

DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS

No. 38, September 2004

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

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

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

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

Leden Subcommissie VN-Mensenrechtensysteem

Voorzitter Prof. dr. P.R. Baehr

Leden Prof. mr. Th.C. van Boven
Mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren
Drs. T. ETTY
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Mw. mr. C. Hak
Mw. dr. B.M. Oomen
Prof. mr. N.J. Schrijver
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Corresponderend lid Dr. A. Bloed

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	De Verenigde Naties en de rechten van de mens	8
	I.1	De rechten van de mens binnen de internationale betrekkingen 8
	I.2	Universaliteit 10
	I.3	Toereikendheid systeem 12
II	De MRC en de verdragsmechanismen in de praktijk	13
	II.1	Het ‘bedrijven van politiek’ versus ‘politisering’ 13
	II.2	Landenresoluties 14
	II.3	Alternatieven? 16
	II.4	De 1503-procedure 17
	II.5	Blokvorming 18
	II.6	Samenstelling van de MRC 19
	II.7	Thematische- en landenrapporteurs 20
	II.8	Verdragscomités 21
	II.9	De Subcommissie inzake de Bescherming en Bevordering van de Rechten van de Mens 22
	II.10	Niet-Gouvernementele Organisaties 23
	II.11	Het Kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens 24
III	‘Mainstreaming’: Zorg of zegen?	26
	III.1	Het probleem 26
	III.2	Betekenis van ‘mainstreaming’ 27
		III.2.1 Ontwikkelingssamenwerking 28
		III.2.2 Vrede en veiligheid 30
		III.2.3 De internationale economische en financiële betrekkingen 32
		<i>De Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de rechten van de mens</i>
		<i>De Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds</i>
		<i>Multinationale ondernemingen en de rechten van de mens</i>
	III.3	Conclusie 36
IV	Conclusies en aanbevelingen	38
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst van geraadpleegde personen in Genève	
Bijlage III	Overzicht van mensenrechtenverdragen, verdragspartijen en te late rapportages	
Bijlage IV	Overzicht van genomen besluiten tijdens de 60e zitting van de MRC inzake landenkwesties	
Bijlage V	Overzicht van het stelsel van toezichtmechanismen	
Bijlage VI	Lijst van veel gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 22 augustus 2003 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over de ontwikkelingen binnen het systeem van de Verenigde Naties (VN) op het terrein van de rechten van de mens (zie bijlage I).

Dit advies is voorbereid in een daartoe ingestelde subcommissie, die bestond uit leden van de Commissies Mensenrechten (CMR), Ontwikkelingssamenwerking (COS) en Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV. De volgende personen namen hieraan deel: Prof. dr. P.R. Baehr (CMR, voorzitter), prof. mr. Th.C. van Boven (CMR), drs. T. Etty (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (COS), prof. dr. 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). Dr. A. Bloed (CVV), mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren (CMR) en mw. dr. B. Oomen (CMR) hebben overwegend als corresponderend lid deelgenomen. Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. S. Malik, mw. M. Shaaban en mw. L. Janssen.

Mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, lid van de CMR, heeft tot haar overlijden op 22 april 2004 actief meegewerkt aan de totstandkoming van dit advies. Haar betrokkenheid bij en kennis van het functioneren van Verenigde Naties in het algemeen en de rol van de Commissie voor de Rechten van de Mens in het bijzonder is altijd zeer groot geweest. De AIV heeft van haar overlijden met groot leedwezen kennisgenomen.

In de aanvraag wordt onder meer gewezen op nadere voorstellen van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) gericht op versterking van het mensenrechtensysteem. De Nederlandse regering oordeelt in het algemeen positief over de voorstellen, die onder meer betrekking hebben op:

- Het 'mainstreamen' van mensenrechten in de algemene VN-programma's waarbij de nadruk ligt op versterking van de VN-mensenrechteninspanningen op landen-niveau;
- het stroomlijnen van de procedures voor rapportage over de naleving van de mensenrechtenverdragen;
- het nader bekijken van de speciale procedures (rapporteurs, onafhankelijke experts, werkgroepen) die zijn ingesteld door de Mensenrechtencommissie met het oog op de vergroting van hun effectiviteit;
- het stroomlijnen van het management van het Kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM).

Vervolgens gaat de aanvraag in op de sleutelrol binnen het VN-systeem van de Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC) waarvan Nederland gedurende de periode 2004-2006 lid is. Zo wordt onder meer geconstateerd dat de geloofwaardigheid van de MRC onder zware druk staat. Het functioneren van dit orgaan baart ook Nederland en de EU-partners grote zorgen. De werkzaamheden vinden met name de afgelopen jaren plaats in een toenemende gepolariseerde sfeer en de effectiviteit van de MRC wordt ondermijnd. Voorts wordt gewezen op het gevaar van verdergaande groepsvorming. De Europese Unie, die de meeste landeninitiatieven neemt, dreigt daarbij in een geïsoleerde positie te raken. Binnen de EU zijn er landen die de effectiviteit van landenresoluties steeds meer in twijfel trekken.

De regering grijpt vervolgens terug op het in september 1999 uitgebrachte advies van de AIV inzake het functioneren van de MRC. In aanvulling daarop wordt een aantal hoofdvragen voorgelegd:

- Hoe zou Nederland de naleving van mensenrechten beter en geïntegreerder kunnen bevorderen met gebruikmaking van het gehele VN-systeem (inclusief Veiligheidsraad, Algemene Vergadering van de VN (AVVN), 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?

Ook zou de AIV meer specifiek op de volgende subvragen kunnen 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 en dergelijke?
- 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 HCRM 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?
- Zou het systeem, als vastgesteld door de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, van tweejaarlijkse cycli, waarbij telkens één jaar een 'review' jaar is en het tweede jaar een 'policy' jaar is (waarin resoluties worden aangenomen over beleid voor gevonden knelpunten van deze thema's), ook kunnen opgaan voor de MRC?

Ter voorbereiding van het advies heeft de daartoe ingestelde subcommissie van de AIV kennisgenomen van de vele rapporten en documenten die in het kader van de pogingen te komen tot hervormingen van het VN-systeem op het terrein van de rechten van de mens zijn gepubliceerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met VN-deskundige prof. D. Weissbrodt (toenmalig lid van de VN-Subcommissie), prof. J. Doek (voorzitter van het VN-Kinderrechtencomité) en vertegenwoordigers van het Breed Mensenrechten Overleg. Tevens heeft een delegatie van de AIV/CVN een werkbezoek gebracht aan Genève, waar is gesproken met een groot aantal personen (zie bijlage II voor lijst van gesprekpartners). De daar gevoerde gesprekken waren waardevol; de resultaten zijn in het gehele advies terug te vinden. De AIV is de staf van de PV in Genève zeer erkentelijk voor de organisatorische en inhoudelijke inbreng bij de voorbereiding van dit bezoek. Tijdens het adviestraject heeft de AIV/CVN ook een beroep kunnen doen op de kennis en ervaring van mw. mr. drs. A.D. Adema (DMV/MR, ambtelijk contactpersoon). De AIV is alle geraadpleegde personen erkentelijk voor hun inbreng.

In dit advies wordt in de eerste plaats een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen binnen het systeem van de rechten van de mens van de VN. Het mensenrechtensysteem heeft door de jaren heen in verschillende spanningsvelden moeten functioneren (bijvoorbeeld binnen Oost-West-tegenstellingen en nu het spanningsveld tussen terrorisme en mensenrechtenbescherming) en dat heeft ook zijn gevolgen gehad voor het functioneren van de MRC. Vervolgens wordt ingegaan op de in de adviesaanvraag gestelde vragen over de wijze waarop Nederland de naleving van mensenrechten beter en geïntegreerder kan bevorderen met gebruikmaking van het VN-systeem. In dat verband wordt met name aandacht besteed aan de (deelvragen) inzake de MRC (hoofdstuk II).¹ In hoofdstuk III wordt ingegaan op de vragen met betrekking tot het proces van 'mainstreaming'. Het advies wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 10 september 2004.

1 De AIV heeft in twee recente adviezen voorstellen geformuleerd met betrekking tot andere organen van de VN. Zie: 'Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten', advies nummer 34, Den Haag, maart 2004 en 'Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35, Den Haag, mei 2004 (gezamenlijk advies met de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken). Zie ook P.R. Baehr, De Verenigde Naties: een vereniging van falende staten, *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, LVIII, nr. 7/8, blz. 350-356 en in hetzelfde nummer het artikel van P.J.A.M. Peters en N.J. Schrijver: 'Een multilaterale aanpak van het probleem van falende staten', blz. 356-361.

I De Verenigde Naties en de rechten van de mens

Het Handvest van de VN, dat is aanvaard in 1945, noemt het tot stand brengen van internationale samenwerking ter bevordering van eerbied voor de rechten van de mens een doelstelling van de organisatie (artikel 1, lid 3). De Algemene Vergadering (AVVN) kreeg de opdracht mee te werken aan de verwezenlijking van de rechten van de mens (artikel 13, lid 1). De Economische en Sociale Raad (ECOSOC) kan aanbevelingen doen met het oog op het bevorderen van de eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen, onder meer door het bijeenroepen van conferenties en het opstellen van verdragen (artikel 62, lid 3). Voorts werd bepaald dat de ECOSOC een commissie zou instellen ter bevordering van de rechten van de mens (artikel 68); deze Commissie, de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC), is in 1946 ingesteld.

Inmiddels is veel veranderd in de internationale betrekkingen. In dit hoofdstuk wordt eerst het systeem van de rechten van de mens in de internationale betrekkingen nader gezien (1.1). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de rechten van de mens moeten worden beschouwd als universeel geldend (1.2). Op basis van beide analyses wordt ten slotte aandacht besteed aan de toereikendheid van het hedendaagse VN-systeem waar het gaat om de rechten van de mens (1.3).

1.1 De rechten van de mens binnen de internationale betrekkingen

Tot het moment van aanvaarding van het Handvest in 1945 was de zorg voor het welzijn van de inwoners van een land voornamelijk een aangelegenheid van de nationale overheid. Met de aanvaarding van het Handvest werd de basis gelegd voor het beschouwen van de rechten van de mens als voorwerp van internationale zorg. Het welzijn van mensen, waar ook ter wereld, werd zodoende ook voorwerp van zorg van andere staten.

De VN worden geacht internationale samenwerking tot stand te brengen op het vlak van economische, sociale, culturele en humanitaire vraagstukken (artikel 1, lid 2 en artikelen 55 en 56).² Voorop staat het handhaven van internationale vrede en veiligheid (artikel 1, lid 1). Vervolgens wordt een aantal andere thema's genoemd, waaronder de zorg voor de rechten van de mens. Op deze bepalingen uit het Handvest is anno 2004 het fijnmazig ingerichte VN-systeem van de rechten van de mens gebaseerd: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 1948), het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en de daaraan gekoppelde toezichtmechanismen. Daarnaast zijn er thematische mensenrechtenverdragen: de internationale conventies over (1) Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie, (2) Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen, (3) Foltering en andere Wrede Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, (4) de Rechten van het Kind

2 In artikel 55 wordt gesteld: 'Met het oog op het scheppen van een sfeer van stabiliteit en welzijn, nodig voor het onderhouden van vreedzame en vriendschappelijke betrekkingen tussen naties, welke zijn gegrond op eerbied voor het beginsel van gelijke rechten en zelfbeschikking voor volken, bevorderen de Verenigde Naties.....universele eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst' (lid 3, sub c).

en (5) Migrerende Werknemers. Daarnaast ontwikkelde de MRC procedures om te kunnen reageren op specifieke problemen zoals foltering of andere ernstige schendingen van de rechten van de mens.³

De rol van de MRC is sinds 1946 aan belangrijke verandering onderhevig geweest. Aanvankelijk lag het accent van de werkzaamheden vooral op het voorbereiden van regelgeving op het terrein van de rechten van de mens. Daarbij traden na 1948 scherpe ideologische tegenstellingen op tussen Oost en West. Bovendien verwierven de meeste koloniën in de eerste 25 jaar na de Tweede Wereldoorlog politieke onafhankelijkheid. Een weerspiegeling van die ontwikkeling kan worden gevonden in het eerste gemeenschappelijke artikel van het IVBPR en het IVESCR van 1966 waarin het recht van alle volken op zelfbeschikking is vastgelegd.

In de jaren tachtig is de MRC meer nadruk gaan leggen op het effectueren van toezichtprocedures. Met het einde van de Koude Oorlog, begin van de jaren negentig, werd deze trend verder versterkt, hetgeen onder meer zichtbaar werd in de sterke uitbreiding van het aantal thematische rapporteurs. Doordat het systeem steeds verder is uitgebouwd, is het echter ook onoverzichtelijk geworden. In de woorden van Theo van Boven:

‘...The United Nations system comes across like a quagmire of standards, procedures and mechanisms developed in an incremental way in order to respond to political aspirations and socio-humanitarian needs rather than resulting from a coherent vision and planned strategy. The United Nations approach comes across like a road-map through a land full of hilly obstacles and unexpected ravines’.⁴

Het wegvallen van het machtsevenwicht tussen Oost en West heeft met zich meegebracht dat in verschillende staten al lang bestaande etnische tegenstellingen aan de oppervlakte kwamen en uitmondde in het uiteenvallen van staten. In zulke situaties vonden vaak grove mensenrechtenschendingen plaats, die voor de leden van de VN meer dan eens aanleiding vormden gewapenderhand in te grijpen onder VN-vlag (Bosnië) of buiten de VN om (Kosovo). Ook buiten Europa werd ingegrepen als reactie op ernstige mensenrechtenschendingen of om deze tegen te gaan (Somalië, Rwanda, Haïti).

Niet alleen het systeem en het belang van de rechten van de mens zijn sinds 1945 sterk veranderd, ook het aantal actoren is vergroot. In 1945 was de nationale staat de belangrijkste actor. Gaandeweg is ook een belangrijke plaats toegekend aan gespecialiseerde organisaties en instellingen zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), de Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO), het Kinderfonds van de VN (UNICEF), het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) en de internationale financiële instellingen. Ook de instelling van de speciale straftribunalen en het Internationale Strafhof zijn een indicatie van deze ontwikkeling.

3 Zie ook een studie die een grote invloed heeft op het denken over het VN-systeem: ‘The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty’, International Development Research Centre, Ottawa, Canada, December 2001.

4 Theo van Boven, ‘Urgent Appeals on behalf of torture victims’, in *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Brussel, (2004), blz. 1637-1652.

Hun activiteiten hebben consequenties voor de rechten van de mens. Zij kunnen grote invloed uitoefenen op en een fundamentele bijdrage leveren aan het respect voor de rechten van de mens. Dat geldt ook voor sociaal-economische belangengroepen en Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) en zelfs voor multinationale ondernemingen. Al deze actoren spelen een aanzienlijke rol in de 'verbreding en verdieping' van de werking van de rechten van de mens.

Schendingen van mensenrechten staan niet op zichzelf. Deze zijn soms gerelateerd aan wat wordt aangeduid als 'falende staten'⁵, aan armoede en onderontwikkeling, aan nationale en internationale conflicten, aan dictatoriale regimes en aan gebrek aan vrede en stabiliteit. Als gevolg van de toegenomen mondialisering en informatisering is steeds beter zichtbaar in welke situaties zich ernstige mensenrechtenschendingen voordoen of kunnen voordoen en de invloed daarvan op internationale stabiliteit en vrede. Het besef van de erkenning en naleving van mensenrechten en de noodzaak tot afwijzing en bestrijding van schendingen in de wereld zijn daarmee verder verankerd.⁶

I.2 Universaliteit

In dit kader gaat de AIV kort in op de vraag in hoeverre bij het functioneren van de VN op mensenrechtenterrein kan worden gesproken van een universeel stelsel van waarden en normen. In het advies over universaliteit en culturele verscheidenheid heeft de AIV over dit thema eerder geadviseerd.⁷ De AIV concludeerde destijds, dat - zowel bij de totstandkoming van de UVRM als bij de verdere ontwikkeling van het mensenrechtenbestel - het draagvlak zeer breed was door het deelnemen van vertegenwoordigers van uiteenlopende staten en culturele achtergronden. De mensenrechtennormen zijn met verschillende ethische, godsdienstige en filosofische tradities verenigbaar. De AIV kwam tot de conclusie dat er sprake is van grote overeenkomsten binnen verschillende culturen met betrekking tot de rechten van de mens. Wel riep de AIV op tot tolerantie waar het gaat om verschillen in concrete uitwerking van mensenrechten: 'Universaliteit is geen uniformiteit'. Ten aanzien van de implementatie van sommige rechten, zoals het verbod van foltering, hebben staten geen beleidsruimte; met betrekking tot de toepassing van andere rechten is wel sprake van een zekere beleidsvrijheid, zij het een gecontroleerde beleidsvrijheid waarvoor staten ter verantwoording kunnen worden geroepen.⁸ De AIV is van mening dat zijn conclusies in het rapport van 1998 nog onverkort van kracht zijn.

5 Zie onder meer: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), 'Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35, Den Haag, mei 2003.

6 Zie: AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, april 2003.

7 Zie: AIV, 'Universaliteit van de Rechten van de Mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, Den Haag, juni 1998.

8 Als voorbeeld dient de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. Deze vrijheid omvat onder meer de vrijheid een godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden en de vrijheid om een godsdienst tot uiting te brengen (artikel 18 IVBPR). De laatste vrijheid mag aan beperkingen worden onderworpen, het eerste aspect evenwel niet.

Gemeenschappelijke waarden als vrijheid, gelijkheid, solidariteit, respect voor de rechten van de mens, democratie en goed bestuur zijn sindsdien nog eens onderschreven in de Millennium Verklaring van de Verenigde Naties (2000). Bovendien is sindsdien het aantal ratificaties van de zes belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen aanzienlijk toegenomen en is een zevende verdrag, het Internationale Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Gezinnen, van kracht geworden.⁹ Ook zijn verschillende Facultatieve Protocolen bij internationale mensenrechtenverdragen aanvaard (zie bijlage III).

Tegelijkertijd is er ook sprake van ontwikkelingen die een minder positieve werking hebben waar het gaat om de versterking van de universaliteit. Zo belijden met name veel westerse landen met de mond de ondeelbaarheid van burger- en politieke rechten aan de ene kant en economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten) aan de andere kant, maar lijken zij zich in de praktijk toch weinig gelegen te laten liggen aan de implementatie van ESC-rechten wereldwijd. Van de zijde van niet-westerse landen wordt hierop in en buiten VN-verband bij voortdurend gewezen. Dit is vanuit het perspectief van de universaliteit geen goede zaak.

Een andere ontwikkeling die de universaliteit van de rechten van de mens onder druk zet, is in gang gezet door de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en latere terroristische daden, zoals in Madrid in het voorjaar van 2004. Die aanslagen vormden op zichzelf een grove inbreuk op het recht op leven van betrokkenen. Maar de etnische en religieuze tegenstellingen die sindsdien in vele landen zijn verscherpt, vormen evenzeer een bedreiging voor de universele rechten van ieder mens, met name in de sfeer van het verbod van discriminatie. Ook is er sprake van aantasting van universele rechten door de beperkende maatregelen die vele westerse regeringen - waaronder de Verenigde Staten - hebben genomen. Daarbij gaat het onder meer om het beperken van verschillende fundamentele vrijheden, het ter discussie stellen van het folterverbod en de afkalving van het recht op een eerlijke procesvoering. In de woorden van SGVN Kofi Annan:

‘The struggle against terrorism may also have a very important secondary effect: in fighting against it, we run the risk of sacrificing a great deal in terms of human rights, democracy and good governance’.¹⁰

Zoals vermeld is het hedendaags systeem ter bescherming van de rechten van de mens gebaseerd op de fundamentele rechten die de toenmalige leden van de VN in 1945 hebben gelegd. In het Handvest worden de rechten van de mens al in verband gebracht met stabiliteit en ontwikkeling in het licht van de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Het inzicht dat ernstige schendingen van de rechten van de mens, zowel waar het gaat om burger- en politieke rechten als om economische, sociale en culturele rechten, een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid kunnen opleveren, is sinds die tijd verder versterkt. De regeringsleiders van de leden van de Veiligheidsraad, formuleerden het in 1992 als volgt:

9 Dit verdrag is inmiddels door 24 staten geratificeerd. Nederland is geen partij bij dit verdrag.

10 Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/58/323, 2 September 2003, par. 75.

'The absence of war and military conflicts among States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security'.¹¹

I.3 Toereikendheid systeem

Het stelsel van normen op het terrein van de rechten van de mens is, zoals hiervoor kort aangegeven, sterk uitgebreid. Daarbij wordt uitgegaan van '*a common standard of achievement for all peoples and all nations (...) regardless of their political, economic and cultural systems*'.¹² Bij de voorstellen die in het vervolg van dit advies worden geformuleerd, wordt uitgegaan van een universeel mensenrechtenconcept dat op punten verschillend kan worden geïmplementeerd binnen de marges die de verschillende toezichthoudende organen toestaan. Alleen op die wijze wordt recht gedaan aan de universaliteit van de rechten van de mens, zoals vastgelegd in de UVRM en in de internationale VN-verdragen die sindsdien tot stand zijn gekomen.

Bovengenoemde veranderingen hebben ook geleid tot betrokkenheid van steeds meer VN-organen bij de rechten van de mens. Aanvankelijk lag de nadruk op het werk van de AVVN en op dat van de MRC. Tegenwoordig spelen de VN Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM), de Speciale Rapporteurs, de Verdragscomités, de Veiligheidsraad en in toenemende mate gespecialiseerde organisaties, eveneens een belangrijke rol. Tegelijkertijd moet overigens worden geconstateerd dat het totaal aan financiën dat uit het reguliere VN-budget voor mensenrechtenactiviteiten beschikbaar wordt gesteld, zwaar onder de maat is. Al deze veranderingen rechtvaardigen de wenselijkheid van een kritische beoordeling van het VN-systeem. In dit advies wordt daartoe op een aantal onderdelen een aanzet gegeven. Daarbij heeft de AIV als uitgangspunt genomen dat er op wereldwijd niveau een orgaan noodzakelijk is en blijft waar elke staat kan worden aangesproken op en verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn mensenrechtenbeleid. Een zodanig orgaan is nog steeds, ondanks al zijn tekortkomingen, de Commissie van de VN voor de Rechten van de Mens.

¹¹ Zie: S/PV 3046, 31 January 1992.

¹² Zie A/CONF.157/23, blz. 2 en 5, Wereldconferentie Mensenrechten, Wenen, 1993.

II De MRC en de verdragsmechanismen in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de in de adviesaanvraag neergelegde vragen geplaatst tegen de achtergrond van de door de AIV gedane waarnemingen. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan: het 'bedrijven van politiek' versus 'politisering', landenresoluties en alternatieven daarvoor, de 1503-procedure, blokvorming, samenstelling van de MRC, thematische- en landenrapporteurs, verdragscomités, de Subcommissie inzake de Bescherming en Bevordering van de Rechten van de Mens (Subcommissie), Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) en het Kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM).

II.1 Het 'bedrijven van politiek' versus 'politisering'

Ten aanzien van de MRC is het van belang een onderscheid te maken tussen het 'bedrijven van politiek' en 'politisering'. Er kan geen misverstand over bestaan dat de MRC een orgaan van staten is, dat door deze kan worden gebruikt om bij te dragen aan de realisering van de rechten van de mens, hoewel bij haar oorspronkelijke samenstelling tevens werd uitgegaan van de 'relatieve onafhankelijkheid' van haar leden.¹³ De AIV beveelt aan het politieke karakter van de MRC ten volle te erkennen en bovendien te onderstrepen dat er voor een dergelijk beleidsorgaan plaats is, naast de uit onafhankelijke leden bestaande Subcommissie (waarover verderop meer) en de verdragscomités.

Naast het bedrijven van politiek en het voeren van beleid, staat evenwel het fenomeen van de politisering of polarisering. Veel staten maken op een oneigenlijke wijze gebruik van de MRC voor het vereffenen van oude rekeningen, het aan de schandpaal nagelen van politieke vijanden en het spelen van politieke machtsspelletjes ten aanzien van dergelijke staten, kortom het ondergeschikt maken van de rechten van de mens aan nationale en regionale buitenlandse politiek. Omgekeerd maken staten, onder meer om een veroordeling door de MRC te ontlopen, gebruik van een reeks van argumenten en methoden, die, bezien vanuit het perspectief van de mensenrechten, oneigenlijk zijn.

De beschuldiging van 'politisering' wordt met name gehoord van de zijde van Afrikaanse en Aziatische landen met betrekking tot de zogeheten landenresoluties, die op basis van de uit 1967 stammende resolutie 1235 van de Economische en Sociale Raad door de MRC worden behandeld. Zij maken bezwaar tegen de praktijk van 'naming and shaming' door middel van landenresoluties waarbij bepaalde landen in het bijzonder het voorwerp zijn van kritiek door de MRC. Deze praktijk wordt als niet effectief gezien, als inflatoir en als al te selectief gericht tegen landen van het Zuiden (zoals tijdens de zitting van 2004 tegen Zimbabwe), mede ten gevolge van een 'arrogante houding' van bepaalde westerse landen (met name de Verenigde Staten van Amerika). Aan de andere kant hadden deze landen in het verleden weinig problemen met de aanvaarding van resoluties tegen Zuid-Afrika en Chili en, in de huidige situatie, tegen Israël. Ook op andere terreinen speelt de problematiek van politisering. De kandidatuur van de Libische ambassadeur als voorzitter van de MRC in 2003 leidde tot verhitte discussies tussen met name de Afrikaanse groep en de VS. Onlangs vond iets soortgelijks plaats, toen de

13 Zie hiervoor ook: AIV, 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nummer 11, Den Haag, september 1999, blz. 7.

VS bezwaar maakten tegen de kandidatuur van Soedan voor de MRC. De MRC heeft in die zin een barometer- en signaleringsfunctie van bestaande onvrede.

Hoezeer ook de AIV beseft dat het bijna onmogelijk is in de praktijk van alle dag onderscheid te maken tussen 'het bedrijven van politiek' en het misbruiken van politieke instrumenten voor doeleinden anders dan gerelateerd aan de rechten van de mens, beveelt hij de regering aan zich in haar beleid terzake van de MRC doorlopend bewust te zijn van de problematiek van politisering.

II.2 Landenresoluties

In haar zitting van 2004 heeft de MRC resoluties onder agendapunt 9 (schendingen van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld) aangenomen met betrekking tot Cuba (met slechts één stem meerderheid), Turkmenistan, Noord-Korea, Belarus en Myanmar (zie bijlage IV). Een aantal andere landenresoluties is verworpen (waaronder één over de Russische Federatie/Tsjetsjenië). Een aantal resoluties met betrekking tot landenkwesties werd wel ingediend, maar niet in behandeling genomen (door het aannemen van zogeheten 'no-action motions') of is uiteindelijk niet ingediend. Het betreft onder meer resoluties met betrekking tot China, Zimbabwe en de Verenigde Staten (met betrekking tot de behandeling van gevangenen op de Amerikaanse basis Guantanamo Bay). De landenresoluties lijken slechts kans te maken, als deze tegen minder invloedrijke landen zijn gericht, hetgeen onder meer leidt tot het verwijt van het hanteren van 'dubbele maatstaven'. Datzelfde geldt voor het verschijnen van de door de MRC op basis van landenresoluties aangestelde landenrapporteurs. In 2004 beschikt de MRC over landenrapporteurs ten aanzien van de volgende landen: Belarus, Burundi, de Democratische Republiek Kongo, Myanmar, Noord-Korea en de Palestijnse gebieden. Met betrekking tot Afghanistan, Haïti, Liberia, Somalië, Sudan en Tsjad zijn onafhankelijke deskundigen benoemd. Tot slot zijn ten aanzien van Cambodja en Cuba vertegenwoordigers van de Secretaris-Generaal (SGVN) actief (zie bijlage V).

Over het nut en de effectiviteit van landenresoluties bestaat veel discussie. De nadelen van de politisering lijken de voordelen van het instrument landenresolutie soms te overtreffen. Met name het hanteren van dubbele maatstaven is belastend voor het imago van de MRC. Ook de effectiviteit van landenresoluties is aan twijfel onderhevig. Ten aanzien van bijvoorbeeld de in 2004 aangenomen resolutie over Cuba wordt algemeen aangenomen dat de Cubaanse regering al haar inspanningen in de komende periode erop zal richten te voorkomen dat volgend jaar opnieuw een resolutie wordt aangenomen en niet op de verbetering van de mensenrechtensituatie in het land. Met betrekking tot sommige andere landen heeft het middel in het verleden echter wel gewerkt. De AIV wijst in dit verband onder meer op de resoluties inzake El Salvador, Guatemala, Roemenië en op sommige terreinen ook ten aanzien van Iran. Zo'n resolutie levert vaak een rapport op en dat rapport kan weer de basis leveren voor verdere acties en interventies van de MRC in de toekomst. Een ander effect van landenresoluties is dat slachtoffers van schendingen van mensenrechten in zulke landen enige morele steun ontleen aan het feit dat een belangrijk orgaan als de MRC zich over hun situatie heeft uitgesproken. Bovendien kunnen zulke resoluties door nationale en internationale NGO's worden gehanteerd bij wijze van drukmiddel.

Van landen die onderwerp zijn geworden van resoluties, mag en moet worden verwacht dat zij tijdig voorafgaand aan de volgende zitting van de MRC rapporteren over geboekte vooruitgang, zodat daarop gerichte nadere actie kan worden ondernomen. Dit geldt ook voor eventuele actie in andere gremia dan de MRC. Zo verdient het, naar de opvatting

van de AIV, aanbeveling te bezien op welke wijze de in de MRC uitgesproken zorg, meer dan thans het geval is, kan worden betrokken bij bijvoorbeeld de vormgeving van de Nederlandse en Europese ontwikkelingssamenwerking met betrokken landen. De mensenrechtensituatie in een land dient een voortdurend punt van aandacht te zijn en zorg daarover dient ofwel in extra activiteit op dat terrein uit te monden, dan wel in het beperken of opschorten van de samenwerking bij onvoldoende uitzicht op verbetering, al naar gelang de concrete situatie.¹⁴

Tot de andere mogelijkheden waarover de MRC beschikt om zich uit te spreken over de mensenrechtensituatie in een bepaald land, behoren de zogeheten 'voorzittersverklaringen', waarin, met medewerking van het betrokken land, een uitspraak over de mensenrechtensituatie ter plaatse wordt gedaan. Een dergelijke uitspraak opent de mogelijkheid om het volgende jaar op de mensenrechtensituatie in het betrokken land terug te komen en om te zien in hoeverre het zijn toezeggingen daadwerkelijk is nagekomen. Van deze voorzittersverklaringen wordt het ene jaar meer gebruik gemaakt dan het andere jaar en de kwaliteit van de verklaringen wisselt. Nu eens betreft het sterke teksten, dan weer zijn het weinig concrete, vaag geformuleerde teksten. Probleem blijft dat de uiteindelijke teksten van deze verklaringen, in tegenstelling tot resoluties, veelal slecht zichtbaar zijn, omdat deze in het rapport van de zitting van de MRC worden 'weggestopt'. Door voorzittersverklaringen in de toekomst jaarlijks separaat te publiceren zouden zij ook aan zeggingskracht winnen. Alles overziend en ondanks manco's blijft de voorzittersverklaring, in de visie van de AIV, één van de middelen uit de 'gereedheidskist' die ook in de toekomst haar waarde blijft houden.

Hoewel er bij velen twijfel bestaat over het nut van het verschijnen landenresoluties en voorzittersverklaringen, is het ook een feit dat landen zich over het algemeen fel verzetten, als het aannemen van een dergelijke resolutie of verklaring dreigt. Dat duidt erop dat het belang ervan niet moet worden onderschat. De AIV concludeert dat het, ondanks de hiervoor geuite twijfels, van groot belang is en blijft dat de MRC zich kan buigen en uitspreken over situaties van mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld. De landenresoluties en voorzittersverklaringen dienen daarom te worden gehandhaafd, zij het dat deze middelen met de nodige zorg en terughoudendheid moeten worden gehanteerd en dat ze zoveel mogelijk moeten worden ontdaan van hetgeen hiervoor is aangeduid met 'politisering', dat wil zeggen argumenten die niet zijn gebaseerd op strikt mensenrechtelijke overwegingen. De AIV realiseert zich overigens zeer wel dat dit gemakkelijker is gezegd dan gedaan. Het gaat hier nu eenmaal om een materie die zich, vanwege het ineenvloeiën van internationaalrechtelijke en politieke elementen niet lineair laat benaderen, alsof slechts één aanpak de logisch aangewezen zou zijn. Bij de eerder bepleite erkenning van het politieke karakter van de MRC hoort de constatering dat zij een amalgame van tegengestelde krachten en perspectieven vormt. Dat neemt echter niet weg dat haar werkzaamheden zoveel mogelijk rationeel dienen te worden benaderd, met de internationaal erkende rechten van de mens als uitgangspunt en vanuit het streven de MRC te laten bijdragen aan de realisering daarvan. Tevens moeten instrumenten als landenresoluties en voorzittersverklaringen worden ingezet in nauwe afstemming met andere door de MRC ontwikkelde instrumenten, zoals thematische rapporteurs. Daarnaast is het nodig dat een kader wordt ontwikkeld voor een evenwichtige behandeling van situaties van mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld (zie daarover ook paragraaf II.3). Indien er aanleiding is om, naast veroordeling, aandacht te schenken

14 Zie: AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, april 2003.

aan positieve ontwikkelingen in een land dat openstaat voor steun, kan conform het huidige beleid gebruik worden gemaakt van agendapunt 19 (technische assistentie).

De AIV heeft zich voorts gebogen over de idee om, in plaats van elk jaar met een geactualiseerde, maar bijna dezelfde tekst van een landenresolutie te komen, over te gaan tot een zekere periodisering (bijvoorbeeld indiening om de twee of drie jaar). Dit systeem van periodisering wordt gehanteerd bij de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO).¹⁵ De AIV heeft grote twijfels over de wenselijkheid daarvan met betrekking tot de werkzaamheden van de MRC. Het grote verschil tussen de CDO en de MRC is, dat het bij de CDO niet gaat om specifieke landenkwesties, maar meer om globaal beleid. Het belangrijkste bezwaar van periodisering van landenresoluties in de MRC is dan ook ontegenzeggelijk dat het gevaar dreigt dat de 'druk van de ketel' wordt genomen en dat de indruk zou kunnen worden gewekt dat in het jaar dat het land niet in behandeling komt, er geen schendingen van de mensenrechten zouden hebben plaatsgevonden.

II.3 Alternatieven?

De AIV ziet weinig heil in de ook in de adviesaanvraag geopperde suggestie van overheveling van landenresoluties naar de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, die belast is met het algehele toezicht op mensenrechten- en andere sociale en culturele kwesties. Een belangrijk verschil is dat de Derde Commissie van de AVVN in beginsel bestaat uit alle leden van de VN, hetgeen op hetzelfde neerkomt als het lidmaatschap van de MRC open te stellen voor alle leden (waarover hieronder meer). Bovendien zou een overheveling van de landenresoluties naar de Derde Commissie, naar de inschatting van de AIV, slechts betekenen dat het strijdtoneel wordt verplaatst: de politisering van de discussie zou er, met nog meer deelnemers aan het debat, niet minder om worden; integendeel. De MRC is traditioneel het belangrijkste VN-orgaan waar vraagstukken op het gebied van de rechten van de mens worden behandeld; dat moet in de visie van de AIV zo blijven. De AIV is derhalve geen voorstander van verandering in dezen en kiest voor investeringen in en verbetering van het functioneren van de MRC. Overheveling van de landenresoluties naar de Derde Commissie van de AVVN zou in zijn ogen slechts een vlucht naar voren zijn.

Overheveling van item 9 van de agenda (landenresoluties) naar item 19 (technische assistentie) van de MRC heeft alleen zin als dat gepaard gaat met een versterking van het toezicht van de MRC op de mensenrechtensituatie in het desbetreffende land. Het is waar dat landen waar ernstige schendingen van de rechten van de mens plaatsvinden, er over het algemeen de voorkeur aan geven onder item 19 te worden behandeld. Daarvoor is echter alleen ruimte, als bij de regering van het desbetreffende land daadwerkelijk de politieke wil bestaat om tot verbetering van de mensenrechtensituatie te komen. Anders duidt een overheveling op een verzwakking van de rol van de MRC. Wel moet het Kantoor van de HCRM in staat worden gesteld, daar waar die positieve wil bestaat, ook daadwerkelijk actieve steun te verlenen.

Al eerder zijn voorstellen gedaan, ook door de toenmalige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), om te komen tot één alomvattende rapportage over de mensenrechtensituatie in alle landen. Dergelijke rapportages kunnen bijdragen aan

¹⁵ In 2003 heeft de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling een werkprogramma vastgesteld met tweejarige cycli, waarbij telkens één jaar een (thematisch) 'review'-jaar is en het tweede jaar een 'policy'-jaar, waarin resoluties worden aangenomen voor beleid. Deze handelen overigens niet over landensituaties.

het op evenwichtige wijze doorlichten van landen waar mensenrechtenschendingen plaatsvinden, met inbegrip van westerse landen. Dat zou voor het voeren van landen-discussies van groot belang kunnen zijn. Ook kan aan de hand van dergelijke rapportages worden bekeken op welke terreinen de mensenrechtensituatie in een bepaald land verbeterd moet worden. Eén variant is een rapportage in de vorm van een compilatie van rapporten en aanbevelingen van Speciale Rapporteurs, werkgroepen en verdragsorganen.¹⁶ Hoewel dit een belemmering zou kunnen vormen voor het verkrijgen van uitnodigingen voor Speciale Rapporteurs om landen te bezoeken, zou mogelijk wel op meer objectieve wijze kunnen worden gezien waar optreden vereist is.¹⁷ Een dergelijke compilatie zou een overwegend technisch karakter moeten dragen en in dat geval moeten worden verricht door het Kantoor van de HCRM. Een andere variant is het samenstellen van een rapportage waarbij, naast eerder genoemde elementen, ook de informatie van NGO's kan worden meegenomen. Vervolgens kan een discussie worden gevoerd in de MRC over hoe de situatie zich heeft ontwikkeld. Beide soorten rapportages zouden periodiek in de MRC aan de orde moeten komen. Aan de hand van gevoerde discussies kunnen vervolgens aanbevelingen worden geformuleerd hoe verder te handelen. Daarbij zou een beoordeling van veranderingen - verbetering of verslechtering - in die situatie centraal moeten staan. Op die wijze zou wellicht een deel van de bezwaren tegen het 'naming and shaming' kunnen worden weggenomen. De AIV is er zich niettemin van bewust dat ook deze methode haar beperkingen heeft. Immers, op deze manier zou aan de MRC een taak worden toebedeeld waarvoor onafhankelijke deskundigen beter zijn toegerust dan een politiek orgaan. Bovendien schiet deze methode tekort ten aanzien van landen die belangrijke mensenrechtenverdragen niet hebben geratificeerd en die niet meewerken aan onderzoeksmisaties van Speciale Rapporteurs. Voor zulke staten dient in ieder geval de weg van landenresoluties open te blijven staan.

II.4 De 1503-procedure

Over de, sinds 1970 bestaande, vertrouwelijke 1503-procedure bestaat veel discussie.¹⁸ Deze procedure is in het leven geroepen om staten in een vertrouwelijk contact te kunnen aanspreken naar aanleiding van klachten over systematische patronen van ernstige mensenrechtenschendingen. Het besloten, niet-transparante karakter van dit middel en het onverantwoord lange tijdsbeslag dat ermee is gemoeid, hebben grote twijfel doen ontstaan over de effectiviteit. Sommige regimes die behoren tot de ernstigste schenders van de rechten van de mens, gebruiken (of beter: misbruiken) het besloten karakter van de 1503-procedure als middel om te verhinderen dat zij voorwerp worden van de meer gevreesde en in aantal toegenomen publieke toezichtmechanismen. Een voorbeeld uit het verleden is Argentinië, een voorbeeld van meer recente datum is Saoedi-Arabië. Hieraan kan worden toegevoegd dat deze procedure momenteel slechts gehanteerd lijkt te worden voor kleine landen zoals Djibouti en Oezbekistan. Hoewel deze vertrouwelijke

16 Het Kantoor van de HCRM is onlangs gestart met het maken van dergelijke compilaties. Een goed oordeel over de waarde van dit middel is op dit moment nog niet te geven.

17 Een dergelijk voorstel is laatstelijk gedaan door Costa Rica in 2001.

18 Zie voor meer details over deze (maar ook andere) procedure(s) ook de twee adviezen van de (toenmalige) Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), 'De rol van de Sub-Commissie ter voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden', Advies nummer 20, Den Haag, 1996 en 'VN Toezicht op Mensenrechten', advies nummer 22, Den Haag, 1996.

procedure in het verleden in sommige gevallen, bijvoorbeeld in het geval van Brunei,¹⁹ ook een nuttige functie lijkt te hebben vervuld, is de AIV tot de slotsom gekomen dat deze procedure in de huidige ondoorzichtige vorm aanpassing verdient en derhalve kritisch tegen het licht zou moeten worden gehouden, bijvoorbeeld aan de hand van een door de SGVN te verrichten studie. Dan kan tevens aandacht worden besteed aan het ontbreken van enige terugkoppeling in de richting van de klagers.

II.5 Blokvorming

De besluitvorming in de MRC wordt deels voorbereid in de zogeheten politiek-geografische groepen: de Afrikaanse groep (15 staten), de Aziatische groep (12), de Latijns-Amerikaanse en Caraïbische groep (11), de Oost-Europese groep (5) en de groep van West-Europese en andere staten (10). Wat deze laatste groep betreft, gaat daaraan veelal weer besluitvorming binnen de Europese Unie (EU) vooraf.²⁰

Het bestaan van regionale groepen is een realiteit. Binnen deze regionale groepen, maar ook tussen deze groepen, hebben zich 'blokken' gevormd waarin ook besluitvorming plaatsvindt. Regionale groepen bestaan ook binnen de Derde Commissie van de AVN en andere organen; het zwaartepunt ligt daar vaak bij de zogeheten Groep van ruim 130 ontwikkelingslanden (G-77) of bij de Niet-Gebonden Landen, die regionale groepen overschrijden. Regionale groepen zijn ook in zekere mate functioneel als voorportaal van de besluitvorming in de MRC en hebben een rol en zeggenschap in het Bureau van de MRC (met één of twee personen) en bepalen zo de gang van zaken tijdens de zittingen.

Een bijzondere vorm van blokvorming betreft de deelname van EU-lidstaten (die lid zijn van de groep van West-Europese en andere staten) aan het werk van de MRC. Het overleg binnen de EU is vergaand geïnstitutionaliseerd. De voordelen van deze vorm van samenwerking op het terrein van het buitenlands beleid zijn duidelijk. Een gezamenlijk standpunt van de EU in de MRC heeft meer invloed dan uitspraken van individuele landen en volgens deskundigen hebben individuele demarches van (kleine) EU-landen in de hoofdsteden van landen die de mensenrechten schenden, momenteel weinig of geen invloed meer. Als de EU het woord voert, wordt daarnaar altijd met grote aandacht geluisterd. Dat biedt grote mogelijkheden, maar heeft ook risico's. Als er iets wordt gemeld, heeft dat waarde. Als er niets wordt gezegd, bijvoorbeeld omdat de EU-landen daartoe niet in staat zijn vanwege het unanimitetsvereiste in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands beleid, is dat ook een signaal. Daarom valt het bijvoorbeeld te betreuren dat de EU zich in de zitting van de MRC in 2004 heeft onthouden van een standpunt over martelpraktijken in EU-lidstaat Spanje, zoals die zijn opgenomen in het rapport van de Speciale Rapporteur inzake Folteringen en dat de EU geen uitspraken in de MRC heeft gedaan inzake de kwestie Guantanamo Bay. De EU-besluitvorming draagt bovendien bij aan een gebrek aan flexibiliteit. De niet bij de EU aangesloten landen, waaronder andere westerse landen, ervaren het EU-overleg als niet-transparant en tijdrovend. Er zou al veel te winnen zijn, als in een vroeg stadium binnen de EU overeenstemming zou kunnen worden bereikt over in te dienen teksten en verklaringen.

19 Behandeling in de 1503-procedure heeft ertoe geleid dat een drietal gevangenen, die meer dan 34 jaar zonder enige vorm van proces gevangen werden gehouden, zijn vrijgelaten.

20 Daarnaast opereert ook nog de zogenoemde 'Like minded Group', een coalitie van landen, die tracht inhoudelijke discussies te bemoeilijken of te vertragen. In wisselende samenstelling en intensiteit zijn hierbij veelal landen als Algerije, China, Cuba, Egypte, Iran, Maleisië, Pakistan en Sudan betrokken.

Een gevolg van de soms moeizame overlegstructuur binnen de EU is dat de EU zelf het risico loopt al te voorzichtig of te genuanceerd te opereren. De standpunten die gemeenschappelijk worden uitgedragen, zijn immers altijd het product van bereikte compromissen. Individuele EU-leden kunnen daardoor hun eigen (wellicht van de EU afwijkende) opvattingen minder gemakkelijk naar buiten brengen. Het nemen van eigen initiatief is echter niet verboden, mits vooraf overleg heeft plaatsgevonden. Nederland zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van het functioneren van het EU-overleg. Nederland heeft een reputatie hoog te houden van een jarenlange grote betrokkenheid bij de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. Hoewel Nederland met ingang van dit jaar weer lid is geworden van de MRC, is naar buiten toe nog betrekkelijk weinig gebleken van Nederlandse initiatieven. Voorzover die hebben plaatsgevonden, bleef dat veelal verborgen binnen het EU-overleg. Op zijn minst moet het besluitvormingsproces transparanter worden gemaakt door publicatie van algemene beleidsvoornemens en criteria en bij het verkennen van de mogelijkheden om eigen initiatieven te ontwikkelen kan, tot slot, ook de regels van unanimiteitsbesluitvorming ten principale ter discussie gesteld worden.

De AIV dringt er bij de regering op aan bij voortdurende te bezien wanneer en op welk niveau initiatieven kunnen worden ontwikkeld, zodat ook naar buiten toe blijkt dat het Nederland ernst is en blijft met zijn betrokkenheid bij de rechten van de mens. Dat laatste is uiteraard geen doel op zichzelf, maar kan bijvoorbeeld worden gezien als ondersteuning van de strijd van mondiale NGO's en andere actoren voor de realisering van de rechten van de mens. Hier ligt zowel voor de regering als voor de Staten-Generaal een rol. In dit verband zijn de Nederlandse inspanningen op het terrein van de bescherming en bevorderingen van burger- en politieke rechten en de bestrijding van geweld tegen vrouwen goede voorbeelden. Deze zouden ook kunnen worden gevolgd op terreinen als de positie van gehandicapten, de erkenning van verschillen in seksuele geaardheid, de positie van inheemse volken, de positie van multinationale ondernemingen en meer in het bijzonder het belang van economische, sociale en culturele rechten. De AIV herhaalt dan ook zijn eerdere aanbeveling de normstellende activiteiten op het terrein van een facultatief protocol bij het ESC-verdrag te ondersteunen.²¹ Meer in algemene zin beveelt de AIV aan dat er wordt gestreefd naar versterking van 'groepsoverstijgende samenwerking'. Deelname aan bijvoorbeeld het Human Security Network, een samenwerkingsverband tussen landen inzake kwesties van vrede en veiligheid, is daarvan een goed voorbeeld.²²

II.6 Samenstelling van de MRC

In discussies over het functioneren van de MRC wordt regelmatig de suggestie gedaan het aantal leden van de MRC uit te breiden. Op die wijze zou het probleem van selectiviteit in behandeling van situaties van mensenrechtenschendingen kunnen worden verminderd en zou een meer afgewogen samenstelling kunnen worden bereikt. De AIV is geen voorstander van uitbreiding van het aantal leden van de MRC. De facto kunnen

21 Zie onder meer: AIV, 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, Den Haag, juli 1998, blz. 37.

22 Het betreft hier een netwerk van een aantal landen, opgericht in 1999. De leden zijn: Canada, Chili, Griekenland, Ierland, Jordanië, Mali, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Slovenië, Thailand, Zuid-Afrika (waarnemer) en Zwitserland. 'Human security means freedom from pervasive threats to peoples' rights, their safety or even their lives' (<<http://www.humansecuritynetwork.org>>).

lidstaten al deelnemen aan vergaderingen en kunnen zij voorstellen (mede) indienen. Het komt vooral door tijdgebrek en politieke onwil dat de MRC niet optimaal functioneert, niet door het ledental. Verder is de laatste jaren een groeiend aantal landen waarin sprake is van ernstige schendingen van de rechten van de mens, lid geworden van de MRC.²³ Op die wijze kan door die landen getracht worden te voorkomen dat zij voorwerp van kritiek worden. Het huidige aantal van 53 leden is weliswaar betrekkelijk willekeurig gekozen, maar voldoet in de praktijk en er lijkt derhalve vooralsnog geen reden om hierin verandering te brengen.²⁴ Naar het oordeel van de AIV ligt de kern van een verbeterd functioneren dan ook niet zozeer in het ledental als wel in keuzes ten aanzien van het lidmaatschap van landen en het uitoefenen van invloed daarop via het aanpassen van bestaande selectieprocedures. Een aantal van de landen die momenteel zijn vertegenwoordigd in de MRC, bezit een slechte 'track-record'. Denkbaar is dat de ECOSOC een resolutie aanneemt van de strekking dat landen die in de laatste vijf jaar het onderwerp zijn geweest van een Speciale Rapporteur, gedurende een bepaalde periode niet in aanmerking komen voor het lidmaatschap van de MRC. Ook kan worden geprobeerd te komen tot een rotatiesysteem binnen regionale groepen. Daardoor weten alle landen dat zij op enig moment het lidmaatschap krijgen en kan ook worden bereikt dat landen die soms al decennia lang lid zijn, worden gedwongen hun plaats op te geven. Ook het initiatief van de VS om democratieën in de wereld meer enthousiast te maken voor een lidmaatschap van de MRC, verdient naar de mening van de AIV steun. Door te kiezen voor een dergelijke benaderingswijze, zal een deel van de huidige problemen van de MRC waarschijnlijk kunnen worden ondervangen. Dit kan op termijn ook een beter functionerende MRC opleveren.

II.7 Thematische- en landenrapporteurs²⁵

Het aantal Bijzondere Rapporteurs, vertegenwoordigers en onafhankelijke deskundigen (en in enkele gevallen werkgroepen) is in de loop der jaren sterk uitgebreid. Er zijn thans niet minder dan 34 van dit soort speciale procedures die zich met verschillende thema's bezighouden (zie bijlage IV). Zij verrichten hun taak meestal naast hun gewone bezigheden en dikwijls onder moeilijke omstandigheden. Zij worden slechts in beperkte mate bijgestaan door een enkele, door de VN gefinancierde, medewerker. Ten gevolge van vigerende interne richtlijnen mogen hun rapporten niet meer dan 20 bladzijden (10.700 woorden) omvatten.²⁶ In verband met haar volle agenda is de MRC ook steeds minder tijd gaan besteden aan de rapportages. De rapporteurs krijgen meestal slechts enkele minuten spreektijd om hun rapport aan de MRC te presenteren. Bovendien ontbreekt het veelal aan gerichte discussies, omdat bespreking van de diverse rapportages door elkaar loopt. Bij de rapporteurs en de delegaties die in hun werkzaamheden geïnteresseerd zijn, bestaat over deze gang van zaken grote onvrede. Als reactie hierop besloot de MRC in 2003 de zogeheten 'interactieve dialoog' in te voeren. Deze houdt in

23 Men kan denken aan Cuba, Indonesië, Iran, Libië, Saudi-Arabië, Sudan en Zimbabwe.

24 De groep van West-Europese en andere landen bezet momenteel 10 van de 53 zetels.

25 Zie hiervoor: AIV, 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nummer 11, Den Haag, september 1999.

26 Uit stukken van het Bureau van de HCRM uit 2003 blijkt dat: 'The maximum length of documents prepared by special rapporteurs, special representatives and independent experts remains 10.700 words, including annexes and footnotes'.

dat voor het jaarrapport van iedere rapporteur een bepaalde periode (van ca. 45 minuten) wordt gereserveerd voor mondelinge toelichting door de rapporteur, commentaren door meest betrokkenen en andere geïnteresseerde delegaties en antwoorden van de rapporteurs. Deze 'interactieve dialoog' is zeker een verbetering in de werkwijze van de MRC. Zij zorgt voor een meer toegespitste 'feedback' van de zijde van de MRC. Aangezien deze rapporteurs kunnen worden beschouwd als de 'ogen en oren' van de MRC en zij zeer kritisch zijn over de mensenrechtensituatie in bepaalde landen, blijft de toegemeten tijd voor de 'interactieve dialoog' echter nog steeds te beperkt om recht te doen aan het werk van deze mandaathouders.²⁷ Omdat deze vorm van communicatie alleen is gericht op de MRC zelf, verdient het aanbeveling daarnaast te stimuleren dat zulke rapporteurs ook in bredere zin publieksgerichte aandacht geven aan de door hun gesignaleerde schendingen en aandachtspunten. Ondersteuning bij de communicatie daarover is een belangrijk vereiste.

Het verdient voorts aanbeveling kritisch te bekijken of er niet een zekere mate van sanering van het aantal speciale thematische rapporteurs zou moeten plaatsvinden. Bij de beoordeling daarvan moet als uitgangspunt worden genomen dat de bijzondere procedures, naast het politiek, diplomatieke karakter van de MRC, door hun deskundigheid en onafhankelijkheid een buitengewoon waardevolle bijdrage leveren aan het stelsel van toezicht op de rechten van de mens. Door periodiek te bezien op welke terreinen evidente overlappingsen plaatsvinden, zou mogelijk ruimte kunnen worden geschapen voor een beter functioneren van dit stelsel en kan worden bevorderd dat de MRC meer tijd en aandacht aan de werkzaamheden van thematische rapporteurs schenkt. De AIV acht het voorts niet verstandig, zoals wel is voorgesteld, de rapporteurs te laten verkiezen door de MRC zelf, dit ter voorkoming dat de keuze van deze onafhankelijke deskundigen overwegend door politieke factoren wordt bepaald. Tot op heden worden zij benoemd door de voorzitter van de MRC, in samenspraak met het Bureau van de MRC, en staat in beginsel de mate van deskundigheid van de aan te stellen personen steeds voorop.²⁸ Wel verdient het overweging de keuze van de thematische rapporteurs in nog nauwere samenwerking met de HCRM te laten verlopen, die daartoe bijvoorbeeld een groslijst zou kunnen samenstellen. Dat zou de positie van deze laatste versterken en bovendien een impuls kunnen vormen voor betere samenwerking tussen het Kantoor van de HCRM en de rapporteurs.

II.8 Verdragscomités

De AIV heeft voorts geconstateerd dat sommige verdragscomités over te weinig tijd beschikken om hun werkzaamheden behoorlijk te kunnen uitvoeren. Bij een aantal bestaat inmiddels een grote, nog steeds groeiende achterstand in de behandeling van ingediende landenrapporten. Dat is uitermate onwenselijk, omdat daardoor onvoldoende recht wordt gedaan aan staten die hun verdragsverplichtingen nauwgezet nakomen, terwijl anderzijds als het ware een premie wordt gegeven aan landen die niet of met grote vertraging rapporteren (zie bijlage III). De AIV acht het van belang dat, indien de achterstanden in behandeling te groot zijn geworden, de verdragscomités de mogelijkheid wordt gegeven, vaker bijeen te komen. Hij adviseert de Nederlandse regering in concreto steun te verlenen aan de voorstellen van het Comité voor de Rechten van het Kind (CRC) en

27 Zie bijvoorbeeld de discussie tijdens de meest recente zitting van de MRC over het rapport van de Speciale Rapporteur inzake Foltering over de situatie in landen als Spanje en Oezbekistan.

28 Het bureau van de MRC speelt ook een rol bij de invulling van de vacatures.

het Verdragscomité voor de Rechten van de Vrouw (CEDAW) om niet twee, maar drie maal per jaar bijeen te komen. Ook het voorstel van het CRC om in twee parallelle kamers bijeen te komen ter bespreking van statenrapporten verdient steun.

Het valt te betreuren dat het CEDAW niet in Genève, maar uitsluitend in New York vergadert, waar ook de ondersteunende staf (van het VN-secretariaat) is gevestigd. Dat betekent dat degenen die zich bezighouden met dit belangrijke onderwerp binnen de rechten van de mens, nogal geïsoleerd opereren ten opzichte van degenen die toezien op de naleving van de andere mensenrechtenverdragen. Op zijn minst zou het aanbeveling verdienen, als het CEDAW, naar analogie van het comité dat toezicht houdt op de naleving van het IVBPR, als eerste stap afwisselend in Genève en in New York zou vergaderen. De volgende stap moet dan een relocatie naar Genève inhouden. De ondersteunende staf van CEDAW moet deel gaan uitmaken van het Kantoor van de HCRM in Genève. Dat impliceert dat ook het secretariaat van CEDAW en van de Commissie voor de Rechtspositie van Vrouwen, dat thans in New York is gevestigd, naar Genève wordt overgebracht, waar het voorheen ook was gevestigd. Alle VN-activiteiten op het gebied van de rechten van de mens zouden dan in Genève zijn geconcentreerd met alle voordelen van een betere coördinatie en geringere kosten. Het spreekt daarbij vanzelf dat het overbrengen van staf van New York naar Genève niet zou mogen leiden tot een vermindering van kwaliteit van de serviceverlening.

Voorts heeft de AIV kennis genomen van het feit dat de samenwerking tussen de in paragraaf II.7 beschreven thematische rapporteurs en verdragscomités soms wel, maar soms in het geheel niet bestaat. Dit betekent dat veel waardevolle werkzaamheden langs elkaar heen worden uitgevoerd. Het behoeft geen betoog dat dit een onbevredigende situatie is. De AIV heeft kennis genomen van initiatieven om deze situatie te redresseren (doorlichting speciale procedures, opstelling landenprofielen) en beveelt de Nederlandse regering aan te ondersteunen dat de HCRM de faciliteiten krijgt die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden van speciale rapporteurs en verdragscomités in de toekomst beter op elkaar worden afgestemd.

II.9 De Subcommissie inzake de Bescherming en Bevordering van de Rechten van de Mens

De AIV heeft de indruk dat de voorheen bestaande spanningen tussen de MRC en haar Subcommissie zijn afgenomen. Het lijkt erop dat de Subcommissie de haar toegewezen taken ten behoeve van de MRC momenteel op bevredigende wijze vervult. Van de zijde van de leden van de MRC is daarover weinig kritiek vernomen. De Subcommissie zelf is, blijkens haar rapportage aan de zestigste zitting van de MRC, overigens niet op alle terreinen even tevreden over haar rol en mogelijkheden. Met name is bezorgdheid geuit over de tijdsdruk waaronder de Subcommissie moet werken; ook de beperking van de lengte van rapporten wordt als een groot bezwaar ervaren. Tot slot voelen sommigen het als een groot gemis dat de Subcommissie zich niet meer over specifieke landenkwesties mag uitspreken. Een meer algemeen probleem, dat ook door de (toenmalige) ACM en de AIV al eerder is gesignaleerd, is evenwel blijven bestaan, te weten de geringe onafhankelijkheid van sommige leden van de Subcommissie (en van sommige leden van de verdragscomités). Daarbij is het vooral een probleem dat staten bewust geen onafhankelijke leden voordragen voor benoeming, terwijl zij daartoe wel in staat zijn. Tegen een dergelijke houding dient Nederland zich, alleen en in het kader van de EU, bij voortduring, ook in het openbaar, te weer te stellen, ten einde de onafhankelijkheid van de leden van de Subcommissie en de verdragscomités en van de thematische rapporteurs zoveel mogelijk veilig te stellen.

II.10 Niet-Gouvernementele Organisaties

De AIV erkent en benadrukt, evenals trouwens de Nederlandse regering, het grote belang van de inbreng van NGO's, zowel op nationaal niveau als in de context van de MRC. Het belang van hun rol binnen de MRC ligt vooral op het gebied van het signaleren van concrete schendingen van de rechten van de mens en bij de verfijning van standaarden op dit gebied.²⁹ Uit gesprekken met vertegenwoordigers van NGO's in Genève heeft de AIV een divers beeld gekregen van hun rol binnen de MRC. Enerzijds waardeeren zij het dat zij een vaste plaats hebben binnen de MRC, er het woord kunnen voeren en direct toegang hebben tot de delegaties van de lidstaten. Anderzijds klagen zij over de te korte spreektijd (2 à 3 minuten) die hun wordt gegund en het gebrek aan aandacht voor hun inbreng.

Daarnaast wordt de aanwezigheid van de zogeheten GONGO's (regerings-gestuurde NGO's) in toenemende mate als een ernstig probleem ervaren. Nog steeds kan eenieder zich opwerpen als NGO. In sommige gevallen stelt een organisatie niet veel meer dan een briefhoofd waarop hun berichten zijn geschreven en andere NGO's dienen als dekmantel om overheidsbeleid uit te dragen.³⁰ Volgens sommige gesprekspartners zou thans niet minder dan 30% van de in de MRC vertegenwoordigde NGO's uit GONGO's bestaan. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Zo wordt het debat in de MRC nog meer door (quasi-) regeringsvertegenwoordigers beïnvloed (en de politisering nog verder vergroot) en worden de mogelijkheden voor de andere NGO's beperkt. De AIV dringt er in dit verband dan ook bij de Nederlandse regering op aan deze zorgelijke ontwikkeling op de daartoe relevante niveaus, waaronder het competente NGO-Comité in New York, blijvend aan de orde te stellen. De ECOSOC-criteria op dit terrein zijn in de visie van de AIV voldoende duidelijk omschreven en goed hanteerbaar.³¹ Hoe moeilijk strikte toepassing van deze criteria ook moge zijn, uiteindelijk zijn het de lidstaten die de keuzes moeten maken; deze moeten daarom ook bij voortdurende worden aangesproken op een naar inhoud zuiver hanteren van deze criteria.³²

Ook NGO's ondervinden de nadelen van de eerder genoemde blokvorming binnen de MRC. Doordat staten de neiging hebben eerst binnen hun eigen blok tot overeenstemming te komen, zijn veel NGO's vaak pas in een laat stadium op de hoogte van initiatieven ten aanzien van landen of thema's. Daardoor kan het voorkomen dat kansen op vruchtbare uitwisseling van recente en relevante informatie ongebruikt worden gelaten.

29 Zie hiervoor ook: AIV, 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nummer 11, Den Haag, september 1999, blz. 21/22.

30 De Japanse onderzoeker, Tatsuro Kunigi, onderscheidde enige tijd geleden een aantal varianten. Hieronder: AGO's (Anti-Government Organisations), DONGO's (Donor Organies NGO's), GRINGO's (Government Regulated and Initiated NGO's), ODANGO's (ODA Fiannced NGO's), QUANGO's (Quasi NGO's), TRGO's (Transnational NGO's), in 'The United Nations and Civil Society-NGO working towards the 21st century' (definitieve versie nog te publiceren). Zie ook AIV, 'Commentaar op de notitie mensenrechten 2001', advies nummer 23, Den Haag, september 2001, blz. 13 en 14.

31 ECOSOC-resolutie 1996/31.

32 Zie echter ook het rapport van het 'Panel on Eminent Persons on UN-Civil Society Relations' onder voorzitterschap van F. Cardoso, UNGA Doc. A/58/817 van 11 juni 2004. In dit document wordt voorgesteld het ECOSOC-Committee on NGO's op te heffen.

Dit moet zoveel mogelijk worden voorkomen. De AIV beveelt de Nederlandse regering daarom ook aan zowel zelf als in het kader van de EU, te blijven streven naar een zo groot mogelijke transparantie op dit terrein. Anderzijds moet worden opgemerkt dat NGO's er nog steeds in slagen, veelal door het organiseren van speciale informatiebijeenkomsten tijdens zittingen van de MRC, om geïnteresseerde delegaties en deskundigen bij elkaar te brengen en te stimuleren tot inhoudelijke discussies over thema's en landen; discussies die vaak ook tot resoluties leiden of deze ondersteunen. Hun inbreng in het werk van de bijzondere procedures is groot en onmisbaar en hun rol met betrekking tot de verdragsmechanismen is, bijvoorbeeld door het publiceren van schaduw-rapportages en het verstrekken van relevante informatie, van zeer groot belang.

II.11 Het Kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens

De HCRM is, na de Secretaris-Generaal, de hoogste VN-functionaris op het gebied van de rechten van de mens.³³ Deze functie is ingesteld op grond van een resolutie van de AVVN waarin ook het mandaat is vastgelegd. Dat geeft mede daardoor alles wat de HCRM op dit gebied te zeggen heeft, een extra gewicht.³⁴ Van de personen die deze functie tot nu toe hebben vervuld, heeft José Ayala Lasso de functie in de beginjaren vormgegeven. Zijn opvolgster, de voormalige Ierse President, Mary Robinson, heeft zich meermalen in het openbaar tot tolk gemaakt van het 'geweten van de mensheid' door uitspraken te doen over het belang van de bevordering van de rechten van de mens in het algemeen en in bepaalde staten in het bijzonder. Zij heeft daarmee morele steun gegeven aan slachtoffers van schendingen van de rechten van de mens, waarmee zij zich tegelijkertijd niet bij alle regeringen even geliefd heeft gemaakt. Gedurende de korte tijd dat haar opvolger, Sergio Vieira de Mello, zijn ambt heeft mogen vervullen is vooral aandacht besteed aan management. De onlangs aangetreden HCRM, de Canadese Louise Arbour, heeft aangegeven de effectieve implementatie van het hervormingsprogramma van de SGVN de hoogste prioriteit te zullen geven. Voorts wil zij de nadruk leggen op technische assistentie aan landen.

Het politieke belang van de HCRM is daarin gelegen, dat deze hoge functionaris op eigen gezag, zonder een expliciet mandaat van een beleidsorgaan als de MRC, initiatieven kan ontwikkelen in gevallen waar sprake is van ernstige en acute schendingen van de rechten van de mens. Aldus maakte de waarnemend Hoge Commissaris Bertrand Ramcharan recentelijk op voortvarende wijze van deze bevoegdheid gebruik voor het zenden van onderzoeksteams en het rapporteren aan de MRC en de Veiligheidsraad over de mensenrechtensituaties in Liberia, Soedan (Darfur) en Irak. Tegelijkertijd is de HCRM ook belast met de leiding van het Kantoor ('the Office'). Dat Kantoor is van eminent belang, omdat daar de belangrijkste activiteiten van de VN op het gebied van de mensenrechten worden voorbereid en tot uitvoering worden gebracht. Het Kantoor is belast met de dienstverlening aan de MRC, de verdragscomités (behalve, zoals eerder vermeld, het Vrouwencomité) en het functioneren van de speciale rapporteurs en werkgroepen. Tevens verzorgt het Kantoor de uitvoering van de technische samenwerkingsprogramma's (23% van de begroting), het onderhouden van veldkantoren en de veldactiviteiten in algemene zin (26% van de begroting en meer dan 600 werknemers in het veld) en de organisatie van internationale conferenties op het gebied van de rechten

33 Bertrand G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff, Den Haag/Londen/New York, 2002.

34 Zie AVVN-resolutie 48/141 (1994).

van de mens en andere internationale bijeenkomsten.³⁵ Voor al deze taken beschikt het Kantoor nog steeds over veel te weinig financiële middelen en een daarmee gepaard gaand structureel tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan zich met kracht in te zetten om voor deze onwenselijke situatie eindelijk een oplossing te vinden.³⁶ Het gaat niet aan dat het belangrijkste VN-instrumentarium ter bevordering van de rechten van de mens dermate inadequaat wordt gefinancierd. Versterking van de positie van het Kantoor van de HCRM behoort één van de speerpunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid te zijn en te blijven.

35 Zie: 'Annual Report 2003, implementation of activities and the use of funds', Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva, 2004.

36 Nederland is momenteel de derde of vierde donor van het Kantoor van de HCRM. Meer in algemene zin wordt het Kantoor overwegend door een kleine groep landen gefinancierd. De tien meest betalende landen zijn verantwoordelijk voor 78% van de middelen. Dat zijn allemaal Westerse landen en dat zou eigenlijk niet zo mogen zijn.

III 'Mainstreaming': Zorg of zegen?

*'It has become clear that 'mainstreaming' human rights is much more difficult and demanding than might have been imagined and will take longer to realize than originally planned.'*³⁷

III.1 Het probleem

De Verenigde Naties zijn, hun veelomvattende doelstellingen en talrijke pogingen tot meer integratie ten spijt, nog altijd opgetrokken uit compartimenten die goeddeels los van elkaar functioneren. In dit advies is de vraag aan de orde of dat denken en handelen in termen van gescheiden gebieden wel juist is, zowel in normatieve zin ('zou het anders behoren?') als in praktische zin ('zou meer integratie niet meer recht doen aan het vinden van oplossingen voor de complexe vraagstukken waarvoor de Verenigde Naties zich gesteld zien?'). Het betreft derhalve het vraagstuk van 'mainstreaming'.³⁸

In 1997 lanceerde de SGVN het idee om de rechten van de mens te 'mainstreamen' in alle activiteiten van de Verenigde Naties. De SGVN gaf aan dat mensenrechten niet meer op de tweede plaats na vrede en veiligheid komen, maar dat mensenrechten en de andere kerngebieden van de VN voortdurend verweven blijken te zijn: 'Mensenrechten zijn integraal voor de bevordering van vrede en veiligheid, economische vooruitgang en sociale gelijkheid.'³⁹ Gedurende het gehele bestaan als organisatie, hebben de VN de rechten van de mens actief bevorderd en beschermd, zijn instrumenten om naleving van internationale overeenkomsten ontwikkeld, terwijl tegelijkertijd het bewustzijn bleef bestaan van nationale en culturele verscheidenheid. Als gevolg daarvan kan het onderwerp mensenrechten als dwarsdoorsnijdend worden beschouwd voor alle substantiële werkterreinen van het VN-Secretariaat.

De SGVN heeft met zijn voorstel tot 'mainstreaming' van mensenrechten een standpunt ingenomen in de discussie over de vraag hoe de mensenrechten het best worden gediend: als een apart probleemgebied, bewaakt en bevorderd door een aparte organisatie, of tevens als geïntegreerd probleemgebied in alle betrokken organen en instituten. Met de keuze voor 'mainstreaming' is aangegeven dat mensenrechten niet slechts een zaak zijn van de MRC of van andere specifieke mensenrechtenorganisaties, maar van alle onderdelen van de VN in een intersectorale en geïntegreerde aanpak. Daarbij komt dat expliciete aandacht voor mensenrechten binnen onderdelen van het VN-systeem ertoe kan bijdragen dat de doelstellingen van die onderdelen zelf naderbij worden

37 William O'Neill and Vegader Bye, 'From High Principles to Operational Practice: Strengthening OHCHR Capacity to Support UN Country Teams to Integrate Human Rights in Development Programming,' March 2002, blz. 6.

38 Ibid. blz. 7: 'No one clear definition exists on what 'mainstreaming' or RBP [Rights-Based Programming] means.'

39 Zie: UN Doc. A/51/950, Secretary General of the United Nations, 'Renewing the United Nations: A Programme for Reform,' July 1997, par. 78.

gebracht.⁴⁰ De AIV heeft een keuze gemaakt uit een veelheid van onderwerpen en concentreert zich op drie hoofdterreinen: ontwikkelingssamenwerking, vrede en veiligheid en economische en financiële betrekkingen.

III.2 Betekenis van 'mainstreaming'

Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, een acceptabel Nederlands equivalent voor 'mainstreaming' te vinden en te hanteren. Termen als 'inweving', 'verwevenheid', 'meer regel dan uitzondering', 'inbedding', 'schering en inslag', 'doortrokken zijn van' en 'procesmatige integratie' zijn geen van alle geheel bevredigend. Daarom en mede in het licht van de internationaal gangbare praktijk, heeft de AIV ervoor gekozen de ook in de adviesaanvraag gebezigde term 'mainstreaming' te blijven hanteren.

Voor een beter inzicht in de betekenis van het begrip 'mainstreaming' op het gebied van de rechten van de mens valt het één en ander te leren van eerdere ontwikkelingen op het gebied van de gelijke rechten en gelijke behandeling van vrouwen en mannen, in alle denkbare rolverdelingen en rolpatronen.⁴¹ Zeker nu in het slotdocument van de Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen (1993) uitdrukkelijk is vastgesteld dat de mensenrechten van vrouwen een onvervreemdbaar, integraal en ondeelbaar onderdeel uitmaken van de universele mensenrechten, waarbij tevens de verplichting tot 'mainstreaming' van de gelijke status van vrouwen en de mensenrechten van vrouwen is opgenomen, ligt het voor de hand dat de ervaringen die sindsdien op dat gebied zijn opgedaan door de AIV, worden gebruikt.⁴² De ECOSOC heeft in 1997 de volgende definitie aanvaard van 'gendermainstreaming':

'Gendermainstreaming' is the process of assessing the implications for women and men of any planned action including legislation, policies and programmes, in any area and at all levels. It is the strategyso that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality'.⁴³

De AVVN heeft deze definitie onderschreven.⁴⁴ De kern van de definitie ligt in het begrip 'process'. Weliswaar wordt het uiteindelijke doel genoemd, maar het proces staat centraal; een proces dat gericht is op de buitenwereld en niet op de interne VN-organisatie.

40 Zie: World Conference on Human Rights, 'Recommendations (sic) for: Strengthening International Cooperation in the Field of Human Rights in Conformity with the Charter of the United Nations and with International Human Rights Instruments; Enhancing the Effectiveness of United Nations Activities and Mechanisms' - Note by the Secretary-General, A/CONF. 157/3, 8 June 1993.

41 In een ander verband - de 'gendermainstreaming' - heeft de SGVN 'mainstreaming' uitgelegd als 'the placing of an issue within the pre-existing institutional, academic and discursive framework'.

42 De AIV dankt mw. mr. M. van den Brink voor haar bijdrage aan de passages over 'gendermainstreaming'. Zie ook: Marjolein van den Brink, 'De vrouw in het internationaal (mensen)recht. Overlevingskansen in de 'mainstream'. In: Nemesis, november 2003, blz. 166-175. Ineke Boerefijn, 'Vrouwenrechten en mensenrechten. Mainstreaming in VN-verdragscomité's', in: Nemesis, 2001, nr. 1, blz. 4-13. Zie ook: AIV, 'Integratie van gendergelijkheid: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit', advies nummer 25, Den Haag, januari 2002.

43 Economic and Social Council, *Agreed Conclusions* 1997/2, UN Doc. A/52/3, 18 September 1997.

44 GA Resolution 52/100, 12 December 1997, E/CN.6/1998/2, 20 January 1998, paragraaf 8.

Het is nooit een doel op zichzelf, maar een weg naar een doel. 'Mainstreaming' is dus, met andere woorden: het doen instromen en meestromen met de hoofdstroom, waardoor beide stromen één geheel worden en uiteindelijk de koers doen veranderen.⁴⁵

Eén van de lessen die kan worden getrokken uit de ervaringen met 'gendermainstreaming', is dat onder de sociale constructies moet worden gekeken - hetgeen niet gemakkelijk is. Daarbij is transparantie een sleutelwoord. Belangrijke voorwaarden voor het slagen zijn:

- Er wordt een proces in gang gezet;
- waarvoor tijd en geld wordt uitgetrokken;
- waarvoor in alle geledingen expertise wordt opgebouwd;
- waarvoor in alle geledingen analyses worden uitgevoerd door deskundigen;
- waarvoor analyses en beleidsvoorstellen op papier worden gezet;
- de top van iedere deelorganisatie verbindt zich in concreto en op papier;
- een toezichtmechanisme wordt ingesteld, dat periodiek signaleert en onmiddellijk reageert, eventueel met positieve of negatieve sancties;
- per VN-organisatie wordt een centraal punt ingesteld van waaruit expertise en ondersteuning kan worden geboden ('focal points').

Over het concept 'mainstreaming' van de rechten van de mens is in de loop der jaren veel gesproken, maar het blijkt moeilijk in de praktijk te brengen, zowel binnen als buiten de VN. Eén oorzaak daarvan ligt in het nog steeds grote cultuurverschil tussen de onderscheiden werelden (bijvoorbeeld de mensenrechten- en de ontwikkelingswereld). In dit verband wijzen O'Neill en Bye er bijvoorbeeld op dat er aan de kant van de ontwikkelingswerkers te weinig kennis is op het gebied van de rechten van de mens, maar dat ook de mensenrechtendeskundigen te weinig afweten van de praktijk van ontwikkelingssamenwerking.

Binnen de VN kan 'mainstreaming' worden onderscheiden op twee niveaus: (a) dat van de VN-organisatie zelf; (b) dat van de landen waar VN-activiteiten plaatsvinden. Gezien de adviesaanvraag, richt het onderhavige advies zich vooral op het onder (a) genoemde niveau.

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens nader aandacht besteed aan een aantal terreinen waar deze 'mainstreaming' zou moeten plaatsvinden. Wat 'mainstreaming' vooral beoogt is dat de eigen programma's en projecten van de verschillende VN-instellingen geënt zijn op de rechten van de mens. Uitgangspunt daarbij is dat de AIV dit in beginsel als een goede zaak en als zodanig nastrevenswaardig beschouwt. Wellicht ten overvloede: bij 'mainstreaming' gaat het zowel om burger- en politieke als om economische, sociale en culturele mensenrechten.

III.2.1 Ontwikkelingssamenwerking

De AIV is in het advies inzake 'een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking' al uitgebreid ingegaan op de problematiek van 'mainstreaming'.⁴⁶ In de context

45 'What happens to a river - a mainstream - when another river of equal size and importance is channeled into it? It may broaden out and it may flow more rapidly, but most assuredly it will change its course.'
Mary Andersen, Focusing on Women. UNIFEM's experience in mainstreaming. UNIFEM, New York, 1993.

46 Zie: AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, april 2003, hoofdstuk IV. Daar wordt ook een overzicht gegeven van hetgeen een aantal belangrijke VN-instellingen op dit terrein verrichten.

van dit advies gaat hij dan ook vooral in op de ontwikkelingen sinds het uitbrengen van dat advies in 2003. Eerder in dit advies is al gewezen op de belangrijke rol en activiteiten van het Kantoor van de HCRM ten aanzien van de integratie van de rechten van de mens in strategieën op het gebied van armoedebeperking. Het resultaat van deze activiteiten is neergelegd in 'Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies'. Dit discussiestuk is in september 2002 uitgebracht en is inmiddels nader toegespitst en voor een deel uitgewerkt in de praktijk. Omdat een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingsactiviteiten moet zijn gebaseerd op een gelijkkluidende visie, is het document naar aanleiding van een Interagency bijeenkomst in mei 2003 nader aangepast. De toen overeengekomen 'UN System Common Understanding on the Human Rights-Based Approach to Development' heeft richting gegeven aan de discussies op dit terrein.⁴⁷ Inmiddels is in de 'UN Development Group' overeenstemming bereikt over de koers die het Kantoor van de HCRM op dit terrein zal gaan varen. Deze overeenstemming is van belang, omdat nu op hoog uitvoerend niveau overeenstemming bestaat dat alle andere organisaties (inclusief UNDP) dezelfde richting op zullen gaan koersen. Met name voor de landbureaus van UNDP is een grote rol weggelegd op het terrein van 'mainstreamen' van zowel de beschermings- als assistentieprogramma's van de HCRM. Om dit een succes te laten worden, zal het kantoor van de HCRM dan ook nauwlettend erop moeten toezien hoe in de praktijk wordt geopereerd en om daar waar zich problemen voordoen, zo vroeg mogelijk in te grijpen. Voorts is het van groot belang voor het Kantoor van de HCRM intensief contact te houden met alle operationale organisaties in het veld.⁴⁸

In die context kan ook het HURIST- ('Human Rights Institutional Strengthening') programma van de HCRM en het UNDP een belangrijke functie hebben. Dit programma is in het leven geroepen om in de vorm van concrete projecten de capaciteit op mensenrechten-terrein op nationaal niveau te versterken en om praktische ervaring met verschillende benaderingswijzen op te doen. HURIST-programma's ondersteunen bijvoorbeeld nationale actieprogramma's inzake mensenrechten en bevorderen het opnemen van mensenrechtenbenaderingen in programma's van ontwikkelingssamenwerking. Dit programma heeft zich, onder meer door toegenomen financiële steun van donoren, verder ontwikkeld. In dat verband is sinds 2002 een groot aantal initiatieven ondernomen, variërend van workshops inzake de mensenrechtenbenadering in het algemeen, advisering over het opstellen van lesmateriaal ten behoeve van de opleiding van parlementariërs en politie, projecten ten behoeve van inheemse volken en programmaevaluaties van nationale activiteiten op het terrein van de rechten van de mens (bijvoorbeeld in Bosnië en Herzegovina, Benin, Bolivia en de Filipijnen). Ook op juridisch terrein worden vele initiatieven ondersteund. In vrijwel alle post-conflictsituaties worden extra activiteiten ondernomen op dit terrein. Dat is in de visie van de AIV van groot belang. Aandacht en steun voor projecten op het terrein van de 'rule of law' (bijvoorbeeld hervormingen van de rechtspraak, opleidingen van rechters en advocaten, ondersteuning van wetgeving, et cetera) moeten een integraal onderdeel zijn van het ontwikkelingsproces.

Ook in het Nederlandse beleid is behoefte aan 'mainstreaming'. Dat heeft de AIV al gesignaleerd en van aanbevelingen voorzien in het eerder genoemde advies. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is belast met het toezicht op de coördinatie van de verschillende overheidsactiviteiten. Na het uitbrengen van het advies van de AIV (en de

47 Zie uitkomst van de Interagency bijeenkomst in Stamford, Connecticut, USA, 3-5 mei 2003.

48 Het betreft daarbij onder meer het UNDP, UNICEF, UNHCR en bijvoorbeeld het Wereldvoedselprogramma.

reactie daarop) heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Zo werkte HURIST mee aan een interne bijeenkomst op het ministerie en de regering zegde steun toe voor dit programma ter hoogte van 1,5 miljoen dollar. Deze steun is van belang voor succes op langere termijn. Aan een nadere uitwerking van de beleidsvoornemens wordt momenteel verder gewerkt. Wel is duidelijk, dat de regering ook in 'eigen huis' het nodige kan bereiken en zo ook een voorbeeld kan geven hoe het proces van 'mainstreaming' ook binnen de VN (en ook in andere landen) beter van de grond kan komen.

III.2.2 Vrede en veiligheid

De handhaving van de internationale vrede en veiligheid en de bevordering en bescherming van de rechten van de mens zijn al gedurende vele jaren op allerlei gebieden met elkaar verknoot. In de jaren zestig noemde de Veiligheidsraad de binnenlandse situatie in Rhodesië onder het blanke minderheidsbewind een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. In de jaren zeventig besloot de Veiligheidsraad dat de binnenlandse situatie in Zuid-Afrika een bedreiging zou kunnen vormen van de internationale vrede en veiligheid en dat daarom een einde moest komen aan het stelsel van apartheid. In latere jaren besloot de Veiligheidsraad dat de onderdrukking van de Koerden in Irak en de situatie in Somalië bedreigingen vormden voor de internationale vrede en veiligheid. In zijn resolutie over de Koerden veroordeelde de Raad de onderdrukking van de Irakese bevolking, waaronder de Koerden, 'waarvan de consequenties een bedreiging vormden van de internationale vrede en veiligheid'. In 1992 namen de staatshoofden en regeringsleiders van de staten die toen lid waren van de Veiligheidsraad, een verklaring aan waarin zij het bestaan van een band bevestigden tussen de rechten van de mens en de internationale vrede en veiligheid.

Vervolgens stelde in hetzelfde jaar de toenmalige SGVN Boutros Boutros-Ghali in zijn 'An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping', dat de bevordering en bescherming van de rechten van de mens een essentieel element is van VN-vredesoperaties:

'Increasingly, peace-keeping requires that civilian political officers, human rights monitors, electoral officials, refugee and humanitarian aid specialists and police play as central a role as the military'.

Sindsdien kan men constateren dat de rechten van de mens in tal van situaties die geteisterd worden door conflicten, met meer en minder effectiviteit, een onderdeel zijn geworden van vredesbewarende en vredesopbouwende activiteiten. Aanvankelijk werden 'monitoring' en ondersteunende activiteiten ten behoeve van de rechten van de mens geheel opgezet om informatie te vergaren om de politieke afwegingen van de VN, zoals ten aanzien van El Salvador, Guatemala en Haïti, te kunnen maken. In latere jaren, toen eenmaal de HCRM was aangesteld en enige grond onder de voeten kreeg, ontstond een substantiële betrokkenheid van het Kantoor van de HCRM in Genève, onder andere door de vestiging van 'field offices' van de HCRM. In brede zin kan de mensenrechtencomponent in conflictsituaties zich uitstrekken tot *het verleden* (waarheid en verzoening, onderzoek en vervolging en rechtsherstel van slachtoffers), *het heden* (monitoren, signaleren van schendingen, rapportages en correcties) en *de toekomst* (opbouw van instituties, gevangeniswezen, nationale mensenrechteninstellingen en mensenrechtenonderwijs).⁴⁹

49 Zie de publicaties van het Justice and Society Program van het Aspen Institute: 'Honoring Human Rights and Keeping the Peace' (1995), 'Honoring Human Rights from Peace to Justice' (1998), 'Honoring Human Rights under International Mandates' (2003).

De AIV beveelt de regering aan dat zij actief steun verleent aan de versterking van de capaciteit van het Kantoor van de HCRM om de component van de mensenrechten op doeltreffende en voortvarende wijze inhoud te geven in vredesoperaties van de VN. Hierbij verwijst de AIV naar de aanbeveling van het 'High Level Panel', onder leiding van Lakhdar Brahimi, dat belast was met een grondige doorlichting van de VN vrede- en veiligheidsoperaties:

'... the Panel recommends substantially enhancing the field mission planning and preparation capacity of the Office of the United National High Commissioner for Human Rights, with funding partly from the regular budget and partly from peace operations mission budgets'.⁵⁰

Nog zeer onlangs heeft de Veiligheidsraad een resolutie aangenomen waarin hij de reëtering en het gebruik van kindsoldaten door partijen bij gewapende conflicten veroordeelt.⁵¹ In de resolutie wordt de SGVN verzocht een actieplan te ontwerpen voor een systeem van toezicht en rapportage over het gebruik van kindsoldaten. In die resolutie is ook sprake van een oproep aan organisaties zoals de Europese Unie tot 'mainstreaming' in hun pleidooien, beleid en programma's van de bescherming van kinderen die het slachtoffer zijn van gewapende conflicten. In de preambule van de resolutie wordt gewag gemaakt van het (tweede) Facultatieve Protocol bij het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. In dit Protocol, dat op 12 februari 2002 in werking is getreden en al door 71 staten is geratificeerd, wordt een minimum leeftijd van 18 jaar genoemd voor het in dienst nemen van militairen. De AIV betreurt het dat Nederland tot op heden niet is toegetreden tot dit Protocol en roept de regering op daartoe de nodige stappen te nemen.

Een belangrijk aspect van de bescherming van de nationale veiligheid van staten betreft de bestrijding van terrorisme.⁵² De AIV erkent het bestaan van een spanningsrelatie tussen de bevordering van de mensenrechten in het algemeen en de bevordering van de nationale veiligheid van staten, met name op het gebied van terrorismebestrijding. Indien terrorismebestrijding leidt tot (al dan niet tijdelijke) inbreuken op de rechten van de mens, moeten deze praktijken te allen tijde open staan voor rechterlijke toetsing, nationaal dan wel internationaal, met inachtneming van de internationaal erkende rechten van de mens en met name de regel dat bepaalde rechten nooit, zelfs niet in tijden van gewapend conflict, mogen worden opgeschort ('non-derogable rights').⁵³

50 VN-Document A/55/305-S/2000/8098, para 245.

51 Resolutie 1539, aangenomen op 22 april 2004.

52 Zie: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights en het Center for International Organization van Columbia University, 'Human Rights, the United Nations and the Struggle against Terrorism', New York: International Peace Academy, 2003. In september 2003 had de Nederlandse regering, als voorzitter van de OVSE, al een soortgelijke conferentie in Den Haag georganiseerd; zie: Tammo Hoeksema en Jan ter Laak, 'Human Rights and Terrorism: A Reflection of the Seminar's Speeches and Debates, Supplemented with Concise Summaries', Den Haag; Nederlands Helsinki Comité, december 2003.

53 Zie onder meer: Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, artikel 4. Het betreft bijvoorbeeld het recht op leven, de vrijwaring van foltering en andere wrede behandeling en de vrijwaring van slavernij. Zie ook: AIV, 'Universaliteit van de Rechten van de Mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, Den Haag, juni 1998, blz. 15-19 en bijlage 2.

III.2.3 De internationale economische en financiële betrekkingen

In deze paragraaf wordt gezien hoe het is gesteld met de 'mainstreaming' van de rechten van de mens op het gebied van de internationale economische en financiële betrekkingen.

De AIV heeft in dit gedeelte van het advies uitdrukkelijk niet de intentie het gehele terrein van de internationale economische en financiële betrekkingen door te lichten op zijn 'mensenrechtengehalte'. In zijn visie rechtvaardigt dit aspect een separaat advies. Achtereenvolgens gaat de AIV in op een aantal organisaties die een rol op het speelveld van de internationale economische en financiële betrekkingen zouden kunnen en dienen te spelen ter realisering van de doelstellingen van de VN. Het betreft de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de Wereldbank (WB) en het Internationale Monetair Fonds (IMF). Aan het slot van deze paragraaf worden verder enkele opmerkingen gemaakt over de rol van multinationale ondernemingen. Op de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) gaat de AIV in deze context slechts zijdelings in. Hij heeft in eerdere adviezen al uitgebreid aandacht aan de activiteiten van deze organisatie geschonken.⁵⁴

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de rechten van de mens

Bij de oprichting van de WTO in 1994 hebben staten er geen misverstand over laten bestaan: aan toetreding tot de organisatie worden geen voorwaarden gesteld op het terrein van de rechten van de mens. In de WTO-Oprichtingsovereenkomst (Marrakech, april 1994) komen de woorden 'rechten van de mens' of een equivalent daarvan niet voor. Dat laatste spoort met de praktijk die zich de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld. Veel van de huidige 147 WTO-leden hebben niet bepaald een vlekkeloze staat van dienst op het gebied van de rechten van de mens.⁵⁵

De WTO kent echter wel een aantal doelstellingen, die van grote betekenis zijn voor het terrein van de rechten van de mens.⁵⁶ De sociale dimensie van de vrije wereldhandel, die zo nauw raakt aan de economische en sociale rechten van de mens, is wel degelijk in de Oprichtingsovereenkomst meegenomen. In de praktijk moet de WTO het op dat vlak echter vooral doen met de aanname dat een mondiale vrije markt goed is voor de rechten van de mens. Over de juistheid van die aanname, alsook over de vraag of de revenuen van de mondialisering ook op microniveau zichtbaar zijn, is in kringen van economen en ontwikkelingsdeskundigen een stevig debat gaande.⁵⁷

De AIV concentreert zich op de vraag in hoeverre de WTO - hoewel geen gespecialiseerde organisatie van de VN - zich iets gelegen dient te laten liggen aan de mensenrechtenstandaarden van de VN als geheel. Daarbij stelt hij allereerst vast dat in de eerste jaren na de start van de WTO in en rond de organisatie een verhit en controversieel debat

54 Zie onder meer: AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, maart 2003.

55 Bijvoorbeeld Colombia, China, de Democratische Republiek Congo, Cuba, Sierra Leone en Tsjaad.

56 Zie bijvoorbeeld de eerste en tweede preambulaire paragraaf van de Oprichtingsovereenkomst.

57 Zie bijvoorbeeld Joseph E. Stiglitz, 'Globalization and Its Discontents', W.W. Norton & Company, New York/London 2002, en van het United Nations Development Programme (UNDP), onder meer het 'Human Development Report 1999', het 'Human Development Report 2003', en verder de rapporten 'Globalization with a Human Face', 1999 en 'Globalization and Human Development', 2001.

heeft plaatsgevonden over de vraag of er op de mondiale vrije markt plaats moet zijn voor producten die zijn gemaakt in dwangarbeid of door kinderen, dan wel in landen en door bedrijven waar bijvoorbeeld geen vakbondsvrijheid bestaat. Sinds 1996, toen werd afgesproken dat de WTO op dit vlak geen specifieke taak heeft, dient de WTO wel nauw samen te werken met de ILO.⁵⁸ Er is sindsdien rond dit onderwerp geen substantiële vooruitgang geboekt.

Wel heeft de op initiatief van de Directeur-Generaal van de ILO opgerichte Wereld Commissie over de Sociale Dimensie van Globalisering recentelijk een rapport over de sociale dimensie en mondialisering uitgebracht. In dat rapport wordt een krachtig pleidooi gehouden voor een sterke samenwerking en afstemming van de sociale beleidsaspecten binnen het VN-systeem, de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en de WTO.⁵⁹

In het licht van de ontstane situatie en de ervaringen in de laatste tien jaar met het onderwerp 'sociale clausule', is de AIV er geen voorstander van dat de regering zich sterk blijft maken voor een rechtstreekse koppeling van de vrije wereldhandel aan respect voor mensenrechten via dit instrument. Dit debat is te zeer politiek van aard geworden, om nog tot een vruchtbaar einde te kunnen worden gebracht. Wel juicht de AIV het toe dat onder meer de EU in het kader van het Algemeen Systeem van Tariefpreferenties bepaalde extra handelsvoordelen geeft aan ontwikkelingslanden die minimum arbeidsvoorwaarden nakomen. Daarnaast geeft de AIV er de voorkeur aan dat nog een tweetal andere wegen wordt bewandeld. Deze worden op hoofdlijnen weergegeven.

Om die band nader aan het licht te brengen en te verduidelijken, zou de regering er naar de opvatting van de AIV, bij voorkeur in EU-kader, goed aan doen bij de WTO-toezichthoudende organen een zaak aanhangig te maken rond een kwestie waarin één of meer lidstaten van de WTO voordeel behalen uit systematische schendingen van mensenrechten. Hij denkt in dat verband bijvoorbeeld aan de situatie waarin door een land op de wereldmarkt producten worden afgezet die zijn gemaakt onder de goedkope condities van dwang- of kinderarbeid, of landen die stelselmatig vakbondsrechten negeren. In het krachtenveld binnen de WTO kan een uitspraak van een WTO-panel dan wel het Beroepslichaam dat dergelijke praktijken strijdig zijn met het WTO-recht en erkende rechten van de mens, een welkome ruggensteun bieden aan degenen die het niet acceptabel vinden dat er winst wordt gemaakt over de band van mensenrechtenschendingen. Als een politieke route ('sociale clausule') niet haalbaar is, kan de rechterlijke weg de zaak wellicht verder brengen. Om deze laatste route een kans te geven, beveelt de AIV de Nederlandse regering tevens aan de toegang van sociaal-economische belangengroepen en NGO's tot het werk van de WTO sterk te verbeteren, c.q. überhaupt mogelijk te maken.⁶⁰ Langs dergelijke weg zou dan de 'mainstreaming' ook verder vorm kunnen krijgen.

58 'Singapore Ministerial Declaration', in WTO-Focus, januari 1997, blz. 7. Nader over de afspraken uit 1996: W.J.M. van Genugten, 'WTO, ILO en EG: handelen in vrijheid', Tjeenk Willink, Deventer, 1997.

59 Zie: Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization:, 'A fair Globalization: creating opportunities for all', ILO, Geneva 24/2004.

60 Zie: Peter L.H. van den Bossche, 'Hoe kan het beter? Preventie van handelsoorlogen en geschillenbeslechting door de Wereldhandelsorganisatie', oratie Universiteit Maastricht, 27 september 2002 (beschikbaar op CD-rom).

De Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds

Evenals de WTO hebben internationale financiële instellingen als de WB en het IMF van origine geen mandaat op het vlak van de rechten van de mens. Bovendien zijn zij lange tijd niet erg bereid geweest systematisch na te denken over, en te investeren in, de dwarsverbindingen tussen beide werkvelden.

Beide organisaties hebben wel aandacht voor de problematiek, zoals blijkt uit de nadruk die de Wereldbank op 'social safety nets' legt en de IMF-discussie over 'the distributional aspects of its policies with a view to the protection of the well-being of vulnerable groups',⁶¹ maar in essentie blijft het mensenrechtelijk gehalte van de activiteiten van beide financiële organisaties minimaal.⁶² Wel lijkt er het één en ander te verschuiven. Zo hebben beide organisaties, elk op eigen wijze, intussen het onderwerp van de armoedebestrijding tot één van hun speerpunten van beleid verheven, wat algemeen wordt beschouwd als een serieuze bijdrage aan de realisering van een reeks van mensenrechten voor de allerarmsten.

Wat betreft dat laatste: is het denkbaar dat organisaties als de WB en het IMF, beide als (bijzondere) gespecialiseerde organisaties lid van het VN-systeem, zich bij de tenuitvoerlegging van hun activiteiten *niet* gebonden zouden weten aan internationaal erkende rechten van de mens? In dat opzicht staan verschillende opvattingen tegenover elkaar. De SGVN, Kofi Annan, heeft één en andermaal duidelijk gemaakt van opvatting te zijn dat deze organisaties gebonden zijn aan de rechten van de mens.⁶³ Anderen daarentegen vinden dat het eigen karakter van de WB en het IMF in aanmerking moet worden genomen en dat zij niet met mensenrechtenverplichtingen dienen te worden opgezadeld. De consequentie van 'Honoring the Charter' is echter dat de Wereldbank - en hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor het IMF - op die manier worden geplaatst boven elke verplichting die deze organisaties zouden kunnen hebben als gevolg van het lidmaatschap van het VN-systeem.⁶⁴

De AIV sluit zich aan bij de lijn van de SGVN: veel mensenrechtennormen hebben een dwingendrechtelijk karakter, waaraan ook de beide (en andere) financiële instellingen zich niet kunnen onttrekken. Deze organisaties zijn uit dien hoofde gehouden zich te gedragen overeenkomstig het recht en de beginselen van de organisatie. Los daarvan zijn de beide organisaties het 'eigendom' van staten. Staten kunnen het zich moreel en juridisch niet veroorloven te handelen in strijd met internationaal erkende rechten van de mens. Voor Nederland betekent dat onder meer dat de Nederlandse regering zijn

61 Zie onder meer: Bijzonder Rapporteur inzake ESC-rechten, D. Türk, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16, blz. 14 en zie ook: J. Oloka-Onyango en Deepika Udagama in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/11, blz. 11-15.

62 Voor zover de aandacht aan de rechten van de mens wordt geïncorporeerd, wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van deskundigheid van andere organisaties, zoals het UNDP en het Kantoor van de HCRM.

63 Zie: 'Report of the Secretary-General on the Work of the Organization', Verenigde Naties, New York, 1998, blz. 23.

64 E/CN.4/Sub.2/1999/11, blz. 14. Zie ook B. de Gaay Fortman, 'Poverty as a Human Rights Deficit: Some Implications for the International Financial Institutions,' in: Willem van Genugten, Paul Hunt and Susan Mathews (eds.), 'World Bank, IMF and Human Rights', Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2003, blz. 205-225.

bewindvoerders bij deze instellingen instrueert dat mensenrechtennormen in het beleid integraal van toepassing worden verklaard. Tegen deze achtergrond komt de AIV tot de aanbeveling dat beide organisaties moeten streven naar verdere 'mainstreaming' van de rechten van de mens in de dagelijkse werkzaamheden van beide organisaties.⁶⁵

Multinationale ondernemingen en de rechten van de mens

Binnen de Verenigde Naties dringt steeds meer het besef door dat de doelstellingen op het vlak van de rechten van de mens niet kunnen worden waargemaakt door staten en hun internationale organisaties alleen. NGO's zijn daarvoor onontbeerlijk, maar evenzeer multinationale ondernemingen (MNO's). Dit komt tot uitdrukking in tal van recente VN-documenten en initiatieven, waaronder het 'Global Compact' van de Secretaris-Generaal van de VN. Op 31 januari 1999 riep SGVN Kofi Annan het Wereld Economisch Forum op, samen te werken met de VN-instellingen en sociaal-economische belangengroeperingen om de rechten van de mens ook te 'mainstreamen' in het werk van het bedrijfsleven. Hiertoe werd een aantal 'principes' geformuleerd, die zijn gebaseerd op onder meer de UVRM en de ILO-Verklaring inzake de 'Fundamental Principles and Rights of Work'. Vanuit mensenrechtenperspectief, daaronder begrepen de specifieke rechten van werknemers, gaat het erom dat 'Businesses should':

- support and respect the protection of internationally proclaimed human rights;
- make sure that they are not complicit in human rights abuses;
- uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- uphold the elimination of all forms of forced and compulsory labour;
- uphold the effective abolition of child labour; and
- uphold the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

Andere principes gaan over de bescherming van de rechten van werknemers en over de bescherming van het milieu.

Deze oproep van de SGVN sluit aan bij de ontwikkelingen, die een aanvang hebben genomen in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Van de toen ontstane internationale (gedrags)codes wordt vaak gezegd dat ze vrijblijvend zijn, omdat zij niet juridisch bindend zijn, dat zij niet kunnen worden ingeroepen in juridische procedures en dat er bovendien geen sancties staan op niet-naleving.⁶⁶ De vraag is echter of dat wel klopt. Zo kent de OESO-code wel degelijk implementatiemechanismen. Hoewel met name in kringen van de vakbeweging wordt geklaagd over de procedure (stroperigheid en soms

65 De 'Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights' kunnen hierbij goed als uitgangspunt dienen. Deze zijn sterk geïnspireerd op de 'Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights', opgenomen in: Willem van Genugten, Paul Hunt en Susan Mathews (eds), 'World Bank, IMF and Human Rights', Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2003, blz. 247-255. Zie ook MacAllistair I. Darrow, 'Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law', Hart publishers, Oxford - Portland Oregon, 2003.

66 Zie onder meer: 'Guidelines for Multinational Enterprises' van de OESO uit 1976 (in de loop van de jaren ettelijke malen herzien en aangevuld) en 'ILO Tripartite Declaration of Principles', par. 8, Official Bulletin, Geneva, ILO, 1978, Vol. LXI, Series A, No. 1.

ook onbevredigende uitspraken)⁶⁷, is de AIV van oordeel dat de procedure zich leent voor een intensiever gebruik en zo op bescheiden wijze kan bijdragen tot aanscherping van normen voor bedrijfspraktijken.

Over het thema van de verbindendheid van haar Richtlijnen zegt de OESO zelf ook dat deze 'voluntary' zijn en 'consequently, not legally enforceable', hetgeen echter, aldus de organisatie niet minder betrokkenheid van de organisatie ten aanzien van naleving impliceert.⁶⁸ Iets vergelijkbaars geldt voor de Tripartiete Declaratie van de ILO. Werkgevers- en werknemersorganisaties waren nauw betrokken bij de totstandkoming daarvan. In die zin kunnen deze documenten worden opgevat als instrumenten van zelfregulering. Bovendien hebben zij bijgedragen aan de ontwikkeling van de laatste decennia waarbij steeds meer bedrijven over de gehele wereld in interne gedragscodes hebben neergelegd dat zij zich gebonden achten aan de rechten van de mens. Op deze wijze zijn bedrijven langs de weg van verplichtingen die zij vrijwillig op zich hebben genomen, gehouden tot naleving van erkende rechten van de mens. Daarnaast echter zijn zij verplicht deze rechten na te leven vanwege het dwingendrechtelijke karakter van veel mensenrechtennormen, in combinatie met het concept van de horizontale werking. Zo dienen bedrijven zich te houden aan de normen op het vlak van de vakbondsvrijheid, de dwangarbeid en de kinderarbeid, en op bijvoorbeeld het terrein van de godsdienstvrijheid. Bij dat laatste valt te denken aan de plicht werknemers de ruimte te geven op vaste tijden in gebed te gaan of rekening te houden met de hoogtijdagen behorend bij bepaalde godsdiensten. Dat bedrijven aan dergelijke normen zijn gebonden wil overigens niet zeggen dat zij daarvoor in het kader van de bestaande internationale procedures rechtstreeks ter verantwoording kunnen worden geroepen. Voor toezicht op de naleving dient vooralsnog vooral te worden gerekend op nationale juridische procedures.

De AIV heeft al eerder aangegeven van oordeel te zijn dat de problematiek van MNO's en de rechten van de mens separate advisering verdient. Het gegeven dat de MRC dit jaar heeft besloten dat het Kantoor van de HCRM een studie over dit onderwerp moet voorleggen aan de zitting van de MRC in 2005 geeft steun aan dit standpunt.

III.3 Conclusie

Bij het beoordelen van het proces van 'mainstreaming', dient men zich ervan bewust te zijn dat dit proces pas betrekkelijk kort geleden een aanvang heeft genomen. Het gaat er nu vooral om wegen te vinden, om het een krachtige impuls te geven. Het proces van 'mainstreaming' van de rechten van de mens is niet in de eerste plaats een probleem van de mensenrechtenorganen van de VN, zoals de MRC of het Kantoor van de HCRM. Het is veeleer een probleem van de andere VN-organen, zoals de Veiligheidsraad, het UNDP, de politieke en vredesbewarende afdelingen van het VN-Secretariaat en de gespecialiseerde organisaties. Daar zal het bewustzijn ingang moeten vinden dat de rechten van de mens relevant zijn voor de meeste van hun activiteiten en programma's. Dat is

67 Zoals in het geval van de zaak met betrekking tot het informatie- en consultatiebeleid van C&A Brenninkmeyer, in 1980 door de FNV aangehangig gemaakt bij het Nederlandse Contactpunt en zes jaar later resulterend in de uitspraak van het CIME dat de OESO-code niet op C&A van toepassing is omdat dit bedrijf 'noch nationaal noch multinational is'.

68 Zie voor een overzicht van deze procedures en toezichtmechanismen (<<http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>>).

buitengewoon moeilijk en het zal grote inspanningen vergen van alle betrokkenen, zoals regeringen, internationale organisaties, NGO's en MNO's. De regering moet de SGVN steunen in zijn streven. De AIV is zich er echter van bewust dat het weinig realistisch zou zijn op dit gebied snelle of gemakkelijke successen te verwachten. Het is veeleer een proces van zeer lange adem. De MRC en het Kantoor van de HCRM moeten daarbij een initiërende en participerende rol vervullen en verdienen daarbij de volle politieke en financiële steun van Nederland. De AIV realiseert zich overigens dat 'mainstreaming' van de rechten van de mens het risico met zich meebrengt dat deze onzichtbaar worden in het grotere geheel van VN-activiteiten. Dat leidt er dan ook toe dat de AIV naast ondersteuning van het proces van 'mainstreaming', waarvan zij de voordelen ten volle onderkent, ervoor pleit dat de 'klassieke waakhonden' van de rechten van de mens ook afzonderlijk paraat blijven.

IV Conclusies en aanbevelingen

De AIV gaat in dit advies uit van de gedachte dat respect voor de rechten van de mens een voorwerp is van internationale zorg en dat het op internationaal niveau, met name dat van de VN, aan de orde stellen van de mensenrechtensituatie in alle landen van essentieel belang is. Met het oog daarop dienen de toezichtprocedures in VN-verband in stand te worden gehouden en verder te worden versterkt. Daartoe wordt in dit advies een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Daarnaast dient het door de SGVN geïnitieerde proces van 'mainstreaming' van de mensenrechten in alle activiteiten van de VN krachtig te worden ondersteund en verder uitgebouwd. De rechten van de mens behoren de zuurdesem te zijn in alle activiteiten van de VN. Alle sectoren van de VN zijn relevant voor de rechten van de mens. Daarbij zijn de activiteiten op mensenrechtengebied in VN-verband vanzelfsprekend geen doel op zichzelf, maar een middel om te komen tot een realisering van zowel de politieke en burgerrechten als de economische, sociale en culturele rechten van alle mensen. De tot nu toe bereikte resultaten op dat terrein zouden meer expliciet moeten worden geconcretiseerd in alle onderdelen van het VN-systeem en het Kantoor van de HCRM kan daarbij een belangrijke rol spelen.

In het advies komt de AIV tot een aantal aanbevelingen en conclusies. Deze zijn:

Landenresoluties

- Het is van groot belang dat de MRC zich ook in de toekomst kan buigen en uitspreken over situaties van mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld. De instrumenten van landenresoluties en voorzittersverklaringen zijn daarbij van belang en dienen daarom te worden gehandhaafd, zij het dat deze middelen met de nodige zorg en terughoudendheid moeten worden gehanteerd en zoveel mogelijk moeten worden ontdaan van 'politisering'. Tevens moeten instrumenten als landenresoluties en voorzittersverklaringen worden ingezet in nauwe afstemming met andere door de MRC ontwikkelde instrumenten zoals thematische rapporteurs.
- De AIV heeft grote twijfel over de wenselijkheid in de context van de MRC over te gaan tot periodisering van besluitvorming met betrekking tot landenresoluties, zoals gebruikelijk in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. Het belangrijkste bezwaar is dat het gevaar dreigt dat de 'druk van de ketel' wordt genomen en dat de indruk zou kunnen worden gewekt dat in het jaar dat het land niet in behandeling komt, er geen ernstige schendingen van de mensenrechten zouden hebben plaatsgevonden.
- De AIV is geen voorstander van de in de adviesaanvraag geopperde suggestie om de behandeling van landenresoluties van de MRC over te hevelen naar de Derde Commissie van de AVVN. Het zou slechts betekenen dat het strijdtoneel wordt verplaatst, met meer deelnemers aan het debat. De MRC is traditioneel het belangrijkste VN-orgaan waar vraagstukken op het gebied van de rechten van de mens worden behandeld. Dat moet in de visie van de AIV zo blijven. Hij kiest voor investeringen in en verbetering van het functioneren van de MRC.
- De overheveling van landenresoluties van item 9 van de agenda (landenresoluties) naar item 19 (technische assistentie) van de MRC heeft alleen zin, als dit gepaard gaat met een versterking van het toezicht van de MRC op de mensenrechtensituatie in het desbetreffende land. In dat geval moet er sprake zijn van daadwerkelijk politieke wil bij de regering van het desbetreffende land om tot verbetering van de mensenrechtensituatie te komen. Ook moet het Kantoor van de HCRM in staat worden gesteld actieve steun te verlenen.

- De uiteindelijke teksten van ‘voorzittersverklaringen’ zijn weliswaar slecht ‘zichtbaar’, maar blijven, ondanks manco’s, wel één van de middelen uit de ‘gereed-schapskist’ die in de toekomst haar waarde houden. Door deze in de toekomst jaarlijks separaat te publiceren in het rapport van de MRC, zouden deze verklaringen aan zeggingskracht winnen.
- De voorstellen om te komen tot één rapportage over de mensenrechtensituatie in alle landen vallen uiteen in twee varianten. Eén variant is een rapportage in de vorm van een compilatie van rapporten en aanbevelingen van Speciale Rapporteurs, werkgroepen en verdragsorganen. Een dergelijke, technische compilatie kan worden verricht door het Kantoor van de HCRM. Een andere variant is het samenstellen van een rapportage waarbij ook de informatie van NGO’s kan worden meegewogen. Beide soorten rapportages zouden periodiek in de MRC aan de orde moeten komen. Vervolgens kunnen aanbevelingen worden geformuleerd. De AIV is er zich van bewust dat ook deze methode haar beperkingen heeft. Immers deze methode zou aan de MRC een taak toebedelen waarvoor onafhankelijke deskundigen beter zijn toegerust. Bovendien schiet deze methode tekort ten aanzien van landen die belangrijke mensenrechtenverdragen niet hebben geratificeerd en die niet meewerken aan onderzoeksmisies van Speciale Rapporteurs. Ten aanzien van zulke staten dient in ieder geval de weg van landenresoluties open te blijven.
- De AIV beveelt aan dat wordt bezien op welke wijze de in de MRC uitgesproken zorgen kunnen worden betrokken bij de vormgeving van de Nederlandse en Europese ontwikkelingssamenwerking. De mensenrechtensituatie in een land moet een voortdurend punt van aandacht zijn en zorg daarover dient ofwel in extra activiteit op dat terrein uit te monden, dan wel in het beperken of opschorten van de samenwerking bij onvoldoende uitzicht op verbetering, al naar gelang de concrete situatie.

De 1503-procedure

- De huidige ondoorzichtige 1503-procedure verdient aanpassing en moet, bijvoorbeeld aan de hand van een door de Secretaris-Generaal van de VN te verrichten studie, kritisch tegen het licht worden gehouden, met name ten aanzien van het gebrek aan enige terugkoppeling in de richting van klagers.

Blokvorming

- De EU-samenwerking in de MRC moet worden verbeterd. Er is al veel te winnen, als in een vroeg stadium overeenstemming kan worden bereikt over de in te dienen teksten en verklaringen. Op zijn minst zou ook het besluitvormingsproces transparanter kunnen worden gemaakt door publicatie van algemene beleidsvoornemens en criteria.
- De EU loopt het risico al te voorzichtig of te genuanceerd te opereren. Nederland, dat een reputatie heeft hoog te houden op het mensenrechtenterrein, zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van het functioneren van dit overleg. De AIV dringt erop aan bij voortdurend te bezien wanneer en op welk niveau eigen initiatieven kunnen worden ontwikkeld, waardoor die betrokkenheid ook zichtbaar blijft. Op zijn minst moet het besluitvormingsproces transparanter worden gemaakt door publicatie van algemene beleidsvoornemens en criteria en bij het verkennen van de mogelijkheden om eigen initiatieven te ontwikkelen kunnen, tot slot, ook de regels van unanimitéitsbesluitvorming ten principale ter discussie gesteld kunnen worden.

Uitbreiding lidmaatschap

- De AIV is geen voorstander van de suggestie om het ledental van de MRC uit te breiden om zo het probleem van selectiviteit in behandeling van situaties van mensenrechtenschendingen te verminderen. Het komt vooral door tijdgebrek en

politieke onwil dat de MRC niet optimaal functioneert. De kern van een verbeterd functioneren ligt dan ook in het maken van heldere keuzen bij verkiezingen. Door te kiezen voor landen die een positieve rol zouden kunnen spelen op het terrein van de rechten van de mens, zou veel te winnen zijn. Het initiatief van de VS om democratische staten enthousiast te maken voor een lidmaatschap van de MRC, verdient dan ook steun. Denkbaar is dat de ECOSOC een resolutie aanneemt van de strekking dat landen die in de laatste vijf jaar het onderwerp zijn geweest van een Speciale Rapporteur, gedurende een bepaalde periode niet in aanmerking komen voor het lidmaatschap van de MRC. Ook kan worden geprobeerd te komen tot een rotatiesysteem binnen regionale groepen. Daardoor zouden alle landen weten dat zij op enig moment het lidmaatschap zullen krijgen en kan ook worden bereikt dat landen die soms al decennia lang lid zijn, worden gedwongen hun plaats op te geven.

Thematische- en landenrapporteurs

- De AIV concludeert dat de thematische- en landenrapporteurs ook in bredere zin publieksgerichte aandacht moeten kunnen geven aan de door hun gesignaleerde schendingen en aandachtspunten. Versterking, ook in financieel opzicht, van rapportage en communicatie is een belangrijk vereiste.
- De AIV is van oordeel dat kritisch moet worden bekeken of er niet een zekere mate van sanering van het aantal speciale thematische rapporteurs moet plaatsvinden door periodiek te bezien op welke terreinen evidente overlappingsen bestaan.
- Het is niet verstandig de thematische- en landenrapporteurs te laten verkiezen door de MRC zelf, dit ter voorkoming dat de keuze van deze onafhankelijke deskundigen overwegend door politieke factoren wordt bepaald. Wel verdient het overweging de keuze van de rapporteurs in nog nauwere samenwerking met de HCRM te laten verlopen. Dat zou de positie van deze laatste versterken en bovendien een impuls kunnen vormen voor een versterkte samenwerking tussen het Kantoor van de HCRM en de rapporteurs.

Verdragscomités

- Sommige verdragscomités beschikken over te weinig tijd om hun werkzaamheden behoorlijk uit te kunnen voeren. In een aantal gevallen bestaat inmiddels een groeiende achterstand in de behandeling van ingediende landenrapporten en de AIV acht het van belang dat de verdragscomités in die gevallen de (financiële) mogelijkheid wordt gegeven, vaker bijeen te komen. Hij adviseert de Nederlandse regering in concreto steun te verlenen aan de voorstellen van het CRC en het CEDAW om niet twee-, maar driemaal per jaar bijeen te komen. Ook het voorstel van het CRC in twee parallelle kamers bijeen te komen ter bespreking van statenrapporten verdient steun.
- Het valt te betreuren dat het CEDAW uitsluitend in New York vergadert, waar ook de ondersteunende staf is gevestigd. Het verdient aanbeveling dat het CEDAW, naar analogie van het comité dat toezicht houdt op de naleving van het IVBPR, als eerste stap afwisselend in Genève en in New York zou vergaderen. De volgende stap moet dan een relocatie naar Genève inhouden. De ondersteunende staf moet, met behoud van de kwaliteit van de serviceverlening, deel gaan uitmaken van het Kantoor van de HCRM in Genève.
- De samenwerking tussen de beschreven rapporteurs en verdragscomités bestaat soms wel, maar soms in het geheel niet. De AIV beveelt de regering aan te ondersteunen dat de HCRM de faciliteiten krijgt die nodig zijn om ervoor te zorgen dat deze werkzaamheden in de toekomst beter op elkaar worden afgestemd.

- De AIV herhaalt zijn eerdere aanbeveling de normstellende activiteiten op het terrein van een facultatief protocol bij het ESC-verdrag te ondersteunen en beveelt aan dat er wordt gestreefd naar versterking van 'groepsoverstijgende samenwerking'.

Niet-Gouvernementele Organisaties

- Het aantal GONGO's (regeringsgestuurde NGO's) neemt toe. Dit is een zorgelijke ontwikkeling en de AIV dringt er bij de Nederlandse regering op aan dat deze problematiek op daartoe relevante niveaus, waaronder het NGO-Comité in New York, blijvend aan de orde wordt gesteld. De ECOSOC-criteria op dit terrein zijn in de visie van de AIV voldoende duidelijk omschreven en goed hanteerbaar om GONGO's te kunnen weren. Uiteindelijk zijn het de lidstaten die de keuzes maken; deze moeten daarom ook bij voortduring worden aangesproken op een naar inhoud zuiver hantieren van deze criteria.
- De mogelijkheden om tot een vruchtbare uitwisseling van recente en relevante informatie tussen regeringen en NGO's te komen, worden deels ongebruikt gelaten. Dit moet zoveel mogelijk worden voorkomen. De AIV beveelt de Nederlandse regering daarom ook aan zowel zelf, als in het kader van de EU, te blijven streven naar een zo groot mogelijke transparantie naar NGO's toe.

Het Kantoor van de HCRM

- Het Kantoor beschikt nog steeds over te weinig financiële middelen en een daarmee gepaard gaand structureel tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel. De AIV betreurt dat het belangrijkste onderdeel van het VN-secretariaat ter bevordering van de rechten van de mens inadequaat wordt gefinancierd en dat, naar wordt verwacht, verbeteringen op korte en middellange termijn niet in het vooruitzicht staan. Versterking van de positie van het Kantoor behoort één van de speerpunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid te zijn en te blijven.

Ten aanzien van 'mainstreaming' komt de AIV tot de volgende conclusies

- De ook in de adviesaanvraag gebezigde terminologie, 'mainstreaming' blijft gehanteerd. De AIV neemt als uitgangspunt dat 'mainstreaming' in beginsel een goede en nastrevenswaardige zaak is.
- De laatste jaren is veel gesproken over het concept 'mainstreaming' van de rechten van de mens, maar het blijkt moeilijk het concept in de praktijk te brengen.
- Binnen de VN kan 'mainstreaming' worden onderscheiden op twee niveaus: (a) dat van de VN-organisatie zelf; (b) dat van de landen waar VN-activiteiten plaatsvinden. Gezien de adviesaanvraag, richt het onderhavige advies zich vooral op het onder (a) genoemde niveau.

'Mainstreaming' op het terrein van ontwikkelingssamenwerking

- Het AIV-advies inzake 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', waarin uitgebreid is ingegaan op de onderhavige problematiek, is nog steeds actueel. Het huidige advies gaat dan ook vooral in op de ontwikkelingen sinds het uitbrengen van dat advies in 2003. Volledigheidshalve wijst de AIV nogmaals op zijn aanbevelingen ten aanzien van de 'mainstreaming' van de rechten van de mens in het Nederlandse beleid.
- De HCRM heeft op dit terrein een belangrijke rol te spelen. Het Kantoor van de HCRM moet alle mensenrechtenbenaderingen van/door VN-onderdelen helder in kaart brengen en voorts moet het Kantoor er nauwlettend op toezien hoe in de praktijk wordt geopereerd. Indien zich problemen voordoen moet zo vroegtijdig mogelijk worden ingegrepen. Ook daarom is het van belang intensief contact te houden met alle operationele organisaties in het veld.

'Mainstreaming' op het terrein van vrede en veiligheid

- De regering moet actief steun verlenen aan de versterking van de capaciteit van het Kantoor van de HCRM, zowel in Genève als in New York, om de component van de mensenrechten op doeltreffende en voortvarende wijze inhoud te geven in de vredesoperaties van de VN.
- De AIV betreurt het dat Nederland tot op heden niet is toegetreden tot het (tweede) Facultatieve Protocol bij het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en roept de regering op daartoe de nodige stappen te nemen.
- De AIV erkent het bestaan van een spanningsrelatie tussen de bevordering van de mensenrechten in het algemeen en de bevordering van de nationale veiligheid van staten, met name op het gebied van terrorismebestrijding. Indien terrorismebestrijding echter leidt tot (al dan niet tijdelijke) inbreuken op de rechten van de mens, moeten deze praktijken te allen tijde open staan voor rechterlijke toetsing, nationaal en internationaal, met inachtneming van internationaal erkende rechten van de mens en met name de regel dat bepaalde rechten nooit, zelfs niet in tijden van gewapend conflict, mogen worden opgeschort.

'Mainstreaming' op het terrein van de internationale economische en financiële betrekkingen

- De AIV heeft zich bij de WTO geconcentreerd op de vraag in hoeverre deze organisatie zich iets gelegen dient te laten liggen aan de mensenrechtenstandaarden van de VN als geheel. De AIV beantwoordt deze vraag positief.
- De regering doet er, naar de opvatting van de AIV, bij voorkeur in EU-kader, goed aan bij de WTO-toezichthoudende organen een zaak aanhangig te maken rond een kwestie waarin één of meer lidstaten van de WTO voordeel behalen uit systematische schendingen van mensenrechten. Door een uitspraak van een WTO-panel kan worden bepaald of dergelijke praktijken strijdig zijn met het WTO-recht en met erkende rechten van de mens. De AIV beveelt de regering tevens aan de toegang van sociaal-economische belangengroepen en NGO's tot het werk van de WTO sterk te verbeteren, c.q. mogelijk te maken.
- De AIV sluit zich aan bij de lijn van de SGVN, die van oordeel is dat veel mensenrechtennormen een dwingendrechtelijk karakter hebben waaraan ook de Wereldbank, het IMF en andere financiële instellingen zich niet kunnen onttrekken.
- De Wereldbank en het IMF moeten, in de visie van de AIV, streven naar verdere 'mainstreaming' van de rechten van de mens in hun werkzaamheden. De 'Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights' kunnen hierbij goed als uitgangspunt dienen.
- De AIV is van mening dat de problematiek van multinationale ondernemingen en de rechten van de mens separate advisering verdient.

In algemene zin constateert de AIV dat men zich bij het beoordelen van het proces van 'mainstreaming' ervan bewust moet zijn dat dit proces pas betrekkelijk kort geleden een aanvang heeft genomen. Mensenrechten zijn essentieel voor de bevordering van vrede en veiligheid, economische vooruitgang en sociale gelijkheid. Het gaat er nu vooral om wegen te vinden, om dit proces een krachtige impuls te geven. Het proces van 'mainstreaming' van de rechten van de mens is niet alleen een probleem van de mensenrechtenorganen van de VN, zoals de MRC of het Kantoor van de HCRM, maar in het bijzonder ook van de andere VN-organen, zoals de Veiligheidsraad, het UNDP, de politieke en vredesbewarende afdelingen van het Secretariaat en de gespecialiseerde organisaties. Daar zal het bewustzijn ingang moeten vinden dat de rechten van de mens relevant zijn voor veel van hun activiteiten en programma's. Dat is buitengewoon moeilijk en zal zeer grote inspanningen vergen van alle betrokkenen. De regering moet de SGVN

steunen in zijn streven naar de realisering van 'mainstreaming' van de rechten van de mens in alle activiteiten van de VN. De AIV is zich er daarbij van bewust dat het weinig realistisch zou zijn op dit gebied snelle of gemakkelijke successen te verwachten. Het is veeleer een proces van zeer lange adem. De MRC en het Kantoor van de HCRM moeten daarbij een initiërende en participerende rol vervullen en verdienen daarbij de volle politieke en financiële steun van Nederland.



Ministerie van
Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken (AIV)
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 22 augustus 2003

Zou geeck Heer Korthals Altes,

In het afgelopen decennium hebben zich binnen de VN grote ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van de rechten van de mens. Zo werd na de Wereldconferentie van Wenen 1993 een Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens aangesteld en is de universaliteit van mensenrechten bevestigd. Bovendien heeft de idee van ondeelbaarheid van alle mensenrechten – burgerrechten en politieke rechten aan de ene kant en economische, sociale en culturele rechten aan de andere kant – steeds meer vorm gekregen, is het aantal ratificaties van mensenrechtenverdragen sterk gegroeid en wordt ‘mainstreaming’ van mensenrechten in het hele VN-systeem actief nagestreefd. Nederland heeft aan deze ontwikkelingen een actieve bijdrage geleverd. Ook de nadere voorstellen van de SGVN voor de versterking van het mensenrechtensysteem, vervat in zijn rapport van september 2002 “Strengthening of the United Nations: an agenda for further change”, beoordeelt Nederland in het algemeen positief.

Deze hebben betrekking op:

- mainstreaming van mensenrechten in de algemene VN-programma's waarbij de nadruk ligt op versterking van de VN-mensenrechteninspanningen op landenniveau. Dit is een goede aanzet om het hele VN-instrumentarium dienstbaar te maken aan de bevordering en bescherming van de rechten van de mens in de landen zelf.
- Het stroomlijnen van de procedures voor rapportage over de naleving van de mensenrechtenverdragen. Het samenvoegen in één rapport van de rapportageverplichtingen aan de zes verdragscomités lijkt minder wenselijk. Tijdens een seminar georganiseerd door de regering van Liechtenstein samen met het Bureau van de Hoge Commissaris (4-7 mei 2003) inzake de hervorming van de VN-verdragsorganen, toonden de meeste landen zich tegenstander hiervan, aangezien een enkel rapport de rapportage wellicht eerder zal bemoeilijken dan vergemakkelijken. Wellicht zou gedacht kunnen worden aan meer op enkele onderwerpen gefocuste rapportages.
- Het nader bekijken van de speciale procedures (rapporteurs, onafhankelijke experts, werkgroepen) die zijn ingesteld door de Mensenrechtencommissie met het oog op de vergroting van hun effectiviteit. De Hoge Commissaris heeft op dit punt al een aantal verbeteringen doorgevoerd, onder andere op het terrein van administratieve en beleidsmatige ondersteuning van de rapporteurs.
- Stroomlijning van het management van het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. Ook in dit verband is er al veel gedaan en het proces gaat nog steeds de goede kant op.

In het geheel van deze ontwikkelingen binnen het VN-systeem blijft een sleutelrol weggelegd voor de Mensenrechtencommissie (MRC). In zijn hogergenoemd rapport signaleert de SGVN evenwel dat de geloofwaardigheid van de MRC onder zware druk staat. Het functioneren van dit orgaan baart ook Nederland en de EU-partners grote zorgen. De werkzaamheden vinden met name de afgelopen jaren plaats in een toenemende gepolariseerde sfeer, terwijl er lidstaten zijn die niet schuwen destructieve praktijken toe te passen, teneinde de effectiviteit van de Commissie te ondermijnen. Het gehanteerde instrument van de landenresolutie onder agendapunt 9 (veelal ervaren als "naming and shaming") stuit op een groeiende weerstand bij sommige regionale blokken. De Europese Unie die de meeste landeninitiatieven neemt, dreigt hierbij in een geïsoleerde positie te raken. Binnen de EU zijn er landen die de effectiviteit van landenresoluties steeds meer in twijfel trekken.

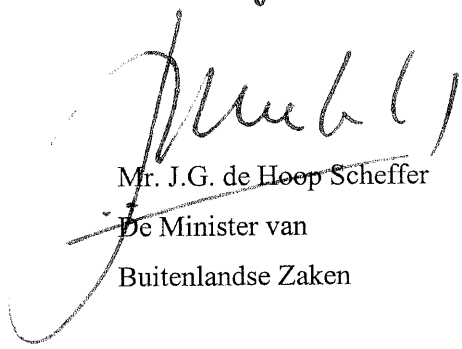
Uw Raad heeft eerder reeds een advies uitgebracht over het functioneren van de MRC (september 1999). Thans zouden wij uw Raad graag de volgende hoofdvragen willen voorleggen:

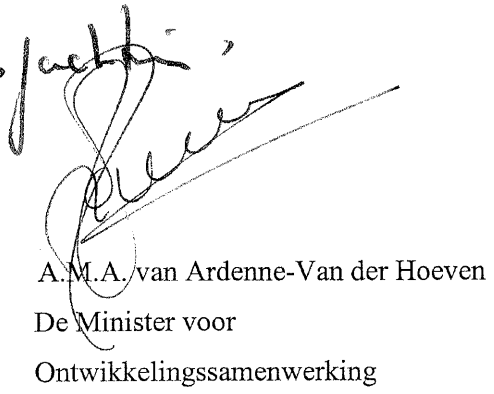
- I Hoe zou Nederland de naleving van mensenrechten beter en geïntegreerder kunnen bevorderen met gebruikmaking van het gehele VN-systeem (inclusief Veiligheidsraad, Algemene Vergadering, functionele commissies, fondsen, programma's en wellicht gespecialiseerde organisaties)?
- II. Hoe verhoudt de rol 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 uw Raad onder meer specifiek op de volgende subvragen kunnen 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 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?

Uw advies zien wij met belangstelling tegemoet.

Met de meest hoofdzaken

Mr. J.G. de Hoop Scheffer
De Minister van
Buitenlandse Zaken


A.M.A. van Ardenne-Van der Hoeven
De Minister voor
Ontwikkelingssamenwerking

Lijst van geraadpleegde personen in Genève

1. De permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden

- Mr. I.M. de Jong
Ambassador
- Mr. H. Würzner
Counsellor, Permanent Mission of the Kingdom of the Netherlands
- Mr. E. Faber
First Secretary, Permanent Mission of the Kingdom of the Netherlands
- Ms. P. de Bie
Intern

2. Andere Gesprekspartners

- Ms. M.H. Abdel Latif
Counsellor, Egyptian Permanent Mission to the United Nations
- Mr. L.A. De Alba
Ambassador, Mexican Permanent Mission to the United Nations
- Ms. N. Al-Hajjaji
Ambassador, Libyan Permanent Mission to the United Nations
- Ms. A.H. Ajamay
Minister Counsellor, Norwegian Permanent Mission to the United Nations
- Mr. J. Cedergren
Chief Activities and Programme Branch, Office of the High Commissioner for Human Rights
- Mr. J. Danies
First Secretary, United States of America Permanent Mission to the United Nations
- Mr. M.S. Dembri
Ambassador, Algerian Permanent Mission to the United Nations
- Ms. J. Dempster
First Secretary, New Zealand Permanent Mission to the United Nations
- Ms. L. Freih
Geneva Director, Human Rights Watch
- Ms. N. Gabr
Ambassador, Egyptian Permanent Mission to the United Nations
- Mr. A.I. Gamaleldin
Director Human Rights & International Humanitarian & Social Affairs, Egyptian Ministry of Foreign Affairs

- Mr. M.M.S. Hamaima
Minister Plenipotentiary, Libyan Permanent Mission to the United Nations
- Mr. I. Hussain
Ambassador, Pakistan Permanent Mission to the United Nations
- Ms. F. Ize-Charrin
Office of the High Commissioner for Human Rights
- Ms. D. Kent
First Secretary, Canadian Permanent Mission to the United Nations
- Mr. T. Kriekoukis
Ambassador, Greek Permanent Mission to the United Nations
- Mr. A.A. Mojtahid-Shabestari
Ambassador, Iranian Permanent Mission to the United Nations
- Mr. H.S. Puri
Ambassador, Indian Permanent Mission to the United Nations
- Mr. B.M. Rahman
*Head Global Issues Research Group and Research Analysts,
Foreign & Commonwealth Office*
- Mr. B. Ramcharan
Acting High Commissioner for Human Rights
- Mr. Chris Sidoti
Director, International Service for Human Rights
- Mr. P. Splinter
*International secretariat of Amnesty International, Representative to the
United Nations*
- Mr. F.N. Tirmizi
Second Secretary, Pakistan Permanent Mission to the United Nations
- Mr. M. Thomson
APT
- Ms. Mary Whelan
Ambassador, Ireland Permanent Mission to the United Nations

Overzicht van mensenrechtenverdragen, verdragspartijen en te late rapportages

Verdragen	3 juni 2004		21 oktober 1996		juni 1988	
	Verdragspartijen	Te late rapportages ¹	Verdragspartijen	Te late rapportages	Verdragspartijen	Te late rapportages
Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten	149	232	135	124	91	169
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	152	46	135	126	87	54
Internationaal verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie	169	366	148	415	124	170
Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen	177	217 ²	154	197	94	57
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	136	161	99	82	37	n.v.t.
Verdrag inzake de rechten van het kind	192	134 ³	187	73	n.v.t.	n.v.t.
Verdrag voor de bescherming van migranten en hun gezinsleden	27					
Totaal	1002	1620	858	1017	433	450

Facultatieve Protocollen	Verdragspartijen		
	2004 ⁴	1996	1988
Eerste Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	104	89	43
Tweede Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	50	29	n.v.t.
Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie	42	23	14
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	53	37	25
Eerste Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind	67 ⁵	n.v.t.	n.v.t.
Tweede Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind	69 ⁶	n.v.t.	n.v.t.

1 Per 31-12-2003

2 Per 01-08-2004

3 Per 02-04-2004

4 Per 03-06-2004

5 Per 31-12-2003

6 Per 31-12-2003

Overzicht van genomen besluiten tijdens de 60e zitting van de MRC inzake landenkwesties

Agendapunten

Indiener

Agendapunt 3 (organisatie van werk):

Resolutie	Ernstige situatie in de Palestijnse bezette gebieden	OIC
Verklaring	Mensenrechtensituatie in Colombia	Voorzitter MRC
Besluit	Mensenrechtensituatie in Soedan	Afrikaanse Groep

Agendapunt 5 (zelfbeschikking):

Resolutie	Situatie in bezet Palestina	Saoedi-Arabië
Resolutie	Vraagstuk van de Westelijke Sahara	Voorzitter MRC

Agendapunt 8 (Bezette Gebieden):

Resolutie	Schending van mensenrechten in de Arabische bezette gebieden	OIC
Resolutie	Mensenrechten in de bezette Syrische Golan	Saoedi-Arabië
Resolutie	Israëliische nederzettingen in de Arabische bezette gebieden	EU

Agendapunt 9 (Mensenrechtenschendingen):

Resolutie	Mensenrechtensituatie van Libanese gevangenen in Israël	Uitgesteld
Resolutie	Mensenrechtensituatie op Cuba	Honduras
Resolutie	Mensenrechtensituatie in Turkmenistan	EU
Resolutie	Mensenrechtensituatie in de Dem. Volksrepubliek Korea	EU
Resolutie	Mensenrechtensituatie in Wit-Rusland	VS
Resolutie	Mensenrechtensituatie in de Tsjetsjeense Republiek	EU (weggestemd)
Resolutie	Mensenrechtensituatie in Zimbabwe	EU (geen actie)
Resolutie	Mensenrechtensituatie in Myanmar	EU
Resolutie	Mensenrechtensituatie in China	VS (geen actie)
Verklaring	Mensenrechtenvraagstuk op Cyprus	Voorzitter MRC

Agendapunt 19 (Adviserende diensten en technische samenwerking):

Resolutie	Techn. samenwerking en adviserende diensten in Cambodja	Japan
Resolutie	Assistentie aan Somalië	Italië
Resolutie	Mensenrechtensituatie in Burundi	Afrikaanse Groep
Resolutie	Assistentie aan Siërra Leone	Afrikaanse Groep
Resolutie	Technische samenwerking en adviserende diensten in Liberia	Afrikaanse Groep
Resolutie	Technische samenwerking en adviserende diensten in de Democratische Republiek Kongo	Afrikaanse Groep
Resolutie	Technische samenwerking en adviserende diensten in Tsjaad	Afrikaanse Groep
Verklaring	Mensenrechtenassistentie in Nepal	Voorzitter MRC
Verklaring	Technische samenwerking in Afghanistan	Voorzitter MRC
Verklaring	Techn. samenwerking en adviserende diensten in Oost-Timor	Voorzitter MRC
Verklaring	Mensenrechtensituatie op Haïti	Voorzitter MRC

Special Rapporteurs (S.R.) 23¹

African Group (7)

S.R. on trafficking in persons, especially in women and children

S.R. on the situation of human rights in the Palestinian territories since 1967

S.R. on the contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance

S.R. on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression

S.R. on the adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights

S.R. on the situation of human rights in Burundi

S.R. on the situation of human rights in the Democratic Republic of Congo

Asian Group (5)

S.R. on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living

S.R. on freedom of religion or belief

S.R. on the use of mercenaries as a means of impeding the exercise of the right of peoples to self-determination

S.R. on the situation of human rights in Korea

Eastern European Group (1)

Rapporteur on the situation of human rights in Belarus

Independent Experts (I.E.) 10

African Group

Independent Expert (I.E.) on technical cooperation and advisory services in Liberia

I.E. on the situation of human rights in Sudan

I.E. on the situation of human rights in Afghanistan

I.E. on the effects of structural adjustment policies and foreign debt

Asian Group

I.E. appointed by the Secretary-General on the situation of human rights in Somalia

I.E. on the question of human rights and extreme poverty

Eastern European Group

Representatives of the Secretary-General (SG) 4

African Group

Special Representative of the SG on children in armed conflict

Asian Group

Special Representative of the SG on the situation of human rights defenders

Eastern European Group

1 Gegevens tot 1 juli 2004. Er zijn ook 3 Working Groups actief: (1) Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, (2) Working Group on Arbitrary Detention, (3) Working Group on People with African descent. Deze werkgroepen bestaan ieder uit vijf leden die afkomstig zijn uit de vijf hierboven genoemde groepen.

Special Rapporteurs (S.R.) 23¹

Group of Western European and Other States (4) Latin American and Caribbean Group (6)

S.R. on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

S.R. on the right to education

S.R. on the right to food

S.R. on the sale of children, child prostitution and child pornography

S.R. on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health

S.R. on the situation of human rights in Myanmar

S.R. on extrajudicial, summary or arbitrary executions

S.R. on the human rights of migrants

S.R. on violence against women, its causes and consequences

S.R. on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people

S.R. on the independence of judges and lawyers

Independent Experts (I.E.) 10

Group of Western European and Other States

Latin American and Caribbean Group

I.E. appointed by the Secretary-General on the situation of human rights in Haiti

I.E. on the situation of human rights in Chad

I.E. on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism

I.E. on violence against children

Representatives of the Secretary-General (SG) 4

Group of Western European and Other States

Latin American and Caribbean Group

Special Representative of the SG for human rights in Cambodia

Personal Representative of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Cuba

Lijst van veel gebruikte afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CEDAW	Verdrag inzake de Uitbanning van Discriminatie jegens Vrouwen (Convention on the Elimination of Discrimination against Women)
CDO	Commissie voor Duurzame Ontwikkeling
CMR	Commissie Mensenrechten (van de AIV)
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking (van de AIV)
CVN	Commissie Verenigde Naties (van de AIV)
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
ESC-rechten	Economische, sociale en culturele rechten
EU	Europese Unie
G-77	Groep van 120 ontwikkelingslanden
GONGO's	Regeringsgestuurde NGO's
HCRM	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens
HURIST	Human Rights Institutional Strengthening-programme (van UNDP)
IFI's	Internationale Financiële Instellingen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ILO	Internationale Arbeids Organisatie (International Labour Organisation)
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
MNO's	Multinationale Ondernemingen
NGO's	Niet Gouvernementele Organisaties
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
MRC	Commissie voor de Rechten van de Mens
OESO	Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling
PV	Permanente Vertegenwoordiger
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
UNDP	Ontwikkelingssamenwerkings 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)
UNICEF	Kinderfonds van de Verenigde Naties (United Nations International Emergency Fund)
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WB	Wereldbank
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organisation)
WTO	Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation)

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 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, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 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*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

- 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*
- 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*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*

Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*

Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*

Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003****

Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*

Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*

*** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*