

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Drs. D.J. van den Berg (<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>) Drs. E. Kwast (<i>Ministerie van Defensie</i>)
Secretaris	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	
I	Inleiding	6
II	Korte schets van de ontwikkelingen	7
IIa	Context	7
IIb	Ontwikkelingen	7
III	Concrete vragen van beleid	13
	Inleiding	13
IIIa	Landen- en themaresoluties	13
	<i>Voorzittersverklaringen</i>	<i>14</i>
	<i>'Inpassing' in thematische resoluties en interventies</i>	<i>16</i>
	<i>De 'kritische dialoog'</i>	<i>16</i>
IIIb	Economische, sociale en culturele rechten	18
IIIc	De rol van NGOs	21
IV	Verhouding Commissie - Sub-Commissie	23
	<i>Mandaat en context</i>	<i>23</i>
	<i>Voorstellen rapport Selebi</i>	<i>24</i>
V	Samenvatting en aanbevelingen	27
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Recommendation 12 of the report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights submitted pursuant to Commission decision 1998/112; Rationalization of the work of the Commission	
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 29 oktober 1998 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd te adviseren over het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

Het advies hierover is voorbereid in de Commissie Mensenrechten (CMR) van de AIV. Deze Commissie bestond op 1 september 1999 uit de volgende personen: prof. dr. P.R. Baehr*, mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-voorzitter), prof. mr. Th.C. van Boven*, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman*, drs. T. Etty*, prof. mr. C. Flinterman* (voorzitter), prof. dr. W.J.M. van Genugten*, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You, mej. mr. C. Hak*, mw. mr. M. Koers-van der Linden en mr. F. Kuitenbrouwer. De leden van wie de namen met een asterisk (*) zijn gemarkeerd, hebben deelgenomen aan een subcommissie die het concept-advies heeft voorbereid.

Deze subcommissie stond oorspronkelijk onder voorzitterschap van drs. G. Ringnalda. Op 24 februari 1999 werd Geb Ringnalda, tijdens een vergadering van de subcommissie, onwel en overleed na aankomst in het ziekenhuis. Zijn betrokkenheid bij en kennis van het functioneren van Verenigde Naties in het algemeen en de rol van de Verenigde Naties in het bescherming en bevordering van de rechten van de mens in het bijzonder, maakten hem tot een ideale voorzitter. De totstandkoming van het advies is in zijn geest verder vormgegeven onder voorzitterschap van prof. mr. C. Flinterman.

Aan de voorbereiding van het advies is bovendien bijgedragen door prof. dr. N.J. Schrijver van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS). De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door (ambtelijk) adviseur mw. mr. dr. B.G. Tahzib-Lie (DMD/RM). Het secretariaat van de CMR is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaire mw. M. van Dok.

Het voorliggende advies heeft de AIV vastgesteld op 10 september 1999.

I Inleiding

Op 29 oktober 1998 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (hierna: AIV) te adviseren over het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

De adviesaanvraag (zie bijlage I voor tekst), opgesteld naar aanleiding van een verzoek van het Tweede-Kamerlid Koenders, betreft vooral het vraagstuk van mogelijke verbeteringen van de werkwijze en het functioneren van de Commissie voor de Rechten van de Mens (de Commissie) van de Verenigde Naties in haar agendavorming en in de door haar gehanteerde instrumenten.

Bij de beantwoording van de adviesaanvraag is in de eerste plaats aandacht geschonken aan algemene aspecten van de problematiek. In hoofdstuk II wordt aandacht besteed aan enkele oorzaken van de groei van het aantal onderwerpen op de agenda van de Commissie en aan de wijze waarop zij heeft gepoogd enige rationalisatie in dat proces aan te brengen.

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt aandacht besteed aan verscheidene specifieke beleidsvragen. In hoofdstuk III wordt ingegaan op de in de adviesaanvraag opgeworpen vraag of landen- en thema-resoluties nog wel passende instrumenten zijn om daadwerkelijke naleving van de rechten van de mens te bevorderen. De AIV gaat daarbij tevens in op de vraag of effectievere middelen denkbaar zijn om druk uit te kunnen oefenen op notoire schenders. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan het middel van de zogeheten 'kritische dialoog' en een mogelijke rol van andere VN-instellingen op het terrein van de rechten van de mens. Voorts wordt in dit hoofdstuk de vraag behandeld in hoeverre het implementatiedebat met betrekking tot economische, sociale en culturele mensenrechten niet voornamelijk zou moeten worden gevoerd in gespecialiseerde organisaties en financiële instellingen, zoals UNESCO, FAO, ILO, WHO, IMF en Wereldbank. Vervolgens zal de rol van de Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs) worden besproken. De AIV is verzocht zich uit te spreken over de rol en het functioneren van deze groeiende groep actoren binnen de Commissie.

Tenslotte wordt in hoofdstuk IV ingegaan op de verhouding tussen de Commissie en de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden (Subcommissie).¹ In het gesprek dat de minister van Buitenlandse Zaken in februari 1999 met de CMR heeft gevoerd is expliciet verzocht om een schriftelijke bijdrage op dit punt. De AIV zal nader ingaan op aanbeveling 12 van het in december 1998 verschenen VN-rapport over het functioneren van de Commissie, dat is opgesteld onder voorzitterschap van de Zuid-Afrikaan Selebi.² Deze aanbeveling gaat specifiek in op de verhouding tussen beide instellingen.

In hoofdstuk V wordt een samenvatting van de aanbevelingen gegeven.

1 Zie ook: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), 'De rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden', advies nummer 20, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1996.

2 Zie: Report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights, submitted pursuant to Commission decision 1998/12 (UN Doc. E/CN.4/1999/104).

II Korte schets van de ontwikkelingen

IIa Context

In 1946 nam de Verenigde Naties (VN) het besluit tot instelling van de Commissie. In de loop van haar meer dan 50-jarig bestaan is de Commissie qua taakstelling, samenstelling en plaats in het stelsel der VN aanzienlijk veranderd.³ Terwijl in de eerste fase van haar bestaan de taakstelling van de Commissie was toegespitst op internationale normstelling, uitmondend in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de twee grote internationale verdragen ('de International Bill of Human Rights'), is de Commissie gaandeweg uitgegroeid tot wat zij nu is: het belangrijkste politieke en diplomatieke beleidsorgaan van de VN op het gebied van de rechten van de mens.

Hoewel was besloten dat de Commissie uit regeringsvertegenwoordigers zou bestaan en niet uit personen in hun individuele en onafhankelijke hoedanigheid, werd de Commissie in vroegere jaren gekenmerkt door persoonlijkheden, zoals Eleanor Roosevelt en René Cassin, die op grond van hun gezag en deskundigheid een eigen stempel drukten op de activiteiten. Naarmate de Commissie zich steeds meer ging inlaten met schendingen van de rechten van de mens in tal van landen, met alle politieke implicaties vandien, gingen regeringsbelangen in de Commissie een steeds grotere rol gingen spelen. Ook het feit dat de rechten van de mens in de loop der jaren en vooral heden ten dage een hoge plaats hebben gekregen op de internationale politieke agenda, heeft grote invloed gehad op karakter en samenstelling van de Commissie. De Commissie is daarom een *pur sang* politiek orgaan dat in haar koers en vooral in haar besluitvorming wordt beheerst door politici en diplomaten en waarbij regionale groepsbelangen en tegenstellingen de boventoon voeren. Bij de beoordeling van het werk van de Commissie en bij de bespreking van wenselijke veranderingen en ontwikkelingen dient hiermee rekening te worden gehouden.

Uit het voorafgaande vloeit verder voort dat de plaats die in het Handvest van de VN aan de Commissie is toegekend, namelijk die van een functionele commissie van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC, art. 68), niet meer beantwoordt aan de realiteit. Formeel kan de Commissie nog steeds in deze termen worden aangeduid, maar in werkelijkheid is zij, zoals gezegd, uitgegroeid tot het belangrijkste politieke en beleidsorgaan van de VN op het gebied van de rechten van de mens.

IIb Ontwikkelingen

Als vermeld hebben de eerste jaren na 1946 vooral in het teken gestaan van het toestandbrengen van de 'International Bill of Human Rights'. Binnen twee jaar werd overeenstemming bereikt over de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De operationalisering van de Universele Verklaring en het daarin neergelegde 'gemeen-

3 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het functioneren van de Commissie in de periode 1946-1986: Howard Tolley, Jr.: 'The U.N. Commission on Human Rights', Westview Special Studies in International Relations, Westview Press/Boulder and London, 1987. Zie ook: Philip Alston, 'The Commission on Human Rights' in Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford: Clarendon Press, 1992, pp. 126-210.

schappelijk ...te bereiken ideaal⁴ ... deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen...' hebben vervolgens geleid tot het aannemen van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo-verdrag) en het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ESC-verdrag). De Commissie sloot haar werkzaamheden ter voorbereiding van deze verdragen af in 1954, maar het duurde tot 1966 voordat in de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) overeenstemming kon worden bereikt over de definitieve, en op onderdelen enigszins gewijzigde, teksten.

Tussen 1954 en 1966 stond het werkprogramma van de Commissie meer in het teken van bevordering dan van bescherming van de rechten van de mens. In die periode werd, op basis van het, oorspronkelijk Amerikaanse, 'Actie Plan voor educatie en overtuiging' aandacht besteed aan een drietal hoofdonderwerpen. Deze waren: adviserende diensten (seminars, uitwisseling deskundigen etc.), wereldomvattende studies over specifieke rechten of groepen rechten (bv. rechten van gevangenen) en jaarlijkse landenrapportages over 'general developments, progress achieved, and measures taken to safeguard human liberty'.⁵

Zowel de groeiende betrokkenheid bij de ontwikkeling van het mensenrechtenstelsel door de onafhankelijk geworden landen in Afrika als de toegenomen Oost-West tegenstelling leidden gaandeweg tot een andere opstelling van de Commissie.⁶ In de eerste twintig jaar van het bestaan van de Commissie werd, naast bovenvermelde activiteiten, aandacht besteed aan onderwerpen als dekolonisatie en racisme. Het was evenwel niet gebruikelijk specifieke landsituaties aan de orde te stellen. Nadien verschoof de focus van normstelling naar een versterking van het toezicht en de behandeling van informatie en klachten over schendingen.

De VN heeft daarbij twee sporen gevolgd. Enerzijds is gekozen voor het tot stand brengen van een reeks van verdragen met elk een eigen toezichtstelsel, anderzijds heeft de Commissie zelf op basis van het VN-Handvest in de loop der jaren een groot aantal 'Charter-based' mechanismen in het leven geroepen. Deze wijziging in focus vond vooral haar vertrekpunt in de mandaatswijziging van 1966⁷ en het aannemen van Resolutie 8 (XXIII) van 1967, waarbij het onderwerp 'schendingen van de rechten van de mens waar ook ter wereld' aan de agenda van de Commissie werd toegevoegd. Later dat jaar maakte de ECOSOC het voor de Commissie en de Sub-Commissie mogelijk zich in een openbare zitting te buigen over situaties van ernstige mensenrechten-

4 Er bestaat enige onduidelijkheid of de gegeven vertaling juist is. Sommigen geven er de voorkeur aan om in plaats van '*gemeenschappelijk ...te bereiken ideaal...*' de tekst '*...te bereiken *gemeenschappelijk* ideaal...*' te lezen.

5 Zo werd in 1961 een ad hoc groep gekozen uit de Commissie om de tot dan toe ingediende 59 landenrapportages nader te bezien. Na 1962 werd daarbij ook NGO-informatie in de beschouwing betrokken.

6 Het lidmaatschap van de Commissie is stapsgewijs uitgebreid. Het aantal leden nam toe van 18 in 1946, 21 in 1962, 32 in 1967, 43 in 1980 tot 53 in 1992. Met name de uitbreidingen van na 1962 hebben de 'machtsbalans' binnen de Commissie gewijzigd in de zin dat de oorspronkelijke dominantie van de westerse landen is verminderd.

7 Zie ECOSOC-resolutie 1164 (XLI), 1966 en AVVN-resolutie 2144 (XXI), 1966.

schendingen (ECOSOC-resolutie 1235 (XLII)).⁸ De op grond van dit mandaat in de loop der jaren ingestelde werkgroepen en rapporteurs richtten zich of op de mensenrechtensituatie in een specifiek land of, sinds het begin van de jaren tachtig, op bepaalde praktijken die in vele landen voorkomen en als ernstige inbreuken op de rechten van de mens werden aangemerkt. Door deze besluitvorming werd een belangrijk, vitaal en dynamisch onderdeel toegevoegd aan het stelsel van de mondiale bescherming van de rechten van de mens.⁹ Deze wezenlijke uitbreiding van het mandaat heeft ertoe geleid dat staten die de eerste geadresseerden zijn van de rechten van de mens, kunnen worden aangesproken en elkaar aanspreken op naleving van de rechten van de mens.

In 1970 werd resolutie 1235 (de 'publieke procedure') aangevuld met een vertrouwelijke procedure op grond van ECOSOC-resolutie 1503 (XLVIII). In de laatste resolutie werd de Sub-Commissie gevraagd een selectie te maken van die klachten, die leken te wijzen op een systematisch patroon van grove schendingen van de rechten van de mens en aldus aangeduide situaties onder de aandacht te brengen van de Commissie. Naast de uitbreiding van deze 'beschermingsactiviteiten' werd in die jaren tevens verder gewerkt aan nieuwe normstelling en mensenrechtenbevordering. Het Verdrag inzake de Uitbanning en Bestrafing van het Misdrijf Apartheid (1973)¹⁰, de discussies over het belang van economische, sociale en culturele rechten in het algemeen (en het recht op ontwikkeling in het bijzonder) en het uitroepen van een decennium tegen racisme zijn daarvan slechts enkele voorbeelden.

In de periode tussen 1980 en 1990 bleek het mogelijk overeenstemming te bereiken over nieuwe mechanismen¹¹ en normstelling¹² en werd besloten tot een substantiële uitbreiding van het Programma van adviserende diensten. Daarnaast nam de Commissie besluiten over het organiseren van seminars over een breed scala van onderwerpen en over een uitgebreid programma van bewustwording en educatie. Deze periode

8 In ECOSOC-resolutie 1235 (XLII) werd de Sub-Commissie verzocht de Commissie assistentie te verlenen. Meer concreet werd de Sub-Commissie verzocht rapporten voor te bereiden waarvan de Commissie gebruik zou kunnen maken bij de behandeling van schendingen (resolutie 8 (XXIII), paragraaf 2) en werd verzocht situaties, waarbij sprake was van een systematisch patroon van grove schendingen, onder de aandacht van de Commissie te brengen (resolutie 8 (XXIII), paragraaf 6).

9 Zie onder meer: ACM, 'De rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden', advies nummer 20 en 'VN Toezicht op Mensenrechten', advies nummer 22, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1996.

10 Ook in andere fora werd aandacht besteed aan normstelling. Een voorbeeld daarvan is het Verdrag inzake het uitbannen van discriminatie jegens vrouwen (CEDAW, 1979).

11 De instelling van de werkgroep inzake gedwongen of onvrijwillige verdwijningen (1980), de bijzondere thematische rapporteur inzake standrechtelijke en willekeurige executies (1982) en de bijzondere thematische rapporteur inzake foltering (1985) zijn hiervan enkele voorbeelden.

12 Er werd overeenstemming bereikt over twee verdragen (foltering en de rechten van het kind) en een aantal verklaringen (religieuze intolerantie, recht op ontwikkeling). Verder werd gewerkt aan/studie verricht naar aanvullende normstelling op andere terreinen, zoals inheemse volken, minderheden, mensenrechtenverdedigers, rechten van gevangenen en het recht een land te verlaten.

werd gekenmerkt door een meer dan proportionele uitbreiding van het aantal onderwerpen dat onder de verschillende agendapunten werd behandeld alsmede een uitbreiding van het aantal aanvaarde resoluties.¹³

Bovenstaande ontwikkelingen weerspiegelen de groeiende belangstelling en zorg voor tal van problemen, situaties in landen en groepen mensen. Dat blijkt ook uit het aantal geregistreerde deelnemers aan de vergaderingen van de Commissie. Dit aantal blijft jaarlijks groeien door de toename van het aantal lidstaten van de VN, de spectaculaire toename van het aantal NGOs op het terrein van de rechten van de mens en de toegenomen interesse voor de werkzaamheden van de Commissie van de zijde van regionale en gespecialiseerde organisaties.¹⁴ De directe gevolgen voor het functioneren van de Commissie zijn onder meer de overvolle sprekerslijsten, lange vergaderdagen, problemen met documentatievoorziening en vertaalcapaciteit en gebrek aan vergaderruimte.

De Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM) kreeg een speciale rol in de coördinatie van de VN-activiteiten op het terrein van de rechten van de mens. Deze functie werd in 1993 ingesteld en leidde ertoe dat het serviceverlenende apparaat van de Commissie na 1997 werd hernoemd in Bureau van de HCRM. Om tegemoet te komen aan de kritiek op de ondersteuning zijn, zeker de laatste jaren, inspanningen verricht om te komen tot verbetering van de relatie tussen het Bureau van de HCRM en de Commissie. Daarbij kan onder meer worden gewezen op de verbeterde samenwerking tussen de Secretaris-Generaal van de VN, de HCRM en de rapporteurs en voorzitters van werkgroepen die belast zijn met de uitvoering van procedures; deze samenwerking is erop gericht de effectiviteit van de activiteiten van de Commissie te verhogen. Ook is overgegaan tot een grondige reorganisatie van het Bureau van de HCRM, is een aantal voorzieningen op personeelsgebied verbeterd en is aandacht geschonken aan een verbetering van de materiële en logistieke ondersteuning van de Commissie. Een belangrijke belemmerende factor, naast de bestaande politieke en organisatorische belemmeringen, blijft evenwel de budgettaire situatie. Omdat het reguliere door de AVVN vastgestelde budget van het Bureau van de HCRM ernstig te kort schiet, zal het uitermate lastig blijven om de sterk toegenomen werkzaamheden op het terrein van de rechten van de mens op een effectieve wijze uit te voeren.

De Commissie zelf heeft door de jaren heen in de institutionele sfeer pogingen ondernomen om te komen tot een rationalisatie van de agenda en de werkwijze. In 1989 werd de wens van de Niet Gebonden Landen (NGL) om te komen tot uitbreiding van het ledenaantal ('enlargement'), door de Westerse landen aangegrepen om voorstellen te doen voor grondige verbeteringen in de werkwijze ('enhancement'). De NGL reageerden daarop met een uitgebreid pakket van tegenvoorstellen. De Commissie kwam niet tot besluitvorming en schoof de kwestie door naar de ECOSOC. Dat orgaan besloot vervolgens zowel over te gaan tot uitbreiding van het ledental als in te stemmen met veel

13 In 1978 werden 26 resoluties aanvaard. In 1988 waren dat er, bij een vrijwel identieke agenda, 78. Het aantal liep tot 1994 op tot 97. Mede als gevolg van de pogingen te komen tot een rationalisering van de agenda is het aantal in 1999 weer afgenomen tot 82.

14 In 1993 woonden 1603 deelnemers de zitting bij. In 1998 waren dat er 3080 en in 1999 namen 3240 deelnemers deel aan de 55e zitting (zie VN Documenten E/CN.4/1994/Wg.12/2, E/CN.4/1999/109 en brief van 29 April 1999 van de directeur van de Information Service aan de voorzitter van de Commissie).

voorstellen van Westerse zijde. De uiteindelijke resultaten van deze hervorming bleven echter zeer beperkt. In 1994 werd, onder Nederlands voorzitterschap, opnieuw een poging gedaan te komen tot een substantiële hervorming van de agenda. De belangrijkste voorstellen betroffen het samenvoegen en reduceren van het aantal agendapunten alsmede het verwijderen van de kwestie Zuid-Afrika van de agenda in het licht van de vooruitgang in dat land. De wijzigingsvoorstellen werden, op het voorstel om het aparte en tijdrovende agendapunt Zuid-Afrika te schrappen na, uiteindelijk door een kleine groep landen geblokkeerd.¹⁵ Desondanks leidden de discussies over dit onderwerp tot een groeiend besef bij lidstaten dat werkelijke veranderingen noodzakelijk waren. In de jaren na 1994 heeft dat onder meer geleid tot wijzigingen in de vorm en inhoud van resoluties (korter/krachtiger en minder) en is gezocht naar wegen om in resoluties, naast teksten van een veroordelend karakter, ook teksten op te nemen met concrete voorstellen om te komen tot een verbetering van de mensenrechtensituatie in het betreffende land.

In 1998 is, onder leiding van de Zuidafrikaanse voorzitter Selebi, een verdere aanzet tot agendahervorming en verbetering van werkmethoden gegeven. Deze aanzet leidde later dat jaar tot een omvangrijk rapport met een breed scala van voorstellen, die onderwerp van uitgebreide discussie zijn geworden tussen de diverse regionale groepen binnen de Commissie. De voorstellen betreffen onder meer de verbetering en versterking van het samenstel van landen- en thematische rapporteurs, een herziening van de 1503-procedure, een verbeterde werkwijze van de Sub-Commissie en de werkwijze van de werkgroepen van de Commissie, die zich bezighouden met normstelling. De besprekingen over het rapport tijdens de 55e zitting van de Commissie in 1999 verliepen zeer moeizaam. Een aanzienlijk gedeelte van de vergadertijd over dit onderwerp werd besteed aan procedurele debatten. Een groep van tien tot vijftien landen (de 'Like Minded Group'¹⁶) koos een 'harde' lijn en trachtte inhoudelijke discussies te voorkomen of te bemoeilijken. Uiteindelijk werd tijdens de zitting alleen op een paar ondergeschikte punten concreet resultaat geboekt.

Het belangrijkste besluit van de Commissie tijdens de 55e zitting was de instelling van een intersessionele, 'open-ended' werkgroep die opdracht kreeg nadere voorstellen uit te werken en oplossingen te vinden voor die punten waarover geen overeenstemming te bereiken viel. Deze werkgroep zal in totaal 15 vergaderdagen tot haar beschikking hebben en rapporteren aan de 56e zitting van de Commissie (2000). De Commissie besloot voorts de benoemingsperiode van Speciale Rapporteurs tot een maximum van zes jaar te beperken en slechts bij hoge uitzondering dezelfde persoon te benoemen tot Rapporteur met een ander mandaat. Ook besloot de Commissie dat relevante documentatie en rapporten in een zo vroeg mogelijk stadium beschikbaar dienen te zijn; daarnaast besloot de Commissie de naam van de Sub-Commissie te wijzigen in 'Sub-Commissie voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens'. Voor het overige heeft de Commissie aan de ECOSOC, de Sub-Commissie en de voorzitters van werkgroepen die zich met normstelling bezighouden, gevraagd zich te buigen

15 Tot deze groep behoorden, om uiteenlopende redenen, onder meer Cuba, Iran, Israël en de Verenigde Staten.

16 Tot deze groep behoren onder meer Algerije, China, Cuba, Egypte, India, Iran, Maleisië, Myanmar, Pakistan en Sudan.

over de voor hen relevante onderdelen van de voorstellen uit het rapport Selebi, teneinde te helpen oplossingen en verbeteringen in de werkwijze te bereiken.

Gezien het grote belang van een effectief en efficiënt functionerende Commissie, acht de AIV de uitkomsten van de discussies tijdens de 55e zitting van de Commissie teleurstellend. De AIV beveelt de regering niettemin aan een actieve rol te blijven spelen in de door de Commissie ingestelde werkgroep en te streven naar een zo groot mogelijke overeenstemming over verbeteringen. Waar relevant voor de in de adviesaanvraag gestelde vragen gaat de AIV in hoofdstuk III van dit advies nader in op de in het Selebi-rapport gedane aanbevelingen en op uitkomsten van de discussie tijdens de laatste zitting van de Commissie. In hoofdstuk IV gaat de AIV, als vermeld, meer specifiek in op voorstellen inzake de Sub-Commissie.

III Concrete vragen van beleid

Inleiding

In hoofdstuk II werd aangegeven dat de Commissie is uitgegroeid tot het belangrijkste politieke en beleidsorgaan van de VN op het gebied van de rechten van de mens. Dat maakt het in de praktijk moeilijk om veranderingen c.q. verbeteringen in de werkwijze van de Commissie door te voeren. De AIV is zich van dit 'haalbaarheidsprobleem' op de korte termijn bewust, maar heeft ervoor gekozen in dit advies ook te bezien of bepaalde aanpassingen van de werkwijze op wat langere termijn gewenst zijn om een beter functioneren van de Commissie mogelijk te maken. De in de adviesaanvraag naar voren gebrachte concrete onderwerpen als de functie van resoluties, de discussie over de implementatie van ESC-rechten en de rol van NGOs kunnen niet los worden gezien van de historische ontwikkelingen die in hoofdstuk II zijn beschreven en van de instrumenten ('de gereedschapskist') die de Commissie heeft gecreëerd met het oog op een goede uitvoering van haar mandaat; daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan de Sub-Commissie.

Voor de volledigheid dient erop te worden gewezen dat het functioneren van de Commissie ook niet los kan worden gezien van het functioneren van het gehele VN-mensenrechtenprogramma. In dat verband dient onder meer te worden gewezen op activiteiten van de ECOSOC, de Derde Commissie van de AVVN, de Veiligheidsraad, de organen bij de andere mensenrechtenverdragen, maar ook op die van de lokale VN-kantoren ('field-offices') die onder de verantwoordelijkheid van de HCRM vallen, van het Bureau van de HCRM zelf, van Speciale Rapporteurs en van gespecialiseerde organisaties. Omdat de adviesaanvraag zich concentreert op het functioneren van de Commissie zelf, zal de AIV zich in dit advies vooral daarop richten en alleen daar waar andere organen naar zijn mening een directe bijdrage kunnen leveren aan een beter functioneren van de Commissie, ingaan op die organen. Eén en ander laat overigens onverlet dat het overweging verdient het functioneren van het mensenrechtenprogramma van de VN in de nabije toekomst in zijn volle breedte aan een nadere analyse te onderwerpen.

IIIa Landen- en themaresoluties

Het aannemen van resolutie 1235 (1967) heeft geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het aantal resoluties dat betrekking heeft op concrete landen-situaties. Eerst stonden alleen Zuid-Afrika en de door Israël bezette gebieden ter discussie. Het aantal landen-resoluties is inmiddels zo toegenomen dat sprake is van toenemende scepsis over het nut van dergelijke resoluties; deze scepsis wordt onder meer ingegeven door het feit dat voor sommige landen waar de rechten van de mens ernstig worden geschonden, om verschillende politieke redenen nooit resoluties worden aangenomen. Daarnaast geldt dat vele resoluties jaar na jaar vrijwel in dezelfde bewoordingen worden gesteld. De in de adviesaanvraag gestelde vraag of landen- en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium zijn om werkelijke naleving van mensenrechten te bevorderen, dient dan ook in dit licht te worden bezien.

In algemene zin kan worden vastgesteld dat het instrument van landen-resoluties serieus wordt genomen. Het is opvallend dat landen zich vaak fel verzetten tegen het (dreigen met) het indienen van een resolutie. Veel NGOs beschouwen landen-resoluties

als hét instrument in hun strijd tegen mensenrechtenschendingen en stemmen hun lobbyactiviteiten daar sterk op af. In de praktijk kan worden geconstateerd dat het overleg over en het indienen van dergelijke resoluties, zowel in de Commissie als in de Derde Commissie van de AVVN, op groeiende weerstand stuiten. Dat kan zijn omdat oprechte zorg bestaat over de vraag of via een dergelijke resolutie wel de juiste aanpak wordt gekozen, maar de weerstand kan ook voortkomen uit de zorg die vele landen hebben om de volgende keer zelf doelwit te zullen zijn van een dergelijke resolutie.

Op het gevaar van selectiviteit bij het reageren op mensenrechtenschendingen is al gewezen. Een ander probleem doet zich voor indien landen jaar na jaar in vrijwel identiek geformuleerde resoluties worden veroordeeld. De Commissie kan in zo'n situatie gemakkelijk in een trend belanden waarin de discussie niet langer wordt gevoerd over de feitelijke mensenrechtensituatie, maar verzandt in een steekspel over de tekst van ontwerp-resoluties. Dergelijke resoluties hebben, zeker indien weinig aandacht bestaat voor de follow-up van eerder aangenomen resoluties, op den duur nauwelijks meer effect.

Tevens kan worden geconstateerd dat Europese landen, die traditioneel het merendeel van deze resoluties indienden, steeds minder bereid zijn het voortouw te nemen bij het onderhandelen over en indienen van dergelijke resoluties. Een belangrijke reden daarvoor lijkt te liggen in de toegenomen samenwerking en afstemming binnen de kaders van de Europese Unie. Het streven naar gezamenlijke EU-standpunten verloopt vaak via moeizame en tijdrovende consultatieprocedures, zeker indien de EU-partners verschillen over de wenselijkheid van het indienen van een resolutie. Toch zullen er zich, naar de mening van de AIV, situaties blijven voordoen waarin een stevige benadering door middel van een landen-resolutie wenselijk of zelfs noodzakelijk is. Situaties als in Myanmar of Irak, waar sprake is van voortdurende ernstige mensenrechtenschendingen, zullen bij ongewijzigd mensenrechtenbeleid in die landen, een resolutie blijven vergen, zelfs indien van dergelijke resoluties niet een onmiddellijk positief effect op de mensenrechtensituatie mag/kan worden verwacht. Daarbij is het steeds van belang dat in gelijke gevallen voor landen gelijke maatstaven worden gehanteerd. In het licht van de in de verdragen van Maastricht en Amsterdam neergelegde verplichtingen dient Nederland in het kader van de GBVB te streven naar overeenstemming over een gezamenlijke EU-benadering. Indien een dergelijke gezamenlijke benadering niet mogelijk blijkt te zijn, dient Nederland er in situaties van grove schendingen van de rechten van de mens niet voor terug te schrikken alleen of met gelijkgezinde landen over te gaan tot indiening van een dergelijke resolutie.

Bovengenoemde redenen hebben er de laatste jaren toe geleid dat een ontwikkeling op gang is gekomen, waarbij wordt onderhandeld met landen die dreigen te worden veroordeeld en waarbij in toenemende mate wordt gezocht naar depolitiserende alternatieven die als minder bedreigend worden ervaren. In dit kader kan onder meer worden gewezen op het toenemend gebruik van voorzittersverklaringen, het inpassen van (landen) situaties in thematische resoluties of in interventies en het meer in algemene zin, binnen en buiten het kader van de Commissie, voeren van een 'kritische dialoog'. Aan deze alternatieven zijn echter zowel voor- als nadelen verbonden, waarop hieronder in het kort zal worden ingegaan.

Voorzittersverklaringen

Het streven naar het bereiken van overeenstemming over een voorzittersverklaring is een recent verschijnsel. Vooral na 1995 (Sri Lanka en Oost-Timor) is in toenemende mate gebruik gemaakt van dit middel. Afhankelijk van de door het land ingenomen

houding wordt gekozen voor deze vorm, eventueel in combinatie met de hierna te bespreken 'kritische dialoog'. Belangrijke overwegingen hierbij zijn of een land verwacht op deze wijze een veroordeling te voorkomen en werkelijk bereid is om mee te werken aan verbeteringen; een dergelijke bereidheid is cruciaal. Ook voor landen die in een fase van overgang van een autoritair naar een democratisch regime verkeren, kan een voorzittersverklaring in plaats van een landen-resolutie gerechtvaardigd zijn teneinde te bezien of de nieuwe machthebbers bereid zijn zich serieus in te zetten voor een goed mensenrechtenbeleid.

Het overleg met het betrokken land over de concept-tekst van een voorzittersverklaring kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit daarvan. Sommige verklaringen zijn vaag en bevatten vrijwel geen concrete toezeggingen, terwijl andere verklaringen zeer uitgebreid zijn en duidelijke toezeggingen bevatten (zie bijvoorbeeld de Colombia-verklaring van 1998).¹⁷

De meningen over het gebruik van voorzittersverklaringen lopen sterk uiteen. Regeringen van landen waarin zich ernstige mensenrechtenschendingen voordoen, geven verre de voorkeur aan deze vorm van 'veroordeling' boven het als confronterend ervaren middel van een landenresolutie. In kringen van NGOs wordt een voorzittersverklaring daarentegen ervaren als een slap aftreksel van een landenresolutie en staat men kritisch tegenover het toegenomen gebruik van dit middel.

Om het karakter van voorzittersverklaringen te versterken zou in de toekomst een aantal eenvoudig te realiseren maatregelen kunnen worden genomen. Voorzittersverklaringen zitten nu 'verstopt' in het officiële verslag van de zitting van de Commissie. De reden daarvan is dat de Commissie geen formeel standpunt inneemt over een voorzittersverklaring; de verklaring wordt daarom niet opgenomen in de lijst van resoluties en beslissingen van de Commissie. Het verdient dan ook aanbeveling dat de Commissie, na voorlezing van de verklaring door de voorzitter, door middel van een besluit formeel kennis neemt van de verklaring ('takes note'). Een dergelijk voorstel zou geen grote problemen behoeven op te leveren, omdat over de tekst als zodanig geen verschillen van mening bestaan. Het besluit met als annex de voorzittersverklaring kan dan in de lijst van resoluties en besluiten in het officiële verslag van de Commissie worden opgenomen. Dat vergemakkelijkt tevens de publieke controle op de follow-up van de in de verklaring opgenomen programmatische punten.

Verder moet worden gestreefd naar het opnemen van een operationeel kader in voorzittersverklaringen dat is gericht op een actieve dialoog tussen het betreffende land en de Commissie. Voorbeelden van een dergelijke operationalisering zijn het uitnodigen en toelaten van Bijzondere Rapporteurs, die namens de Commissie de dialoog verder vorm en inhoud kunnen geven. Op een dergelijke wijze kan een voorzittersverklaring in situaties waarin de regering van het desbetreffende land zich duidelijk bereid toont tot loyale medewerking met de VN, een effectief instrument zijn. Wel dient te worden voorkomen dat een 'cultuur van voorzittersverklaringen' ontstaat; vervanging van resoluties door verklaringen lost niet veel op en verschuift het probleem alleen maar. Daarom dient duidelijk te zijn, ook voor het land in kwestie, dat ingeval de voorzittersverklaring geen effect sorteert, omdat de toezeggingen niet worden nagekomen, het indienen van een landenresolutie ernstig zal worden overwogen.

¹⁷ Zie VN Doc. E/1998/23, pg. 293 - 298.

'Inpassing' in thematische resoluties en interventies

Het 'inpassen' van (landen)situaties in thematische resoluties komt de laatste jaren steeds vaker voor. In veel gevallen is er geen bezwaar tegen om deze praktijk te gebruiken. Een thematische benadering is vaak een verkapte landenbenadering en kan in die zin ook het gewenste veroordelende effect bereiken.¹⁸ Een belangrijke voorwaarde bij het hanteren van dit middel is evenwel dat het niet mag leiden tot een situatie waarin landen niet meer duidelijk en expliciet worden aangesproken op schendingen, met alle nadelen daarvan voor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen in concrete situaties. Een ander nadeel is dat thematische rapporten vaak pas in een laat stadium gereed komen en vervolgens, door de grote hoeveelheid andere documentatie, onvoldoende serieuze aandacht krijgen in de Commissie.

Ook het opnemen van specifieke mensenrechtensituaties in interventies zoals die van het EU-voorzitterschap kent nadelen. De vermelding van specifieke landen geeft weliswaar aan dat het land (of de groep van landen) die de speech uitspreekt, kennis heeft genomen van de mensenrechtensituatie, maar voor het overige is het noemen van schendende landen nogal 'vluchtig'. Het publiekelijk, in de vorm van een resolutie, aan de kaak stellen door de Commissie van de mensenrechtensituatie in een bepaald land zal vanzelfsprekend veel meer effect sorteren dan de enkele vermelding van een land in interventies van de aan de Commissie deelnemende staten (of NGOs). In de visie van de AIV dient daarom, indien de mensenrechtensituatie in een bepaald land daartoe aanleiding geeft, niet te worden volstaan met het 'inpassen' van landensituaties in thematische resoluties en met de enkele vermelding van zo'n situatie in interventies.

'De kritische dialoog'

In de adviesaanvraag is opgemerkt dat het op prijs zou worden gesteld als de AIV ook aandacht zou willen schenken aan het instrument van de 'kritische dialoog'. Hoewel dit instrument zich tot nu toe voornamelijk buiten het multilaterale kader van de VN (en dus ook van de Commissie) afspeelt kan het worden gezien als een aanvulling op het instrumentarium van de Commissie en heeft het ook invloed op de besluitvorming en de houding die staten innemen tijdens de zittingen van de Commissie.

De 'kritische dialoog' is een middel dat mogelijk uitkomst kan bieden als andere middelen politiek onhaalbaar of niet effectief blijken te zijn, zoals in de gevallen van China en Algerije. Door het doen van toezeggingen op bepaalde terreinen, bijvoorbeeld door het ondertekenen en ratificeren van bepaalde verdragen, kan een land proberen om publieke veroordeling in een resolutie van de Commissie te voorkomen. Een 'kritische dialoog' op regeringsniveau met de desbetreffende staat kan in zulke gevallen een belangrijk middel zijn om te komen tot een verbetering van de mensenrechtensituatie, maar het succes daarvan is afhankelijk van de voorwaarden waaronder deze wordt gevoerd.

De belangrijkste haken en ogen aan het gebruik van een 'kritische dialoog' zijn onder meer het ontbreken van transparantie en controleerbaarheid. Dat maakt het nog lastiger te bepalen wat de resultaten zijn van de inzet van dit middel. Regeringen zijn niet

¹⁸ Een voorbeeld hiervan is het rapport van de Speciale Rapporteur inzake Foltering inzake zijn bezoek aan Turkije met als titel 'Visit by the Special Rapporteur to Turkey', VN Doc. E/CN.4/1999/61/Add.1, pg. 27 - 32.

geneigd tot openheid over de werkelijke gang van zaken. Vaak wordt maar weinig publiek bekend gemaakt, zeker in de landen waarmee de 'dialoog' wordt gevoerd. Voor komen dient te worden dat een 'dialoog' gaat dienen als een doekje voor het bloeden en wordt gebruikt als excuus voor het afzien van concrete actie.

Waar inzet van het instrument 'kritische dialoog' wordt overwogen, is het van groot belang voor ogen te houden voor wie dit instrument wordt gebruikt en wat de inzet van de discussie is. Als gezegd speelt het voeren van een 'dialoog' zich vooral af op het niveau van staten (of groepen van staten zoals de EU).¹⁹ Het belang van coördinatie en afstemming tussen de landen die een gelijktijdige 'dialoog' voeren is daarbij evident. Daardoor wordt tevens voorkomen dat een land of een groep van landen een al te geprofileerde rol gaat spelen en dat andere, gelijkgezinde landen zich gepasseerd voelen. Ook daarom heeft een gezamenlijk optreden in de meeste gevallen de voorkeur boven opereren op eigen titel.

Eerder in deze paragraaf is al gemeld dat het voeren van een 'kritische dialoog' invloed kan hebben op de positie die staten innemen in de zittingen van de Commissie. Het is daarom van belang dat landen, die in een 'dialoog' zijn verwickeld, op goede wijze samenwerken met VN-instellingen als het Bureau van de HCRM, met de Secretaris-Generaal van de VN, met Speciale Rapporteurs, met de toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen of met de lokale VN-kantoren. Ook deze kunnen op dit terrein een belangrijke, eigen rol vervullen.

De toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen spelen een belangrijke rol, omdat deze bij uitstek de taak hebben een 'kritische dialoog' met verdragspartijen te voeren over de ingediende landenrapportages. De uitkomsten van een dergelijke dialoog en de opvolging van de aanbevelingen van de verdragscomité's dienen een belangrijke rol te spelen bij de bepaling hoe te handelen in de context van de Commissie en in de context van andere vormen van een 'dialoog'.

Voor de toekomst ziet de AIV ook voor de HCRM en de lokale VN-kantoren goede mogelijkheden om een constructieve rol te spelen in de 'dialoog' met een land; zij zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De mogelijkheden voor de HCRM liggen vooral op regeeringsniveau, die voor de lokale VN-kantoren ter plaatse. Dergelijke kantoren vallen onder de zeggenschap van de HCRM en zijn veel beter op de hoogte van specifieke ontwikkelingen in het land dan de staf in Genève of in de hoofdsteden en kunnen naast het voeren van een 'dialoog' ook een adviserende functie vervullen. Wat voor het ene land lijkt te werken, werkt niet voor het andere; de politieke, culturele en andere verschillen zijn daarvoor te groot. De AIV is zich ervan bewust dat bepaalde landen ernaar streven de lokale VN-kantoren in hun mogelijkheden te beperken²⁰; toch ziet de AIV juist op dit terrein voldoende, niet politiserende mogelijkheden voor de lokale VN-kantoren om een constructieve rol te vervullen. Dit kan zeker indien de lokale VN-kantoren ook de problematiek van ESC-rechten een duidelijk accent geven in hun werkzaamheden.

19 China is in 'dialoog' met de volgende gesprekspartners: Australië, Canada, EU en de Verenigde Staten van Amerika. De 'dialoog' met de Verenigde Staten is, vanwege de raketaanval op de Chinese ambassade in Belgrado dit voorjaar, opgeschort.

20 Het betreft met name de landen, die actief zijn in de 'Like Minded Group'. Zie hiervoor ook voetnoot 16.

De AIV constateert dat een door staten en/of de HCRM en de lokale VN-kantoren te voeren 'kritische dialoog' een belangrijk middel kan zijn. Vooral een actieve rol van de HCRM en de lokale VN-kantoren kan op de lange termijn een positieve uitwerking hebben op de mensenrechtensituatie in een land. Daarbij dient het te gaan om een 'dialoog' waarin de elementen van kritiek en advies beide aanwezig zijn. Het is van groot belang de effecten van de 'dialoog' voor de gewone burger en de slachtoffers van mensenrechtenschendingen zichtbaar te maken. De AIV beveelt echter aan dat, ingeval een 'dialoog' op termijn geen effect sorteert, het indienen van een landenresolutie in de Commissie als serieuze optie wordt gehandhaafd.

Uit het voorafgaande blijkt dat de in de adviesaanvraag geformuleerde vraag of landenresoluties en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium bieden, niet eensluidend kan worden beantwoord. Voorop staat dat de Commissie zich ook in de toekomst blijft bezighouden met concrete landensituaties. Het hanteren van het instrument landenresoluties dient dan ook zeker als optie te worden gehandhaafd. Op die wijze wordt publieke aandacht gecreëerd voor de schendingen en druk uitgeoefend op de regeringen van de landen waar deze schendingen plaatsvinden. De vraag of overgegaan dient te worden tot het indienen van een landenresolutie hangt evenwel sterk af van de vraag of andere middelen en werkwijzen effectiever lijken te zijn. Afhankelijk van de concrete situatie en de effectiviteit van het middel in die specifieke situatie kan derhalve worden geput uit de ter beschikking staande andere middelen en methoden uit de 'gereedschapskist'. Hierbij dient immer het uitgangspunt te zijn dat er sprake moet zijn van een waarneembare verbetering van de positie van de slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

IIIb Economische, sociale en culturele rechten

In de adviesaanvraag wordt gewezen op het gegeven dat op de agenda van de Commissie in toenemende mate onderwerpen worden opgevoerd die maar zijdelings te maken hebben met mensenrechten. Bovendien, zo wordt gesteld, wordt steeds vaker de uitvoering van sociaal-economisch en cultureel beleid in de Commissie aan de orde gesteld. Dit heeft tot de concrete vraag geleid of het implementatiedebat met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten niet voornamelijk dient te worden gevoerd in de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties en niet in de Commissie.²¹

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet duidelijk worden aangegeven waarover precies wordt gesproken. Naar de mening van de AIV dient het uitgangspunt te zijn dat de Commissie een grote rol heeft te spelen bij alle rechten die zijn neergelegd in de "*International Bill of Human Rights*", dus zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten. De ook door Nederland onderschreven ondeelbaarheid (en onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid) van alle rechten van de mens is een belangrijk beginsel in het internationale recht inzake de rechten van de mens.

21 Omdat in de adviesaanvraag alleen wordt ingegaan op de verhouding tussen de gespecialiseerde organisaties en de Commissie zal de AIV een ander relevant forum, het toezichthoudende Comité bij het ESC-verdrag (het ESC-comité), in deze paragraaf buiten beschouwing laten.

De Commissie heeft vooral sinds de tweede helft van de jaren tachtig in toenemende mate aandacht geschonken aan de verwezenlijking van ESC-rechten.²² Deze belangstelling resulteerde onder meer in een verzoek aan de Sub-Commissie een alomvattende studie naar knelpunten en praktische maatregelen met betrekking tot de implementatie van ESC-rechten te verrichten; daarnaast nam de Commissie een toenemend aantal resoluties inzake de problematiek van de implementatie van ESC-rechten aan. Deze resoluties benadrukken veelal aspecten van de verwezenlijking van ESC-rechten die de bijzondere aandacht van de staten verdienen, zoals de mensenrechtendimensie van verplaatsingen van bevolkingen, mensenrechten en inkomstenverdeling, de realisatie van het recht op behoorlijke huisvesting, de realisatie van het recht op ontwikkeling, mensenrechten en extreme armoede en vakverenigingsrechten.

Deze steeds verdere uitbreiding van resoluties op het terrein van ESC-rechten vormt de achtergrond van de vraag of het implementatiedebat over ESC-rechten niet vooral buiten de Commissie dient plaats te vinden. Gezien de positie van de Commissie binnen de organisatie van de VN als geheel is het duidelijk dat zij zowel het recht als de plicht heeft een rol te spelen bij die rechten die ook in gespecialiseerde organisaties aan de orde zijn.²³ Op grond van ECOSOC-besluitvorming²⁴ heeft de Commissie de taak het werk van de gespecialiseerde organisaties te coördineren. De problematiek van ESC-rechten hoort derhalve principieel tot het mandaat van de Commissie.²⁵

Naast voorgaande formele overwegingen gelden ook andere overwegingen betreffende het functioneren van de Commissie. Door een vermindering van aandacht voor de problematiek van ESC-rechten zullen de al bestaande tegenstellingen tussen de onderscheiden overleggroepen (zoals de Westerse groep en de Niet-Gebonden Landen) hooguit verder worden verscherpt. Vooral landen uit de Aziatische en de Afrikaanse regio betogen met een zekere regelmaat dat de Westerse wereld in zijn mensenrechtenbeleid weliswaar uitgaat van de ondeelbaarheid van alle rechten, maar in de praktijk een eenzijdig accent legt op de naleving van de BuPo-rechten. Door zo te werk te gaan zou, aldus diezelfde landen, een scheidslijn worden aangebracht die op gespannen voet staat met onder meer de Slotverklaring van de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen (1993).²⁶ Dergelijke bezwaren dienen, zoals ook al eerder is gesteld door de AIV, op hun waarde te worden bezien.²⁷ Bovendien zou het (grotendeels) ecarteren van het debat over implementatie van ESC-rechten niet in lijn zijn met de

22 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze problematiek: ACM, 'Economische, sociale en culturele mensenrechten', advies nummer 18, Den Haag, 1994.

23 Zie hiervoor onder meer hoofdstuk II en pg. 17, de regels 4 t/m 9.

24 ECOSOC-resolutie 5(I) van 16 februari 1946 en resolutie 9(II) van 21 juni 1946.

25 Ook de Nederlandse regering is deze mening toegedaan blijkens de op 8 april 1999 uitgesproken speech onder item 10 (ESC-rechten) van de agenda van de 55e zitting van de Commissie.

26 Zie onder meer Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/93 van 25 juni 1993, para's 4 en 5.

27 Zie AIV, 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, Den Haag, juni 1998. Op pag. 28 wordt meer specifiek ingegaan op de belangrijkste argumenten die in deze discussie een rol spelen.

oproep die de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken zelf heeft gedaan in zijn toespraak tot de zitting van de Commissie in 1998. In zijn rede riep hij de Commissie op over te gaan tot een 'werkelijk constructieve dialoog over economische, sociale en culturele rechten'.²⁸

Eén en ander wil uiteraard niet zeggen dat andere VN-organen en de gespecialiseerde organisaties, naast het ESC-comité en de Commissie, geen eigen, belangrijke rol hebben te spelen op het terrein van de implementatie van ESC-rechten. Veel organisaties hebben al een eigen uitgebreid programma op het terrein van de rechten van de mens (zie bijvoorbeeld de ILO, UNICEF en UNDP). Hoewel nog immer wrijving en tekortkomingen in de communicatie kunnen worden geconstateerd tussen de Commissie en gespecialiseerde als de ILO, UNESCO en IMF en Wereldbank, is er de laatste jaren ook sprake van een verbeterde samenwerking tussen deze organisaties en het Bureau van de HCRM. Deze praktische samenwerking, hoewel in sommige gevallen nog té incidenteel, zou door een beter gebruik van de beschikbare expertise van gespecialiseerde organisaties door de Commissie positief kunnen uitwerken voor de verbetering van de mensenrechtensituatie in de landen waar deze organisaties actief zijn. Van groot belang daarbij is dat gespecialiseerde organisaties, naast de uitvoering van hun eigen programma op het terrein van ESC-rechten, in meer algemene zin aandacht schenken aan misstanden en deze vervolgens signaleren en doorspelen naar het bureau van de HCRM en de Commissie. Met name de samenwerking met de ILO die een lange traditie heeft op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens, verdient versterking. Het is verheugend te constateren dat langzamerhand steeds meer onderdelen van het VN-systeem, zoals de ILO, UNESCO, UNICEF en UNDP, maar bijvoorbeeld ook de Wereldbank, strategieën ontwerpen waarin de problematiek van de rechten van de mens een centrale plaats inneemt.²⁹ De AIV beveelt de Nederlandse regering aan de samenwerking tussen de Commissie, andere onderdelen van de VN en de gespecialiseerde organisaties met kracht te (blijven) stimuleren en actief te ondersteunen.

De werkwijze waarbij de Commissie en andere VN-organisaties en gespecialiseerde organisaties elk een eigen, maar ook een gezamenlijke, rol te spelen hebben, zou op termijn kunnen leiden tot een effectieve aanpak van zowel de realisatie van burger- en politieke rechten als van economische, sociale en culturele rechten. Niet alle rechten die zijn neergelegd in het ESC-verdrag, zijn evenwel opgenomen in de mandaten van de diverse gespecialiseerde organisaties. De Commissie is het forum bij uitstek om een nadere uitwerking te geven aan het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge afhankelijkheid van alle rechten van de mens en zij moet dat in de visie van de AIV ook blijven. Alle hiervoor besproken instrumenten kunnen en moeten daarbij worden ingezet. Nederland dient in de Commissie op actieve wijze betrokken te zijn, respectievelijk te blijven, bij de totstandkoming van operationeel geformuleerde resoluties op het terrein van ESC-rechten, waarin concrete schendingen aan de orde worden gesteld en waarin aanbevelingen worden geformuleerd op welke wijze de gesignaleerde problemen kunnen worden opgelost, onder andere door toedoen van de gespecialiseerde organi-

28 Speech Minister van Mierlo op 19 maart 1998 tijdens de Commissie in Genève, met als titel 'Fifty Years Universal Declaration of Human Rights and the realisation of economic, social and cultural rights.'

29 Zie hiervoor onder meer: J. Häusermann; 'A Human Rights Approach to Development', a discussion paper commissioned by the Department for International Development of the UK Government, London, 1998.

saties; deze organisaties zouden daartoe expliciet kunnen worden opgeroepen in de resoluties. Door zo te handelen kan een constructieve bijdrage worden geleverd aan een steeds verdere substantiële en procedurele versterking van ESC-rechten, die ertoe leidt dat het uitgangspunt van ondeelbaarheid, onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid van BuPo-rechten en ESC-rechten meer en meer praktijk wordt.

IIIc De rol van NGOs

Een belangrijke vraag uit de adviesaanvraag is die over de rol en het functioneren van NGOs in de Commissie. In dat verband wordt onder meer gewezen op de aanwezigheid van een groot aantal NGOs tijdens zittingen van de Commissie. Vooral de uitoefening van het spreekrecht door NGOs met betrekking tot de meeste agendapunten lijkt in toenemende mate te leiden tot problemen in de agendavoering.

De AIV hecht eraan de rol en het functioneren van NGOs in een zeker perspectief te plaatsen. NGOs hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het internationale normatieve bouwwerk op het gebied van de rechten van de mens. Dat gold al voor het redigeren van het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; sindsdien hebben NGOs, vooral in het kader van de Commissie, een belangrijke rol gespeeld bij het initiëren en redigeren van mensenrechteninstrumenten. NGOs hebben voorts door actieve gebruikmaking van de verschillende politieke en verdragsspecifieke toezichtprocedures bewerkstelligd dat de rechten van de mens geen dode letter zijn gebleven, maar daadwerkelijk worden gebruikt als maatstaf voor het beoordelen van overheidshandelen. Zij zijn er in hoge mate voor verantwoordelijk dat de resoluties 1235 en de 1503 in de praktijk zijn gebruikt. In die zin hebben NGOs in enige mate kunnen voorzien in het opvullen van het 'democratisch deficit', dat het functioneren van de Commissie als orgaan van regeringsvertegenwoordigers kenmerkt. Tevens dient te worden gesignaleerd dat recente discussies in VN-verband over NGO-participatie in functionele commissies van de ECOSOC redelijk positief en constructief verlopen en niet leiden tot een inperking, maar veeleer tot een uitbreiding van de mogelijkheden van NGOs om ook te participeren in de werkzaamheden van VN-fora als de AVVN.

Naar de mening van de AIV dient daarom terughoudendheid in acht te worden genomen als in kritische zin wordt gesproken over beperkingen van de rol van NGOs op mensenrechtengebied. De meeste NGOs dragen, als gezegd, wezenlijk bij aan de hoofdtak van de Commissie op het terrein van de bescherming en bevordering van de rechten van de mens; er moet voor worden gewaakt dat de goede organisaties worden gestraft vanwege de slechte. Sommige NGOs worden door regeringsdelegaties als een last ervaren omdat ze (te) veel aan het woord zijn, een bizarre agendavoering kennen of een nogal 'hinderlijke' werkwijze hebben, die weinig of in het geheel niet als productief wordt ervaren. Toch heeft deze kritiek de laatste jaren met een zekere regelmaat geleid tot suggesties en voorstellen van de kant van regeringen om te komen tot het opstellen van beperkingen aan het functioneren van NGOs in de context van de Commissie.

Overigens is er in de praktijk al sprake van enige regulering en verbetering. Door de Commissie ingestelde spreektijdbeperkingen en beperkingen van de lengte van schriftelijke bijdragen hebben geleid tot een toename van onderlinge afstemming tussen NGOs van met name hun mondelinge interventies. Deze samenwerking verdient evenwel verdere verbetering. Verder zouden de NGOs kunnen overwegen om, in navolging van de ervaringen ter voorbereiding aan de Wereldconferentie Mensenrechten (1993), de

Sociale Top (1995) en de Vrouwenconferentie (1996), vaker te kiezen voor (platform) overleg voorafgaande aan de zittingen van de Commissie teneinde op hoofdpunten gezamenlijke standpunten in te nemen. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat er een verbetering van de toegankelijkheid van de grote hoeveelheid beschikbare informatie wordt bewerkstelligd. Tevens zou het zeer wel mogelijk en nuttig zijn in de toekomst meer hoorzittingen en briefings te organiseren waarmee het overleg tussen NGOs en bijvoorbeeld de Speciale Rapporteurs van de Commissie een structureel karakter zou kunnen krijgen. Door het houden van dergelijke bijeenkomsten zal naar alle waarschijnlijkheid de noodzaak van het houden van mondelinge en schriftelijke interventies afnemen en de effectiviteit van de werkzaamheden van de Commissie als geheel kunnen toenemen. Verder is de AIV van oordeel dat de overladen agenda van de Commissie en de daaruit voortvloeiende lange vergaderdagen meer gebaat zijn bij goede vergader-technieken dan bij het beperken van de mogelijkheden van NGOs om in het debat te participeren.

IV Verhouding Commissie - Sub-Commissie

Een aanzet tot agendahervorming is, als gemeld, in 1998 gegeven. Dit heeft geleid tot een breed scala van voorstellen om te komen tot een betere vergaderorde en een herziening/herschikking van agendapunten. In hoofdstuk II is al kort ingegaan op de discussies, die zijn gevoerd tijdens de 55e zitting van de Commissie in 1999. In dit hoofdstuk gaat de AIV meer specifiek in op een aantal aanbevelingen ten aanzien van de Sub-Commissie (zie voor relevante aanbevelingen bijlage III).

Mandaat en context

Daartoe gemachtigd door de ECOSOC riep de Commissie in 1947, vanwege het grote belang dat in die tijd aan het onderwerp werd gehecht, de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden in het leven. Volgens het oorspronkelijke mandaat diende de Sub-Commissie studies te verrichten en aanbevelingen te doen aan de Commissie betreffende de voorkoming van discriminatie van welke aard dan ook op het gebied van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en terzake van de bescherming van raciale, nationale, godsdienstige en taalminderheden. Daarnaast werd de Sub-Commissie gemachtigd -en dit verklaart de latere verbreding van haar taakstelling- om zodanige andere functies te vervullen als aan haar zouden worden toevertrouwd door de ECOSOC of door de Commissie (een 'open' formule).

In de eerste fase van haar bestaan heeft de Sub-Commissie toonaangevende studies verricht die vooral de uitbanning van discriminatie beoogden. De activiteiten ter bescherming van minderheden bleven aanvankelijk beperkt. De laatste jaren heeft de Sub-Commissie echter belangrijk werk verricht, gericht op het vinden en bevorderen van vreedzame en constructieve oplossingen voor problemen die minderheden betreffen.³⁰ De 'open' formule in het oorspronkelijke mandaat van de Sub-Commissie is in de loop der jaren gebruikt om haar taakstelling steeds verder te verbreden. De Sub-Commissie groeide uit van een studieorgaan tot een initiërend en adviserend beleidsorgaan voor de rechten van de mens, zij het dat zij ondergeschikt bleef aan de Commissie en de ECOSOC. Elke nieuwe of ruimere taakstelling werd of geïnitieerd of behoefde goedkeuring van beide organen. Toen derhalve de Commissie, eind jaren zestig en begin jaren zeventig, ertoe overging zich intensiever bezig te houden met massale en systematische schendingen van de rechten van de mens en daartoe procedures ontwierp, werd de Sub-Commissie verzocht in deze procedures een substantiële rol te spelen.³¹ De Sub-Commissie kreeg ook taken toebedeeld in het kader van de vertrouwelijke klachtenprocedure.³²

In de loop der jaren zijn verschillende werkgroepen in het leven geroepen die speciale en systematische aandacht besteden aan specifieke (veelal kwetsbare) groepen in de

30 Het belangrijkste resultaat is neergelegd in een studie van A. Eide, die de basis heeft gelegd voor het in het leven roepen van een speciale werkgroep voor minderhedenvraagstukken (1995).

31 Zie ECOSOC-resolutie 1235 (XLII, 1967) en resolutie 8 (XXIII), paragrafen 2 en 6.

32 Zie ECOSOC-resolutie 1503 (XLXIII, 1970).

samenleving.³³ Hoezeer de werkzaamheden en de aandachtsterreinen van de Sub-Commissie in structurele en in incidentele zin zijn uitgewaaid en gewijzigd, blijkt onder meer uit de meer dan 40 resoluties en beslissingen die tijdens haar zitting van 1998 zijn aanvaard.³⁴

Met name de uitbreiding van de taken in de procedures van schendingen van de rechten van de mens deed de Sub-Commissie meegroeien in het totale politieke klimaat van het mensenrechtenprogramma van de VN met alle voor- en nadelen van dien. Belangrijke nadelen zijn onder meer gebrek aan focus, kwaliteitsverlies van studies, overbelasting van de agenda en gebrekkige coördinatie ten opzichte van de overige onderdelen van het programma. Het was dan ook vrijwel onvermijdelijk dat haar werkzaamheden, die steeds intensiever de belangen van regeringen raakten, in toenemende mate een politieke dimensie kregen en dat dit leidde tot groeiende onvrede en een zekere mate van wantrouwen van de zijde van de Commissie. Tegelijkertijd is er een andere, meer positieve zijde van de medaille. Méér dan ieder ander VN-orgaan op het gebied van de rechten van de mens fungeert de Sub-Commissie met haar werkgroepen als platform waar NGOs gemakkelijk toegang hebben en waar gemarginaliseerde groepen gehoor vinden. De Sub-Commissie fungeert als een soort laboratorium of proeftuin voor de rechten van de mens, waar nieuwe ideeën en ontwikkelingen worden gesignaleerd en besproken en waarvandaan nieuwe impulsen worden gegeven aan het programma van de rechten van de mens.

Voorstellen rapport Selebi

De AIV beoordeelt de voorstellen als neergelegd in het rapport Selebi met inachtneming van deze context en concentreert zich daarbij op de belangrijkste aanbevelingen.

In algemene zin is de AIV van oordeel dat het een goede zaak is dat de positie van de Sub-Commissie, die meer dan 50 jaar bestaat en nu een totaal andere Commissie met veel nieuwe instrumenten boven zich heeft, wordt geherwaardeerd. Tegelijkertijd blijft in elk geval behoefte bestaan aan onafhankelijke expertise; deze kan en moet de Sub-Commissie leveren. Daarbij is het wel van belang dat de Sub-Commissie haar eigen werkmethoden kritisch beziet. De AIV onderschrijft dan ook de aanbeveling aangaande de verbetering van de werkmethoden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat aan de Sub-Commissie adequate ondersteuning wordt gegeven door het Bureau van de HCRM, door onder meer de toekenning van voldoende financiële en personele middelen.

Als vermeld, kreeg de Sub-Commissie in de loop der jaren ook taken toebedeeld in het kader van de vertrouwelijke klachtenprocedure op grond van ECOSOC-resolutie 1503. Ten aanzien van laatstgenoemde procedure werd de Sub-Commissie gevraagd een selectie te maken van die klachten die leken te wijzen op een systematisch patroon van grove schendingen van de rechten van de mens en aldus aangeduide situaties onder de aandacht te brengen van de Commissie. De aanbeveling, in het rapport Selebi, om de 1503 procedure geheel te concentreren bij de Commissie wordt gesteund door de AIV. Het grote voordeel daarvan is dat daarmee wordt bereikt dat de procedure

33 Deze werkgroepen houden zich onder meer bezig met hedendaagse vormen van slavernij, met de rechten van inheemse volken, met minderhedenvraagstukken en met rechtsbedeling.

34 Zie E/CN.4/Sub.2/1998/45 van 30 september 1998.

aanzienlijk wordt versneld en zal leiden tot een verlichting van de werkdruk voor de Sub-Commissie. Bovendien kan deze stap bijdragen aan de broodnodige depolitisering van het werk van de Sub-Commissie.

Het voorstel over te gaan tot een vermindering van het aantal leden en verkorting van de vergadertijd wordt door de AIV evenwel niet gesteund. Met name het verminderen van de vergadertijd tot twee weken per jaar is al te drastisch en maakt het welhaast onmogelijk de werkzaamheden van dit orgaan op serieuze wijze vorm en inhoud te geven. Deze aanbeveling verhoudt zich slecht met de aanbevelingen dat de Sub-Commissie wordt geacht op grondiger wijze haar onderzoek- en studieprojecten te verrichten, dat zij met 'agreed recommendations' moet komen en dat zij een jaarlijks rapport moet opstellen met haar bevindingen over schendingen van de rechten van de mens in alle delen van de wereld. Deze taken kunnen, indien men ze serieus opvat, niet op realistische wijze binnen twee weken worden verricht, ook niet indien de nu ontoereikende ondersteuning door het Bureau van de HCRM zou worden versterkt. Tegen deze achtergrond kan de AIV zich ook niet vinden in de aanbeveling het aantal leden van de Sub-Commissie te verminderen van 26 naar 15. Gegeven het takenpakket en gezien het belang om zoveel mogelijk (rechts) culturen binnen de Sub-Commissie vertegenwoordigd te hebben, is dit voorstel onwenselijk en onhaalbaar. Mits betrokken, deskundig en onafhankelijk, behoeft het aantal leden als zodanig evenwel geen belemmering te vormen voor een goed functionerende Sub-Commissie.

Het voorstel om de leden van de Sub-Commissie niet meer gekozen maar benoemd te laten worden, wordt door de AIV gesteund. Een dergelijke werkwijze zou een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een depolitisering van de Sub-Commissie en is in lijn met de voorstellen daartoe van de voormalige ACM in het eerder genoemde advies nummer 20. De AIV vindt het evenwel geen goed idee om de voorzitter van de Commissie een belangrijke rol te geven in een dergelijke benoemingsprocedure. Het lijkt veeleer wenselijk te zoeken naar andere wegen. De wijze van benoeming van het Comité van Experts van de Internationale Arbeidsorganisatie zou als voorbeeld kunnen dienen. De Directeur-Generaal doet, na consultaties en selectie door het Secretariaat, een voordracht welke vervolgens door de Raad van Beheer wordt goedgekeurd. Na analogie zou de Secretaris-Generaal van de VN -of wellicht de HCRM als hoogstverantwoordelijke onder de Secretaris-Generaal -na consultaties en na toetsing aan criteria zoals onafhankelijkheid en expertise- een voordracht kunnen doen ter goedkeuring door de Commissie.

De AIV kan zich op hoofdlijnen vinden in de aanbeveling om het mandaat van de Sub-Commissie serieus in heroverweging te nemen. Haar studieprogramma dient beter te worden afgebakend en van prioriteiten voorzien teneinde beter te kunnen functioneren als ondersteuning van het totale mensenrechtenprogramma, inclusief het werk dat wordt verricht in het kader van het toezicht op de naleving van verschillende verdragen. In dat verband zou ervoor kunnen worden gekozen om het aantal studies, dat in enigerlei fase van behandeling is, te verminderen tot een maximum van zes teneinde voldoende serieuze aandacht te kunnen geven aan de voorbereiding, uitwerking en follow-up daarvan.

In algemene zin zou de AIV aan het voorafgaande willen toevoegen dat bij een heroverweging van de taken van de Sub-Commissie ervoor gewaakt dient te worden dat geen 'goede' elementen in het functioneren verloren gaan. In dit verband kan onder meer

worden gewezen op de praktijk van de Sub-Commissie om via werkgroepen speciale aandacht te besteden aan specifieke, veelal kwetsbare, groeperingen in de nationale en internationale samenleving. Dergelijke werkgroepen kunnen een bijzonder nuttige functie vervullen ten aanzien van het identificeren en analyseren van problemen, het aandragen van oplossingen en het ontwikkelen van programma's ten behoeve van deze groeperingen. Bovendien fungeren deze werkgroepen als belangrijk overlegplatform. De voorstellen dienaangaande dienen daarom zorgvuldig te worden bezien. Er dient te worden voorkomen dat deze belangrijke fora, waaraan genoemde groeperingen vaak veel waarde hechten, aan betekenis gaan inboeten. Daarnaast merkt de AIV op dat het wenselijk is dat bij het opstellen van studies niet alleen geïnteresseerde regeringen, internationale organisaties en NGOs in de mogelijkheid worden gesteld de Sub-Commissie voorstellen te doen en inhoudelijke bijdragen te leveren, maar dat ook de verdragsorganen in de gelegenheid worden gesteld voorstellen te doen voor het verrichten van projecten of studies

Ook voor de toekomst ziet de AIV voor de Sub-Commissie een belangrijke, eigensoortige functie weggelegd. Daarom hecht de AIV aan haar voortbestaan. Om haar taak op meer effectieve wijze te kunnen verrichten, zijn evenwel verbeteringen wenselijk en verdient de positie van de Sub-Commissie een herwaardering. De voorstellen als verwoord in het rapport Selebi kunnen daarbij, met inachtneming van bovenstaande opmerkingen, als goede leidraad voor de positiebepaling van de Nederlandse regering dienen.

V Samenvatting van aanbevelingen

Op 29 oktober 1998 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hun te adviseren over verbeteringen van de werkwijze en het functioneren van de Commissie voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties. In de adviesaanvraag stond een drietal vragen centraal. In de eerste plaats werd de AIV verzocht een oordeel te geven over de vraag of landen- en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium zijn om daadwerkelijke naleving van mensenrechten te bevorderen. Vervolgens werd gevraagd te beoordelen of het implementatiedebat met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten niet voornamelijk zou moeten worden gevoerd in de gespecialiseerde organisaties en tot slot werd een oordeel gevraagd over de rol en het functioneren van NGOs.

De AIV heeft in het onderhavige advies, naast enige andere algemene aspecten, achtereenvolgens aandacht besteed aan deze drie deelvragen, daarbij rekening houdend met de context waarin de werkzaamheden van de Commissie zich afspelen. Deze in de loop van de decennia sterk veranderde context maakt het in de praktijk moeilijk om wijzigingen c.q. verbeteringen in de werkwijze van de Commissie door te voeren. De AIV is zich van dit 'haalbaarheidsprobleem' bewust, maar heeft ervoor gekozen in dit advies ook te bezien of bepaalde aanpassingen van de werkwijze op termijn gewenst zijn om een beter functioneren van de Commissie mogelijk te maken. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het functioneren van de Commissie niet los kan worden gezien van het functioneren van het totale mensenrechtenprogramma van de VN. Naar de mening van de AIV zou het overweging verdienen deze problematiek in de nabije toekomst in zijn volle breedte aan een nadere analyse te onderwerpen. In dit advies concentreert de AIV zich evenwel op de Commissie. De AIV komt tot de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse regering:

Landen- en thema-resoluties en andere instrumenten

- De vraag of landen-resoluties en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium bieden, kan in zijn algemeenheid niet op ondubbelzinnig wijze worden beantwoord. Voorop staat het grote belang dat de Commissie zich ook in de toekomst blijft bezighouden met concrete landensituaties. Het hanteren van het instrument landen-resoluties dient dan ook zeker als belangrijke optie te worden gehandhaafd. In het licht van de in de verdragen van Maastricht en Amsterdam neergelegde verplichtingen dient Nederland in het kader van de GBVB te streven naar overeenstemming over een gezamenlijke EU-benadering. Indien een dergelijke gezamenlijke benadering niet mogelijk blijkt te zijn, dient Nederland in situaties van grove schendingen van de rechten van de mens niet terug te schrikken alleen of met gelijkgezinde landen over te gaan tot indiening van een dergelijke resolutie.
- Afhankelijk van de concrete situatie en de effectiviteit van het middel in die specifieke situatie kan worden geput uit andere middelen en methoden uit de 'gereedschapskist' die de Commissie ter beschikking staat. Hierbij dient het uitgangspunt te zijn dat het gebruik van een bepaald middel een waarneembare verbetering van de positie van de slachtoffers van mensenrechtenschendingen teweegbrengt.
- Een instrument dat kan worden toegepast als een landenresolutie niet direct tot de mogelijkheden behoort of in die specifieke situatie ongewenst is, betreft voorzittersverklaringen. Om het karakter van dit instrument te versterken, zou een aantal maatregelen kunnen worden genomen. Het is vooral van belang om dergelijke verklaringen beter traceerbaar in het besluitvormingsproces te maken. Dit zou kunnen door deze

verklaringen afzonderlijk te vermelden in het rapport van de zittingen van de Commissie. Voorts verdient het aanbeveling dat de Commissie, na voorlezing van de verklaring door de Voorzitter, door middel van een besluit formeel kennis neemt van de verklaring. Tot slot moet worden gestreefd naar het opnemen van een operationeel kader in voorzittersverklaringen; een kader gericht op een actieve dialoog tussen het land in kwestie en de Commissie. Ingeval een voorzittersverklaring geen effect sorteert, omdat gedane toezeggingen niet worden nagekomen, dient ernstig te worden overwogen een landenresolutie in te dienen.

- De AIV adviseert terughoudend om te gaan met het 'inpassen' van (landen) situaties in thematische resoluties en het vermelden van landen in interventies. Belangrijke voorwaarden bij het hanteren van deze middelen zijn dat het niet mag leiden tot een situatie waarin landen niet meer duidelijk en expliciet worden aangesproken op schendingen. Indien de mensenrechtensituatie in een bepaald land daartoe aanleiding geeft, dient niet te worden volstaan met het 'inpassen' van landensituaties in thematische resoluties en met de enkele vermelding van zo'n situatie in interventies.
- Het entameren van een 'kritische dialoog' kan in sommige gevallen een belangrijk middel zijn om te komen tot verbetering van de mensenrechtensituatie. Wel dient te worden voorkomen dat een 'dialoog' gaat dienen als een 'doekje voor het bloeden' en wordt gebruikt als excuus voor het niet-ondernemen van concrete actie. De AIV ziet op dit terrein een grotere rol weggelegd voor de toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen, de HCRM en/of de lokale VN-kantoren, zeker indien deze VN-kantoren ook de problematiek van ESC-rechten een duidelijk accent geven in hun werkzaamheden. Het is van groot belang de effecten van de 'dialoog' voor de gewone burger en de slachtoffers van mensenrechtenschendingen te blijven toetsen. Indien op lange termijn geen effect wordt gesorteerd, dient het indienen van een landenresolutie in de Commissie als serieuze optie te blijven gehandhaafd.

Economische, sociale en culturele rechten

- De Commissie is, ook in de toekomst, hét forum om een nadere uitwerking te geven aan het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge afhankelijkheid van alle rechten van de mens. Nederland dient derhalve in de Commissie op actieve wijze betrokken te zijn respectievelijk te blijven bij de totstandkoming van operationeel geformuleerde resoluties op het terrein van ESC-rechten, waarin onder meer concrete schendingen aan de orde worden gesteld en waarin aanbevelingen worden geformuleerd voor de praktische realisatie van ESC-rechten. Zo kan een constructieve bijdrage worden geleverd aan een steeds verdere substantiële en procedurele versterking van ESC-rechten, die ertoe leidt dat het uitgangspunt van ondeelbaarheid, onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid van BuPo-rechten en ESC-rechten meer en meer praktijk wordt.
- De werkwijze waarbij Commissie, andere VN-organen en gespecialiseerde organisaties elk een eigen, maar ook een gezamenlijke, rol te spelen hebben, zou op termijn kunnen leiden tot een effectieve aanpak van de realisatie van zowel BuPo-rechten als ESC-rechten. Het is van groot politiek en juridisch belang dat een evenwichtige benadering wordt gekozen in de behandeling van alle mensenrechten. De Commissie kan hierbij een coördinerende rol spelen.
- De AIV beveelt de regering aan de samenwerking tussen de Commissie en de gespecialiseerde organisaties met kracht te (blijven) stimuleren en actief te ondersteunen.

De rol van NGOs

- Naar de mening van de AIV dient terughoudendheid in acht te worden genomen als in kritische zin wordt gesproken over beperkingen van de rol van NGOs op mensenrechtengebied. De meeste NGOs dragen wezenlijk bij aan de hoofdtaak van de Commissie. De AIV is van oordeel dat de overladen agenda van de Commissie en de daaruit voortvloeiende lange vergaderdagen meer gebaat zijn bij goede vergadertechnieken dan bij het beperken van de mogelijkheden van NGOs om in het debat te participeren.
- De AIV signaleert dat in de praktijk al sprake van enige regulering en verbetering van samenwerking tussen NGOs, met name op het gebied van onderlinge afstemming over mondelinge interventies. Deze samenwerking verdient evenwel verdere verbetering. NGOs zouden kunnen overwegen om vaker te kiezen voor (platform) overleg voorafgaande aan de zittingen van de Commissie teneinde op hoofdpunten gezamenlijke standpunten in te nemen. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat er een verbetering van de toegankelijkheid van de grote hoeveelheid beschikbare informatie wordt bewerkstelligd. Tevens zou het zeer wel mogelijk en nuttig zijn in de toekomst meer hoorzittingen en briefings te organiseren waardoor het overleg tussen NGOs en bijvoorbeeld de Speciale Rapporteurs van de Commissie een structureel karakter zou kunnen krijgen en de effectiviteit van de werkzaamheden van de Commissie als geheel kunnen toenemen.

Verhouding Commissie - Sub-Commissie (Rapport Selebi)

- De uitkomsten van de discussies over het rapport Selebi, tijdens de 55e zitting van de Commissie, zijn teleurstellend. De AIV beveelt de regering aan een actieve rol te blijven spelen in de daartoe ingestelde intersessionele werkgroep. Dit omdat de AIV, ook voor de toekomst, een belangrijke eigensoortige functie ziet weggelegd voor de Sub-Commissie.
- De AIV onderschrijft de aanbeveling aangaande de verbetering van de werkmethoden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat aan de Sub-Commissie adequate ondersteuning wordt gegeven door het Bureau van de HCRM.
- De AIV steunt de aanbeveling om de 1503-procedure geheel te concentreren bij de Commissie. De procedure wordt daarmee aanzienlijk versneld en zal leiden tot een verlichting van de werkdruk. Bovendien kan deze stap bijdragen aan de broodnodige depolitisering van het werk van de Sub-Commissie.
- Het voorstel over te gaan tot verkorting van de vergadertijd wordt door de AIV niet gesteund. Het verminderen van de vergadertijd tot twee weken per jaar is te drastisch; dit maakt het welhaast onmogelijk om de werkzaamheden, waaronder het opstellen van een voorgestelde jaarlijkse rapport over mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld, serieus vorm en inhoud te geven.
- Gegeven het takenpakket en gezien het belang om zoveel mogelijk (rechts)culturen binnen de Sub-Commissie vertegenwoordigd te hebben, is het voorstel het aantal leden van de Sub-Commissie te verminderen van 26 naar 15 onwenselijk en onhaalbaar. Het voorstel om de leden niet meer gekozen maar benoemd te laten worden, krijgt wel steun van de AIV. Deze werkwijze zou een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een depolitisering van de Sub-Commissie. De AIV vindt het evenwel geen goed idee om de voorzitter van de Commissie een belangrijke rol te geven in een dergelijke benoemingsprocedure. Het lijkt veeleer wenselijk te zoeken naar een andere methode van verkiezen. De benoemingsprocedure binnen de Internationale Arbeidsorganisatie zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen.

- De AIV kan zich vinden in de aanbeveling het mandaat serieus in heroverweging te nemen, door het studieprogramma beter af te bakenen en van prioriteiten te voorzien. Het aantal studies dat in enigerlei fase van behandeling is, dient te worden verminderd tot een maximum van zes. Wel dient zorgvuldig te worden gezien dat geen 'goede' elementen in het functioneren, zoals het aandacht besteden aan specifieke, veelal kwetsbare groepen in de samenleving, worden verloren. Tot slot merkt de AIV op dat het van belang lijkt dat bij het opstellen van studies niet alleen een rol wordt weggelegd voor geïnteresseerde regeringen, internationale organisaties en NGOs, maar dat ook de verdragsorganen in de mogelijkheid worden gesteld de Sub-Commissie voorstellen te doen voor het verrichten van projecten of studies.

Bijlage I

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. Drs R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en
Democratisering
Afdeling Regionale en Mondiale Organisaties
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 29 oktober 1998
Kenmerk DMD/RM-305/98
Blad 1/2

Behandeld K. de Vey Mestdagh
Telefoon (070)-348 5078

Betreft Adviesaanvraag inzake het functioneren
van de VN-Mensenrechtencommissie

In antwoord op een vraag van de heer Koenders, lid van de Tweede Kamer, waarin hij verzocht om een notitie over de visie van de regering ten aanzien van het 'functioneren van de VN-Mensenrechtencommissie alsmede de mogelijkheden ter verbetering van het proces van mensenrechtenmonitoring in de VN en in de EU-besluitvorming dienaangaande', heeft de vorige Minister van Buitenlandse Zaken gesteld, dat hij de Adviesraad Internationale Vraagstukken zou vragen hierover een advies uit te brengen.

Zoals bekend heeft de voormalige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) reeds tweemaal uitvoerig geadviseerd over VN toezicht op mensenrechten. Zowel in 1988 als in 1996 ging de ACM op gedetailleerde wijze in op de problemen waarmee in het bijzonder de Verdragsprocedures worden geconfronteerd en deed zij waardevolle aanbevelingen voor verbetering. Aanbevelingen die ook in de bijeenkomsten van voorzitters van Verdragscomités van betekenis zijn geweest. Bovendien adviseerde de ACM, eveneens in 1996, over de rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden.

Met het oog op het bovenstaande stellen wij er prijs op uw Raad te verzoeken ons ditmaal advies uit te brengen over mogelijke verbeteringen in de werkwijze van de Mensenrechtencommissie zelf. Ons adviesverzoek geldt niet zozeer de beoordeling van het stelsel van mensenrechtenmechanismen (het immer groter wordende conglomeraat van speciale rapporteurs, vertegenwoordigers, procedures, commissies en comités), waarover de Mensenrechtencommissie zich op dit moment zelf buigt, als wel het functioneren van de Commissie: in het bijzonder haar agenda en de door haar gehanteerde instrumenten, zoals de landen- en themaresoluties.

De agenda van de Mensenrechtencommissie wordt jaarlijks langer en bevat in toenemende mate onderwerpen die maar zijdelings met mensenrechten te maken hebben. Bovendien wordt steeds vaker de uitvoering van sociaal-economisch en cultureel beleid in de Commissie aan de orde gesteld. Dient het implementatiedebat met betrekking tot de economische, sociale en

culturele rechten (inclusief de instelling van speciale rapporteurs) - zeker nu het begrip 'mainstreaming' steeds meer ingang vindt - niet in eerste instantie gevoerd te worden in de gespecialiseerde organisaties van de VN?

Ons adviesverzoek betreft ook de vraag of landen- en themaresoluties nog wel het juiste instrumentarium bieden om daadwerkelijke naleving van mensenrechten te bevorderen. Zou niet aan andere instrumenten gedacht kunnen worden om effectievere druk op notoire schenders uit te oefenen? In dat verband stellen wij het op prijs wanneer de Adviesraad tevens ingaat op het middel van de sinds kort gehanteerde z.g. kritische dialoog.

Ten slotte zouden wij graag zien dat uw Raad zich uitlaat over de rol en het functioneren van de steeds groter wordende groep van niet-goevernementele organisaties in de Mensenrechtencommissie. Op dit moment hebben ongeveer 600 van dergelijke organisaties een waarnemerstatus in de Commissie, hetgeen spreekrecht met betrekking tot de meeste agendapunten en bij gevolg overvolle sprekerslijsten impliceert.

Wij stellen het op prijs indien uw Adviesraad ons over bovenstaande vragen en eventuele daarmee samenhangende aspecten van advies kan dienen.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

DE MINISTER VAN DEFENSIE

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Recommendation 12 of the report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights submitted pursuant to Commission decision 1998/112; Rationalization of the work of the Commission

RECOMMENDATION 12

- (a) Reflecting the role of the Sub-Commission in assisting the Commission to address a broad range of human rights issues, it should be renamed 'the Sub-Commission on the Promotion and the Protection of Human Rights';
- (b) Reflecting the proposed sharpening of the Sub-Commission's role as an independent expert body focusing its attention on priorities determined by the Commission:
 - (i) The membership of the Sub-Commission should be reduced to 15 members, nominated by the Chair of the Commission in consultation with the Bureau, on the basis of their expert qualifications, to serve a four-year term, renewable for a maximum of one additional four-year term. To preserve the image of the Sub-Commission as an independent expert body, no member should be concurrently employed in the executive branch of their country's Government;
 - (ii) The length of annual sessions of the Sub-Commission should be reduced to two weeks;
- (c) The Sub-Commission's work and priorities should be based on tasks entrusted to it by the Commission on Human Rights, with the principal focus on the elaboration of studies, research and expert advice at the request of the Commission. The Commission should regard the Sub-Commission's experts as its foremost resource for the performance of such assignments, rather than appointing others to undertake expert research and analysis; and in considering the assignment of projects to the Sub-Commission, the Commission might consider relevant proposals from the High Commissioner for Human Rights, from other United Nations human rights institutions and from the Sub-Commission itself;
- (d) The Sub-Commission's working methods in respect of its research and study projects should, consistent with the independent expert character of the body, entail a well-prepared, thorough peer-review process culminating in an analytical report to the Commission comprising the final text of the study in question, any agreed recommendations on further steps and a summary of major observations of members of the Sub-Commission. This approach would preclude the need for negotiating traditional resolutions for submission to the Commission. While the Sub-Commission's deliberations should provide opportunities for interested Governments, international organizations and NGOs to provide input into this process, the experts should also be prepared to dedicate adequate time to private deliberations on their projects, *inter alia* in the framework of sessional working groups such as the existing working group on the administration of justice;
- (e) Recognizing the important opportunities the Sub-Commission and some of its subsidiary bodies play in affording a public forum for concerned parties to raise their human rights concerns:

- (i) The Sub-Commission should continue to conduct an annual debate on human rights violations in all parts of the world. However, rather than leading to the negotiation of resolutions, this debate should be reflected in a summary to the Commission as part of the Sub-Commission's annual report;
- (ii) The Sub-Commission's inter-sessional Working Groups on Minorities and on Indigenous Populations should continue to perform the valuable work they are engaged in, the latter until such time as the question of its future status is resolved in the context of the Commission's deliberations on a permanent forum for indigenous people in the United Nations system. The question of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery is addressed in recommendation 1 above;
- (f) As regards transitional arrangements associated with these proposed changes, the Bureau recommends that the Commission devise a transitional process aimed at bringing the recommended reforms fully into effect for the fifty-second session of the Sub-Commission in the year 2000.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BuPo-verdrag	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
CMR	Commissie Mensenrechten van de AIV
De Commissie	Commissie voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties (United Nations Commission on Human Rights)
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
ESC-rechten	Economische, sociale en culturele rechten
ESC-verdrag	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
EU	Europese Unie
FAO	Voedsel en Landbouw Organisatie van de Verenigde Naties (United Nations Food and Agriculture Organization)
HCRM	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties
ILO	Internationale Arbeids Organisatie (International Labour Organisation)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
NGL	Niet Gebonden Landen
NGOs	Niet Gouvernementele Organisaties
Rapport Selebi	Rapport van het Bureau van de 54e zitting van de Commissie voor de Rechten van de Mens, gepresenteerd op grond van Commissiebesluit 1998/12 (VN Doc. E/CN.4/1999/104)
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
UNDP	Ontwikkelingsamenwerking Programma van de Verenigde Naties (United Nations Development Programme)
UNESCO	Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur van de Verenigde Naties (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation)
VN	Verenigde Naties
VN-Subcommissie	Verenigde Naties Sub-Commissie ter voorkoming van Discriminatie en bescherming van Minderheden
WHO	Wereldgezondheids Organisatie (World Health Organization)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 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 de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*