlands has still not ratified the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In response, the Minister has undertaken to make every effort to ensure that the Convention is ratified as soon as possible and to remind his colleagues of their obligations in this regard. The Minister thus fully endorses the view that it is difficult to call other countries to account when one is not fulfilling one's own obligations. The advisory report was also discussed at length

during interministerial consultations on the future of the Council of Europe.

The advisory report has been widely disseminated. Approximately 1,500 copies of the Dutch text have been distributed so far. The report was also translated into German, English and French, and approximately 1,850 copies were distributed in these languages. An in-depth article on the report appeared in the daily newspaper *Trouw*, and *De Internationale Spectator* of November 2003 also devoted attention to the publication of the report. Apart from this, the report attracted little media attention. The Dutch government presented the report to the most senior officials of the Council of Europe and the permanent representations in Strasbourg. It was distributed to the EU partners during official consultations in Brussels as well as to the ministries in the Netherlands. The European Movement distributed the report at its forums on the Council of Europe. At a meeting between the AIV and the Human Rights NGO Platform (BMO) on 10 December 2003, it emerged that the report was also well received in NGO and academic circles.

Government response to advisory report no. 26

On 17 March 2004, in a letter looking back on the Dutch chairmanship of the OSCE in 2003, the Minister of Foreign Affairs discussed the AIV's advisory report on the OSCE, entitled 'The Netherlands and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: role and direction' (advisory report no. 26). During the preparations for the chairmanship, the government had expressed its general appreciation of the report. Looking back on the chairmanship year, the letter notes that the AIV's advisory report was an important source of inspiration for ideas and policy initiatives. In fact, several of the AIV's recommendations – concerning the new role of the OSCE (ultimately leading to a new strategy), greater balance within the OSCE, attention for prolonged conflicts within OSCE territory and the continuity and functioning of the OSCE – were discussed in a productive manner in 2003. The report proved to have provided direction for ideas concerning the OSCE, not only in the Netherlands but following its international distribution, also throughout the OSCE community.

Advies nummer 26: Nagekomen reactie

Op 17 maart 2004 werd in een brief van de minister van Buitenlandse Zaken, waarin een terugblik werd gegeven van het Nederlandse OVSE-voorzitterschap in 2003, nader ingegaan op het advies van de AIV inzake de OVSE, met als titel: 'Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting' (advies nr. 26). In de voorbereiding van het voorzitterschap was al een algemene positieve waardering uitgesproken. In de onderhavige brief wordt, terugblikkend op het voorzitterschapsjaar, vastgesteld dat het advies van de AIV een belangrijke inspiratiebron is geweest voor ideeën en beleidsaanzetten. Zo zijn diverse aanbevelingen van de AIV - over een nieuwe plaatsbepaling van de OVSE uiteindelijk uitmondend in een nieuwe strategie, over meer evenwicht in de OVSE, over aandacht voor langslappende conflicten in OVSE-gebied, over de continuïteit en het functioneren van de organisatie - in 2003 met succes aan de orde geweest. Het advies is richtinggevend geweest voor de gedachtevorming over de OVSE; niet alleen in Nederland maar, door de internationale verspreiding, in de gehele OVSE-gemeenschap.

ADVIEZEN IN BEHANDELING

ADVIESAANVRAAG: *'Diensten uit ontwikkelingslanden'*

Op 6 mei 2003 ontving de AIV een adviesaanvraag over de liberalisering van diensten uit ontwikkelingslanden.

Een gemengde werkgroep is onder leiding van prof. dr. mr. C.J. Jepma aan het werk gegaan. Leden van de werkgroep zijn: Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman, drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O. van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes en mw. drs. E.M. Schoo (allen uit de COS) en mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers (CEI) en drs. T. Ety (CMR). Het secretariaat wordt gevoerd door mw. drs. J.A. Nederlof (secretaris COS) en dhr. C.M.G. de Wit en mw. S. Malik (stagiaires). Ter voorbereiding heeft de secretaris in mei en juni deelgenomen aan conferenties in Instituut Clingendael en Wilton Park over de WTO-onderhandelingen in Cancún, en in oktober aan een bijeenkomst van de WTO in Genève over handel en migratie. Voor de leden van de werkgroep is in november een expertmeeting georganiseerd, waaraan vier Nederlandse experts/gedelegeerden vanuit VNO/NCW, ministerie van Economische Zaken, Novib en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Genève hebben deelgenomen.

De regering verzoekt de AIV te onderzoeken waar de belangen van ontwikkelingslanden op het gebied van toegang tot de dienstenmarkten van ontwikkelde landen liggen, met name die van de Europese Unie. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn:

- In welke sectoren en *'modes of supply'* hebben welke ontwikkelingslanden een comparatief voordeel?
- Hoe verhouden de door de EU ingediende aanbiedingen (medio april 2003) aan diverse ontwikkelingslanden zich met de comittering om specifieke aandacht te besteden aan de behoeften en situatie van ontwikkelingslanden?
- Hoe kan de toegang van diensten uit ontwikkelingslanden tot ontwikkelde landen in de onderhandelingen worden verbeterd?
- Wat zijn de belangrijkste non-discriminatoire belemmeringen voor dienstverleners uit ontwikkelingslanden?
- Hoe kunnen WTO-afspraken voor *'domestic regulation'* (horizontale discipline) bijdragen aan verbeterde markttoegang voor diensten uit ontwikkelingslanden?

Advisory reports currently in preparation

REQUEST FOR ADVICE: *'Services from developing countries'*

On 6 May 2003, the AIV received a request for advice on the liberalisation of the export of services from developing countries.

The report is being prepared by a mixed working group chaired by Professor C.J. Jepma. Its other members are Professor B. de Gaay Fortman, F.D. van Loon, G.H.O. van Maanen, Professor L.B.M. Mennes and Ms E.M. Schoo of the AIV's Development Cooperation Committee (COS), Ms N.W. Meuter-Dijkers of the AIV's European Integration Committee (CEI) and T. Ety of the AIV's Human Rights Committee (CMR). Secretarial support is being provided by the secretary of the COS, Ms J.A. Nederlof, assisted by C. de Wit and Ms S. Malik (trainees). In preparation for drafting the report, Ms Nederlof attended conferences on the WTO negotiations in Cancún at the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and Wilton Park in May and June 2003, and a WTO meeting on trade and migration in Geneva in October 2003. In November 2003, the members of the working group attended an experts meeting with four Dutch experts/representatives from the Confederation of Netherlands Industry and Employers (VNO/NCW), the Ministry of Economic Affairs, the Netherlands Organisation for International Development Cooperation (NOVIB) and the Netherlands Permanent Mission in Geneva.

The government requests the AIV to examine how developing countries can benefit from improved access to the services markets of developed countries, in particular the member states of the European Union. In this connection, the following questions could be studied:

- In which sectors and modes of supply do which developing countries have a comparative advantage?
- To what extent do the offers made by the European Union to various developing countries in mid-April 2003 satisfy the commitment to pay special attention to the needs and conditions within those countries?

- How can negotiations improve the export of services from developing countries to developed countries?
- What are the main non-discriminatory obstacles facing service providers from developing countries?
- How can WTO agreements on domestic regulation (horizontal discipline) help to improve the export of services from developing countries to world markets?
- Given the importance of mode 4 to developing countries, how much scope is there within the European Union for extending provisions in this field to include less highly-qualified forms of employment, a longer stay and/or wider coverage of the services sector? In this context, attention should perhaps be devoted to the possible drawbacks of mode 4, such as the 'brain drain'.
- In what areas would technical assistance to developing countries be most effective?

The AIV expects to adopt this advisory report in the spring of 2004.

REQUEST FOR ADVICE: *'Failing States'*

On 28 May 2003, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Defence and the Minister for Development Cooperation requested the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV) to prepare a joint advisory report on the issue of failing states. In its request, the government argues among other things that the events of 11 September 2001 have cast the issue of failing states in a new light, demonstrating that the phenomenon of failing states is no longer an isolated and distant problem. Today, according to the government, these states pose a threat not only to their own populations but also to neighbouring states and indeed to the world community as a whole.

The report is being prepared by a mixed committee, the Failing States Committee, which comprises the entire CAVV and a number of members of the AIV's permanent committees. The Committee is chaired by Professor N.J. Schrijver of the AIV's Human Rights Committee (CMR); the vice-chair is Professor K.C. Wellens (chair of the CAVV). The following members of the

- Gezien het belang dat door ontwikkelingslanden aan mode 4 wordt gehecht: welke ruimte bestaat er binnen de Europese Unie om de bepalingen op dit gebied uit te breiden naar lager gekwalificeerde vormen van arbeid, langere verblijfsduur en/of ruimere sectoriale dekking? Hierbij wellicht ook aandacht voor eventuele 'keerzijden' van mode 4, zoals *'brain-drain'*.
- Op welke gebieden zou technische assistentie aan de ontwikkelingslanden verleend kunnen worden, met het oog op een positief eindresultaat?

Naar verwachting zal het advies in het voorjaar van 2004 door de AIV kunnen worden vastgesteld.

ADVIESAANVRAAG *'Falende staten'*

Op 28 mei 2003 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de AIV en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) gevraagd gezamenlijk advies uit te brengen over de problematiek inzake 'falende staten'. In de adviesaanvraag stelt de regering onder meer dat de gebeurtenissen van 11 september 2001 het fenomeen 'falende staten' in een nieuw daglicht hebben geplaatst. Zij hebben duidelijk gemaakt dat het fenomeen 'falende staten' geen geïsoleerd en veraf probleem meer is. Tegenwoordig vormen deze staten niet alleen een bedreiging voor hun eigen bevolking, maar tevens voor omliggende staten en voor de wereldgemeenschap als geheel, aldus de regering.

De tekst van dit advies werd voorbereid door een gemengde commissie, de Commissie Falende Staten, die bestond uit de voltallige CAVV en een aantal leden van de permanente commissies van de AIV. De Commissie bestond onder leiding van de voorzitter, prof. mr. N.J. Schrijver (lid Commissie Mensenrechten van de AIV) en vice-voorzitter, prof. dr. K.C. Wellens (voorzitter CAVV). Uit de AIV namen voorts de volgende leden deel: mw. prof. dr. M. den Boer, prof. mr. Th.C. van Boven, prof. dr. B. de Gaay Fortman, prof. dr. K. Koch, mr. F. Kuitenbrouwer, mw. mr. H.M. Verrijn Stuart, gen. b.d. A.K. van der Vlis en drs. E.P. Wellenstein. Als corresponderend lid hebben deelgenomen: Mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh en mw. dr. B.

Oomen. Het secretariaat wordt gevoerd door mr. P.J.A.M. Peters (secretaris AIV), mw. mr. drs. C.D. Noland en drs. W. van Reenen (secretarissen CAVV), met bijstand van de heren R. Bartels, C.M.G. de Wit en J.P. Denkers (AIV, stagiairs).

De regering vraagt de AIV en de CAVV om in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende concrete vragen:

- Wat is een werkbare definitie van het begrip falende staat? In welke situaties en op welke gronden zou de internationale gemeenschap (VN, IFI's, NAVO, regionale organisaties) moeten bijdragen aan het voorkomen dan wel herstellen van falende staten? Welke rol is daarbij weggelegd voor Nederland respectievelijk de Europese Unie?
- Over welke hulpmiddelen beschikt de internationale gemeenschap om te voorkomen dat staten geleidelijk aan ineensinken en om staten die reeds gefaald zijn weer op de been te helpen? Hoe kunnen politieke en economische instrumenten, inclusief ontwikkelingssamenwerking, het beste worden ingezet? En speelt de verlening van humanitaire hulp een specifieke rol of juist niet?
- Onder welke omstandigheden verdient de inzet van militaire middelen overweging? Hoe verhouden dergelijke interventies van buitenaf zich met het leerstuk van de staatssoevereiniteit en het non-interventiebeginsel? Kunnen preventief, dat wil zeggen voordat het staatsgezag geheel instort, militaire eenheden worden gestationeerd? En wanneer is het overheidsgezag dermate hersteld dat een vredesoperatie kan worden beëindigd zonder het gevaar te lopen van een hervatting van de strijd? Kunnen zowel voor de pre- als voor de post-gevechtsfase indicatoren worden ontwikkeld die aangeven dat een staat niet langer of juist weer wel op eigen benen kan staan?
- Zijn er ontwikkelingen in het internationale recht die het de internationale gemeenschap mogelijk maken om niet-staatelijke actoren aan te spreken op misdrijven die als mensenrechtenschendingen zouden worden aangemerkt, ingeval zij zouden zijn gepleegd door (vertegenwoordigers van) staten? Welke inhoud heeft het begrip staatsaansprakelijkheid nog in falende staten en hoe dient het volkenrecht te worden toegepast in situaties, waarin niet

AIV are also participating: Professor M. den Boer, Professor T.C. van Boven, Professor B. de Gaay Fortman, Professor K. Koch, F. Kuitenbrouwer, Ms H.M. Verrijn Stuart, General A.K. van der Vliet (retd.) and E.P. Wellenstein. Dr M.C. Castermans-Holleman, Dr O.B.R.C. van Cranenburgh and Dr B. Oomen are participating as corresponding members. Secretarial support is being provided by P.J.A.M. Peters (secretary of the AIV) and Ms C.D. Noland and W. van Reenen (secretaries of the CAVV), assisted by R. Bartels, C.M.G. de Wit and J.P. Denkers (AIV trainees).

In its request, the government asks the AIV and the CAVV to devote attention in any case to the following specific questions:

- What is a workable definition of a failing state? In what situations and on what grounds should the international community (the United Nations, international financial institutions, NATO and regional organisations) help prevent or rescue failing states? What role can the Netherlands and the European Union play in this regard?
- What tools does the international community have to prevent states gradually collapsing and to help revive states that have already failed? What is the best way of using political and economic tools, including development cooperation? Does the provision of humanitarian aid play a specific role or not?
- Under what circumstances should military deployment be considered? How do external interventions of this nature square up with the doctrine of state sovereignty and the principle of non-intervention? Can military units be deployed preventively, i.e. before a state's authority collapses altogether? At what stage can government authority be deemed to have been restored to the extent that a peace operation can be ended without the danger of a resumption of hostilities? Can indicators be developed for the pre-combat and post-combat phases to show when a state has lost, or regained, the ability to function independently?
- Are there any developments in international law that allow the international community to hold non-state actors to

account for offences that would be classified as human rights violations if committed by states or their representatives? What substance does the concept of state responsibility retain in failing states, and how should international law be applied in situations in which it is no longer clear who represents the failing state in law?

The AIV expects to adopt this advisory report in the spring of 2004.

REQUEST FOR ADVICE: *'Human Rights and the UN System'*

On 22 August 2003, the Minister of Foreign Affairs and the Minister for Development Cooperation requested the AIV to prepare an advisory report on ways to strengthen the UN system in the field of human rights.

The report is being prepared by a subcommittee established for this purpose, comprising Professor P.R. Baehr (subcommittee chair), Professor T.C. van Boven, Dr M.C. Castermans-Holleman, T. ETTY, Professor C. Flinterman, Professor W.J.M. van Genugten, Ms C. Hak, Professor N.J. Schrijver, Ms H.M. Verrijn Stuart (all of the Human Rights Committee (CMR) and Professor B. de Gaay Fortman (Development Cooperation Committee). Others taking part, mainly as corresponding members, are Dr A. Bloed (Peace and Security Committee), Professor C.P.M. Cleiren (CMR) and Dr B.M. Oomen (CMR). Additional assistance is being provided, in particular, by civil service liaison officer Ms A.D. Adema of the Ministry of Foreign Affairs' Human Rights and Peacebuilding Department/Human Rights Division (DMV/MR). Secretarial support is being provided by the secretary of the CMR, T.D.J. Oostenbrink, assisted by Ms S. Malik (trainee).

The request discusses the many developments that have taken place within the United Nations over the past ten years and the UN Secretary-General's important report, 'Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change', of September 2002. In general, the Netherlands welcomes the proposals contained in the report. The government indicates

langer duidelijk is wie ten rechte de falende staat vertegenwoordigt?

Naar verwachting zal het advies in het voorjaar van 2004 door de AIV kunnen worden vastgesteld.

ADVIESAANVRAAG *'Mensenrechten en het VN-systeem'*

Op 22 augustus 2003 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de AIV verzocht om een advies over de mogelijkheden op het terrein van de Rechten van de Mens om te komen tot versterking van het systeem van de Verenigde Naties.

Het advies wordt voorbereid door een daartoe ingestelde subcommissie, die bestaat uit de volgende personen: Prof. dr. P.R. Baehr (CMR, voorzitter subcommissie), prof. mr. Th.C. van Boven (CMR), mw. dr. M.C. Castermans-Holleman (CMR), drs. T. ETTY (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (COS), prof. mr. W.J.M. van Genugten (CMR), mw. mr. C. Hak (CMR), prof. mr. N.J. Schrijver (CMR) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (CMR). Voorts nemen dr. A. Bloed (CVV), mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren (CMR) en mw. dr. B.M. Oomen (CMR) overwegend als corresponderend lid deel. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies worden in het bijzonder ondersteund door (ambtelijk) contactpersoon mw. mr. A.D. Adema (ministerie van Buitenlandse Zaken, DMV/MR). Het secretariaat wordt gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en mw. S. Malik (stagiaire).

In de aanvraag wordt ingegaan op de vele ontwikkelingen binnen de VN in het afgelopen decennium en op het belangwekkende rapport van de SGVN van september 2002 *'Strengthening of the United Nations: an agenda for further change'*. Deze voorstellen van de SGVN worden door Nederland in het algemeen als positief gekarakteriseerd. De regering geeft aan dat in het geheel van de ontwikkelingen binnen het VN-systeem een sleutelrol blijft weggelegd voor de Mensenrechtencommissie (MRC). De geloofwaardigheid van de MRC staat echter onder zware druk.

Onder verwijzing naar het eerder door de AIV uitgebrachte advies inzake het functioneren van de MRC in september

1999 legt de regering de AIV een aantal hoofdvragen voor.

Deze zijn:

- Hoe zou Nederland de naleving van mensenrechten beter en geïntegreerder kunnen bevorderen met gebruikmaking van het gehele VN-systeem (inclusief Veiligheidsraad, Algemene Vergadering, functionele commissies, fondsen, programma's en wellicht gespecialiseerde organisaties)?
- Hoe verhoudt de rol van de MRC zich tot het proces van mainstreaming? Hoe kan de MRC, die een waardevolle rol heeft vervuld in normstelling nu, in de 21e eeuw, worden ingezet om daadwerkelijke naleving wereldwijd te bewerkstelligen?

Daarbij zou specifiek op de volgende subvragen kunnen worden ingaan:

- In hoeverre is het wenselijk een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen initiatieven in de MRC en de Derde Commissie van de AVVN? Zou het bijvoorbeeld een optie zijn om landenresoluties eerder in de (minder gepolariseerde) Derde Commissie te doen en de MRC zich meer te laten bezighouden met vraagstukken van implementatie, technische samenwerking e.d.?
- Hoe en op welke terreinen zou Nederland een hechtere samenwerking en betere arbeidsverdeling tussen de speciale procedures van de MRC en de verdragscomités kunnen bevorderen rekening houdend met de bestaande budgettaire beperkingen?
- Hoe kan betere monitoring en follow-up van de aanbevelingen van de verdragscomités worden bevorderd en welke rol zouden de MRC en de Derde Commissie daarbij kunnen spelen?
- Hoe zou het stelsel van speciale procedures van de MRC verbeterd kunnen worden? De Hoge Commissaris heeft invloed op de mate en kwaliteit van ondersteuning van deze procedures, maar de MRC bepaalt welke mandaten worden ingesteld. Hoe zou een proces van stroomlijning van de mandaten met het oog op een grotere effectiviteit kunnen plaatsvinden, zonder 'kwaadwillige' landen in de kaart te spelen?
- Vorig jaar is in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling een werkprogramma vastgesteld met tweejaarlijkse cycli, waarbij telkens één jaar een 'review' jaar is (waarin

that the Commission on Human Rights continues to play a key role in developments within the UN system as a whole. However, the Commission's credibility is in danger of being eroded.

With reference to the AIV's earlier advisory report on the functioning of the Commission on Human Rights of September 1999, the government has submitted the following key questions to the AIV:

- I. How can the Netherlands promote the observance of human rights more effectively and in a more integrated way, using the UN system as a whole (including the Security Council, General Assembly, functional committees, funds, programmes and perhaps specialist agencies)?
- II. What role can the Commission play in the process of mainstreaming? How can the Commission, which has done much to set standards, be deployed now, in the 21st century, to ensure that they are actually applied?

The following questions could be considered more specifically in this regard:

- Is it desirable to distinguish clearly between Commission initiatives and those of the Third Committee of the UN General Assembly? For instance, is it worth considering tabling country resolutions in the Third Committee (which is less polarised), leaving the Commission to occupy itself more with matters of implementation, technical cooperation etc.?
- How, and in what fields, can the Netherlands promote closer cooperation and a better division of labour between the Commission's special procedures and treaty bodies, taking account of existing budgetary restrictions?
- How can better monitoring and follow-up of treaty body recommendations be promoted and what role can the Commission and the Third Committee play in this respect?
- How can the Commission's system of special procedures be improved? The High Commissioner can help to determine the level and quality of support for these procedures,

but it is the Commission that determines mandates. How can mandates be streamlined in the interests of greater effectiveness without playing into the hands of 'malicious' countries?

- Last year, the Committee for Sustainable Development introduced a work programme consisting of a two-year cycle: a 'review' year (in which a number of issues are investigated) followed by a 'policy' year (in which resolutions are adopted to tackle problems that have been identified in relation to these issues). Could this also be a useful working method for the Commission?

The AIV started work on this report after completing its advisory report on the Council of Europe. It aims to adopt what will be a comprehensive report before the summer of 2004.

REQUEST FOR ADVICE: *'Developments in Crisis Management'*

On 29 October 2003, the AIV received a request for advice on developments in crisis management. The request focuses on the organisation of the Dutch armed forces, Dutch decision-making procedures and the development of an integrated security policy.

The AIV passed on this request to its Peace and Security Committee (CVV), which established a working group on crisis management operations for this purpose. The working group is chaired by General A.K. van der Vlis (retd.). Its other members are A.L. ter Beek, Professor G. van Benthem van den Bergh, Dr A. Bloed, Dr P.P. Everts, Professor F.J.M. Feldbrugge, Lieutenant General G.J. Folmer (retd.), Ms B.T. van Ginkel, A.P.R. Jacobovits de Szeged, Professor K. Koch, Rear Admiral R.M. Lutje Schipholt (retd.), Dr C.M. Megens, Lieutenant General H.W.M. Satter (retd.), Professor B.A.G.M. Tromp and E.P. Wellenstein (all members of the CVV) and Professor B. de Gaay Fortman of the AIV's Development Cooperation Committee (COS). Secretarial support is being provided by Ms P.J. Genee, assisted by J. Denkers (trainee).

enkele thema's worden onderzocht) en het tweede jaar een 'policy' jaar is (waarin resoluties worden aangenomen over beleid voor gevonden knelpunten van deze thema's). Zou deze werkwijze ook voor de MRC kunnen opgaan?

De werkzaamheden aan het advies zijn, na afronding van het advies inzake de Raad van Europa aangevangen. De AIV streeft er naar deze veelomvattende advisering voor de zomer van 2004 vast te stellen.

ADVIESAANVRAAG *'Ontwikkelingen in crisisbeheersing'*

Op 29 oktober 2003 ontving de AIV een adviesaanvraag inzake ontwikkelingen in crisisbeheersing. De adviesaanvraag richt zich op de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht, op de Nederlandse besluitvormingsprocedures en op de totstandkoming van een integraal veiligheidsbeleid.

De AIV heeft de adviesaanvraag ter behandeling gegeven aan de CVV, die met de voorbereidingen van de werkzaamheden is gestart in de werkgroep crisisbeheersingsoperaties onder voorzitterschap van gen. b.d. A.K. van der Vlis. In de werkgroep zijn verder de volgende leden vertegenwoordigd: Dhr. A.L. ter Beek, prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge, lt. gen. b.d. G.J. Folmer, mw. mr. B.T. van Ginkel, mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, prof. dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. dr. C.M. Megens, lt. gen. b.d. H.W.M. Satter, prof. dr. B.A.G.M. Tromp en drs. E.P. Wellenstein van de CVV en prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman van de COS. Het secretariaat wordt gevoerd door mw. drs. P.J. Genee, bijgestaan door dhr. J.P. Denkers (stagiair).

Als ambtelijk contactpersonen treden op drs. B.W. Bargerbos en drs. S. Reyn (ministerie van Defensie), mr. H.P.P.M. Horbach, drs. S. Messerschmidt en mr. J. Flamand (ministerie van Buitenlandse Zaken). Daarnaast heeft de werkgroep over de adviesaanvraag van gedachten gewisseld met een aantal experts.

In dit advies zal de AIV zich richten op een aantal specifieke vragen over crisisbeheersing. Deze zijn:

- In hoeverre zal het zwaardere karakter van crisisbeheersingsoperaties verdere gevolgen moeten hebben voor de Nederlandse krijgsmacht? In het bijzonder kan de vraag worden gesteld of bij de inrichting van de krijgsmacht prioriteit moet worden gegeven aan een *'initial entry capability'*, naast het vermogen bij te dragen aan een *'follow-on force'*, waaronder ook de stabilisatiefunctie kan worden begrepen.
- Licht een aanpassing van het Toetsingskader voor de uitzending van eenheden in de rede, of kunnen voldoende procedurele voorzieningen worden getroffen om recht te doen aan de noodzaak van snel expeditionair, collectief optreden terwijl de betrokkenheid van de Staten-Generaal gewaarborgd blijft?
- Hoe kijkt de AIV aan tegen deze problematiek en de noodzaak tot verandering van beleid? Hoe kan het geïntegreerde veiligheidsbeleid in Nederland en internationaal verder vorm worden gegeven en op de agenda worden gezet? Hoe beoordeelt de AIV de mogelijkheden van het Stabiliteitsfonds in oprichting in deze? Hoe kijkt de AIV aan tegen de rol van de ODA-definitie bij de vorming van geïntegreerd beleid? Hoe beoordeelt de AIV de eventuele wenselijkheid de ODA-criteria aan te passen? Met andere woorden: beperkt de scheiding tussen ODA en non-ODA de mogelijkheden effectief internationaal en nationaal optreden op het terrein van vrede, veiligheid en ontwikkeling? Wat betreft de rol van de krijgsmacht: welke activiteiten van militairen zijn naar het oordeel van de AIV 'ontwikkelingsrelevant' en leidt dit wel of niet tot de noodzaak van aanpassing van de ODA-criteria? Het gaat hierbij met name om versterking van de lokale veiligheidsstructuren en de rol van de internationale gemeenschap, in het bijzonder die van internationale en Nederlandse militairen. Zou de Nederlandse krijgsmacht in het kader van geïntegreerd veiligheidsbeleid in de toekomst bijvoorbeeld een grotere rol kunnen spelen bij onder meer technische assistentie bij de wederopbouw van een land, in dit geval gericht op de veiligheidssector, en bij ontwapenings-, demobilisatie-, en reïntegratieprogramma's?

Voor afronding van zowel dit jaarverslag als het advies werd op uitdrukkelijk verzoek van leden van de Eerste Kamer op

The civil service liaison officers are B.W. Bargerbos and S. Reyn (Ministry of Defence) and H.P.P.M. Horbach, S. Messerschmidt and J. Flamand (Ministry of Foreign Affairs). In addition, the working group has consulted a number of experts concerning this request for advice.

In the advisory report, the AIV will focus on a number of specific questions relating to crisis management:

- What will be the implications of 'heavier' crisis management operations for the Dutch armed forces? In particular, should the organisation of the armed forces focus on 'initial entry capability', in addition to the capacity to contribute to a 'follow-on force', which would include a stabilising function?
- Would it be appropriate to amend the Frame of Reference for the deployment of units, or can sufficient procedural measures be taken to meet the need for rapid, expeditionary and collective intervention, while still guaranteeing the involvement of Parliament?
- How does the AIV regard this issue and the need for a change in policy? How can an integrated security policy be given further substance and be placed firmly on the agenda in the Netherlands and at international level? What opportunities does the AIV believe the stability fund will offer in this regard? How does the AIV view the role of the ODA definition in the formation of integrated policy? Does the AIV believe the ODA criteria should be amended? In other words, does the distinction between ODA and non-ODA criteria limit the options for effective national and international action in the fields of peace, security and development? As regards the role of the armed forces, what military activities does the AIV regard as relevant to development, and should the ODA criteria be amended to reflect this? This mainly concerns efforts to strengthen local security structures and the role of the international community, in particular the role of international and Dutch troops. In the future, in the framework of such an integrated security policy, could the Dutch armed forces play a

greater role, for example, in providing technical assistance for the reconstruction of a country, in this case in relation to the security sector, and in relation to disarmament, demobilisation and reintegration programmes?

On 19 February 2004, prior to the conclusion of both this annual report and the advisory report at hand, the Minister of Foreign Affairs submitted, at the explicit request of various members of the Dutch Senate, a supplementary question concerning the object of the deployment of Dutch military units 'for the defence and protection of the interests of the Kingdom', on the one hand, and 'in order to maintain and promote the international legal order', on the other (see Article 97 (1) of the Dutch Constitution). The core of the question concerns the nature of Parliament's involvement (in particular the government's obligation to provide information). The AIV answered this question in the final version of the advisory report, which was adopted during the same meeting as the present annual report. The advisory report will be discussed in detail in next year's annual report.

REQUEST FOR ADVICE: *'Pre-emptive Action'*

On 30 June 2003, the AIV and the CAVV jointly received a request for advice on the doctrine of pre-emptive action.

The report is being prepared by a mixed committee consisting of members of the AIV and the CAVV. The committee is being chaired by Professor K.C. Wellens (chair of the CAVV); the vice-chair is Professor K. Koch (AIV)

The other members of the committee are A. Bos (CAVV), Dr P.P. Everts (AIV/CVV), Professor F.J.M. Feldbrugge (AIV/CVV), Professor C. Flinterman (AIV/CMR), Lieutenant General G.J. Folmer (ret.) (AIV/CVV), Professor B. de Gaay Fortman (AIV/COS), Professor M.T. Kamminga (CAVV), Dr E.P.J. Myjer (CAVV), Professor P.A. Nollkaemper (CAVV), Professor N.J. Schrijver (CAVV), Professor A.H.A. Soons (CAVV) and E.P. Wellenstein (AIV/CVV). Professor C.J.R. Dugard (CAVV) and Professor T.D. Gill (CAVV) are participating as corresponding members.

19 februari 2004 door de minister een aanvullende vraag gesteld met betrekking tot de doelomschrijvingen van de inzet van Nederlandse militaire eenheden 'ten behoeve van de verdediging ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk' enerzijds, en 'ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde' anderzijds (artikel 97, eerste lid, van de Grondwet). Kern van de vraagstelling betreft de wijze van betrokkenheid van de Staten-Generaal (in het bijzonder de verplichting tot informatieverstrekking). De AIV heeft ook deze vraag in het uiteindelijke advies, dat tijdens dezelfde vergadering werd vastgesteld als dit jaarverslag, van een antwoord voorzien. Op de inhoud van het vastgestelde advies zal in het volgende jaarverslag nader worden ingegaan.

ADVIESAANVRAAG *'Preëemptief optreden'*

Op 30 juni 2003 ontvingen de AIV en de CAVV een gezamenlijke adviesaanvraag inzake het leerstuk van het preëemptieve optreden.

Een gemengde commissie bestaande uit leden van de AIV en de CAVV heeft onder leiding van prof. K.C. Wellens (voorzitter CAVV) de voorbereiding van dit gezamenlijke advies ter hand genomen. Prof. dr. K. Koch (AIV) heeft het vice-voorzitterschap op zich genomen. De gemengde commissie bestaat verder uit: Mr. A. Bos (CAVV), dr. Ph.P. Everts (AIV/CVV), prof. mr. F.J.M. Feldbrugge (AIV/CVV), prof. mr. C. Flinterman (AIV/CMR), lt. gen. b.d. G.J. Folmer (AIV/CVV), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (AIV/COS), prof. dr. M.T. Kamminga (CAVV), mr. dr. E.P.J. Myjer (CAVV), prof. dr. P.A. Nollkaemper (CAVV), prof. mr. N.J. Schrijver (CAVV), prof. dr. A.H.A. Soons (CAVV) en drs. E.P. Wellenstein (AIV/CVV). Prof. dr. C.J.R. Dugard en prof. dr. T.D. Gill (beiden CAVV) nemen als corresponderend lid deel.

Als ambtelijke contactpersonen werken mee: Drs. B.W. Bargerbos (ministerie van Defensie, DEF/DAB), mr. H.P.P.M. Horbach (ministerie van Buitenlandse Zaken, DVB) en prof. dr. J.G. Lammers (ministerie van Buitenlandse Zaken, DJZ).

Het secretariaat is oorspronkelijk gevoerd door mw. drs. P.J. Genee (secretaris AIV/CVV). Haar taak is in februari 2004

overgenomen door mw. S.M.H. Nouwen (AIV). Drs. W. van Reenen, secretaris van de CAVV, is ook bij de advisering betrokken.

De adviesaanvraag richt zich op de vraag of preëemptief optreden uit volkenrechtelijk oogpunt toelaatbaar kan zijn en/of uit politiek/militair oogpunt wenselijk is. Meer concreet wordt een drietal vragen gesteld. Deze zijn:

- Wat dient naar het oordeel van de AIV/CAVV te worden verstaan onder het begrip *'pre-emptive action'* ('preëemptief optreden')?
- Kan de AIV/CAVV aangeven welke voorwaarden en omstandigheden 'preëemptief optreden' (in de onder vraag 1 genoemde zin) politiek/militair gewenst of noodzakelijk c.q. volkenrechtelijk toelaatbaar kunnen doen zijn? Moeten daarbij eisen worden gesteld - en zo ja, welke - aan het begrip dreiging (aard, omvang, onmiddellijkheid en verifieerbaarheid) en wat is de relevantie van het begrip proportionaliteit in dit verband?
- Welke waarborgen, c.q. welk toetsingskader zou(den) geschapen moeten worden om politiek/militair ongewenst c.q. volkenrechtelijk onrechtmatig 'preëemptief optreden' te voorkomen of daaraan beperkingen op te leggen?

De AIV en CAVV streven ernaar dit advies in mei 2004 vast te stellen.

'Europees asiel- en migratiebeleid'

In 2002 heeft de AIV besloten een advies op eigen initiatief uit te brengen over het onderwerp Europees asiel- en migratiebeleid. Ter voorbereiding van dit advies is een samenwerkingsverband tot stand gebracht met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). In een gezamenlijke commissie is gewerkt aan dit advies. Deze commissie bestond van de kant van de AIV uit prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (CEI, voorzitter, in afwisseling met dhr. Ch.R. van Beuge van de ACVZ), prof. dr. P.R. Baehr (CMR), prof. dr. E.J. de Kadt (COS), mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke (CEI), prof. mr. J.W. de Zwaan (CEI). Namens de ACVZ zaten in deze commissie dhr. Ch.R. van Beuge (voorzitter, in afwisseling met prof. Andriessen), mr. T.J.P. van Os van den Abeelen en prof. mr. drs. B.P. Vermeulen. Het secretariaat

The civil service liaison officers are W. Bargerbos of the Ministry of Defence's Directorate of General Policy Affairs, H.P.P.M. Horbach of the Ministry of Foreign Affairs' Security Policy Department (DVB) and Professor J.G. Lammers of the Ministry of Foreign Affairs' Legal Affairs Department (DJZ).

Secretarial support was initially provided by Ms P.J. Genee (secretary of the AIV/CVV). Her duties were taken over in February 2004 by Ms S.M.H. Nouwen (AIV). The secretary of the CAVV, W. van Reenen, is also assisting in the preparation of this advisory report.

The request for advice focuses on whether pre-emptive action can be permissible from an international law perspective and desirable from a political or military perspective. More specifically, the government asks the following three questions:

1. What do the AIV and the CAVV understand by the concept of 'pre-emptive action'?
2. What conditions and circumstances can render such pre-emptive action desirable from a political or military perspective or necessary and/or permissible under international law? Should criteria be established for the concept of what constitutes a threat (type, scope, immediacy and verifiability) and, if so, what should they be? What is the relevance of the concept of proportionality in this connection?
3. What guarantees must be in place or what assessment framework should be created to prevent or limit politically and/or militarily undesirable pre-emptive action, or pre-emptive action that contravenes international law?

The AIV and the CAVV aim to adopt this advisory report in May 2004.

'European Asylum and Migration Policy'

In 2002, the AIV decided to publish an advisory report on European asylum and migration policy on its own initiative. In preparation for this report, the AIV established a cooperative framework with the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ). The AIV and the ACVZ then set up a joint committee

to prepare the report. The members of the committee from the AIV are Professor F.H.J.J. Andriessen (CEI, committee chair, alternating with C.R. van Beuge of the ACVZ), Professor P.R. Baehr (CMR), Professor E.J. de Kadt (COS), Ms M.G. Wezenbeek-Geuke (CEI) and Professor J.W. de Zwaan (CEI). The members from the ACVZ are C.R. van Beuge (committee chair, alternating with Professor Andriessen), T.J.P. van Os van den Abeelen and Professor B.P. Vermeulen. Secretarial support is being provided by Ms M.M.J. Louwerens (AIV) and Ms F.G. Schoe, Ms C. Bejski and Dr J.J. van Miert (ACVZ).

In the framework of this cooperation, an experts meeting took place on 2 April 2003. On 15 May 2003, the AIV and the ACVZ jointly published an advisory letter of a mainly procedural nature concerning the agenda of the Dutch presidency of the European Union in the field of asylum and migration. The two advisory bodies advised the Dutch presidency to focus on designing an ambitious programme for the next phase of European asylum and migration policy.

However, during the preparation of a more detailed advisory report on the substance of European asylum and migration policy, it became clear that the AIV and the ACVZ would not be able to produce a joint advisory report on time. In order to advise the government prior to the beginning of the Dutch presidency, the two advisory bodies therefore decided to publish two separate advisory reports on their own initiative. In this context, the ACVZ will focus mainly on issues of aliens law, while the AIV will focus more on issues relating to European integration. These approaches may be regarded as complementary and as such will help to clarify the complex issue of migration and the choices that need to be made in this regard.

In this follow-up advisory letter, which was adopted during the same meeting as the present annual report, the AIV discusses what the second phase after Tampere I should look like and to what extent Community legislation is desirable and/or necessary, with due regard for the principles of subsidiarity and proportionality. The advisory letter will be discussed in detail in next year's annual report.

werd gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens (AIV/CEI) en mw. F.G. Schoe, mw. mr. C. Bejski en dr. J.J. van Miert (ACVZ).

In het kader van deze samenwerking werd op 2 april 2003 een deskundigenbijeenkomst belegd. De ACVZ en de AIV brachten op 15 mei 2003 een gezamenlijk briefadvies uit van vooral procedurele aard over de agenda van het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie op het gebied van asiel en migratie. De beide adviesinstanties adviseerden dat het Nederlands voorzitterschap zich ten doel zou stellen een ambitieus programma voor de volgende fase van het Europees asiel- en immigratiebeleid te ontwerpen.

In het vervolgtraject van een nader advies over de inhoud van het te ontwerpen beleid is gebleken dat het voor de AIV en de ACVZ niet mogelijk was tijdig met een gezamenlijk advies te komen. Teneinde de regering nog vóór aanvang van het voorzitterschap te kunnen adviseren is besloten twee afzonderlijke adviezen op eigen initiatief uit te brengen. Daarbij heeft de ACVZ zich vooral gericht op vreemdelingenrechtelijke aspecten, terwijl de AIV meer aandacht zou besteden aan aspecten betreffende Europese integratie. Beide benaderingen kunnen als aanvullend worden beschouwd, en als zodanig bijdragen aan een verheldering van het complexe migratievraagstuk en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

In dit vervolgbriefadvies, dat is vastgesteld tijdens dezelfde vergadering als dit jaarverslag, zal de AIV ingaan op de vraag hoe een tweede fase na 'Tampere I' eruit zou moeten zien en in welke mate, met inachtneming van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen, communautaire regelgeving wenselijk dan wel noodzakelijk is. In het jaarverslag over 2004 zal op de inhoud nader worden ingegaan.

(ANDERE) CONTACTEN MET REGERING EN STATEN-GENERAAL

Contact met de regering

In vervolg op de gesprekkenserie met nieuwe bewinds- personen hebben de voorzitter en secretaris van de AIV eind 2003 een gesprek gevoerd met de nieuw aangetreden minister van Defensie mr. H.G.J. Kamp. Het gesprek verliep in positieve sfeer. Het advies inzake Europese defensiesamenwerking heeft zijn doorwerking in de besluitvorming op Defensie. Een en ander is ook aan de Tweede Kamer verwoord in de 'Prinsjesdagbrief'. Voorts is gesproken over de adviesaanvraag inzake crisisbeheersingsoperaties en de aanvraag inzake preëemptief optreden.

De Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV heeft op 15 juli 2003 een gesprek gevoerd met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mw. A.M.A. van Ardenne - van der Hoeven. Op haar verzoek heeft de COS haar visie gegeven op enige actuele zaken en is gesproken over mogelijke toekomstige adviesaanvragen. Het gesprek verliep in een open en constructieve sfeer.

Contact met de Staten-Generaal

De AIV heeft op 27 maart en 27 november 2003 ontmoetingen gehad met de vaste Commissie van de Tweede Kamer voor Buitenlandse Zaken. Van de zijde van de Kamer werden onder meer suggesties gedaan voor onderwerpen voor het werkprogramma.

Eveneens op 27 november 2003 heeft de Commissie Europese Integratie van de AIV een gesprek gehad met de algemene Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer. Bij die gelegenheid werd van gedachten gewisseld over de resultaten van de Conventie.

Other contacts with government and parliament

Contact with the government

In continuation of the meetings with new government members, the chair and secretary of the AIV in late 2003 met with the new Minister of Defence, H.G.J. Kamp. The meeting took place in a positive atmosphere. The advisory report on European defence cooperation had an impact on decision-making at the Ministry of Defence. This was also conveyed to the House of Representatives in the Ministry of Defence's letter to parliament on defence changes. The requests for advisory reports on crisis management operations and pre-emptive action were also discussed.

On 15 July 2003, the AIV's Development Cooperation Committee (COS) held a meeting with the Minister for Development Cooperation, Ms A.M.A. van Ardenne. At her request, the COS presented its views on a number of current issues, and possible subjects for future advisory reports were discussed. The atmosphere of the meeting was open and constructive.

Contact with Parliament

On 27 March and 27 November 2003, the AIV met with the Permanent Committee for Foreign Affairs of the House of Representatives. Among other things, the parliamentarians suggested subjects for the work programme.

Also on 27 November 2003, the AIV's European Integration Committee (CEI) met with the General Committee for European Affairs of the House of Representatives. During this meeting, the parties exchanged views on the results of the Convention.

FINANCIËLE VERANTWOORDING

Finance

THE AIV HAS BEEN ALLOCATED A BUDGET OF ITS OWN TO enable it to do its advisory work. The AIV makes a proposal for the size of the budget, which is then adopted by the ministers concerned. The amount of work performed, and hence the scale of expenditure, remain uncertain since they depend heavily on the number of requests for advice made by ministers or Parliament, which means that neither is very easy to predict (more requests mean more reports, more reports mean more meetings, and so forth). Five advisory reports were adopted, published and distributed in Dutch and English in 2003. Three of them were also translated into French, and the report on the Council of Europe was also published in German. The standard print run is 1,250 copies of the Dutch text and 1,100 copies of the English text.

The ministers approved a budget of € 525,000 for 2003. The AIV's budget comprises the following principal categories of expenditure:

1. fees, entertainment expenses and travel expenses paid to chairs and vice-chairs;
2. attendance allowances and travel expenses paid to members;
3. printed materials (reports, paper, etc.);
4. fact-finding missions and books;
5. research, external activities, expertise and translations;
- and 6. incidental expenditure.

A total of € 234,000 was paid in the form of attendance allowances and travel expenses to chairs and vice-chairs in 2003. A further € 80,000 was paid in attendance allowances and travel expenses to the members of the permanent committees. Expenditure on printing reports, letter paper and so forth was approximately € 85,000. The total costs of the working visits and fact-finding missions of the various committees were approximately € 25,000 in 2003. Expenditure on external expertise and research was € 39,000. The amount of incidental expenditure incurred was € 5,000. The total expenditure of the AIV in 2003 was just over € 468,000. It should be noted for the record that the staffing costs of the AIV Unit are not included in this budget, but are instead borne by the ministries concerned.

OM TE KUNNEN FUNCTIONEREN HEEFT DE AIV DE

beschikking over een eigen budget. Dit budget wordt, op voorstel van de AIV, goedgekeurd door de betrokken bewindslieden. Een onzekere factor bij de werkzaamheden van de AIV blijft de hoeveelheid werk en de daaraan verbonden kosten. Deze zijn in hoge mate afhankelijk van adviesaanvragen van de zijde van de bewindslieden of de Staten-Generaal en daarom niet altijd eenvoudig voorspelbaar (meer adviesaanvragen - meer vergaderingen - meer adviezen etcetera). In 2003 zijn in totaal vijf adviezen vastgesteld en in het Nederlands en in het Engels gepubliceerd en verspreid. Voorts zijn daarvan drie adviezen in het Frans vertaald en is het advies inzake Raad van Europa ook in het Duits gepubliceerd. De Nederlandse versies van adviezen worden in een standaardoplage van 1250 exemplaren gedrukt en de Engelse oplage van adviezen betreft 1100 exemplaren.

Voor 2003 is door de betrokken bewindslieden een budget goedgekeurd van € 525.000,-. Het budget van de AIV heeft de volgende hoofdposten: 1) vergoeding/representatiekosten/reiskosten voorzitters/vice voorzitters; 2) vacatiegelden/reiskosten leden; 3) drukkosten adviezen/papier, etcetera; 4) studiereizen/boeken; 5) Onderzoek/externe activiteiten/deskundigheid/vertalingen en 6) de post onvoorzien.

In 2003 is in totaal € 234.000,- uitbetaald aan vacatiegelden en reiskosten van voorzitters en vice-voorzitters. Het bedrag aan vacatiegelden en reiskosten van de leden van de permanente commissies betrof in totaal € 80.000,-. Aan drukkosten van de adviezen, briefpapier, etcetera is in totaal ca. € 85.000,- uitgegeven. De totale kosten van de door de diverse commissies gemaakte werkbezoeken en studiereizen betreffen ongeveer € 25.000,-. Van de budgetpost externe deskundigheid/onderzoek is ca. € 39.000,- aangewend. Uit de post onvoorzien is in totaal € 5.000,- aangewend. In totaal brengt dat de uitgaven van de AIV in 2003 op ruim € 468.000,-. Voor de goede orde dient hierbij wel te worden opgemerkt dat de personeelslasten van de vaste staf van de AIV niet zijn verdisconteerd in dit budget, maar ten laste komen van de betrokken ministeries.

TAAK, WERKWIJZE EN RESULTATEN EVALUATIE

DE ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN (AIV) IS een onafhankelijk adviesorgaan, dat adviseert over het buitenlands beleid (met inbegrip van ontwikkelingssamenwerking) en het defensiebeleid. De AIV kent vier permanente commissies voor de gebieden van de rechten van de mens (CMR), vrede en veiligheid (CVV), ontwikkelingssamenwerking (COS) en Europese integratie (CEI).

De AIV en zijn permanente commissies zijn in het leven geroepen tegen de achtergrond van de toenemende complexiteit en verwevenheid van de internationale betrekkingen. Voor vraagstukken op de raakvlakken van de bovengenoemde gebieden brengt de AIV de deskundigheid van leden van de verschillende permanente commissies bij elkaar. Zo kunnen dwarsverbanden worden gelegd tussen de gebieden van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie en kan worden ingespeeld op voor Nederland belangrijke internationale ontwikkelingen. De meerwaarde van de AIV en de commissies ligt, naast de kennis en deskundigheid per beleidsterrein, in de samenhang die wordt gebracht tussen de onderscheiden invalshoeken.

De AIV brengt adviezen uit op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, alsmede op verzoek van de Kamers der Staten-Generaal. In 2003 heeft de AIV zeven adviesaanvragen ontvangen van de meest betrokken bewindslieden. De AIV heeft in 2002 voor het eerst uit eigen beweging een onderwerp ter hand genomen: Europees asiel- en migratiebeleid. In 2003 heeft hij het initiatief genomen om een vervolgadvisie uit te brengen, en wel over het onderwerp 'Een brug tussen burgers en Brussel'.

Met het werkprogramma wordt beoogd een globaal beeld te geven van de onderwerpen waarmee de AIV zich in een kalenderjaar zal bezighouden (zie bijlage voor werkprogramma 2004). In de loop van dat jaar worden de adviesaanvragen en de tijdsplanning nader gepreciseerd. Het komt voor dat onderwerpen waarover het voornemen bestond advies te vragen, afvallen, of dat juist adviesaanvragen aan de AIV

Task, working methods and results of the evaluation

The Advisory Council on International Affairs (AIV) is an independent advisory body responsible for advising the government on matters relating to foreign policy (including development cooperation) and defence. The AIV has four permanent committees: the Human Rights Committee (CMR), the Peace and Security Committee (CVV), the Development Cooperation Committee (COS) and the European Integration Committee (CEI).

The AIV and its permanent committees were created at a time when international relations were becoming increasingly complex and interconnected. The AIV combines the expertise of its various committees when making recommendations on issues bearing on more than one of the four areas mentioned above. This allows links to be made between these areas and enables the AIV to respond to international developments with implications for the Netherlands. The added value represented by the AIV and its committees lies in its in-depth knowledge and expertise in each policy area, in combination with the connections it can establish between them.

The AIV prepares advisory reports at the request of the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Defence, the Minister for Development Cooperation and the State Secretary for European Affairs, as well as at the request of Parliament. The AIV received seven requests for advice from ministers in 2003. In 2002, it took up a subject on its own initiative for the first time, namely, European asylum and migration policy. In 2003, it took the initiative to publish a follow-up report, on 'Bridging the gap between citizens and Brussels'.

The work programme is intended as an overview of the subjects that the AIV plans to examine during the calendar year (see annexe for the 2004 work programme). The requests for reports and the time schedules are determined more precisely in the course of the year. Certain subjects for reports may

be withdrawn or new requests may be made which were not included in the work programme. Although 2003 was a busy year for the AIV, some of the subjects in the work programme were not dealt with. Some of these have now been included in the work programme for 2004, which the AIV received in October 2003. In addition, various new subjects have been added to the programme.

In principle, the AIV meets once a month. In 2003 it met on seven occasions. Advisory reports are adopted by the AIV itself and are drafted in permanent or ad hoc committees. The composition of these committees and the frequency of their meetings, which depend on the scope of the subject and the deadline for the completion of the report, can vary greatly. A total of 76 meetings were held in 2003, including the above-mentioned meetings of the AIV (which are printed in bold in the list below).

Evaluation

Last year's evaluation report provides an important frame of reference for the AIV in the implementation of its task and working methods. The annual report for 2002 contains a comprehensive review of the results of the periodic evaluation of the AIV's work that is required by law. The AIV took account of the evaluation report in its functioning in 2003. In addition to what was already noted in the 2002 annual report, the following observations can be made in the context of this year's annual report:

- The composition of the AIV and its permanent committees is fixed. In so far as it was entitled to do so, the AIV proposed new members whose academic or professional background distinguished them from existing members for vacancies on the Council and the committees. Proportional representation was an important consideration in this regard.
- The AIV endeavoured to organise periodic meetings for all the members of the AIV and its permanent committees. A well-attended joint meeting on the subject of terrorism took place in May 2003. At this meeting, a talk on recent

worden voorgelegd die niet in het werkprogramma zijn vermeld. Het jaar 2003 is weliswaar een inhoudelijk actief jaar geweest, maar een aantal onderwerpen uit het werkprogramma is niet behandeld. Deels zijn deze inmiddels opgenomen in het werkprogramma voor het jaar 2004, dat de AIV in oktober 2003 heeft ontvangen. Daarnaast is een aantal nieuwe adviesonderwerpen toegevoegd.

De AIV vergadert in principe iedere maand. In 2003 heeft de AIV zevenmaal vergaderd. Adviezen worden in de AIV vastgesteld. De adviezen worden voorbereid in (permanente) commissies of ad-hoc commissies, waarvan de samenstelling en vergaderfrequentie - afhankelijk van de intensiteit van het onderwerp en tijdsdruk waaronder de werkzaamheden worden verricht - sterk kan variëren. Met inbegrip van de bovengenoemde vergaderingen van de AIV is in 2003 in totaal 76 keer vergaderd. (Deze vergaderingen zijn in onderstaand vergaderoverzicht vetgedrukt weergegeven).

Evaluatie

Een belangrijk referentiepunt bij de uitvoering van zijn taak en werkwijze is voor de AIV de uitgevoerde evaluatie. In het jaarverslag over het jaar 2002 is uitgebreid verslag gedaan van de uitkomsten van de wettelijk voorgeschreven periodieke evaluatie van de werkzaamheden. Ook in 2003 is in het functioneren van de AIV rekening gehouden met het uitgebrachte evaluatierapport en hiervan wordt in de context van dit jaarverslag, in aanvulling op hetgeen al is vermeld in het jaarverslag over 2002, op hoofdpunten ingegaan.

- De samenstelling van de AIV en diens permanente commissies ligt vast. De AIV heeft, voorzover er op dat terrein een rol voor hem was weggelegd, bij vacatures in de Raad en de Commissies suggesties gedaan voor nieuwe leden die zich in wetenschappelijke vorming of ervaringsachtergrond onderscheiden van de reeds benoemde leden. Evenredige vertegenwoordiging was daarbij een belangrijk aandachtspunt.
- De AIV heeft zich ingespannen periodiek bijeenkomsten te organiseren voor alle leden van de AIV en zijn permanente commissies. In mei 2003 heeft een goed bijgewoonde gezamenlijke bijeenkomst plaatsgevonden met

als onderwerp terrorisme. Op deze bijeenkomst is na een inleiding over actuele ontwikkelingen intensief over het onderwerp van gedachten gewisseld. De opzet van een bijeenkomst van de Raad met de leden van de permanente commissies sloot aan bij een aanbeveling uit het evaluatierapport 2002 om de dwarsverbanden binnen de AIV-structuur op informele wijze te versterken. De voorbereidingen voor een soortgelijke bijeenkomst in juni 2004 zijn in volle gang.

- De terugkoppeling van ondernomen activiteiten naar leden van de permanente commissies is verbeterd, onder meer door het regelmatig uitwisselen van relevante verslagen. Ook is er voor gekozen werkgroep- en commissieleden, die een advies hebben voorbereid, meer prominent te vermelden in de adviezen op een 2e namenblad.
- De AIV heeft er naar gestreefd in de stijl van zijn adviezen zo scherp en kritisch mogelijk te zijn ten aanzien van de voorgelegde aspecten. Het streven naar consensus heeft dit niet in de weg gestaan.
- De AIV heeft ook in de afgelopen periode spaarzaam gebruik gemaakt van zijn recht om op eigen initiatief advies uit te brengen. Een advies inzake asiel en migratie zal begin 2004 worden afgerond en ook zijn tussentijds op eigen initiatief briefadviezen van de AIV uitgebracht over het proces van Europese integratie.
- Voor inhoudelijke doorwerking in het beleid wordt vooral verwezen naar de reacties van de zijde van de regering op de adviezen. Om een meer wetenschappelijk inzicht te verkrijgen van de doorwerking is in overleg met de andere adviesorganen van de rijksoverheid een studieopdracht uitgezet om dit aspect nader te definiëren en te onderzoeken. Dit laatste onderzoek is een resultaat van periodiek overleg tussen de voorzitters en secretarissen van alle adviesorganen van de rijksoverheid. De voorzitter en secretaris van de AIV nemen daaraan ook deel.
- De AIV heeft het standpunt van de evaluatiecommissie, dat het stimuleren van het publieke debat een belangrijke taak is van de AIV, genuanceerd benaderd. Kerntaak is en blijft het adviseren van de opdrachtgevers.
- De voorlichting en public relations van de AIV rond adviezen heeft wel meer aandacht gekregen en tevens is rond de adviezen nr. 29 en nr. 30 een succesvol symposium

developments was followed by an intensive exchange of views. The purpose of such meetings between the Council and the members of the permanent committees corresponds to a recommendation in the evaluation report to strengthen connections within the AIV structure in an informal manner. The preparations for a similar meeting in 2004 are in full flow.

- The flow of feedback on activities to members of the permanent committees was improved, partly via the regular exchange of relevant reports. The AIV also decided to list the members of working groups and committees involved in the preparation of advisory reports more prominently, behind the title page.
- In the style of its reports, the AIV strove to be as bold and as critical as possible regarding the issues raised. The pursuit of consensus has not detracted from this.
- The AIV made little use of its right to publish advisory reports on its own initiative in 2003. An advisory report on asylum and migration will be completed at the beginning of 2004. The AIV also published advisory letters on the European integration process on its own initiative.
- With regard to the substantive impact of advisory reports on government policy, reference should be made, in particular, to the government's response to the reports. In order to gain a better understanding of this impact, the AIV, in consultation with the government's other advisory bodies, commissioned a study to define and analyse the issue in greater detail. This study is a result of the periodic consultations between the chairs and secretaries of all the government's advisory bodies. The chair and secretary of the AIV also participate in these consultations.
- The AIV took a balanced approach to the evaluation committee's opinion that an important task of the AIV is to stimulate public debate. The AIV's core task is and remains advising its principals.
- The AIV devoted more attention to publicity and public relations surrounding its advisory reports. In 2003, in cooperation with the Royal Tropical Institute (KIT), the AIV organised a successful seminar on advisory reports nos. 29 and 30.

Many members of the AIV and its committees participated actively in forum discussion and other meetings and regularly contributed articles to newspapers. In addition, a number of advisory reports (e.g. nos. 29 and 30) were the subject of detailed discussions at the Ministry of Foreign Affairs, during which the AIV was given the opportunity to expand on these reports. Key participants in international debates receive a personal letter from the chair of the AIV. The reports are also summarised in short press releases, and journalists are personally invited to the press conferences organised by the AIV. Moreover, where appropriate, the AIV explains its advisory reports at theme meetings organised by third parties and attended by experts and those with an interest in the subject.

- In 2003, in response to a request, the AIV provided a ministerial delegation from Laos with information on its tasks and functioning. Members of the AIV Unit also gave a number of talks for the Dutch foreign service training course, students of the Erasmus University, the University of Groningen and the Human Rights Research Institute in Utrecht, military personnel in training at the Netherlands Defence College and East European diplomats attending courses at the Netherlands Institute of International Relations (Clingendael).
- The AIV website is regularly consulted. This is evident in particular from the number of reports ordered via the site and from the extra copies ordered by letter or telephone. In total, such orders amount to several hundred copies of the reports.
- The recommendation that ministers and members of the AIV should maintain regular personal contacts has been partly implemented. The chair met with all the ministers concerned, and the committees have met with the relevant ministers. A meeting between the AIV and the new Minister of Foreign Affairs will take place in the spring of 2004.
- The AIV Unit and the civil service liaison officers met periodically to discuss practical improvements in general functioning, the work programme and the advisory

georganiseerd in samenwerking met het KIT. Vele leden van de AIV en commissies hebben actief geparticipeerd in forumdiscussies en andere bijeenkomsten en hebben regelmatig artikelen geschreven voor dagbladen. Voorts is een aantal adviezen (bijvoorbeeld nr. 29 en nr. 30) specifiek onderwerp geweest van discussie op het ministerie van Buitenlandse Zaken en is de AIV in de gelegenheid geweest deze adviezen nader toe te lichten. Belangrijke deelnemers in de internationale debatten ontvangen een persoonlijke brief van de voorzitter van de AIV. Verder wordt in korte persberichten de essentie van adviezen weergegeven en worden voor, door de AIV georganiseerde, persconferenties journalisten persoonlijk uitgenodigd. Daarnaast worden adviezen in voorkomend geval toegelicht op themavergaderingen van derden met vakspecialisten en andere geïnteresseerden.

- In 2003 heeft de AIV ook, op verzoek van de respectieve ministeries van Buitenlandse Zaken, informatie uitgewisseld over de taken en het functioneren van de AIV met een ministeriële delegatie uit Laos. In 2003 hebben leden van de staf van de AIV een aantal spreekbeurten verzorgd. Het betrof onder meer de opleiding van ambtenaren in de buitenlandse dienst, studenten van de Erasmusuniversiteit, studenten van de Rijksuniversiteit Groningen en de Onderzoeksschool mensenrechten in Utrecht, militairen in opleiding op het Instituut Defensie-leergangen en Oost-Europese diplomaten in opleiding op Clingendael.
- De website van de AIV wordt regelmatig geraadpleegd. Dat wordt met name duidelijk uit de inzendingen van de op de site verkrijgbare standaardformulieren voor het bestellen van adviezen en uit de nabestellingen van adviezen per brief of per telefoon. Het gaat daarbij in totaal om enkele honderden exemplaren.
- De suggestie dat bewindslieden en AIV regelmatig persoonlijk contact zouden moeten hebben is (deels) in uitvoering gebracht. De voorzitter heeft met alle betrokken bewindspersonen van gedachten gewisseld en er hebben ook gesprekken tussen commissies en meest betrokken bewindspersonen plaatsgevonden. Een gesprek tussen de AIV en de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken zal plaatshebben in het voorjaar van 2004.

- Periodiek heeft overleg plaatsgevonden tussen de staf van de AIV en de ambtelijk contactpersonen over praktische verbeteringen ten aanzien van het algemene functioneren, het werkprogramma en adviesaanvragen. De afgesproken procedures zijn ook neergelegd in een praktische handleiding. De terminologie 'ambtelijk adviseurs' is vervangen door 'ambtelijk contactpersonen'. Dit doet meer recht aan hun informerende en dienende taak. De namen van de contactpersonen worden niet langer vermeld op het titelblad van de officiële adviezen. Het Reglement van Orde is dienovereenkomstig aangepast.
- De (wettelijke) procedure voor het vaststellen van het werkprogramma is niet aangetast, maar wel versneld. Het traject van het werkprogramma 2004 is in oktober 2003 afgerond door vaststelling door de betrokken bewindspersonen. Vervolgens is het werkprogramma aan de Staten-Generaal toegezonden. De AIV en de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer hebben in maart en november 2003 een gesprek gevoerd over dit werkprogramma.
- De contacten tussen het ministerie en de AIV hebben ten aanzien van een aantal aspecten extra aandacht gekregen. De procedure voor de adviesaanvragen is op een aantal punten versneld. Aanvragen kwamen laat, waarna ministeries het advies wel weer op korte termijn wenselijk te ontvangen. De aanvraagprocedure is gezien het aantal in behandeling zijnde onderwerpen, verbeterd en versneld. De meeste regeringsreacties waren tijdig afgerond. De benoemingsprocedures van leden voor de AIV en commissies zijn in 2003 zonder problemen verlopen.
- Uiteraard is ook aandacht besteed aan de constatering van de evaluatiecommissie, dat de ministeries en de AIV teveel met elkaar zouden zijn vervlochten. In dat verband werd onder meer gewezen op de totstandkoming van het werkprogramma, op de aanduiding 'ambtelijk adviseurs' en op de positie van de staf. Op de eerste twee aspecten is hierboven al ingegaan. In het jaarverslag over 2002 is ook al ingegaan op de positie en de beeldvorming met betrekking tot de onafhankelijkheid van de AIV en zijn staf. Voorts is in 2003 uitdrukkelijk aandacht besteed aan het waarborgen van zijn onafhankelijkheid en het verder bekendstellen van de bestaande juridische

reports. The procedures agreed between them were laid down in a set of practical guidelines. The term 'official advisers' has been replaced by 'civil service liaison officers', as the latter does more justice to their actual duties. The names of the liaison officers no longer appear on the title page of official advisory reports. The AIV's Rules of Procedure have been amended accordingly.

- The statutory procedure for adopting the work programme has not been changed, but it has been accelerated. The procedure concerning the work programme for 2004 was completed in October 2003, when the ministers concerned adopted the work programme, which was subsequently sent to Parliament. The AIV and the Permanent Committee for Foreign Affairs of the House of Representatives discussed the work programme in March and November 2003.
- Various aspects of the contacts between the Ministry of Foreign Affairs and the AIV received additional attention in 2003. Certain parts of the procedure for requesting advice were accelerated. Requests for reports arrived late, but the ministries concerned still wanted to receive the reports within a short period of time. The number of subjects currently under discussion indicates that the procedure for requesting reports has been improved and accelerated. The government completed most of its responses on time. The appointment of members to the AIV and its committees passed without problems in 2003.
- Attention was naturally devoted to the evaluation committee's observation that the ministries and the AIV are too closely meshed. In this connection, the evaluation report referred to the way in which the work programme is produced, the appellation 'official adviser' and the position of the AIV Unit. The first two issues were discussed above, while the position of the AIV and the AIV Unit and perceptions of their independence were discussed in the annual report for 2002. Furthermore, explicit attention was devoted to protecting the AIV's independence and drawing attention to the existing legal safeguards (especially vis-à-vis the personnel department) in 2003. In this connection,

the AIV emphasised the possibility of filling vacancies in the AIV Unit through external recruitment. Finally, the AIV also devoted additional attention to the issue at hand in external presentations.

- The evaluation report will continue to be relevant in the coming years. It is good for a mirror to be held up to an organisation like the AIV from time to time, as this enables it to critically assess its own functioning.

Members and meetings

On 31 December 2003, the total number of members of the AIV and its permanent committees was 69, of whom 22 were women. In all, there were 13 vacancies during the course of 2003. For personal details of the members, see the section on the composition of the AIV and its permanent committees.

On 31 December 2003, the AIV had 10 members (+ 1 vacancy), of whom 3 were women (7 of the 10 members were also the chair or vice-chair of a permanent committee).

On 31 December 2003, the permanent committees had 59 members, of whom 19 were women.

CEI	4 women, 10 men (excluding chair/vice-chair)
CMR	8 women, 7 men (excluding chair/vice-chair)
COS	5 women, 10 men (excluding chair/vice-chair)
CVV	2 women, 13 men (excluding chair/vice-chair)

As mentioned above, the AIV and its committees met very regularly in 2003 in order to prepare or adopt advisory reports. The list of these meetings given below distinguishes between the plenary sessions of the AIV and the meetings of the permanent committees:

AIV	7
CFS (Failing States Committee)	7
Seminar on Terrorism	3

waarborgen (met name in de richting van de personeelsdienst). In dat verband is ook nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheid extern te werven voor ontstane vacatures van stafleden. Voorts is extra aandacht besteed aan het onderhavige aspect in de presentaties in het externe circuit.

Ook in de komende jaren zal het evaluatierapport zijn relevantie blijven behouden. Het is goed dat een organisatie als de AIV, eens in de zoveel tijd een spiegel wordt voorgehouden die een blik op het eigen functioneren gunt.

Leden en vergaderingen

Het totale aantal leden van de AIV en de permanente commissies bedraagt per 31 december 2003 69 van wie 22 vrouwen. Lopende 2003 bestonden in totaal 13 vacatures. Voor de personalia wordt verwezen naar de volgende passage getiteld 'Samenstelling van de AIV en de permanente commissies'.

Per 31 december 2003 bestond de AIV uit 10 leden (+ 1 vacature), van wie 3 vrouwen (7 van de 10 leden zijn tevens voorzitter of vice-voorzitter van een permanente commissie).

Per 31 december 2003 tellen de permanente commissies 59 leden van wie in totaal 19 vrouwen.

CEI	4 vrouwen, 10 mannen (exclusief vz/vvz)
CMR	8 vrouwen, 7 mannen (exclusief vz/vvz)
COS	5 vrouwen, 10 mannen (exclusief vz/vvz)
CVV	2 vrouwen, 13 mannen (exclusief vz/vvz)

Als gemeld hebben de AIV en zijn commissies in 2003 met grote regelmaat vergaderingen belegd om adviezen voor te bereiden of vast te stellen. Hieronder wordt, uitgesplitst naar de deelname uit de AIV en (permanente) commissies, weergegeven welke vergaderingen het betreft:

AIV	7
CFS (commissie Falende Staten)	7
Themadag Terrorisme	3

CEI	3
CEI + (commissie Toekomst van Europa)	1
CEAM (commissie Europees Asiel- en Migratiebeleid)	7
CMR	7
COM (commissie Ontwikkelingssamenwerking en Mensenrechten)	2
CRE (commissie Raad van Europa)	10
CVN (commissie VN-mensenrechtensysteem)	2
COS	9
PPG (werkgroep Pro-poor Growth)	1
COD (commissie Diensten uit Ontwikkelingslanden)	3
CVV	2
WED (werkgroep Europese Defensiesamenwerking)	7
CPO (commissie Preëemptief Optreden)	2
WCO (werkgroep Crisisbeheersingsoperaties)	3
Het totale aantal vergaderingen in 2003 was	76

Oplage adviezen:

De Nederlandse adviezen worden in een standaardoplage van 1250 exemplaren gedrukt en de Engelse versie in een standaardoplage van 1100 exemplaren. Totaaloplagen waren eind 2003:

Advies nr. 29 (Nederlands)	1400 exemplaren
Advies nr. 29 (Engels)	1100 exemplaren
Advies nr. 29 (Frans)	400 exemplaren
Advies nr. 30 (Nederlands)	1500 exemplaren
Advies nr. 30 (Engels)	1300 exemplaren
Advies nr. 30 (Frans)	400 exemplaren
Advies nr. 31 (Nederlands)	1250 exemplaren
Advies nr. 31 (Engels)	1100 exemplaren
Advies nr. 32 (Nederlands)	1200 exemplaren
Advies nr. 32 (Engels)	1100 exemplaren
Advies nr. 33 (Nederlands)	1500 exemplaren
Advies nr. 33 (Engels)	1250 exemplaren
Advies nr. 33 (Frans)	350 exemplaren
Advies nr. 33 (Duits)	250 exemplaren
Jaarverslag 2002	2100 exemplaren

CEI	3
CEI+ (Future of Europe Committee)	1
CEAM (European Asylum and Migration Policy Committee)	7
CMR	7
COM (Development Cooperation and Human Rights Committee)	2
CRE (Council of Europe Committee)	10
CVN (UN Human Rights System Committee)	2
COS	9
PPG (Pro-Poor Growth Working Group)	1
COD (Services from Developing Countries Committee)	3
CVV	2
WED (European Defence Cooperation Working Group)	7
CPO (Pre-emptive Action Committee)	2
WCO (Crisis Management Operations Working Group)	3
Total number of meetings in 2003:	76

Number of copies of advisory reports distributed

The standard print run of each advisory report is 1,250 copies of the Dutch text and 1,100 copies of the English text. At the end of 2003, the number of copies distributed was:

Advisory report no. 29 (Dutch)	1,400 copies
Advisory report no. 29 (English)	1,100 copies
Advisory report no. 29 (French)	400 copies
Advisory report no. 30 (Dutch)	1,500 copies
Advisory report no. 30 (English)	1,300 copies
Advisory report no. 30 (French)	400 copies
Advisory report no. 31 (Dutch)	1,250 copies
Advisory report no. 31 (English)	1,100 copies
Advisory report no. 32 (Dutch)	1,200 copies
Advisory report no. 32 (English)	1,100 copies
Advisory report no. 33 (Dutch)	1,500 copies
Advisory report no. 33 (English)	1,250 copies
Advisory report no. 33 (French)	350 copies
Advisory report no. 33 (German)	250 copies
Annual report 2002	2,100 copies

SAMENSTELLING VAN DE AIV EN PERMANENTE COMMISSIES

Composition of the AIV and its permanent committees

THE AIV MAY CONSIST OF NO MORE THAN FIFTEEN

members and the permanent committees of no more than seventeen members (including the chair and vice-chair). Members are appointed on the basis of expertise based on experience in international and/or European affairs, academic achievement or both. Members of the AIV and its permanent committees act independently and do not represent any interest groups.

The total number of members of the AIV and its permanent committees ranged between 65 and 70 in 2003. The composition of the AIV and the committees is detailed below

Advisory Council on International Affairs **AIV**

Chair: F. Korthals Altes

Vice-chair: Professor F.H.J.J. Andriessen

Members: A.L. ter Beek, Professor C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (until 31 March 2003), Professor G. van Benthem van den Bergh, Dr O.B.R.C. van Cranenburgh, Ms A.C. van Es, Professor C. Flinterman, Professor W.J.M. van Genugten (from 1 April 2003), Professor E.J. de Kadt, Dr B. Knapen and Ms E.M.A. Schmitz

Secretary: P.J.A.M. Peters

The civil service liaison officers of the AIV are F.A.M. Majoor (Secretary-General, Ministry of Foreign Affairs), M.W.J. Lak of the Ministry of Foreign Affairs' Strategic Policy Planning Unit (SPL) and B.W. Bargerbos of the Ministry of Defence's Directorate of General Policy Affairs (DAB).

Professor C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn retired from the AIV on 1 April 2003. The AIV is very grateful to her for all her work in advising on foreign policy in general and human rights in particular. Professor W.J.M. van Genugten was appointed in her place as of 1 April 2003.

DE AIV KAN MAXIMAAL UIT VIJFTIEN LEDEN BESTAAN,

de permanente commissies uit zeventien (met inbegrip van voorzitter en vice-voorzitter). De leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid. Deze kan blijken uit opgedane ervaring met internationale en/of Europese vraagstukken, uit wetenschappelijke merites of uit een combinatie van beide. De leden van de AIV en de permanente commissies fungeren onafhankelijk en vertegenwoordigen geen belangengroepen.

Het totaal aantal leden van de AIV en diens permanente commissies heeft gedurende het jaar 2003 steeds tussen de 65 en 70 gelegen. Hieronder volgt de samenstelling van de AIV en de permanente commissies.

Adviesraad Internationale Vraagstukken **AIV**

Voorzitter: Mr. F. Korthals Altes

Vice-voorzitter: Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden: Dhr. A.L. ter Beek, mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (tot 1 april 2003), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh, mw. drs. A.C. van Es, prof. mr. C. Flinterman, prof. dr. W.J.M. van Genugten (vanaf 1 april 2003), prof. dr. E.J. de Kadt, dr. B. Knapen en mw. mr. E.M.A. Schmitz

Secretaris: Mr. P.J.A.M. Peters

Ambtelijk contactpersonen van de AIV zijn mr. F.A.M. Majoor (ministerie van Buitenlandse Zaken, secretaris-generaal), mr. M.W.J. Lak (ministerie van Buitenlandse Zaken, SPL) en drs. B.W. Bargerbos (ministerie van Defensie, Directie Algemene Beleidszaken).

Per 1 april 2003 heeft mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn haar werkzaamheden in AIV-verband beëindigd. De AIV is haar zeer erkentelijk voor de vele activiteiten en werkzaamheden, die zij heeft vormgegeven in advisering op het terrein van het buitenlands beleid in het algemeen en de rechten van de mens in het bijzonder. Prof. dr. W.J.M. van Genugten is in haar plaats per 1 april 2003 benoemd.

Per november 2003 heeft prof. dr. E.J. de Kadt het voorzitterschap van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking neergelegd. De AIV is hem zeer erkentelijk voor de vele activiteiten en werkzaamheden, die hij heeft vormgegeven in advisering op het terrein van het buitenlands beleid in het algemeen en de ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder. Vanaf 1 januari 2004 zal prof. dr. A. de Ruijter het voorzitterschap van de COS en lidmaatschap van de AIV overnemen.

Eind 2003 heeft prof. mr. C. Flinterman meegedeeld zijn voorzitterschap van de CMR en het lidmaatschap van de AIV te zullen neerleggen. Vanaf 1 december 1990 heeft hij, eerst als voorzitter van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en daarna (vanaf 1996) als voorzitter CMR, op inspirerende wijze leiding gegeven aan de advisering en het debat over de rechten van de mens in het buitenlands beleid. Vanwege zijn toegenomen werkzaamheden, onder meer als deskundige in VN-verband, zag hij zichzelf helaas genoodzaakt de bovengenoemde keuze te maken. De AIV is hem buitengewoon erkentelijk voor de vele activiteiten en werkzaamheden die hij heeft vormgegeven in advisering op het terrein van het buitenlands beleid in het algemeen en de rechten van de mens in het bijzonder. De betrokken bewindspersonen hebben inmiddels ingestemd met de continuering van zijn werkzaamheden als gewoon lid van de CMR en hebben ook ingestemd met een opvolger voor de hierdoor ontstane vacature. Vanaf 1 januari 2004 zal prof. dr. W.J.M. van Genugten ook gaan optreden als voorzitter CMR en lid van de AIV en zal mw. mr. H.M. Verrijn Stuart gaan optreden als vice-voorzitter CMR en lid van de AIV.

Commissie Europese Integratie



Voorzitter: Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Vice-voorzitter: Dr. B. Knapen

Leden: Mw. prof. dr. M. den Boer, drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, prof. mr. P.J.G. Kapteyn, mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers, drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, mw. drs. C.E. Roozmond, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mr. F.A.H. Vigeveno, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan

Secretaris: mw. drs. M.M.J. Louwerens

In November 2003, Professor E.J. de Kadt resigned as chair of the Development Cooperation Committee. The AIV is very grateful to him for all his work in advising on foreign policy in general and development cooperation in particular. On 1 January 2004, Professor A. de Ruijter will take over from him as chair of the Development Cooperation Committee and as a member of the AIV.

At the end of 2003, Professor C. Flinterman announced that he would resign as chair of the CMR and as a member of the AIV. Since 1 December 1990, he has directed the advisory process and the debate concerning human rights and foreign policy in an inspirational manner, first as chair of the Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy (ACM) and later (from 1996) as chair of the CMR. Due to his increasing commitments, among other things as an expert for the United Nations, he was regretfully forced to make this decision. The AIV is very grateful to him for all his work in advising on foreign policy in general and human rights in particular. The ministers concerned have meanwhile agreed to allow him to continue his work as an ordinary member of the CMR and have also approved a successor for the vacancy that has been created. As of 1 January 2004, Professor W.J.M. van Genugten will serve as chair of the CMR and Ms H.M. Verrijn Stuart will serve as vice-chair of the CMR and as a member of the AIV.

European Integration Committee



Chair: Prof. F.H.J.J. Andriessen.

Vice-chair: B. Knapen.

Members: Professor M. den Boer, H.J. Brouwer, W.S.J.M. Buck, Professor P.J.G. Kapteyn, Ms N.W. Meuter-Dijkers, H.C. Posthumus Meyjes, Professor J.Q.T. Rood, Ms C.E. Roozmond, P. Scheffer, W.K.N. Schmelzer, Professor A. Szász, F.A.H. Vigeveno, Ms M.G. Wezenbeek-Geuke and Professor J.W. de Zwaan

Secretary: M.M.J. Louwerens.

As noted in the foreword, P. Dankert sadly passed away during the past year. Dr W.F. van Eekelen will join the CEI on 1 January 2004.

The civil service liaison officers of the CEI are P. de Gooijer and D.J. Oldenburg of the Ministry of Foreign Affairs' European Integration Department (DIE) and J.L. Werner of the Ministry of Foreign Affairs' Political Affairs Department (DPZ).

Human Rights Committee



Chair: Prof. C. Flinterman.

Vice-chair: Professor C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (until 31 March 2003) and Professor W.J.M. van Genugten (from 1 April 2003)

Members: Professor P.R. Baehr, Professor T.C. van Boven, Dr M.C. Castermans-Holleman, Professor C.P.M. Cleiren, Professor D.M. Curtin, T. Etty, Professor J.E. Goldschmidt, Ms C. Hak, R. Herrmann, F. Kuitenbrouwer, Dr B.M. Oomen, Professor N.J. Schrijver, Ms A.L.E.C. van der Stoel, J.G. van der Tas and Ms H.M. Verrijn Stuart

Secretary: T.D.J. Oostenbrink.

The civil service liaison officers of the CMR are Ms A.D. Adema of the Ministry of Foreign Affairs' Human Rights and Peacebuilding Department (DMV) and P.A. Ramaer of the Ministry of Foreign Affairs' United Nations and International Financial Institutions Department (DVF).

Development Cooperation Committee



Chair: Professor E.J. de Kadt (until 31 October 2003)

Vice-chair: Dr O.B.R.C. van Cranenburgh (also acting chair from 1 November to 31 December 2003)

Members: Professor J. Bunders, Professor F. van Dam, Ms I.E.M. Dankelman, Professor B. de Gaay Fortman, Professor C.J. Jepma, F.D. van Loon, G.H.O. van Maanen, Professor L.B.M. Mennes, Professor A. Niehof, Ms A.N. Papma, Ms E.M. Schoo, Dr L. Schulpen and Professor I. Wolffers

Secretary: J.A. Nederlof.

Als eerder vermeld in het voorwoord is de heer P. Dankert gedurende de verslagperiode helaas overleden. Vanaf 1 januari 2004 zal dr. W.F. van Eekelen deel gaan uitmaken van de CEI.

Ambtelijk contactpersonen van de CEI zijn drs. P. de Gooijer (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa), drs. D.J. Oldenburg (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa) en drs. J.L. Werner (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Politieke Zaken).

Commissie Mensenrechten



Voorzitter: Prof. mr. C. Flinterman

Vice-voorzitter: Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (tot 1 april 2003) en prof. dr. W.J.M. van Genugten (vanaf 1 april 2003)

Leden: Prof. dr. P.R. Baehr, prof. mr. Th.C. van Boven, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren, mw. prof. dr. D.M. Curtin, drs. T. Etty, mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt, mw. mr. C. Hak, mr. R. Herrmann, mr. F. Kuitenbrouwer, mw. dr. B.M. Oomen, prof. mr. N.J. Schrijver, mw. A.L.E.C. van der Stoel, mr. J.G. van der Tas en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris: drs. T.D.J. Oostenbrink

Ambtelijk contactpersonen van de CMR zijn mw. mr. A.D. Adema (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Mensenrechten en Vredesopbouw) en drs. P.A. Ramaer (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen).

Commissie Ontwikkelings-samenwerking



Voorzitter: Prof. dr. E.J. de Kadt (tot 1 november 2003)

Vice-voorzitter: Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh (tot 1 november 2003)

Leden: Mw. prof. dr. J. Bunders, prof. dr. F. van Dam, mw. drs. I.E.M. Dankelman, prof. mr. dr. B. de Gaay Fortman, prof. dr. mr. C.J. Jepma, drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O.

van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes, mw. prof. dr. A. Niehof, mw. ir. A.N. Papma, mw. drs. E.M. Schoo, dr. L. Schulpen en prof. dr. I. Wolffers

Secretaris: mw. drs. J.A. Nederlof

Ambtelijk contactpersonen van de COS zijn dhr. P.J. Bierma (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek) en dhr. J.C.J. Vlaar (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Duurzame Economische Ontwikkeling).

Vanaf 1 januari 2004 zal prof. dr. A. de Ruijter als voorzitter van de COS en lid van de AIV toetreden en zullen drs. H. Kruijssen en ir. A. van der Velden als lid van de COS worden benoemd.

Commissie Vrede en Veiligheid



Voorzitter: Dhr. A.L. ter Beek

Vice-Voorzitter: Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh

Leden: Dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge, lt. gen. b.d. G.J. Folmer, mr. J.G.N. de Hoop Scheffer, mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, prof. dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, prof. dr. B.A.G.M. Tromp, gen. b.d. A.K. van der Vlis en drs. E.P. Wellenstein

Secretaris: mw. drs. P.J. Genee

Ambtelijk contactpersonen van de CVV zijn drs. B.W. Barger-bos (ministerie van Defensie, Directie Algemene Beleidszaken), brigade-generaal drs. A.G.D. van Osch (ministerie van Defensie, Defensiestaf) en mr. H.P.P.M. Horbach (ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheidsbeleid). In de verslagperiode hebben commandeur J.G.A. Brandt en mr. H.G. Scheltema het ambtelijk contactpersonenschap van de Commissie Vrede en Veiligheid neergelegd.

Met ingang van 1 april 2003 zijn als nieuw lid tot de CVV toegetreden: mw. mr. B.T. van Ginkel, dr. P. van Ham, mw. dr. C.M. Megens en lt. gen. b.d. H.W.M. Satter.

The civil service liaison officers of the COS are P.J. Bierma of the Ministry of Foreign Affairs' Cultural Cooperation, Education and Research Department (DCO) and J.C.J. Vlaar of the Ministry of Foreign Affairs' Sustainable Economic Development Department (DDE).

On 1 January 2004, Professor A. de Ruijter will assume his duties as chair of the COS and as a member of the AIV. On the same date, H. Kruijssen and A. van der Velden will join the COS as new members.

Peace and Security Committee



Chair: A.L. ter Beek.

Vice-chair: Prof. G. van Benthem van den Bergh.

Members: Dr A. Bloed, Dr P.P. Everts, Professor F.J.M. Feldbrugge, Lieutenant General G.J. Folmer (retd.), J.G.N. de Hoop Scheffer, A.P.R. Jacobovits de Szeged, Professor K. Koch, Rear Admiral R.M. Lutje Schipholt (retd.), Professor B.A.G.M. Tromp, General A.K. van der Vlis (retd.) and E.P. Wellenstein.

Secretary: P.J. Genee.

The civil service liaison officers of the CVV are B.W. Barger-bos of the Ministry of Defence's Directorate of General Policy Affairs (DAB), Brigadier General A.G.D. van Osch of the Ministry of Defence's Defence Staff and H.P.P.M. Horbach of the Ministry of Foreign Affairs' Security Policy Department (DVB). In 2003, Commodore J.G.A. Brandt and H.G. Scheltema stood down as civil service liaison officers of the CVV.

On 1 April 2003, the following new members joined the CVV: Ms B.T. van Ginkel, Dr P. van Ham, Dr C.M. Megens and Lieutenant General H.W.M. Satter (retd.).

STAF VAN DE AIV

DE STAF VAN DE AIV ONDERSTEUNT DE ADVIESRAAD

Internationale Vraagstukken en diens permanente commissies op de gebieden van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie met redactionele, organisatorische en administratieve vaardigheden. Het zwaartepunt van de ondersteuning ligt op het (helpen) voorbereiden, opstellen en uitbrengen van adviezen. Voor dit doel telt de staf van de AIV vijf beleidsmedewerkers en twee formatieplaatsen ten behoeve van de secretariële ondersteuning. Per 31 december 2003 bestaat de staf van de AIV uit: Mr. P.J.A.M. Peters (secretaris AIV), mw. drs. M.M.J. Louwerens (secretaris CEI), mw. drs. J.A. Nederlof (secretaris COS), drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR), en mw. drs. P.J. Genee (secretaris CVV), alsmede uit mw. J.P. de Jong, mw. M.M.B. Kemme en mw. I. van der Winkel (medewerkers van het secretariaat van de staf van de AIV). Op het ministerie van Buitenlandse zaken is de staf van de AIV formatief ondergebracht bij het Bureau van de Secretaris-Generaal.

Voorts worden de werkzaamheden van de AIV ondersteund door stagiair(e)s die gedurende enkele maanden zijn verbonden aan de staf van de AIV. Zij zijn afkomstig van verschillende studierichtingen (rechten, geschiedenis, politicologie) van universiteiten in Nederland. In 2003 ging het om de volgende personen: mw. C.J.J. van der Sanden, dhr. R.J. Bartels, dhr. C.M.G. de Wit, mw. J.L.E. Bakels, mw. S. Malik en dhr. J.P. Denkers.

AIV Unit

THE AIV UNIT SUPPORTS THE ADVISORY COUNCIL ON

International Affairs and its permanent committees in the fields of human rights, peace and security, development cooperation and European integration by providing editorial, organisational and administrative services. The bulk of its work relates to the drafting and production of reports. To this end, the Unit includes five policy officers and the equivalent of two full-time employees for the provision of secretarial support. On 31 December 2003, the members of the unit were P.J.A.M. Peters (secretary of the AIV), Ms M.M.J. Louwerens (secretary of the CEI), Ms J.A. Nederlof (secretary of the COS), T.D.J. Oostenbrink (secretary of the CMR) and Ms P.J. Genee (secretary of the CVV). The secretariat of the unit consists of Ms J.P. de Jong, Ms M.M.B. Kemme and Ms I. van der Winkel. The AIV Unit forms part of the Office of the Secretary-General of the Ministry of Foreign Affairs.

The AIV is also supported in its work by trainees who spend a number of months working in the AIV Unit. They come from various Dutch universities, where they are reading a range of different subjects (e.g. law, history and political science). In 2003, the trainees were Ms C.J.J. van der Sanden, R.J. Bartels, C.M.G. de Wit, Ms J.L.E. Bakels, Ms S. Malik and J.P. Denkers.

OVERZICHT VAN ADVIEZEN

Adviesraad Internationale Vraagstukken

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *april 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*

List of advisory reports

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS; recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: REDEFINING THE LIMITS, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990S: from unsafe security to insecure safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 **

- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 THE STRUGGLE FOR SECURITY, STABILITY AND DEVELOPMENT IN AFRICA, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION, *June 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- * Joint report of the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: De Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- * Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV)

- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN, *april 2003*
- 32 VERVOLGADVIES
EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 26 THE NETHERLANDS AND THE ORGANISATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE IN 2003: role and direction, *May 2002*
- 27 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *May 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS; pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN THE BILATERAL PARTNER COUNTRIES IN SUB-SAHARAN AFRICA: an analysis of poverty reduction strategy, *January 2003*
- 30 A HUMAN RIGHTS BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION, *April 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 FOLLOW-UP REPORT
BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: Towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*

BIJLAGE / ANNEXE

Werkprogramma 2004

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

<i>Datum</i>	20 oktober 2003	<i>Behandel</i>	Maarten Lak
<i>Kenmerk</i>	SPL/205/03	<i>Telefoon</i>	+31(0)70 - 348 6654
<i>Blad</i>	57/1	<i>Fax</i>	+31(0)70 - 348 4258
<i>Bijlage(n)</i>		<i>E-mail</i>	maarten.lak@minbuza.nl
<i>Betreft</i>	AIV werkprogramma 2004		

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris voor Europese Zaken, het werkprogramma van de Adviesraad Internationale Vraagstukken voor het jaar 2004 aan.

Een kopie van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken

Mr. J.G. de Hoop Scheffer

AIV work programme for 2004

To the President of the
Senate of the States General
Binnenhof 22
The Hague

The Hague
20 October 2003

Dear Mr President,

On behalf of the Minister of Defence, the Minister for Development Cooperation and the State Secretary for European Affairs, I enclose the work programme of the Advisory Council on International Affairs for 2004.

I am forwarding a copy of this letter to the President of the House of Representatives of the States General.

Yours sincerely,

J.G. de Hoop Scheffer

Adviesraad Internationale Vraagstukken, werkprogramma 2004

De AIV zal zich richten op adviesaanvragen over de volgende onderwerpen:

1. Positionering van Nederland in nieuwe EU, NAVO en VN

*Met de besluitvorming in 2002 en 2003 rond het ingrijpen in Irak en met de voorafschaduw-
ing van uitbreiding van de EU en Navo in 2004 zijn voor het Nederlands buitenlands beleid
nieuwe gegevens ontstaan. Hoe moet Nederland daarmee omgaan? Hoe kunnen de
Nederlandse belangen en idealen in de nieuwe context tot hun recht komen? Welk beleid
past daarbij? Hoe robuust zijn in dat verband de voornemens in de Memorie van Toelichting
bij de begroting 2004?*

2. Crisisbeheersingsoperaties

*In hoeverre zal het zwaardere karakter van crisisbeheersingsoperaties verdere gevolgen
moeten hebben voor de Nederlandse krijgsmacht?*

*Ligt een aanpassing van het Toetsingskader voor de uitzending van eenheden in de rede, of
kunnen voldoende procedurele voorzieningen worden getroffen om recht te doen aan de
noodzaak van snel expeditionair, collectief optreden terwijl de betrokkenheid van het parle-
ment gewaarborgd blijft?*

*Hoe kan het geïntegreerd veiligheidsbeleid in Nederland en internationaal verder vorm wor-
den gegeven?*

*In hoeverre beperkt de scheiding tussen ODA en non-ODA de mogelijkheden effectief inter-
nationaal en nationaal optreden op het terrein van vrede, veiligheid en ontwikkeling?*

*Zou de Nederlandse krijgsmacht in het kader van geïntegreerd veiligheidsbeleid in de toe-
komst bijvoorbeeld een grotere rol kunnen spelen bij onder meer technische assistentie bij
de wederopbouw van een land, gericht op de veiligheidssector, en bij ontwapenings-, demo-
bilisatie-, en reïntegratieprogramma's? Hoe kan het stabiliteitsfonds daarbij een rol spelen?*

3. De 'nieuwe burens' van de EU aan de oostgrens (Russische Federatie, Belarus, Oekraïne, Moldavië) en de zich ontwikkelende Europese architectuur

*Zijn er grenzen aan Europa en zo ja, waar liggen die? Wat betekenen die grenzen dan voor
de toekomstige relatie met landen die niet EU-lidstaat worden? Hoe gaan EU en Nederland
daar het beste mee om? Welke rol spelen OVSE en Raad van Europa in dit perspectief?*

4. Asiel en migratie, in relatie tot ontwikkelingssamenwerking

*Inzake een Europees asiel- en migratiebeleid rondt de AIV een advies af uit eigen bewe-
ging (samen met de ACVZ van Justitie). In het kader van 'asiel en migratie, in relatie tot
ontwikkelingssamenwerking' kan aandacht worden besteed aan*

The AIV work programme for 2004

The AIV will focus on requests for advice on the following subjects:

1. Positioning of the Netherlands in the European Union, NATO and the United Nations

The decisions taken in 2002 and 2003 concerning the intervention in Iraq and the prospect of the enlargement of the European Union and NATO in 2004 have created new factors in Dutch foreign policy. How should the Netherlands respond? How can Dutch interests and ideals manifest themselves in this new reality? What policy is appropriate in this context? How robust are the policy intentions expressed in the explanatory memorandum accompanying the 2004 budget?

2. Crisis management operations

What will be the implications of 'heavier' crisis management operations for the Dutch armed forces?

Would it be appropriate to amend the Frame of Reference for the deployment of units, or can sufficient procedural measures be taken to meet the need for rapid, expeditionary and collective intervention, while still guaranteeing the involvement of Parliament?

How can an integrated security policy further be designed as well in the Netherlands as internationally.

To what extent does the distinction between ODA and non-ODA limit the options for effective national and international action in the fields of peace, security and development?

In the future, in the framework of an integrated security policy, could the Dutch armed forces play a greater role, for example, in providing technical assistance for the reconstruction of a country, in particular the security sector, and for disarmament, demobilisation and reintegration programmes? What role can the stability fund play in this regard?

3. The European Union's 'new neighbours' on its eastern border (the Russian Federation, Belarus, Ukraine and Moldova) and the evolving European architecture

Does Europe have borders and, if so, where are they located? What are the implications of these borders for the future relationship with countries that do not become EU member states? How should the European Union and the Netherlands deal with these implications? What role do the OSCE and the Council of Europe play in this regard?

- de mogelijke bijdragen van migranten in Nederland (en Europese landen) aan de ontwikkeling van hun landen van herkomst, en de mogelijke rol van ontwikkelingssamenwerking in dit verband
- het streven naar coherentie tussen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het Nederlandse (en Europese) asiel- en migratiebeleid.

Een verwachtbare Regeringsnotitie over Asiel en Migratie (die in wording is) zou bij de advisering worden betrokken.

5. Terrorisme

Bij het ontwikkelen van effectief beleid door de internationale gemeenschap voor de bestrijding van het terrorisme kan spanning optreden met bescherming van bepaalde fundamentele rechten van de mens. Bij bestrijding van het terrorisme treedt ook een 'grijs gebied' aan het licht tussen enerzijds de aanpak op basis van begrippen als zelfverdediging en de daarbij behorende mechanismen en middelen en anderzijds de aanpak op basis van politieke en justitiële middelen, nationaal en internationaal. Het arsenaal van mogelijke responsvarianten van overheden is onvolledig. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties van optreden van 'non-state actors' op dit terrein? Hoe kan een effectieve maar wel gereguleerde benadering eruit zien die rekening houdt met deze situatie en passende rechtsregels en handhavinginstrumenten omvat?

In hoeverre is het meer in het algemeen politiek aanvaardbaar, en juridisch (op basis van de internationale verplichtingen) mogelijk, een inbreuk te maken op bestaande burgerlijke en politieke vrijheden? Wat zou hierbij de grens moeten zijn voor Nederland of voor de EU? Wanneer zijn (effectieve) maatregelen niet langer proportioneel? Hoe kunnen de maatregelen die wereldwijd genomen (zullen) worden om terrorisme tegen te gaan, bij voorbeeld jegens een organisatie of een groep of categorie personen, worden getoetst door een onafhankelijk orgaan? Welke internationale gronden zijn er aan te voeren voor het in Nederland en eventueel andere Europese landen oprichten van een 'Homeland Security'-structuur, (waarbij op nationaal niveau een coördinatiepunt/aanspreekpunt ontstaat en) waarbij het op internationaal niveau beter mogelijk wordt te communiceren? Welke beleidsmiddelen kunnen op verschillende beleidsterreinen worden ontwikkeld voor de internationale dimensie van preventie? Is het zinvol om een evaluatiecommissie op Europees niveau op te richten die nagaat welke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme de afgelopen jaren zinvol zijn geweest en waar verbeteringen moeten worden aangebracht? Welke toekomst ligt er meer in het algemeen voor Europese en internationale harmonisering van nationaal beleid bij deze vraagstukken?

4. Asylum and migration in relation to development cooperation

The AIV is in the process of completing an advisory report on European asylum and migration policy that it has prepared on its own initiative, in cooperation with the Ministry of Justice's Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ). As regards asylum and migration in relation to development cooperation, attention could be devoted to:

- the potential contribution of migrants in the Netherlands (and other European countries) to the development of their countries of origin and the potential role of development cooperation in this regard; and
- the pursuit of coherence between development cooperation policy and Dutch (and European) asylum and migration policy.

An anticipated government policy document on asylum and migration (which is currently being drafted) will be taken into account in the report.

5. Terrorism

Efforts by the international community to develop an effective policy for combating terrorism can be difficult to reconcile with the protection of certain fundamental human rights. There is also a grey area between an approach based on concepts such as self-defence and the related mechanisms and instruments, on the one hand, and an approach based on political and judicial instruments at national and international level, on the other. The range of possible responses by government bodies is incomplete. What, for example, are the consequences of the actions of non-state actors in this field? What would be an effective but properly regulated approach that takes account of this situation and comprises suitable legal rules and enforcement instruments?

More generally, to what extent is it politically acceptable and legally possible (in the light of international obligations) to infringe existing civil and political rights? What should be the limit for the Netherlands or the European Union in this regard? When are effective measures no longer proportional? How can existing and future global anti-terrorism measures, for example, against an organisation or a group or category of persons, be assessed by an independent body? What international grounds can be cited for establishing a 'Homeland Security' framework in the Netherlands and possibly other European countries, which would facilitate communication at international level by creating a national coordination centre and/or contact point? What policy measures can be developed in different policy areas with regard to the international dimension of terrorism prevention? Would it be advisable to establish a European evaluation committee to examine which anti-terrorism measures have been successful in recent years and where improvements should be made?

6. Betrokkenheid en verbondenheid van de burgers met Europa

Welke analyse kan worden gemaakt van beschrijvingen van de beleving van Europa door de burgers? Is er een Europese 'demos'? Is er sprake van een gevoel van verbondenheid en solidariteit van Europeanen met elkaar? Welke omstandigheden bevorderen of belemmeren dit? Welke relatie zou men tussen de burger en overheidsinstellingen op niveaus EU, Lidstaat en regionaal/lokaal kunnen ontwikkelen in het licht van het Verdrag? Kan een verkiezing van de Voorzitter van de Europese Commissie door het Europese Parlement daarbij van belang worden? Hoe zouden Lidstaten zich op kunnen stellen, om de relatie burger-EU te helpen ontwikkelen in de zin van het Verdrag? Welke rol kunnen -naast centrale instituties- ook het middenveld en de lagere overheden en regio's in Europa spelen als middel om de burger bij de EU te betrekken?

7. Ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden, waarin opgenomen Microkrediet

Als vervolg op het AIV advies over Pro Poor Growth (nr.29) dient te worden gekeken naar beïnvloedingsmechanismen voor de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden, met name de relatie tussen internationaal (waaronder het Nederlandse) bedrijfsleven en lokaal bedrijfsleven en de mogelijkheden om daar door middel van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid positief op in te spelen. In dit verband kan tevens aandacht worden geschonken aan maatschappelijk verantwoord ondernemen in het kader van de Noord-Zuidrelaties.

2005 wordt het VN Jaar voor Microkrediet. Een tijdig AIV-advies -als onderdeel van de advisering over Ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden-, kan een bijdrage vormen bij de voorbereiding van het EU-standpunt, uit te dragen in de Algemene Vergadering van de VN in oktober/november 2004, tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU.

8. Afrikaanse initiatieven voor Afrika

Hoe kunnen de nieuwe Afrikaanse initiatieven voor Afrika zoals de New Partnership for African Development (NEPAD) zo groot mogelijke kans van slagen krijgen? Is het middel van 'peer review' om maatstaven aan te leggen voor het optreden van regeringen geschikt? Heeft men voor tenuitvoerlegging van de initiatieven in Afrika politiek en administratief de mogelijkheden? Wat zijn de wensen van de voornaamste Afrikaanse landen en hoe kunnen de EU en Nederland hierop reageren?

What, from a more general point of view, does the future hold for the harmonisation of national policy on these issues at European and international level?

6. Involvement and solidarity of citizens with Europe

What analysis can be made of descriptions of how Europe is perceived by its citizens? Is there a European 'demos'? Do Europeans have a sense of solidarity? What circumstances help or hinder this? In the light of the Treaty, what relationship can be developed between citizens and governing bodies at EU, member state and local or regional level? Could the election of the president of the European Commission by the European Parliament become significant in this regard? What could member states do to help develop the relationship between citizens and the European Union within the meaning of the Treaty? Besides the central institutions, what role can civil society and the subnational authorities and regions in Europe play as a means of involving citizens in the European Union?

7. Private sector development in developing countries, including microcredit

As a follow-up to advisory report no. 29 on pro-poor growth, attention should be devoted to mechanisms for influencing private sector development in developing countries, in particular the relationship between international (including Dutch) enterprise and local enterprise and the potential for capitalising on this through development cooperation policy. In this connection, attention could also be devoted to corporate social responsibility in the context of North-South relations.

The United Nations has declared 2005 the International Year of Microcredit. A timely advisory report from the AIV would contribute to the preparation of the European Union's position on this issue, which will be presented in the UN General Assembly in October or November 2004, during the Dutch presidency of the European Union.

8. African initiatives for Africa

How can the new African initiatives for Africa, such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), be granted the best possible chance of success? Is peer review a suitable means to establish performance standards for government action? Do the political and administrative tools for the implementation of these initiatives exist in Africa? What are the wishes of the most important African countries, and how should the European Union and the Netherlands respond?

9. De toekomst voor de traditionele ontwapeningsfora

De Ontwapeningsconferentie te Geneve gaat nu haar zevende jaar in zonder dat er sprake is van concrete onderhandelingen over nieuwe ontwapeningsverdragen. Tegelijkertijd lijkt er binnen de reeds bestaande wapenbeheersings- en ontwapeningsregimes sprake te zijn van erosie van de verworvenheden uit het verleden. Hoe kunnen de bestaande wapenbeheersings- en ontwapeningsregimes weer hun relevantie terugkrijgen, bijvoorbeeld door een effectieve bijdrage te leveren aan non-proliferatie? Zijn er op deelterreinen monitoringmechanismen ontwikkeld die een bredere toepassing verdienen? Hoe kan de universaliteit van met name het NPV worden bevorderd? Op welke manier kan de effectiviteit worden bevorderd van de bestaande wapenbeheersings- en ontwapeningsregimes bij het afdwingen van de relevante verdragsbepalingen? Hoe moet de EU bewerktuigd worden, gegeven de recente besluitvorming over het EU Non-proliferatiebeleid?

Mogelijke onderwerpen voor adviesaanvragen, afhankelijk van ontwikkelingen:

Europese strafrechtelijke ruimte

Verwezen wordt naar de notitie van minister Donner en staatssecretaris Nicolaï inzake het nastreven van een Europees strafrecht.

De 'Europese strafrechtelijke ruimte' heeft vele aspecten, die het terrein van verschillende ministeries – met name het Ministerie van Justitie - raken. Overwogen wordt om een seminar hieraan te wijden. De volgende vragen zouden ter tafel kunnen komen.

Hoe kan een strategische benadering van nieuwe normen van materieel en formeel internationaal (Europees) strafrecht worden vormgegeven? Is een pro-actieve houding mogelijk die zorgt dat Nederland aanmerkelijke invloed heeft op de uiteindelijke besluitvorming? De strategische benadering moet in concreto betrekking hebben op de vraag hoe (en onder welke condities) een Europese strafrechtelijke ruimte past in een Nederlandse visie op het Europa van de toekomst (en zijn structuur en methoden) en ook op de vraag hoe (en onder welke condities) een Europese strafrechtelijke ruimte past bij een voortgaande internationalisering van criminaliteitsbestrijding. De inzet moet worden getoetst aan internationale verplichtingen van Nederland. Uitgaande van de uitkomsten van de Europese Conventie kan gekeken worden naar randvoorwaarden, minimumvereisten, richting en prioriteiten bij het uitwerken van een Europese strafrechtelijke ruimte.

Bij een mogelijk vervolgens in te dienen aanvraag om advies zou de AIV en de WRR betrokken kunnen worden.

9. The future of the traditional disarmament forums

The Geneva Disarmament Conference is now entering its seventh year, without any evidence of concrete negotiations concerning new disarmament treaties. At the same time, an erosion of past achievements appears to be taking place within the existing arms control and disarmament regimes. How can these regimes regain their relevance, for example, by making an effective contribution to non-proliferation? Have monitoring mechanisms that merit wider application been developed in subareas? How can the universality of the Non-Proliferation Treaty in particular be increased? In what way can the effectiveness of the existing arms control and disarmament regimes in the enforcement of the relevant treaty provisions be enhanced? Given the recent decisions regarding EU non-proliferation policy, how should the European Union be equipped for this purpose?

Possible subjects for advisory reports, depending on developments:

A European criminal law area

This subject is connected to the policy memorandum of the Minister of Justice, Piet Hein Donner, and the Minister for European Affairs, Atzo Nicolai, on the development of a European corpus of criminal law.

The European criminal law area has many facets that touch on the policy areas of various ministries, in particular the Ministry of Justice. The AIV is considering the option of devoting a seminar to this issue. The following questions could be discussed:

How can a strategic approach to new forms of substantive and procedural international (i.e. European) criminal law be developed? Is it possible to adopt a proactive attitude that ensures that the Netherlands will have a significant impact on the final decision? In concrete terms, the strategic approach should relate to the question of how (and under what conditions) a European criminal law area fits into the Dutch vision of a future Europe (and its structure and working methods) and also to the question of how (and under what conditions) a European criminal law area fits into the continuing internationalisation of the fight against crime. The question of compatibility with the Netherlands' international obligations should also be examined. Based on the outcome of the European Convention, the parameters, minimum requirements, direction and priorities for developing a European criminal law area could be considered.

Wetsontwerp inzake Nationale Mensenrechteninstelling

Zoals bekend wordt gewerkt aan een wetsontwerp inzake een op te richten Nationale Mensenrechteninstelling. Het ontwerp zal voor commentaar gaan circuleren in het maatschappelijke verkeer. Dit onderwerp leent zich op dat moment zowel voor gevraagde advisering als voor een advies op eigen initiatief.

Lopende werkzaamheden

In 2004 zal de AIV zijn werkzaamheden voortzetten om te komen tot een advies over de volgende onderwerpen:

1. Europees asiel- en migratiebeleid

Dit advies wordt opgesteld in samenwerking met de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ). Het betreft een advies uit eigen beweging.

2. Raad van Europa

3. Falende staten

4. Toegang van diensten uit ontwikkelingslanden tot de Europese markt

5. Pre-emptive action

6. Het VN-Mensenrechtensysteem

De AIV zou in het voorjaar van 2004 een Interne themadag met alle permanente commissies willen wijden aan het thema **Internationale aspecten van het Nederlandse drugsbeleid**: internationale scenario's bij drie mogelijke nationale beleidsvarianten van de strafrechtelijke aanpak van (bepaalde categorieën) drugs (legalisering, voortgezet beleid en strengere aanpak). Een verkenning van de diverse aspecten van dit thema zou mede ten dienste kunnen staan van advisering.

If a request for advice is subsequently submitted, the AIV and the Advisory Council on Government Policy (WRR) could be involved in the preparation of the report.

Bill concerning a National Human Rights Institution

A bill is currently being drafted to establish a national human rights institution. The bill will be circulated in civil society for comment. This is the stage at which it would be appropriate to request an advisory report or for the AIV to prepare a report on its own initiative.

Current activities

In 2004, the AIV will continue working on advisory reports on the following subjects:

- **European asylum and migration policy**

The AIV is drawing up this report on its own initiative, in cooperation with the Ministry of Justice's Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).

- **Council of Europe**
- **Failing states**
- **Access of services from developing countries to the European market**
- **Pre-emptive action**
- **The UN human rights system**

In the spring of 2004, the AIV plans to organise a seminar for all the permanent committees on **international aspects of Dutch drugs policy**: international scenarios relating to three national policy alternatives for the criminal law approach to certain categories of drugs (legalisation, continuation of existing policy or a tougher approach). An examination of the various aspects of this issue could also form the basis of an advisory report.

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG

TELEFOON 070.348 51 08/60 60 FAX 070.348 62 56

E-MAIL AIV@MINBUZA.NL

WWW.AIV-ADVIES.NL

ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

P.O.BOX 20061, 2500 EB THE HAGUE, THE NETHERLANDS

TELEPHONE +31(0)70 348 51 08/60 60 FAX +31(0)70 348 62 56

E-MAIL AIV@MINBUZA.NL

WWW.AIV-ADVICE.NL