

**DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN
INTERNATIONALE ORGANISATIES**

No. 51, Oktober 2006

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
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Prof. dr. A. de Ruijter
Prof. dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Dr. R.J. van der Veen

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 commissie Maatschappelijk Actoren

Voorzitter Prof. dr. W.J.M. van Genugten

Leden Dr. A. Bloed
Drs. T. Etty
Mw. mr. C. Hak
Prof. dr. M.T. Kamminga
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. B.M. Oomen

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding en begripsafbakening	7
II	Deelname van NGO's, bedrijfsleven en bedrijven in internationale organisaties	11
II.1	Verenigde Naties	11
II.1.1	NGO's	11
II.1.2	Het bedrijfsleven	19
II.2	De Wereldhandelsorganisatie (WTO)	20
II.3	De Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF)	22
II.4	De EU en andere relevante organisaties	24
II.4.1	De EU	24
II.4.2	Raad van Europa	28
III	Knelpunten	30
IV	Algemene observaties en specifieke aanbevelingen	36
IV.1	Verenigde Naties	38
IV.2	De WTO	40
IV.3	Wereldbank en IMF	40
IV.4	EG/EU	41
IV.5	Raad van Europa	42
Bijlage	Gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

In 2005 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) advies uitgebracht over de voorstellen van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) voor hervorming van zijn organisatie.¹ In dat advies werd kort ingegaan op de relatie tussen de VN en het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven en werd aangegeven dat de AIV over dit onderwerp nader wenste te adviseren. In haar reactie op het advies gaf de regering aan het met de AIV eens te zijn dat NGO's en bedrijfsleven binnen de Verenigde Naties (VN) een wezenlijke rol spelen op vele terreinen. Tegelijkertijd constateerde de regering dat de discussies over de rol van maatschappelijke actoren binnen de VN stroef verlopen en zich lijken toe te spitsen op accreditatieprocedures. De regering constateerde dat daarmee een kans werd gemist om de belangrijke rol van maatschappelijke actoren in mondiale kwesties voor het voetlicht te brengen en verzocht de AIV het voorgestelde nadere advies uit te brengen. Daar de regering en de AIV het over de vervolgadvisering eens waren, is geen separate adviesaanvraag meer geformuleerd, maar is uitgegaan van hetgeen de minister reeds schreef in zijn eerdere adviesaanvraag:

'De SGVN benadrukt het belang van de rol van een actief maatschappelijk middenveld en een dynamische private sector, naast de rol van staten en intergouvernementele organisaties, maar gaat daar nauwelijks nader op in. Ook hierop zou ik graag de visie van de raad vernemen.'

Deze open vraagstelling – en de afwezigheid van de gebruikelijke subvragen – heeft geleid tot het uitbrengen van dit enigszins beschouwelijke en opiniërende advies over de rol van maatschappelijke actoren in het werk van internationale organisaties.

Intussen heeft de voorzitter van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in mei 2006 twee speciale adviseurs aangesteld om de relatie tussen de AVVN en de maatschappelijke organisaties verder uit te diepen. Tegen die achtergrond ontving de AIV in de zomer van 2006 het verzoek de advisering alsnog zo spoedig mogelijk af te ronden, zodat deze een rol kan spelen in het onderzoeks-traject van beide experts.

Het advies is voorbereid in een daartoe ingestelde subcommissie, die bestond uit: Dr. A. Bloed (CVV), drs. T. Etty (CMR), prof. dr. W.J.M. van Genugten (CMR, voorzitter subcommissie), mw. mr. C. Hak (CMR), prof. dr. M.T. Kamminga (CMR), drs. H. Kruijssen (COS) en mw. dr. B.M. Oomen (CMR). Prof. dr. P.R. Baehr (tot 1 januari 2006 lid CMR) heeft als deskundige meelezer opgetreden. De daartoe ingestelde subcommissie heeft kennis kunnen nemen van uitgebreide internationale documentatie op dit terrein en heeft ook kunnen putten uit de kennis en ervaring van mw. drs. K. Adhin (ambtelijk contactpersoon DVF/PJ). De AIV heeft verder dankbaar gebruik gemaakt van een voorstudie van de hand van dr. Nicola Jägers, verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en mw. M. Suijkerbuijk (stagiaire).

¹ Zie: AIV, *De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nummer 41, Den Haag, mei 2005.

In hoofdstuk I van dit advies wordt, naast enkele inleidende opmerkingen over de hedendaagse betekenis van maatschappelijke actoren voor het werk van internationale organisaties, ingegaan op de begrippen die in dit advies worden gehanteerd. In hoofdstuk II wordt meer specifiek gekeken naar wat NGO's en het bedrijfsleven (kunnen) betekenen binnen een aantal geselecteerde internationale organisaties. Daarbij gaat veel aandacht uit naar de VN, als grootste mondiale organisatie, maar ook naar organisaties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldhandelsorganisatie. Tevens wordt aandacht besteed aan twee andere voor Nederland belangrijke organisaties: de Europese Unie (EU) en de Raad van Europa. In hoofdstuk III wordt nader ingegaan op enige knelpunten in de hedendaagse discussie over de rol van maatschappelijke actoren, waaronder zaken als hun representativiteit, legitimiteit en verantwoordingsplicht. Het advies wordt afgerond met een aantal algemene observaties en specifieke conclusies (hoofdstuk IV).

De AIV heeft dit advies vastgesteld op 13 oktober 2006.

I Inleiding en begripsafbakening

Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's)

De proliferatie van (netwerken van) niet-statelijke actoren en de evolutie van niet-statelijke deelname in internationale organisaties zijn onderdeel van een bredere ontwikkeling die vaak wordt gevat onder de term 'multi-layered governance'. Governance is door de 'Commission on Global Governance' omschreven als:

'The sum of the many ways that individuals and institutions, public and private, manage their common affairs...is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken... It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to, or perceive to be, in their interest.'²

De groeiende rol van NGO's in internationale organisaties is een weerspiegeling van deze ontwikkeling in de richting van een andere internationale machts- en invloedstructuur. Daarbij wordt de rol die de NGO-wereld speelt op het terrein van informatievoorziening en expertise en soms ook op het vlak van deelnemer aan toezichthoudende procedures door veel staten in toenemende mate geaccepteerd. Wel zijn de verschillen tussen de te bespreken internationale organisaties – en binnen organisaties soms weer per deelgebied – aanzienlijk. Daarbij kan grosso modo worden vastgesteld dat de NGO-deelname het verst is doorgevoerd op plaatsen waar organisaties opereren op – of nadrukkelijk raken aan – het terrein van de mensenrechten en het minst waar het gaat om economische, financiële en veiligheidsbelangen.

NGO's zijn niet meer weg te denken uit de internationale orde. Daarbij dient echter niet te worden vergeten dat het voor NGO's uit tal van landen lastig is een internationale rol te vervullen. Veel landen zijn nog altijd niet (in)gesteld op de aanwezigheid van NGO's, laat staan dat ze deze zullen toestaan of stimuleren internationaal te opereren, hetzij op het terrein van de rechten van de mens, hetzij daarbuiten. Dergelijke staten grijpen in feite elke gelegenheid – zoals de aanslagen van september 2001 en de nasleep daarvan³ – aan om 'hun' NGO-sector te breidelen en om te verhinderen dat deze een rol speelt in de sfeer van 'global governance'.

Daarnaast roepen NGO's soms ook kritiek op door het eigen functioneren. Deels komt dat door hun gebrekkige representativiteit en legitimiteit (zie hoofdstuk III), deels door hun wijze van opereren in internationale fora. De ervaring leert dat NGO's regelmatig een curieuze agendavoering hanteren, veel vergadertijd gebruiken voor interventies, eenvoudigweg inhoudelijke kwaliteit missen of op agressieve wijze opereren.⁴

2 Zie: Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 2.

3 Zie: International Council on Human Rights Policy, *Human Rights Implications of September 11th*, Genève, 2002.

4 Een bekend voorbeeld van dat laatste zijn acties van sommige NGO's die strijden tegen genetisch gemodificeerde organismen, waarbij deze soms gebruikmaken van e-mailbombardementen en bedreigingen.

De VN kennen thans meer dan 2.700 NGO's met een formele consultatieve status, van Amnesty International tot de National Rifle Association of America. Naast deze organisaties met een formele status bij de VN zijn er echter nog veel meer NGO's actief, waarbij de schattingen, mede afhankelijk van gehanteerde definities, uiteenlopen van enkele duizenden tot vele tienduizenden. Zo stelde de SGVN in een rapport uit 2002 dat er aan het begin van het nieuwe millennium ruim 37.000 NGO's waren.⁵ De 'Union of International Organisations' kwam in 2004 op een totaal van 51.509 NGO's.⁶ In de periode na de Tweede Wereldoorlog, maar vooral sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, is het aantal NGO's sterk gegroeid. Redenen daarvoor waren onder meer het einde van de Koude Oorlog, waardoor meer ruimte voor maatschappelijke organisaties ontstond, de 'ontdekking' door NGO's van ontwikkelingsdoelen in Afrika en Latijns-Amerika en de rol van massamedia en internet. De geografische reikwijdte en proliferatie van NGO's is dus al met al een recent verschijnsel.⁷

De toegenomen rol van NGO's binnen de VN heeft zich in het bijzonder gemanifesteerd bij de opeenvolgende wereldconferenties vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw, zoals de 'Earth Summit' in Rio (1992), de Wereldconferentie Mensenrechten (1993), de Vierde Wereldvrouwenconferentie (1995), de Habitat-conferentie (1996), de Conferentie inzake de Uitbanning van Landmijnen (1997) en de Wereldtop inzake Duurzame Ontwikkeling (2002). Bij deze conferenties drukten NGO's nadrukkelijk hun stempel op de onderhandelingen en de uitkomst, direct door het formuleren van concrete voorstellen en indirect door druk uit te oefenen op statenpartijen. Vaak waren zij ook opgenomen in nationale delegaties. NGO's werden vaak gezien als partners in de onderhandelingen.

Dit fenomeen is ook terug te zien in bijvoorbeeld de onderhandelingen over, en de uiteindelijke inhoud van, het Statuut voor het Internationale Strafhof (ICC). Artikel 12 (2) noemt uitdrukkelijk NGO's als bron van informatie voor de aanklager, naast andere staten en intergouvernementele organisaties. Daarnaast kunnen zij soms instrumenteel zijn, bijvoorbeeld wanneer het Strafhof actief is in nog voortdurende conflictsituaties. De praktijk leert nu al dat NGO's dan onmisbare schakels vormen tussen de verschillende organen van het Hof en de slachtoffers en getuigen in de landen waar onderzoek of vervolging door de aanklagers gaande is (bijvoorbeeld in Sudan/Darfur). In die gevallen lijkt het Strafhof zelfs een grote afhankelijkheid van NGO's te ontwikkelen, waarbij de vraag kan worden gesteld of de voor een eerlijk proces vereiste transparantie en controleerbaarheid waaraan partijen in een strafproces moeten voldoen, ook voor de rol van NGO's kan worden gegarandeerd.

Intussen zijn er vele pogingen gedaan om te definiëren wat een NGO exact is. Eén daarvan is de definitie, zoals gehanteerd in 'the European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations':

'(...) associations, foundations and other private institutions which satisfy the following conditions: a) have a non-profit-making aim of international utility; b) have been established by an instrument governed by the internal law of a Party; c) carry on

5 UN Doc. A/57/387, *Strengthening the United Nations: An Agenda for Further Change*, 9 september 2002.

6 *Yearbook of International Organizations (2005/2006)*. De databank is te raadplegen op: <<http://www.uia.org/statistics/organizations/types-2004.pdf>>.

7 De geschiedenis van NGO's gaat ongeveer twee eeuwen terug. Als eerste NGO wordt vaak de 'Abolition Society' in Groot-Brittannië genoemd, die zich tegen de slavernij verzette.

their activities with effect in at least two States; and d) have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party.’⁸

Dit is een handzame definitie, maar in het buitenlands beleid hoeft deze niet steeds te worden aangehaald en kan worden volstaan met het gebruik van de generieke term NGO, in de zekerheid dat deze mondiaal tot weinig misverstanden aanleiding geeft. Daarbij denkt de AIV dat het goed is bij het gebruik van de term NGO de volgende zaken scherp voor ogen te houden, omdat deze het spreken over de rol van NGO's vergemakkelijken en preciseren.

In feite kunnen er twee belangrijke rollen van NGO's worden onderkend:⁹

- De rol van NGO's bij het ontwikkelen van internationale regels (bijdrage aan het normatieve raamwerk). Gesteld kan worden dat veel belangrijke internationale instrumenten niet tot stand zouden zijn gekomen zonder de inbreng van NGO's.
- De rol van NGO's bij het voeren van campagnes tegen schendingen van internationale regels en het aandringen op naleving van die regels. Hier kan een verdere onderverdeling worden gemaakt tussen (i) NGO's die zich bezighouden met de uitvoering in het veld en (ii) NGO's in de rol van deelnemer aan toezichthoudende procedures.

Verder kan bij NGO's onderscheid worden gemaakt tussen:

- Organisaties die opkomen voor het eigenbelang (zoals ledenorganisaties die specifieke belangen behartigen of bepaalde groeperingen vertegenwoordigen, inclusief organisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen en beroepsgerelateerde organisaties); en
- organisaties die optreden als behartiger van meer algemene belangen (zoals organisaties die zijn gericht op de realisering van brede doelstellingen in de sfeer van bijvoorbeeld humanitaire hulpverlening, mensenrechten, milieu en ontwikkeling).

Daarnaast bestaat er nog een veelheid aan invloedrijke religieuze organisaties, academische organisaties, sociale bewegingen en campagnenetwerken. Naast echte NGO's is in de internationale arena nog een veelheid aan quasi-NGO's actief. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om organisaties die zijn opgericht door staten ter behartiging van hun belangen (zogenaamde GONGO's: Government-Operated NGO's)¹⁰, QUANGO's (Quasi NGO's) of meer hybride organisaties als het Internationale Rode Kruis, organisaties van inheemse volken en instellingen als de Interparlementaire Unie. Deze organisaties nemen als het ware een plaats in tussen NGO's en staten. Ook zijn er NGO's die feitelijk werken voor bepaalde bedrijven (BONGO's: Business-Operated NGO's).

Binnen de NGO-wereld is het onderscheid tussen de verschillende soorten NGO's en

8 Zie voor de tekst van het verdrag: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/124.htm>>.

9 Zie voor een uitgebreidere onderverdeling onder meer: IOB, *Evaluation of Nine Non-Governmental Human Rights Organisations*, deelstudie van Tod Landman en Meghna Abraham in de context van de evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, 2006. Zie ook: M. Glasius, M. Kaldor en H. Anheier, *Global Civil Society 2005/6*, London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, 2006.

10 Over de bedenkelijke rol van dergelijke organisaties heeft de AIV zich al eerder uitgesproken. Zie: AIV, *Commentaar op de notitie mensenrechten 2001*, advies nummer 23, Den Haag, september 2001, pp. 13 en 14, en AIV, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens*, advies nummer 38, Den Haag, september 2004, p. 23.

quasi-NGO's vaak wel duidelijk. Dat laat onverlet dat de diversiteit aan belangen die worden nagestreefd in de praktijk met grote regelmaat voor problemen zorgt. Alertheid op de achtergronden van NGO's blijft daarom geboden. De AIV komt hierop terug in hoofdstuk III.

In verband met de onderscheiden functies wijst de AIV tot slot van deze opsomming nog op een interessante ontwikkeling. De laatste tijd zijn er nogal wat NGO's die zich aanvankelijk uitsluitend bezighielden met ontwikkeling en/of hulpverlening (zoals OXFAM en Artsen Zonder Grenzen), maar die zich genoodzaakt hebben gezien om in voorkomende gevallen tevens in actie te komen tegen misstanden waarmee zij bij hun werk in het veld werden geconfronteerd. Hun oorspronkelijke neutraliteit is daarmee onder druk komen te staan.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven heeft meer en meer een internationaal karakter gekregen en laat zijn invloed gelden in de internationale betrekkingen en in internationale organisaties. Daarbij valt op dat de aandacht in de publiciteit aanvankelijk (en ook nu nog wel) vooral uitging naar de negatieve aspecten van de rol van bedrijven (denk aan milieuschade en schendingen van de rechten van de mens (over die laatste nader in hoofdstuk III)), terwijl bijvoorbeeld de opstellers van gedragscodes in de ILO en OESO van een ander, positiever, uitgangspunt uitgingen. Inmiddels wordt het accent binnen diverse ministeries en internationale organisaties in toenemende mate gelegd op de positieve rol die bedrijven kunnen spelen bij de realisering van de doelstellingen van internationale organisaties. De activiteiten van bedrijven genereren werkgelegenheid en welvaart, noodzakelijk voor economische en ontwikkelingsdoelstellingen. Bovendien bieden bedrijven ondersteuning bij ontwikkeling door het verschaffen van middelen en kennis. Een recente accentuering van deze positieve rol van bedrijven is te vinden in het bekende *Global Compact* (zie hierna) en in de plaats die aan bedrijven wordt toebedeeld bij de realisering van de Millenniumdoelstellingen ('partnerships'). In feite wordt met dat laatste het dubbelzijdige signaal afgegeven dat zonder de inspanningen van bedrijven de Millenniumdoelstellingen nimmer kunnen worden waargemaakt, alsook dat het niet aan gaat om in dezen al te zeer te vertrouwen op staten en hun internationale organisaties.

De term 'bedrijfsleven' is veelomvattend. In het kader van het onderhavige advies wordt de term gebruikt als verzamelbegrip voor bedrijven en organisaties van werkgevers en werknemers die deze bedrijven nationaal en internationaal vertegenwoordigen. Daar waar wordt gesproken over bedrijven, gaat het over nationale en internationale ondernemingen.¹¹

In veel documenten en discussies wordt gemakshalve gesproken over 'maatschappelijke actoren', zonder onderscheid te maken tussen NGO's en bedrijfsleven. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de gezamenlijke maatschappelijke actoren nogal eens worden aangeduid met de Engelse term *civil society*. De AIV geeft er de voorkeur aan de verschillende componenten van deze aanduiding begripsmatig uit elkaar te houden. Hij gebruikt zelf in dit advies de onderscheiden termen 'NGO's' (inclusief informele netwerken zonder juridische status) en 'bedrijfsleven' c.q. 'bedrijven'. Slechts af en toe zullen de bredere termen *civil society* en 'maatschappelijk middenveld' worden gebruikt. Verder heeft dit advies geen betrekking op bijvoorbeeld de rol die nationale parlementen spelen ter controle op het handelen van hun overheden in dezelfde internationale organisaties.

¹¹ Daarnaast kan men denken aan massamedia, stichtingen die particulier geld beheren (zoals de Bill & Melinda Gates Foundation), de Cruyff Foundation, de Van Leer Foundation en pensioenfondsen.

II Deelname van NGO's, bedrijfsleven en bedrijven in internationale organisaties

In dit hoofdstuk komen de volgende internationale organisaties aan de orde: 1) De Verenigde Naties; 2) De Wereldhandelsorganisatie; 3) De Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Ook wordt aandacht besteed aan de Europese Unie en de Raad van Europa.

II.1 Verenigde Naties

II.1.1 NGO's

In juni 2004 verscheen een intussen gezaghebbend rapport over de relatie tussen de civil society en de VN: *We the Peoples: civil society, the United Nations and global governance*,¹² beter bekend als het Cardoso-rapport, genoemd naar de vroegere Braziliaanse President Fernando Cardoso, onder wiens leiding het rapport werd opgesteld. Het rapport dient samen met de reactie daarop van de SGVN¹³ als leidraad voor (in het bijzonder het VN-deel van) het onderhavige advies.

Het Cardoso-rapport gaat uit van een nieuw soort multilateralisme dat niet slechts zou duiden op betrekkingen tussen staten maar ook op deelname door andere actoren (aangeduid als 'constituencies'). In het licht van de globalisering moet, aldus het rapport, het verbeteren van deze deelname de VN helpen om de wensen van burgers te horen en een breder draagvlak te creëren voor de activiteiten en inspanningen van de organisatie.

Het Cardoso-rapport signaleert dat er op dat vlak een lange weg is te gaan en dat de relatie tussen de VN en de NGO-wereld in de loop der jaren nogal onder druk is komen te staan. Zo is er een reeks praktische problemen, zoals het onvermogen de groeiende aantallen NGO's fatsoenlijke huisvesting en vergaderfaciliteiten te verstrekken bij grote internationale conferenties en het restrictieve klimaat waarin NGO's moeten werken als gevolg van door de VN aangescherpte veiligheidsmaatregelen sinds 11 september 2001. Maar, aldus het rapport, naast de praktische problemen is er ook een groeiend verzet onder lidstaten tegen inmenging van niet-statelijke actoren, terwijl NGO's op hun beurt – bijna per definitie, want inherent aan de rol die zij spelen – teleurgesteld zijn over de geringe invloed die zij al met al kunnen uitoefenen.

NGO's hebben de afgelopen zes decennia niettemin een forse bijdrage geleverd aan het normatieve raamwerk van de VN. Ook de AIV heeft zich over het belang van de bijdrage van NGO's op het terrein van ontwikkeling, milieu en mensenrechten verscheidene malen uitgesproken.¹⁴ De voorbeelden van dergelijke inbreng zijn legio. Gedacht kan worden aan de druk van NGO's om verwijzingen naar mensenrechten op te nemen in

12 Zie: UN Doc. A/58/817, 11 juni 2004.

13 Zie: UN Doc. A/59/354, *Report of the Secretary-General in response to the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, 13 september 2004.

14 Zie onder meer: AIV, *Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*, advies nummer 11, Den Haag, september 1999, en AIV, advies nummer 38, *op. cit.*

het Handvest van de VN, de grote rol die NGO's hebben gespeeld bij de creatie van de post van Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, de totstandkoming van het verdrag van Ottawa inzake het verbod op het gebruik, de aanleg van voorraden, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen en inzake de vernietiging van deze wapens of de oprichting van het Internationale Strafhof.

Veel NGO's hebben een consultatieve status verkregen bij de VN en andere internationale en regionale organisaties. Het is tegenwoordig dus niet zozeer de vraag of NGO's worden erkend en mogen lobbyen et cetera – al is er op dat vlak vooral binnen de internationale financiële en economische organisaties voor hen nog een wereld te winnen – maar veeleer of zij ook daadwerkelijk een rol mogen spelen in toezichthoudende procedures.

De functie van NGO's binnen de toezichthoudende procedures van de VN is met name op het terrein van mensenrechten relatief sterk ontwikkeld.¹⁵ Zo zijn de organen die toezicht houden op de naleving van de mensenrechtenverdragen bij de bespreking van de periodieke statenrapporten steeds explicieter gebruik gaan maken van informatie van NGO's in zogenoemde schaduwrapportages. Aan de hand van dergelijke schaduwrapportages kunnen NGO's aantonen in hoeverre door de lidstaten verstrekte informatie juist en volledig is. Dit is, zo wijst de ervaring uit, van groot belang voor de voortgang in de implementatie en feitelijke naleving van de verdragen, ook omdat staten vaak verzuimen tijdig hun rapporten in te dienen. Naast het gebruik van de schaduwrapportages gaan leden van de toezichthoudende comités zelf actief op zoek naar informatie bij NGO's en krijgen deze soms ook de mogelijkheid om de comités toe te spreken. Op het nationale niveau spelen NGO's vaak ook een belangrijke rol in de follow-up van de aanbevelingen waarmee de toezichthoudende organen de rapportagecyclus afsluiten.

Bij sommige van de mensenrechtenverdragen is de rol van NGO's nog verder geëvolueerd. Zo kunnen zij slachtoffers vertegenwoordigen in de individuele klachtenprocedures onder enkele van de internationale mensenrechtenverdragen. Daarnaast kennen sommige van deze verdragen een onderzoeksprocedure, waarbij het toezichthoudende comité een onderzoek kan instellen als het betrouwbare informatie ontvangt met gegronde indicaties van ernstige of systematische schendingen van de verdragen. Informatie van NGO's is vaak aanleiding geweest voor het starten van dergelijke onderzoeksprocedures en gaande het onderzoek hebben NGO's de comités vaak van informatie voorzien.¹⁶ Ook bij de toezichthoudende procedures gebaseerd op het VN-Handvest – 1503-procedure, werkgroepen, thematische rapporteurs en landenrapporteurs – wordt veelvuldig een beroep gedaan op informatie uit niet-gouvernementele bronnen.

Al deze NGO-rollen hebben soms een formele basis en zijn soms in de praktijk zo gegroeid, al dan niet (reeds) gevolgd door formalisering. Verder kan worden vastgesteld dat NGO's vooral, maar niet alleen, op mensenrechtengebied dergelijke rollen spelen. Een voorbeeld op een ander vlak betreft de Conventie van Aarhus betreffende 'Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in

15 Zie: Ineke Boerefijn, Alex van Gans en Rolanda Oostland, 'De rol van niet-gouvernementele organisaties in de toezichtprocedures op basis van VN-mensenrechtenverdragen', in: C. Flinterman en W. van Genugten (eds), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2003, pp. 121-133.

16 *Ibidem*, pp. 130-132.

Environmental Matters'.¹⁷ Deze geeft, zoals de titel van de Conventie al zegt, NGO's het recht op informatie en op inspraak bij besluitvorming, maar ook op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Economische en Sociale Raad (ECOSOC)

De permanente deelname van NGO's in de VN is gebaseerd op artikel 71 van het VN-Handvest waar wordt gesteld dat:

'the Economic and Social Council may make appropriate arrangements for consultations with Non-Governmental Organizations which are concerned with matters within its competence'.¹⁸

Dit artikel is verder uitgewerkt in ECOSOC-resolutie 1996/31, waarin eisen worden gesteld aan de organisatiestructuur van NGO's. Om in aanmerking te komen voor consultatieve status moet een NGO onder meer beschikken over 'a democratically adopted constitution' en 'representative structure and [...] appropriate mechanisms of accountability'.

De mogelijkheid van consultatie bestaat dus formeel alleen binnen ECOSOC en (tien functionele en vijf regionale) subsidiaire organen en geldt voor NGO's actief op de werkkterreinen van ECOSOC (te weten: internationale economische, sociale of culturele aangelegenheden, waaronder onderwijs, gezondheidszorg en mensenrechten).¹⁹ Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën. De eerste, algemene, categorie betreft NGO's die actief zijn rond alle thema's die in de ECOSOC worden behandeld. Dit zijn vooral internationale NGO's met een brede geografische spreiding. Zij hebben het recht om niet alleen schriftelijke mededelingen te verspreiden maar ook om zelf het woord te nemen en onderwerpen voor de agenda voor te stellen. Ten tweede is er de bijzondere categorie van NGO's die zich bezighouden met een beperkt aantal beleidsdomeinen van de ECOSOC. Deze organisaties mogen alleen schriftelijke stukken verspreiden. Ten slotte bestaat er een derde categorie (genaamd: *the Roster*) voor technische organisaties met een vaak beperkt activiteitendomein. Zij kunnen niet op eigen initiatief verklaringen laten circuleren en mogen enkel de vergaderingen bijwonen. Zij kunnen wel het verzoek krijgen een bijdrage te leveren. Deze laatste NGO's zijn, in tegenstelling tot de eerste twee categorieën, niet verplicht om elke vier jaar te rapporteren over hun werkzaamheden ter ondersteuning van de VN.²⁰

Bij gebrek aan een algemeen aanvaarde regeling wordt artikel 71 van het VN-Handvest vaak gezien als het fundament van NGO-activiteiten in de internationale betrekkingen in brede zin. Hoewel veel NGO's het functioneren van ECOSOC bij de selectie van NGO's

17 Conventie van 25 juni 1998.

18 Naast permanente raadgevende status kent de VN ook de voorziening waarbij een 'eenmalige deelname' kan worden verzekerd (bijvoorbeeld bij Wereldconferenties).

19 Het recht op deelname moet worden onderscheiden van een zgn. partnerschap met het 'Department for Public Information' (DPI) van de VN. Dit betreft NGO's die informatie over het werk van de VN kunnen verschaffen. Momenteel zijn er 1533 NGO's verbonden aan het DPI.

20 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de rol en positie van NGO's ook: Leon Gordenker en Thomas G. Weiss, 'NGO's, The UN and Global Governance', *Third World Quarterly, Journal of Emerging Areas*, Vol. 16, No. 3, september 1993, pp. 357-579.

voor een consultatieve status als te politiek ervaren, is het wel het enige Handvest-artikel waarop NGO-deelname kan worden gebaseerd.

NGO-deelname binnen ECOSOC is het meest tot ontwikkeling gekomen in de voormalige Commissie voor de Rechten van de Mens. Ondanks druk van sommige staten om de NGO-deelname te 'stroomlijnen', zijn de rechten van NGO's bij de oude Commissie vooralsnog gehandhaafd bij de nieuw ingestelde Mensenrechtenraad, maar een 'zeker bezit' zijn deze rechten zeker niet. NGO-deelname staat regelmatig ter discussie, zoals ook blijkt uit de toenemende wens van staten om de consultatieve status van NGO's die zich kritisch over lidstaten hebben uitgelaten enkele jaren op te schorten.²¹ Naar het inzicht van de AIV is het nu juist de tijd om de mogelijkheden van de NGO-rol verder uit te diepen. Gedacht kan worden aan het betrekken van NGO's bij de interactieve dialoog met de Speciale Rapporteurs. Niet alleen kunnen de Rapporteurs gebruik maken van de aangeboden kennis (zoals ook nu al vaak het geval is), ook kunnen via de Rapporteurs bepaalde onderwerpen nog eens onder de aandacht van de Mensenrechtenraad worden gebracht. Verder moeten NGO's naar de opvatting van de AIV structureel en systematisch worden betrokken bij het jaarlijkse onderzoek naar de mensenrechtensituatie in de lidstaten van de Raad (*peer review*).

Algemene Vergadering (AVVN)

De consultatieve status van NGO's strekt zich niet uit tot de AVVN, met de kanttekening dat een klein aantal hybride organisaties, zoals het Internationale Rode Kruis, wel de status van waarnemer heeft. De vraag of er voor de AVVN een formele vorm van overleg met de NGO-wereld in het leven moet worden geroepen is een terugkerend punt van discussie.²²

Het Cardoso-rapport geeft aan hoe de bestaande VN-procedures op het terrein van accreditatie van NGO's kunnen worden verbeterd. Het voorstel is om de procedures terug te brengen tot één algemene procedure. De beoordeling van aanvragen moet dan worden ondergebracht bij de AVVN in plaats van de ECOSOC. De AIV onderschrijft de stelling van het Cardoso-rapport dat 'there is little logic for the United Nations to recognize civil society input into the Economic and Social Council but resist similar input to the General Assembly committees that discuss the same subjects'. De nieuwe accreditatieverleningen zouden moeten plaatsvinden op grond van aanbevelingen door het VN-Secretariaat op basis van een inhoudelijke beoordeling van het werk van de desbetreffende NGO's. Vooral de beoordeling door het VN-Secretariaat zou, naar analogie van de bestaande procedure binnen de Raad van Europa, naar de opvatting van de AIV een verbetering zijn, omdat dat eens te meer onderstreept dat de bijdrage van NGO's niet beperkt is tot ECOSOC-kwesties. Deze algemene procedure zou dan tevens de basis zijn voor NGO-toegang tot andere VN-organen dan ECOSOC.²³ Het is de AIV

21 Zie onder meer: M. Kamminga, 'What makes an NGO 'legitimate' in the Eyes of States?', nog te verschijnen in: A. Vedder (ed.), *Legitimizing NGO Involvement in International Policymaking and Politics*. In dat artikel worden de voorbeelden gegeven van de klachten van de VS tegen de International Lesbian and Gay Organisation (1994), Soedan tegen Christian Solidarity International (1999) en Cuba tegen de International Council for the Associations for Peace in the Continents (2000). Deze klachten hebben geleid tot opschorting van de consultatieve status.

22 Dit werd in 1995 ook al voorgesteld door de 'Commission on Global Governance'.

23 Dit is ook erkend in het Cardoso-rapport, *op. cit.* Zie onder andere para 122 en Voorstel nr. 19.

bekend dat de EU zich een voorstander heeft getoond van een rol voor de AVVN bij het stroomlijnen en versterken van het accreditatieproces en de AIV roept de Nederlandse regering op die lijn met kracht te blijven volgen.

Los van de procedure met betrekking tot consultatieve status, wordt in het Cardoso-rapport ook ingegaan op de gewenste *inhoudelijke* samenwerking tussen de AVVN en de niet-gouvernementele sector. Zo zou de AVVN op reguliere basis op zoek moeten gaan naar de input van 'actors besides central Governments' en naar bijdragen van 'high-level independent experts'. Tevens zouden 'participation arrangements' moeten worden gemaakt 'in collaboration with the relevant constituency networks'.²⁴ Ook in het verleden hebben de AVVN en haar commissies al (informele) inbreng gezocht en gekregen van de zijde van NGO's, bedrijven en onafhankelijke universitaire experts.²⁵ Dit gebeurde bijvoorbeeld in panels, rondetafelbijeenkomsten, bijeenkomsten die internationale conferenties voorbereiden, speciale sessies en in de 'high-level dialogue' van de AVVN. In zijn reactie op het Cardoso-rapport heeft de SGVN de eventuele deelname van NGO's aan de plenaire vergaderingen van de AVVN echter voor zich uit geschoven. Hij bepleit een accreditatie bij de belangrijkste commissies. Verder stelt hij dat voorafgaand aan grote bijeenkomsten hoorzittingen moeten worden georganiseerd met NGO's die specifieke kennis hebben met betrekking tot de kwesties die aan de orde zullen komen. Maar ook dat is in feite al staande praktijk. De AIV onderschrijft dergelijke initiatieven, maar is tevens van mening dat zulke hoorzittingen de ontwikkeling naar verdergaande deelname niet moeten remmen. Zolang er echter geen overeenstemming is over het formaliseren van de rol van NGO's, moeten voorstellen ter intensivering van de informele contacten tussen NGO's en de (commissies van de) AVVN, met inbegrip van hoorzittingen, worden ondersteund.

Als gemeld heeft de voorzitter van de AVVN in mei 2006 twee speciale adviseurs aangesteld om de relatie tussen de AVVN en maatschappelijke actoren (*civil society*) verder uit te diepen. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat op korte termijn veranderingen moeten worden doorgevoerd in de context van het bestaande raamwerk, terwijl op de langere termijn kan worden gedacht aan het uitwerken van meer formele relaties tussen de maatschappelijke actoren en de AVVN. Wat betreft de korte termijn stellen de adviseurs voor dat er in het raamwerk van het bestaande informele overleg periodieke bijeenkomsten worden georganiseerd tussen maatschappelijke actoren en de voorzitters van de belangrijkste commissies van de AVVN. Tevens kan in dat verband worden gedacht aan een openbare 'briefing' door de voorzitter van de AVVN voorafgaand aan belangrijke bijeenkomsten, zoals het begin van de jaarlijkse AVVN-vergadering. De twee speciale adviseurs zien daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de voorzitter van de AVVN in nauwe samenwerking met de SGVN. Verder zou er een post in het leven moeten worden geroepen om de voorzitter van de AVVN te assisteren bij de contacten met maatschappelijke actoren. Hoewel onder lidstaten weerstand bestaat tegen dit idee om bij het Secretariaat een contactpersoon voor deze organisaties aan te stellen op het niveau van onder-Secretaris-Generaal, is een dergelijke post naar de opvatting van de

24 *Ibidem*, Voorstel nr. 6.

25 Dergelijke hoorzittingen vinden plaats voorafgaand aan de 'high-level meetings', voor het eerst in juni 2005 voorafgaand aan de 'High-level Summit' van september 2005. Tweehonderd organisaties en duizend waarnemers kwamen bijeen om het rapport *In larger Freedom* van de Secretaris-Generaal te bespreken. Hoorzittingen zijn sindsdien ook gehouden betreffende HIV/AIDS, Internationale Migratie en Ontwikkeling en de Minst Ontwikkelde Landen.

AIV van groot belang, zowel uit een oogpunt van coördinatie als om het belang dat de VN hechten aan contacten met de NGO's en het bedrijfsleven sterk te ondersteunen. In dit licht moet ook de financiering van de, door de NGO-wereld zeer gewaardeerde, 'United Nations Non-Governmental Liaisons Service (NGLS)' veilig worden gesteld. Verder moeten er hoorzittingen worden opgenomen als onderdeel van het werkprogramma van de commissies. Hiervoor zullen richtlijnen moeten worden opgesteld, ook met het oog op evenredige vertegenwoordiging van NGO's uit ontwikkelingslanden. Tot slot moeten voldoende tijd en middelen beschikbaar worden gesteld om actieve deelname aan deze hoorzittingen te bevorderen.²⁶

Veiligheidsraad (VR)

De thema's waarmee de VR zich bezighoudt zijn lang gezien als de exclusieve aangelegenheid van staten, in tegenstelling tot de kwesties waarmee ECOSOC is belast. De contacten van de VR met NGO's zijn dan ook niet in formele teksten neergelegd en de bijeenkomsten van de VR zijn alleen toegankelijk voor de delegaties van lidstaten. De informele contacten tussen de VR en de NGO-wereld zijn echter sinds het einde van de Koude Oorlog sterk toegenomen. De VR ziet zich geconfronteerd met andersoortige conflicten en dreigingen en dientengevolge andere werkzaamheden. Dit vereist meer kennis van plaatselijke gemeenschappen en culturen, kwetsbare groepen et cetera, en dat zijn terreinen waarop, ook naar het inzicht van de VR, NGO's belangrijke informatie kunnen verschaffen.

Vanaf 1990 is een aantal ontwikkelingen waar te nemen die de contacten met NGO's deden toenemen. Allereerst is de frequentie van de bijeenkomsten en het aantal zaken waarmee de VR zich bezighoudt enorm gegroeid. Ten tweede is de werkdruk op de vaak kleine delegaties van de tien gekozen leden van de VR enorm toegenomen door de vele nieuwe kwesties. Informele partnerschappen en nauwe samenwerking met NGO's konden aldus enig tegenwicht bieden aan de permanente leden. Ten derde nam de erkenning van de belangrijke rol van NGO's in de internationale gemeenschap in deze periode sterk toe. NGO's zijn vaak al actief in het veld en blijven dat ook nadat de VN zijn vertrokken. Bovendien is de rol van NGO's bij het informeren van het publiek steeds groter geworden. Ten slotte doet zich in het bijzonder ook bij de VR, met zijn systeem van permanente leden en veto's, een legitimiteitsprobleem gelden. De kritiek op de VR, met zijn toenemend aantal bijeenkomsten achter gesloten deuren en met de dominante opstelling van enkele van zijn kernleden, heeft bij velen als tegenreactie opgeroepen – en het besef doen groeien – dat interactie met NGO's van groot belang kan zijn in het streven naar een meer legitieme en in de praktijk meer effectieve VR. Dat de VR en NGO's daarbij onderscheiden verantwoordelijkheden en rollen hebben spreekt voor de AIV vanzelf.²⁷

Als gezegd zijn de informele contacten van de VR met NGO's het afgelopen decennium toegenomen. Zij beslaan vooral de volgende terreinen: mensenrechten en humanitaire

²⁶ Zie voor deze passage: Johna L. Løvold and Rezlan Ishar Jenie, *United Nations: The Relationship between Member States and civil society, including non-governmental organizations. Report to the President of the 60th General Assembly*, 5 juli 2006.

²⁷ Zie ook: AIV, *Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees perspectief*, advies nummer 49, Den Haag, september 2006, hoofdstuk III.

zaken,²⁸ vrede en veiligheid,²⁹ en het algemene VR-beleid.³⁰ In 1992 zijn voor het eerst bijeenkomsten georganiseerd volgens de zogenoemde Arria-formule (genoemd naar de toenmalige ambassadeur van Venezuela die dit initieerde). Tijdens deze informele bijeenkomsten kan een lid van de VR de andere leden uitnodigen voor een briefing over een bepaald onderwerp door een buitenstaander. Ondanks aanvankelijk protest van de vijf permanente leden nemen ook deze landen nu deel aan deze bijeenkomsten. De bijeenkomsten vinden gemiddeld één keer per maand plaats en worden vaak op hoog niveau bezocht en gesteund. Het Secretariaat houdt rekening met de bijeenkomsten, waardoor ze een interessante mengeling van formaliteit en informaliteit laten zien. Hoewel dit proces in oorsprong niet tot doel had NGO-deelname te bevorderen, heeft het in de praktijk wel zo gewerkt en geleid tot een beperkte openstelling van de VR naar de buitenwereld.³¹ Zeker in humanitaire crises richt de VR zich steeds vaker, direct of indirect, tot NGO's en worden contacten met de *civil society* en tijdens veldmissies aangemoedigd.³² De teleurstelling over het uiteindelijke resultaat van de flinke inspanning die veel NGO's aan dergelijke bijeenkomsten (proberen te) leveren is waar te nemen, maar dat hoort naar de opvatting van de AIV bij dergelijke processen.

Commissie voor Vredesopbouw

Eén van de hervormingsvoorstellen van de SGVN bij gelegenheid van de zestigste verjaardag van de VN betrof het instellen van een Commissie voor Vredesopbouw.³³ De taal over NGO-deelname in de resolutie betreffende de nieuwe Mensenrechtenraad³⁴

28 Onder andere Amnesty International, Human Rights Watch en Oxfam onderhouden contacten met de VR. Zo werd in april 2005 een bijeenkomst georganiseerd over de mensenrechtensituatie in Haïti, waaraan Amnesty International deelnam.

29 In september 2005 heeft de VR een open debat georganiseerd over 'The role of civil society in conflict prevention and the peaceful settlement of disputes' waar twee vertegenwoordigers van het 'Global partnership for the Prevention of Armed Conflict' (GPPAC) hebben gesproken. Zie voor concrete suggesties: GPPAC, Reader, UN, Regional Organisations and Civil Society Organisations en Conference Report: *From Reaction to prevention: Civil Society forging Partnerships to prevent Violent Conflict and Building Peace*, 19-21 juli, UN Headquarters, New York. Zie ook verslag van de bijeenkomst op 5 september 2006, 'Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: how to include Civil Society on the Ground', Friedrich-Ebert-Stiftung en GPPAC, New York, 2006.

30 In 1995 werd de 'NGO Working Group on the Security Council' opgericht. Deze werkgroep komt gemiddeld vier keer per maand bijeen en is een centraal punt van contact tussen de VR en NGO's.

31 In 1996 werd een bijeenkomst georganiseerd waarbij ook NGO's en vertegenwoordigers van andere VN-organen, zoals ECOSOC, werden uitgenodigd ('Somavia-formule', genoemd naar de initiator de ambassadeur van Chili). Dit initiatief stuitte op veel kritiek en is sindsdien niet meer herhaald.

32 Zie bijvoorbeeld UN Doc. S/RES/1325 van 31 oktober 2000 over de discussies over de positie van de vrouw ten tijde van gewapend conflict; en UN Doc. S/2006/507 van 19 juli 2006 en bijvoorbeeld de presentatie van de acteur G. Clooney en nobelprijswinnaar E. Wiesel over Sudan (Dafur) tijdens de recente zitting van de VR op 14 september 2006.

33 Zie: AIV, *De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nummer 41, Den Haag, mei 2005, *op. cit.*, paragraaf IV.2.

34 Zie: UN Doc. A/RES/60/180, 30 december 2005. Daarin wordt gesteld: '...encourages the Commission to consult with civil society, including women's organizations and the private sector engaged in peacebuilding activities as appropriate'.

ontbreekt in de AVVN-resolutie over de Commissie voor Vredesopbouw. De achtergrond van deze zwakkere formuleringen ligt in de grondslag van de Commissie voor Vredesopbouw. De onderhandelingen over de instelling en mandaatsbepaling riep bij veel lidstaten sterke soevereiniteitssentimenten op en maakte het onmogelijk een steviger mandaat – met inbegrip van de door de AIV sterk bepleite mogelijkheid tot ingrijpen in de voorfase van een conflict – en een sterke positie van NGO's te bereiken. Echter, de AIV is van oordeel dat de Commissie voor Vredesopbouw, wil zij ook effectief kunnen functioneren in situaties van naoorlogse vredesopbouw, nauw zal moeten samenwerken met NGO's, omdat deze over de kennis en ervaring in het veld beschikken.³⁵

De relatie tussen de NGO-wereld en de VN-Veiligheidsraad moet naar de opvatting van de AIV ten principale worden versterkt. Zeker gezien de groeiende nadruk binnen de VR – en binnen de VN in het algemeen – op conflictpreventie en vredesopbouw, terreinen waar maatschappelijke organisaties veel expertise bezitten en derhalve een belangrijke rol kunnen spelen, ligt een dergelijke versterking voor de hand. Daarnaast kan worden gedacht aan het feit dat de Raad zich niet alleen bezighoudt met vraagstukken van vrede en veiligheid in engere zin, maar ook in toenemende mate met kwesties op het vlak van de bescherming van de rechten van de mens. Dit doet zowel de werklast als de behoefte aan specifieke expertise groeien, en vraagt om een andere benadering dan het ad hoc inschakelen van dergelijke expertise. De AIV onderschrijft dan ook het voorstel uit het Cardoso-rapport om de contacten tussen de VR en de *civil society* te versterken door de NGO-deelname aan de Arria-bijeenkomsten – zie hierboven – uit te breiden en nader te faciliteren.³⁶ De NGO-rol van deelnemer aan toezichthoudende procedures kan verder worden versterkt door implementatie van het voorstel van de SGVN om NGO's te betrekken bij de evaluatie van afgeronde vredesmissies.

Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)

De ILO (1919) wordt vaak genoemd als hét voorbeeld van gecombineerde statelijke en niet-gouvernementele deelname in een internationale organisatie. De tripartiete structuur van de ILO betekent dat representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties formeel op gelijke voet met staten opereren. Artikel 24 van de ILO-constitutie spreekt over de mogelijkheden van deze organisaties om klachten in te dienen over de niet-naleving van ILO-Conventies. Zo spelen werkgevers- en werknemersorganisaties een belangrijke rol bij de supervisie inzake de naleving van verdragen. Voor NGO's is in dezen geen formele status weggelegd, maar ze kunnen zich informeel wenden tot zowel de lidstaten als de werknemers- en werkgeversorganisaties. Hoewel deze beperking wel is bekritiseerd,³⁷ neemt de samenwerking met NGO's die werkzaam zijn op de terreinen waarop de ILO actief is wel toe. Inmiddels heeft de ILO een lijst opgesteld met ongeveer 150 NGO's die toegang hebben tot (een deel van) de besprekingen. Meer in algemene zin is al opgemerkt dat NGO's internationaal (met name op mensenrechten-

35 Zie onder meer: AIV, *Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, mei 2004, p. 45 en voetnoot 27.

36 Bij de officiële installatiebijeenkomst waren namens de SGVN vijf NGO's aanwezig.

37 Bijvoorbeeld door Virginia Leary, 'The ILO: A Model for Non-State Participation?', in: Th.C. van Boven (eds), *The legitimacy of the United Nations: towards a enhanced legal status of non-State actors*, Utrecht: SIM, 1997; Menno T. Kamminga, 'The Evolving Status of NGO's under International Law: A Threat to the Inter-State System?', in: Philip Alston (ed), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 100-101.

gebied) een groeiend aantal mogelijkheden tot deelname in toezichthoudende procedures hebben. Dit is binnen de ILO weliswaar formeel niet het geval, maar in de praktijk bestaan daartoe wel mogelijkheden. Naast het al genoemde artikel 24 van het ILO-Statuut, opent artikel 26 de mogelijkheid voor een lidstaat een klacht in te dienen wegens schending van een conventie door een andere lidstaat (mits beide partij zijn bij het desbetreffende verdrag). De in te stellen onderzoekscommissie zal in dat geval werkgevers- en werknemersorganisaties horen. Voor werknemers- en werkgeversorganisaties is ook een rol weggelegd bij de Commissie inzake de vakverenigingsvrijheid en vrijheid van collectief onderhandelen. Zij kunnen een klacht indienen tegen een staat ongeacht of deze partij is bij de desbetreffende conventies. In het bijzonder werknemersorganisaties nemen in dat verband nog wel eens de rol op zich van verdedigers van specifieke belangen, zoals de rechten van de mens, in een supervisieprocedure derhalve die niet openstaat voor reguliere NGO's.

II.1.2 Het bedrijfsleven

Het Cardoso-rapport gaat ook uitgebreid in op de betekenis van het bedrijfsleven en bedrijven voor de VN. De kern van de redenering is dat het aangaan van zogenoemde partnerschappen met bedrijven de VN kan helpen bij het verwezenlijken van hun doelstellingen. In de VN is er in toenemende mate aandacht voor zowel de positieve als de negatieve aspecten van de rol van bedrijven. Zo is veel werk verricht op het terrein van de verantwoordelijkheden van bedrijven voor schendingen van mensenrechten,³⁸ maar lijkt de nadruk nu in toenemende mate te verschuiven naar de positieve bijdrage die bedrijven kunnen leveren aan de realisering van de doelstellingen van de VN.³⁹ Als gezegd, is het besef gegroeid dat de welvaart en werkgelegenheid die bedrijven genereren onontbeerlijk zijn voor mondiale ontwikkeling.⁴⁰ De AIV heeft eerder gewezen op het belang van bedrijven bij het bereiken van de Millenniumdoelstellingen.⁴¹ Intussen zijn er vele partnerschappen tussen de VN en bedrijven tot stand gekomen op terreinen als

38 Zie onder meer: *Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Enterprises with Regard to Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003) en *Report of the High Commissioner on Human Rights on the Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with Regard to Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/2005/91, 15 februari 2005.

39 Zie hiervoor de website 'The UN & Business', <<http://www.UN.org/partners/business/index.asp>> en <<http://www.UN.org/unfip>>. Verder is een groot aantal VN-documenten verschenen over de positieve aspecten van partnerschappen tussen de VN en het bedrijfsleven. Het betreft onder meer: *Towards Global Partnership*, UN Doc. A/Res/22/215, 6 maart 2001; *Cooperation between the United Nations and All Relevant Partners, in particular the Private Sector*, UN Doc. A/56/323, 9 oktober 2001; *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, 21 maart 2005. In april 2005 is de Amerikaan John Ruggie benoemd tot 'Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises'. Volgens zijn mandaat dient hij onder andere de internationale mensenrechtenstandaarden te identificeren waaraan bedrijven zijn gebonden. In zijn interim-rapport (UN Doc. E/CN.4/2006/97 en 20 februari 2006) legt hij sterk de nadruk op de verantwoordelijkheden van staten in dezen. Ook hier is de verschuiving van aandacht naar de meer positieve bijdrage die bedrijven kunnen leveren, waar te nemen.

40 Zie ook: AIV, *Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding*, advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

41 Zie: AIV, *Reactie op het Sachs-Rapport: hoe halen wij de millenniumdoelen?*, briefadvies nummer 8, Den Haag, april 2005.

het assisteren van kleine ondernemingen in ontwikkelingslanden, het faciliteren van buitenlandse investeringen aldaar, milieuaangelegenheden en gezondheidszorg.⁴²

In 2000 werd het *Global Compact* opgericht, waarbinnen op vrijwillige basis bedrijven maar ook NGO's met VN-organen samenwerken ter promotie van tien principes op het terrein van mensenrechten, arbeid, het milieu en de bestrijding van corruptie.⁴³ Naast het integreren van de tien principes in het werk van bedrijven streeft dit initiatief ernaar een katalysator te zijn van activiteiten die de doelstellingen van de VN ondersteunen. Bij aanvang namen hieraan vijftig bedrijven deel, nu zijn er ruim 3.000 deelnemers, waarvan ongeveer 2.500 bedrijven.

Het niet-bindende karakter en het streven naar constructieve samenwerking van het *Global Compact* maakt het onderschrijven van de principes aantrekkelijk voor bedrijven. Er is echter ook veel kritiek op het vrijblijvende karakter van het initiatief. Sommige van de aangesloten bedrijven hebben een slechte reputatie op het vlak van het respecteren van mensenrechten of het milieu. Om te voorkomen dat het *Global Compact* wordt misbruikt voor pr-doeleinden heeft de VN in 2005 integriteitregels opgesteld. Zo kunnen bedrijven die niet voldoen aan de eis om regelmatig te rapporteren over de vooruitgang die zij hebben geboekt met betrekking tot de principes, op een openbaar toegankelijke lijst terecht komen. Momenteel staan er 912 bedrijven op deze lijst.⁴⁴

II.2 De Wereldhandelsorganisatie (WTO)

De WTO is een intergouvernementele organisatie in de klassieke zin van het woord. In eerste aanleg was de WTO vooral een verzameling handelsafspraken tussen de lidstaten en was van een zelfstandig beleid, zoals dat het geval is bij sommige andere internationale organisaties, nauwelijks sprake. De uitkomst van de Uruguay-onderhandelingsronde was in feite dat de Wereldhandelsorganisatie veranderde van een diplomatiek onderhandelingsplatform in een juridisch-geïntegreerde organisatie. Dit laatste komt vooral tot uiting in de feitelijke onmogelijkheid voor lidstaten om een zaak bij de WTO te blokkeren. Waar voorheen een lidstaat de mogelijkheid had een veto uit te spreken tegen een beslissing, kan nu enkel en alleen op basis van unanimititeit worden voorkomen dat het orgaan voor geschillenbeslechting een uitspraak doet. Hierdoor neemt ook de kans toe dat een panel of het Beroepslichaam van de WTO wordt geconfronteerd met argumenten die buiten het strikte WTO-recht vallen, zoals argumenten ontleend aan internationaal erkende mensenrechten of de bescherming van het milieu. Een WTO-lidstaat zal immers alle mogelijkheden aangrijpen om zichzelf te verdedigen. Bovendien kan, meer in het algemeen, worden gesteld dat er een groeiende verwevenheid is van WTO-recht met andere delen van het internationale recht. De WTO is geen 'self-contained regime'. Geschillen die worden beslecht kunnen bovendien fundamentele invloed hebben op andere terreinen, zoals de voedselveiligheid en werknemers- en vakbondsrechten. Met het oog hierop is het naar de opvatting van de AIV van groot

42 Voor voorbeelden zie de website van 'The United Nations Fund for International Partnerships', <<http://www.UNorg/unfip>>.

43 Zie: <<http://www.globalcompact.org>>.

44 Zie: <http://www.globalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/non_communicating.html>. (gegevens van 14 september 2006). Een uitzondering op de rapportageplicht kan worden gemaakt voor kleine en middelgrote bedrijven en bedrijven die de capaciteit missen om aan de verplichting te voldoen.

belang dat de specifieke (mensenrechten- en andere) expertise van NGO's binnen de WTO wordt aangewend, zowel in de onderhandelingen als in de geschillenbeslechting-procedures.

Het WTO oprichtingsverdrag schept wel mogelijkheden voor een eigenstandige relatie met NGO's:

'The General Council may make appropriate arrangements for consultation and co-operation with non-governmental organizations concerned with matters related to those of the WTO.'⁴⁵

In beginsel is deze bepaling verstrekkender dan het soortgelijke artikel 71 in het VN-Handvest, waarin wordt gesproken van 'consultatie', terwijl in het WTO-artikel tevens wordt gesproken over samenwerking ('coöperatie').

Hoewel niet-statelijke actoren strikt genomen geen toegang hebben tot de onderhandelingen of het WTO-geschillenbeslechtingsstelsel,⁴⁶ is het bekend dat bedrijven indirect substantiële toegang hebben tot de WTO en dat veel zaken voor het geschillenbeslechtingsstelsel door lidstaten aanhangig worden gemaakt op aandrang van en ten behoeve van bedrijven.⁴⁷

Daarnaast is door het besluit van het WTO-Beroepslichaam om WTO-panels en het Beroepslichaam zelf toe te staan zogenoemde *amicus curiae* bijdragen van NGO's in ontvangst te nemen, een nadere stap gezet op het pad van de NGO-toegang. Vooral NGO's actief op het terrein van het milieu en organisaties die bedrijfsbelangen behartigen, maar in toenemende mate ook mensenrechten-NGO's, maken gebruik van deze mogelijkheid om hun expertise aan de panels en het Beroepslichaam beschikbaar te stellen of om anderszins te interveniëren. In verband met het toezicht kan verder worden gedacht aan een grotere rol voor NGO's bij het zogenoemde 'Trade Policy Review Mechanism' van de WTO, waarbinnen het handelsbeleid van leden van de organisatie wordt doorgelicht. Zoals gebruikelijk is bij de rapportageprocedures bij mensenrechtenverdragen, zouden NGO's ten minste schaduwrapporten moeten kunnen indienen teneinde de WTO van extra informatie te voorzien.

In de Doha-onderhandelingsronde heeft de EU zich een voorstander getoond van *amicus curiae* interventies door NGO's. De EU heeft een voorstel ingediend om een artikel hierover toe te voegen aan het WTO oprichtingsverdrag, waarop de Afrikaanse Groep en India hebben gereageerd met voorstellen die de acceptatie van *amicus curiae* interventies juist

45 Zie: Artikel V, para 245.

46 Zie hiervoor: *Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations* (Doc/WT/L/162, 1996), waarin wordt gesteld dat 'there is currently a broadly held view that it would not be possible for NGO's to be directly involved in the work of the WTO or its meetings' (paragraaf VI).

47 Een bekend voorbeeld is de zogenoemde 'Bananen-zaak' (WT/DS27) waar onder andere de Verenigde Staten het Europese importbeleid van bananen aanvochten ten behoeve van de multinational Chiquita. Zie voor een overzicht van dergelijke zaken: Gregory C. Shaffer, *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO litigation*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

zouden verbieden.⁴⁸ Overeenstemming is op dit punt niet bereikt en met de stagnatie in de Doha-onderhandelingsronde is ook deze discussie tijdelijk gestopt. Vooralsnog zullen NGO's wel kunnen blijven optreden als *amicus curiae*, maar de beslissing of deze bijdragen zullen worden geaccepteerd blijft willekeurig en de kans op werkelijke invloed is, gezien de praktijk dusver, niet erg groot.

Tot slot heeft de WTO de afgelopen jaren gehoor gegeven aan de roep om meer democratische controle⁴⁹ en transparantie in de richting van de NGO-wereld en op dat vlak een aantal belangrijke stappen gezet. Zo is er een omvangrijke website opgezet door middel waarvan het WTO-secretariaat zogenoemde 'position-papers' van NGO's verspreidt, organiseert het secretariaat een jaarlijks symposium waaraan NGO's kunnen deelnemen en mogen NGO's deelnemen aan de tweejaarlijkse Ministeriële Conferenties. In dat verband wordt NGO's ook de gelegenheid geboden om parallelle bijeenkomsten te organiseren, tenzij hun vertegenwoordigers deel uitmaken van nationale delegaties.

II.3 De Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF)

De Wereldbank en het IMF hebben in de loop der jaren hun werkzaamheden ver voorbij hun originele mandaten zien groeien. De grote impact van deze instellingen op het beleid van ontwikkelingslanden en transitilanden – denk aan de impact van macro-economische adviezen en eisen van het IMF – en de besluitvormingsprocedures waarin de Westerse landen, ook na de in Singapore overeengekomen herziening van 17 september 2006, een overwicht hebben, zorgen voor veel kritiek van NGO's. Het feit dat de regering van het gastland de deelname van NGO's aan de vergadering in Singapore vrijwel onmogelijk heeft gemaakt, versterkt dergelijke kritiek slechts.⁵⁰

Sinds het begin van de jaren tachtig en vooral vanaf de jaren negentig heeft de Wereldbank echter een breed scala aan deelnemingsvormen ontwikkeld, met zowel NGO's als bedrijven. Daarbij heeft de bank zich een groot voorstander getoond van publiek-private samenwerking ('partnerships') om sociaal-economische doelstellingen, met name op het vlak van de Millenniumdoelstellingen, te realiseren. Daartoe zijn ook de contacten met NGO's en bedrijven in het veld verder geïntensiveerd. Tevens speelt de Wereldbank vaak een faciliterende rol, door zorg te dragen voor financiële ondersteuning van NGO's die werken op terreinen waarop ook de Wereldbank actief is. Ten slotte spelen NGO's (en bedrijven) een rol binnen de Wereldbank in het raamwerk van consultatie en dialoog. Vanaf 1995 is er een vrij intensieve dialoog met NGO's in het kader van de IMF/WB 'Highly Indebted Poor Countries Initiative for Debt Relief'. Bovendien startten beide instellingen in 1999 met hun 'Poverty Reduction Strategy Papers' (PRSP's). De PRSP's worden door nationale overheden van ontwikkelingslanden vaak in een breed consultatieproces met het nationale maatschappelijk middenveld en internationale donoren zoals het IMF en de Wereldbank opgesteld, maar het is lang niet altijd duidelijk op welke wijze de keuzes in dergelijke consultaties daadwerkelijk totstandkomen.

48 Zie voor het EU-voorstel: EU/TN/DS/W/1. Zie voor de voorstellen van de Afrikaanse Groep en India: TN/DS/W/15 en TN/DS/W/18.

49 Ter versterking van de democratische controle wordt gewerkt aan het instellen van een Assemblee, bestaande uit parlementariërs uit de lidstaten van de WTO.

50 Zie echter ook: John Vandaele, *Het recht van de rijkste, hebben andersglobalisten gelijk?*, Antwerpen: Houtekiet, 2005, pp. 319-326. Daarin wordt gewezen op de paradox dat hoe democratischer een internationale organisatie is, hoe onbelangrijker deze wordt ervaren (en omgekeerd).

Tevens moet worden aangetekend dat het de bedoeling is dat dergelijke dialogen primair plaatsvinden tussen het maatschappelijk middenveld en het desbetreffende land en niet direct met de Wereldbank of het IMF zelf.⁵¹

In vergelijking met andere internationale economische organisaties heeft de Wereldbank derhalve vergaande stappen gezet wat betreft materiële NGO-deelname.⁵² Dit is voornamelijk te verklaren uit het feit dat de Bank zich is gaan bezighouden met onderwerpen als armoede, gender en milieu, terreinen waarop NGO's van oudsher actief zijn en een plaats hebben verworven. Ter illustratie: de NGO-deelname in projecten van de Wereldbank bedroeg in 1990 21%, in 2003 was dit 72%.⁵³ De consultatie van en samenwerking met NGO's is niet gebaseerd op een bepaling uit het oprichtingsverdrag van de Wereldbank, maar op een serie interne beleidsstukken en heeft geleid tot een aantal institutionele aanpassingen en tot verbetering van de kwaliteit van de contacten met de NGO-wereld.⁵⁴

Ook spelen NGO's een rol binnen toezichthoudende procedures van de Wereldbank. In 1993 is het 'Inspection Panel' (IP) opgericht. Hier kunnen (twee of meer) mensen die schade ondervinden, of denken te zullen ondervinden, van activiteiten van de Wereldbank een klacht deponeren. De betwiste activiteiten moeten in strijd zijn met het beleid van de Wereldbank. Behalve de slachtoffers zelf kunnen NGO's namens de slachtoffers een klacht indienen. Met de oprichting van het IP is de Wereldbank de eerste internationale economische organisatie die in de sfeer van het toezicht ruimte heeft gecreëerd voor NGO's.⁵⁵

Vergeleken met de Wereldbank zijn de relaties van het IMF met maatschappelijke actoren nog weinig ontwikkeld. In de 'Articles of Agreement' is geen bepaling opgenomen betreffende contacten met NGO's en bedrijven. Het officiële standpunt van het IMF is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de contacten met de *civil society* bij de lidstaten berust. Desalniettemin heeft het IMF de laatste jaren enkele stappen gezet om de relatie met de NGO-wereld en bedrijven te verbeteren en zijn de instrumenten daartoe sterk

51 Zie hiervoor ook: AIV, *Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede*, advies nummer 29, Den Haag, januari 2003.

52 Zie voor een overzicht van de verschillende activiteiten de website van de Wereldbank:
<<http://www.worldbank.org>>.

53 Zie de 'background note' over de relatie tussen de Wereldbank en civil society op de website
<<http://www.worldbank.org/civilsociety>>.

54 De documenten over NGO-deelname ('operational policies', 'bank procedures' en 'good practices') hebben altijd een relatie tot specifieke activiteiten. Aanspreekpunt binnen de Wereldbank is het 'civil society team', bestaande uit zeven medewerkers. De eerste formele contacten zijn van 1981. Het betrof toen de oprichting van een comité waar het beleid van de Bank met NGO's werd besproken. De feitelijke contacten zijn sinds 1995 geïntensiveerd.

55 Zie recentelijk: Maartje van Putten, *Policing the World; Accountability Mechanisms for Multilateral Financial Institutions and Private Financial Institutions*, Tilburg/Montreal: Tilburg University & McGill University, 2006.

uitgebreid.⁵⁶ Het IMF is meer en meer betrokken geraakt bij kwesties van sociale en economische ontwikkeling en regulering van financiële markten. Vooral de bemoeienis met de schuldenproblematiek, via de structurele aanpassingsprogramma's en IMF-interventies bij grote financiële crises, zijn aanleiding geweest tot veel kritiek en hebben de roep om niet-statelijke deelname doen toenemen. De vooral informele ad hoc contacten zijn sinds de jaren negentig toegenomen, maar er is geen permanent forum waarbinnen deze plaatsvinden. Wel heeft NGO-druk geleid tot meer transparantie bij het IMF. Veel documenten zijn nu openbaar. Ook is er een 'External Relations Department' opgericht met een 'NGO liaison officer'. In 2001 werd verder het 'Independent Evaluation Office' (IEO) opgericht. Het IEO voert onafhankelijke en systematische evaluaties uit van het beleid van het IMF. In beperkte mate heeft het IMF zich tot het maatschappelijk middenveld gewend voor expertise, vooral van economische onderzoeksinstituten, om informatie van lidstaten te verifiëren en om het begrip en de steun voor het Fonds te vergroten.⁵⁷

NGO's spelen geen rol bij de toezichthoudende procedures binnen het IMF. De evaluatie van het beleid door het IMF zelf is toegenomen, maar in tegenstelling tot de Wereldbank kent het IMF geen systeem van verantwoording en toezicht waarbinnen NGO's een rol kunnen spelen. Bovendien kan in meer algemene zin worden opgemerkt dat de aandacht van NGO's voor het werk van het IMF in vergelijking met de aandacht voor andere internationale organisaties nog beperkt is gebleven, mede vanwege gebrek aan capaciteit en deskundigheid.⁵⁸

II.4 De EU en andere relevante organisaties

Nederland heeft te maken met internationale organisaties en fora als de EU, de OESO, de OVSE, de Benelux, de WEU, de NAVO, de Raad van Europa en de G8 en, in losser verband, met regionale organisaties in andere werelddelen. De AIV heeft er uiteraard voor gekozen niet elk van deze organisaties tegen het licht te houden, ook al omdat veel ontwikkelingen daarbinnen identiek verlopen, maar zich te concentreren op de EU en de Raad van Europa.

II.4.1 De EU

Binnen de EU bestaat er weliswaar geen algemene juridische basis voor formele consultatie van NGO's en bedrijven en het bedrijfsleven, maar de invloed van deze actoren is wel groot. Deze vindt zowel plaats binnen formele structuren als de 'Intergroepen' van het Parlement (voor bijvoorbeeld Welfare, Aging, Health, en Friends for Israël, Friends for Tibet, et cetera)⁵⁹ als in de vorm van intensieve en levendige dialogen met

56 Het uitgangspunt voor de contacten van het IMF met de *civil society* is de 'Guide for Staff Relations with Civil Society', 2003. De contacten zijn het intensiefst met economische onderzoekscentra en het bedrijfsleven, met name het bankwezen.

57 Jan Aart Scholte, *Civil Society Voices and the International Monetary Fund*, Ottawa: North-South Institute, 2002, pp. 36-37.

58 Jan Aart Scholte, *op. cit.*, pp. 13-14.

59 De genoemde formalisering blijkt onder meer uit het feit dat het Europees Parlement vergaderzalen en tolken beschikbaar stelt.

NGO's en bedrijven – binnen de EU vaak 'lobbygroeperingen' genoemd.⁶⁰ Deze sociale dialoog geeft bijvoorbeeld organisaties als UNICEF (Europese werkgevers), EVV (Europese vakverenigingen) en COPA-COCECA (federatie van Europese boerenorganisaties) de mogelijkheid om kwesties waarmee zij bezig zijn op Europees niveau aan te kaarten en deze eventueel in Europese regelgeving omgezet te krijgen. Naast het intensieve lobbywerk van het bedrijfsleven hebben netwerken van NGO's die een breed scala aan belangen vertegenwoordigen een hoge vlucht genomen in Europa. Gedacht kan worden aan: CONCORD (een netwerk van ontwikkelings-NGO's), het 'Sociaal Platform' (een netwerk van NGO's gericht op sociale zaken), BEUC (een netwerk van NGO's die zich bezighouden met consumentenzaken) en de 'Civil Society Contact Group' (een netwerk van NGO's die actief zijn op de terreinen milieu, sociale ontwikkeling, vrouwen, cultuur, mensenrechten en gezondheid).⁶¹ Dergelijke coalities zijn van belang, zowel vanwege hun samengebundelde slagkracht en effectiviteit als vanwege hun grotere legitimiteit.

In het Verdrag van Nice is de rol van het raadgevende Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) als 'brug' tussen Europa en het maatschappelijk middenveld versterkt. Naast het contact met het maatschappelijk middenveld via het EESC is er echter een veelheid aan NGO-contacten met de diverse Europese instellingen. Met name de dialoog met de Commissie is goed op gang gekomen, zowel formeel als informeel. In dit kader heeft de Europese Commissie het 'Partnerschap voor Europese Vernieuwing' gelanceerd.⁶² Het beleid inzake de deelname door maatschappelijke organisaties is verder ontwikkeld in diverse documenten,⁶³ alsook via de 'Algemene Beginselen en Minimumnormen voor Raadpleging van de Betrokken Partijen' welke een algemeen kader voor raadplegingen door de Commissie scheppen.⁶⁴ De beginselen en minimumnormen gelden voor belangrijke beleidsvoorstellen van de Commissie waarvoor een effectenbeoordeling vereist is en voor het opstellen van groenboeken. Voor andere raadplegingen worden de diensten van de Commissie aangemoedigd om de beginselen en normen te hanteren.⁶⁵ De beginselen en normen zijn niet bindend.

60 Hieronder wordt verstaan: personen en organisaties die activiteiten verrichten die erop zijn gericht de beleidsbepaling en de besluitvorming van de Europese instellingen te beïnvloeden. Zij doen dit ten behoeve van organisaties van verschillende aard, zoals consultancybureaus inzake openbare aangelegenheden, advocatenkantoren, NGO's, studiecentra, bedrijfslobby's of beroepsverenigingen.

61 Zie: <http://www.concordeurope.org>; <<http://www.socialplatform.org>; <http://www.beuc.org>> en <http://eurostep.antenna.nl/detail_page.phtml?page=about_others_cscg>.

62 Zie: COM (2005) 12.

63 Zie onder andere: 'Plan D: Democracy, Dialogue and Debate', oktober 2005; 'Europees transparantie initiatief', november 2005; 'White Paper on Communication policy', februari 2006.

64 De algemene beginselen voor raadpleging zijn: deelname, openheid, verantwoordingsplicht, doelmatigheid en samenhang. In concreto gaat het erom te verzekeren dat de Commissie breed overleg voert en dat haar raadplegingen doorzichtig, efficiënt en coherent zijn. De vijf minimumnormen spitsen zich toe op verschillende aspecten van het raadplegingproces, te weten: duidelijkheid omtrent het voorwerp, doelgroepen, publicatie, termijnen, ontvangstbevestiging en feedback. Zie: COM(2002) 704.

65 Sinds 2003 zijn er ruim honderd voorstellen gedaan en 26 groenboeken aangenomen waarop de minimumnormen van toepassing waren.

De diensten van de Commissie hebben verschillende vormen van contact met de NGO-wereld tot stand gebracht. Zo houdt het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke Kansen tweejaarlijkse bijeenkomsten met NGO-vertegenwoordigers. Verder is er een uitgebreide dialoog ontstaan tussen de NGO-wereld en het Directoraat-Generaal Handel. In 1999 werden vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties toegevoegd aan de EU-delegatie bij de Ministeriële WTO-Conferentie in Seattle en maakten NGO-vertegenwoordigers onderdeel uit van nationale delegaties. Deze praktijk werd herhaald in Doha (2001), Cancún (2003) en Hong Kong (2005).

De eerste stappen zijn gezet om de transparantie, zowel wat betreft het beleid van de Commissie als de input van niet-statelijke actoren, te vergroten.⁶⁶ De Commissie past geen systeem van accreditatie toe maar beschikt wel over een databank waarin, op basis van vrijwilligheid, informatie wordt opgenomen over maatschappelijke organisaties (CONECCS). Dit maakt inzichtelijk wie precies invloed probeert uit te oefenen op het beleid van de Commissie. Eén van de uitgangspunten van de Commissie in haar contacten met belanghebbenden is het aanmoedigen van zelfregulering.⁶⁷ In haar 'Groenboek Europees Transparantie-Initiatief' stelt de Commissie voor een registratiesysteem in te voeren voor lobbyisten en lobbyende organisaties. Als stimulans kan de lobbyist na registratie automatisch worden geïnformeerd over vraagstukken waarvoor deze zich interesseert. Verder zou er een gemeenschappelijke gedragscode of een stel gemeenschappelijke minimumvoorschriften moeten worden ontwikkeld voor deze lobbyisten.⁶⁸ Daarnaast stelt de Commissie voor om een sterker zelfregulerend systeem van toezicht en disciplinaire maatregelen bij incorrecte registratie en/of overtreding van de gedragscode in het leven te roepen. Dit zijn naar de opvatting van de AIV aan te moedigen initiatieven, mits althans, zoals ook de Commissie voorstaat, het registratiesysteem wordt 'gevuld' op basis van vrijwilligheid en de code/voorschriften worden ontwikkeld door de belanghebbenden zelf. Daarbij heeft de Europese Commissie al laten weten dat, mocht dit niet voldoende werken, eventueel nadere regelgeving zal worden opgesteld.

Verder staat – uiteraard – vooral het Europees Parlement open voor niet-statelijke inbreng. Anders dan de Commissie hanteert het Parlement wel een systeem van accreditatie.⁶⁹ Bovendien kent het Parlement een bindende gedragscode voor alle aanvragers van accreditatie. Overtreding van deze gedragscode kan leiden tot intrekking van de accreditatie.⁷⁰

66 Zie: Verordening (EG) nr. 1049/2001, waarin het kader is vastgelegd voor de toegang tot niet-gepubliceerde documenten van EU-instellingen en organen, voor de openstelling van databanken met informatie over raadgevende organen en deskundigengroeperingen die advies verstrekken aan de Commissie, en voor raadplegingen van belanghebbenden voorafgaand aan het lanceren van wetgevingsvoorstellen. In november 2005 is het 'Europees Transparantie-Initiatief' gelanceerd (SEC(2005)1300) waarbij de benadering van transparantie nog eens volledig wordt doorgelicht. Dit initiatief bestrijkt een breed scala aan onderwerpen (zie het Groenboek Europees Transparantie-Initiatief COM(2006)194) waarvan met name de evaluatie van regelgeving omtrent de toegang tot documenten voor dit advies van belang is.

67 Groenboek Europees Transparantie-Initiatief (ETI), *op. cit.*, p. 9.

68 *Ibidem*, p. 10.

69 Wie meer dan vijf dagen per jaar (fysieke) toegang tot de instelling nodig heeft kan een pas verkrijgen. De namen van geaccrediteerde lobbyisten worden in een register bijgehouden. In dit register staat verder geen informatie over de organisatie die zij vertegenwoordigen.

70 Artikel 3 van bijlage IX bij het Reglement van Orde van het Europees Parlement.

De contacten tussen de NGO-wereld en de Commissie en het Parlement staan in schril contrast met de toegang tot de Raad. Op ad-hocbasis zijn maatschappelijke organisaties in het verleden wel eens uitgenodigd om bijeenkomsten van de Raad bij te wonen. Er bestaat echter geen raamwerk voor contacten met de Raad.

Wat betreft de rol van NGO's bij toezichthoudende procedures kan worden gesteld dat de EU, althans op papier, aanzienlijke mogelijkheden biedt voor NGO-deelname. Ten eerste kunnen NGO's op grond van artikel 230 (4) van het EG-Verdrag handelingen van de Europese Commissie, de Raad, het Parlement en de Centrale Bank aanvechten voor het Europese Hof van Justitie (EHJ). Ten tweede kan een NGO zich op basis van artikel 232 (3) EG ook tot het EHJ wenden indien een EG-instantie nalaat een besluit te nemen. Deze wegen staan echter alleen open voor een NGO die door (het uitblijven van) de handeling rechtstreeks en individueel geraakt is. Dit zal zelden het geval zijn, omdat het EHJ het criterium van individueel belang zeer strikt uitlegt.⁷¹

Een derde manier voor NGO's om binnen de EU actief te zijn is het recht om zich te voegen bij een aanhangig rechtsgeding (artikel 40 van het Statuut van het EHJ). Dit voegingsrecht gaat verder dan *amicus curiae* interventies. NGO's hebben het recht om geschreven stukken te ontvangen en mondelinge bijdragen te leveren, relevant bewijs aan te dragen en processtukken te ontvangen. Dit recht komt toe aan elke NGO die aannemelijk maakt belang te hebben bij de beslissing van het EHJ. Dit is vrij breed uitgelegd door het Hof. Ook algemene belangen die door NGO's worden behartigd kunnen hieronder vallen. Het recht van voeging is beperkt tot procedures tussen burgers en EG-instanties.

In het algemeen kan worden gesteld dat zowel NGO's als het bedrijfsleven een grote rol spelen in de totstandkoming van EU-beleid. De mate van toegang tot de verschillende instellingen is echter erg verschillend en gefragmenteerd. Vanuit de NGO-wereld is behoefte getoond aan een meer gestructureerde samenwerking met alle instanties door een juridische grondslag te formuleren voor de dialoog.⁷² Deze situatie zou zijn bereikt met de inwerkingtreding van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin een grote rol was weggelegd voor het maatschappelijk middenveld. In Titel VI, artikel 1-47 is het belang van participatieve democratie erkend:

1. 'De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.
2. De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.
3. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen.

71 Zie: Hof van Justitie 15 juli 1963, *Plaumann & Co. V. de Commissie*, nr. 25/62, Jur. H.v.J., 1963, (205) 232. Zie ook de zaak *Greenpeace v. de Commissie*, C-321/95 P (1998) ECR I-1651. Deze strikte interpretatie is vaak bekritiseerd. Zie onder andere de Advocaat-Generaal in zijn conclusies bij de zaak C-50/00 *P. Unión de Pequeños Agricultores* van 21 maart 2002.

72 Zie onder ander de act4europe campagne, <www.act4europe.org>.

4. Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Grondwet, kunnen zij het initiatief nemen de Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen. De procedures en voorwaarden voor de indiening van een dergelijk burgerinitiatief, met inbegrip van het minimumaantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig dienen te zijn, worden bij Europese wet vastgesteld.'

Deze bepaling kan worden beschouwd als een mijlpaal in de ontwikkeling naar participatieve democratie binnen de EU. De verdere ontwikkeling daarvan is echter onzeker nu onduidelijk is op welke wijze alsnog tot verdragswijziging kan worden gekomen.

II.4.2 Raad van Europa

In de Raad van Europa is het belang van actieve maatschappelijke actoren reeds lang onderkend. NGO's hebben substantieel bijgedragen aan de ontwikkeling van het normatieve raamwerk, zijn op tal van manieren betrokken bij de praktische uitvoering van projecten van de Raad en spelen een belangrijke rol in de toezichtprocedures van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het Europees Sociaal Handvest (ESH) en bijvoorbeeld het Europees Comité tegen Racisme en Intolerantie (ECRI). De deelname reikt van consultatie tot nauwe samenwerking en kan naar de opvatting van de AIV dienen als goed voorbeeld. De accreditatieprocedure, waarbij het secretariaat van de Raad van Europa een eerste onderzoek doet en vervolgens voorstellen doet om NGO's toe te laten, kan dienen als een niet-gepolitiseerd voorbeeld voor andere organisaties, zoals de VN. Het belang dat binnen de Raad van Europa wordt gehecht aan NGO-deelname bleek nog eens in 2003, toen de consultatieve status voor internationale NGO's – al in 1952 in het leven geroepen – werd vervangen door de status van participant.⁷³ Ruim 400 organisaties bezitten deze status. Deze werd eveneens in 2003 aangevuld met de status van partnerschap voor nationale NGO's.⁷⁴ Verder zijn sinds de jaren negentig diverse programma's ontwikkeld ter ondersteuning van maatschappelijke actoren in de nieuwe lidstaten.

NGO-deelname heeft binnen de Raad van Europa ook een vergaande juridische vorm gekregen. Artikel 34 van het EVRM stelt dat het Europese Hof in Straatsburg klachten in ontvangst mag nemen van 'ieder natuurlijk persoon, iedere niet-gouvernementele organisatie of iedere groep van personen' die beweert het slachtoffer te zijn van een schending van het Verdrag of een van de Protocolen daarbij door een staat die daarbij partij is. Daarnaast is er een rol voor NGO's weggelegd om op te treden als *amicus curiae*.⁷⁵

Bij het ESH bestaat sinds 1995 een collectieve klachtprocedure, waarbij behalve werkegevers- en werknemersorganisaties ook internationale NGO's die voorkomen op een speciaal daartoe door het secretariaat opgestelde lijst van organisaties, een klacht mogen indienen betreffende de naleving van het Handvest. Deze NGO's hebben op deze wijze een klachtrecht verworven dat niet gekoppeld is aan de voorwaarde – zoals

73 Comité van Ministers, resolutie (2003)8.

74 Comité van Ministers, resolutie (2003)9.

75 Artikel 36(2) van het EVRM en artikel 61 (3)-(5) Rules of the Court.

gebruikelijk in mensenrechtenverdragen – dat zij zelf slachtoffer zijn van een schending van een of meer artikelen uit het desbetreffende verdrag. Medio 2006 stonden er naast werkgevers- en werknemersorganisaties uit de lidstaten, ruim zestig NGO's op deze lijst. Naast het collectieve klachtrecht kent het ESH aan werkgevers- en werknemersorganisaties ook een bijzondere plaats toe bij de verplichte rapportage over de implementatie van de verdragsverplichtingen, waar staten geacht worden de reactie van nationale organisaties (aangesloten bij internationale organisaties van werkgevers en werknemers) aan de rapportage toe te voegen.⁷⁶

De ontwikkeling binnen de Raad van Europa toont opnieuw aan dat in het bijzonder in het kader van de bescherming van de rechten van de mens de rol van NGO's als deelnemer aan toezichthoudende procedures sterk tot ontwikkeling is gekomen. Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien in de context van de Amerikaanse Conventie van de Rechten van de Mens, waar NGO's eveneens toegang hebben tot de klachtenprocedure⁷⁷ en verreweg de meeste zaken aandragen. Ook het (nieuwe) Afrikaanse Hof voor de Rechten van de Mens⁷⁸ en de Mensenrechtencommissie van de Afrikaanse Unie kunnen klachten ontvangen van NGO's.⁷⁹ Ook hier brengen NGO's de meeste zaken aan.

Het belang dat binnen de Raad van Europa wordt toegekend aan NGO-deelname is ook zichtbaar via het werk dat wordt gedaan ten behoeve van de versterking van de juridische status van NGO's. De Raad van Europa kent het enige bindende internationale instrument inzake NGO's: de al genoemde 'European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations'. Nederland heeft dit verdrag getekend, maar de ratificatieprocedure is nog niet afgerond.⁸⁰ Verder is er in mei 2006 een ontwerp-aanbeveling gepresenteerd betreffende onder andere de rechtspersoonlijkheid van NGO's, hun management, aansprakelijkheid en hun eigen transparantie.⁸¹ Dit is een uitwerking van de *Fundamental Principles on the Status of NGO's* uit 2002, bedoeld als leidraad voor staten die hun nationale wetgeving ten aanzien van NGO's willen – of in de ogen van de Raad – nog moeten aanpassen.

76 Artikel 23 van het ESH.

77 'Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of the Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party' (artikel 44).

78 Mits statenpartijen deze bevoegdheid erkennen.

79 Zie: artikel 5, lid 3 van het Protocol waarbij het Hof is opgericht: 'The Court may entitle relevant Non Governmental Organizations (NGO's) with observer status before the Commission (...) to institute cases directly before it (...).'

80 De Tweede Kamer van de Staten-Generaal heeft het Verdrag aanvaard op 20 juni 2006. Er wordt naar gestreefd om de behandeling in de Eerste Kamer nog voor november 2006 af te handelen.

81 'Preliminary Draft Recommendation on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe', 30 mei 2006, CJ-S-ONG (2006) 1, rev.

III Knelpunten

Met de groeiende rol van niet-statelijke actoren nemen ook de kritiek en de verantwoordelijkheden toe. Vooropgesteld moet worden dat staten, bedrijven en NGO's naar hun aard principieel verschillende entiteiten zijn en dat ook hun rollen en functies derhalve verschillen. Het is uiteindelijk de taak van regeringen en de daarop van toepassing zijnde controlemechanismen als parlementen, om de complexe en vaak ingrijpende internationale besluitvorming tot een goed einde te brengen. NGO's en bedrijven kunnen daarbij een belangrijke signaal- en informatievertrekkende functie vervullen, maar kunnen niet in de plaats treden als medebesluitvormer. Dit is het geval omdat deze organisaties een democratische legitimatie missen en het soms onduidelijk (niet-transparant) is wat hun onderliggende doelstelling is. In die zin streven zij niet altijd het welslagen van onderhandelingen na, wat wel het uitgangspunt voor betrokken statenpartijen moet zijn. Deze moeten bovendien verantwoording afleggen voor al dan niet bereikte resultaten. Een grotere rol voor NGO's in de internationale betrekkingen en internationale organisaties doet daarom bij sommige staten steeds weer (en steeds meer) de vraag rijzen naar de legitimiteit van (de acties van) deze organisaties. De AIV heeft zich in deze context afgevraagd of sommige NGO's een deel van deze problemen niet over zichzelf afroepen en hecht eraan een aantal aspecten nader te behandelen.

Punten van kritiek

Er zijn nogal wat NGO's die, zodra zij zichzelf een grotere rol toemeten dan bijvoorbeeld die van aangever van achtergrondinformatie, in de ogen van staten niet goed in staat zijn een afweging tussen verschillende deelbelangen te maken. In dit licht zou een té grote rol in de internationale betrekkingen en in internationale organisaties per definitie niet legitiem zijn en zou er ook sprake zijn van zelfoverschatting. Omdat NGO's en bedrijven, anders dan bijvoorbeeld bestuurs- en politieke organen, niet tot taak hebben om alle relevante belangen in hun besluitvorming te betrekken en deze vanuit algemene gezichtspunten af te wegen, zou dit tot bescheidenheid moeten leiden bij het vellen van oordelen die het eigen expertisegebied overstijgen.

De AIV onderkent dit probleem. Anderzijds wijst hij erop dat een dergelijke opstelling van NGO-zijde juist ook kan leiden tot kruisbestuiving tussen verschillende normenstelsels en organisaties en daarmee uiteindelijk tot beter gefundeerde beslissingen. Dergelijke processen zijn bijvoorbeeld zichtbaar op het terrein van ontwikkeling en milieu en mensenrechten en economische liberalisatie. Bovendien is het de vraag hoe groot dat gevaar van zelfoverschatting van de zijde van NGO's in de praktijk is. NGO's weten dat zij door hun 'concullega's' effectief zullen worden gecorrigeerd, zodra zij de plank misslaan. En voor NGO's is de betrouwbaarheid van cijfers en de geloofwaardigheid van argumentaties nog altijd één van de belangrijkste voorwaarden tot effectief functioneren.

Ook is er de vraag naar de legitimiteit van het handelen: namens wie spreekt een NGO eigenlijk?⁸² NGO's kunnen hun legitimiteit in het algemeen niet baseren op het argument dat zij (een deel van) het volk vertegenwoordigen dan wel op andere wijze democratisch gelegitimeerd zijn. Het is een gegeven dat de meeste NGO's geen legitimiteit kunnen claimen op basis van representativiteit. De principiële vraag naar de legitimiteit

82 Er zijn NGO's die bestaan uit één persoon met een goed computernetwerk en organisaties die een achterban hebben die grootschalig is te noemen.

kan daarom naar de opvatting van de AIV beter worden benaderd vanuit de idee dat NGO's bepaalde waarden of belangen vertegenwoordigen, veeleer dan bepaalde (groepen van) personen. Dat laat onverlet dat die waarden of belangen veel aanhang kunnen hebben, welke zich onder meer kan uiten in brede steun voor de desbetreffende NGO. Anderzijds kan de legitimiteit van de rol van NGO's in het aandragen en behartigen van ideeën worden ondermijnd, wanneer hun aanpak niet kan rekenen op substantiële steun. In zekere zin zijn NGO's 'zelf-legitimerend'.⁸³ Door het vraagstuk van de legitimiteit op deze wijze te benaderen, kan naar de opvatting van de AIV in concrete gevallen worden nagegaan of een vorm van NGO-betrokkenheid bij en inbreng in internationale besluitvorming ook bijdraagt aan de legitimiteit van de internationale organisaties zelf of deze, anderzijds, verzwakt.

Een andere legitimiteitskwesitie betreft de onevenwichtige spreiding van NGO's over de wereld. De meeste NGO's zijn afkomstig uit Westerse landen, terwijl een aanzienlijk deel van de NGO's uit arme landen – op zich al geringer in aantal – alleen kan bestaan bij de gratie van fondsen uit het rijke Noorden. Uit cijfers blijkt verder dat NGO's uit ontwikkelingslanden daarnaast vaak specifieke moeilijkheden ondervinden bij het vervullen van een rol in internationale organisaties.⁸⁴ Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat, mede als gevolg van technologische ontwikkelingen, veel NGO's die aanvankelijk uit het Westen of het Noorden kwamen, zich hebben ontwikkeld tot wereldwijd opererende organisaties. Deze hebben weliswaar hun hoofdkantoor vaak in een Westers land maar hun activiteiten beperken zich niet tot dat gebied. Niettemin is het een feit – en knelpunt – dat organisaties uit ontwikkelingslanden zelf verhoudingsgewijs weinig deelnemen aan internationale overlegstructuren en te weinig in de gelegenheid zijn daar hun specifieke kennis en visies in te brengen. Voor het Cardoso-panel was dit aanleiding om te pleiten voor de instelling van een fonds 'to enhance the capacity of civil society in developing countries to engage in United Nations processes and partnerships'.⁸⁵ Daarbij gaat het om veel meer dan alleen financiële bijstand. Het Cardoso-rapport spreekt ook over briefings en trainingen, het opbouwen van netwerken en andere vormen van steun. In zijn reactie op het Cardoso-rapport stelt de SGVN dat het eveneens belangrijk is dat op lidstaatniveau de dialoog met de NGO-wereld wordt uitgebreid. Aan zijn voorstel om NGO-deelname 'in het veld' te stimuleren, onder andere door het instellen van een fonds om lokale NGO-capaciteit te vergroten, wordt intussen gewerkt.⁸⁶ Dat zal naar verwachting bijdragen aan een grotere internationale deelname door NGO's uit ontwikkelingslanden en tegelijkertijd een ander belangrijk punt van kritiek op NGO's helpen ontzenuwen. Nu worden zeer veel NGO's direct of indirect gefinancierd door regeringen of andere organisaties uit Westerse landen. Dat maakt hen in

83 Nader daarover en over andere legitimiteitsvragen: W.J.M. van Genugten, R.A.J. van Gestel, J.E.J. Prins en A.H. Vedder, *NGO's als 'nieuwe toezichhouders' op de naleving van mensenrechten door multinationale ondernemingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2004.

84 Het aantal Afrikaanse NGO's dat een consultatieve status bij ECOSOC heeft bedroeg in 2004 11% van het totaal. Dit is een aanzienlijke toename in vergelijking met de 4% in 1996. In totaal is 30% van de NGO's met consultatieve status afkomstig uit een ontwikkelingsland. Met name het Aziatisch continent is ondervertegenwoordigd. UN Doc. A/59/354, *op. cit.*, para 20.

85 UN Doc. A/58/817, *op. cit.*, voorstel 27.

86 UN Doc. A/59/354, *op. cit.*, para 47 en UN Doc. A/61/1, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, 16 augustus 2006, para 208.

de ogen van veel machthebbers in arme landen echter bij voorbaat minder betrouwbaar en tast de legitimiteit van deze NGO's aan.

Ten aanzien van de toenemende rol van bedrijven in de internationale orde kunnen eveneens legitimiteitsvragen worden gesteld. Deze lopen echter nauwelijks parallel met de drie invalshoeken die hiervoor ten aanzien van NGO's aan de orde zijn gesteld, maar hebben vooral te maken met het primaire doel van bedrijven: het maken van winst. De legitimiteitsvragen die dan rijzen hebben te maken met de vraag in hoeverre bedrijven winst mogen maken onder gelijktijdige beschadiging van algemene belangen – zoals die van een duurzaam milieu of het respecteren van internationaal erkende mensenrechten, waaronder de fundamentele arbeidsrechten van de ILO – en met de vraag in hoeverre van bedrijven kan worden verlangd dat zij bovenop datgene wat tot de kerntaak van bedrijven behoort (het brengen van werkgelegenheid et cetera) ook extra investeren in de samenleving waarin zij opereren. Het is hier niet de plaats om deze problematiek uitgebreid te bespreken. Volstaan wordt met een verwijzing naar het fenomeen van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarin is de gedachte geïncorporeerd dat bedrijven zich niet kunnen beperken tot het economisch functioneren, maar zich ook moeten bezighouden met zaken als duurzaamheid, ontwikkeling, milieu en respect voor de rechten van de mens. Dit concept wordt door bedrijven ook wel samengevat als de bereidheid zich te houden aan lokale wetgeving. De AIV is echter van opvatting dat dit niet altijd voldoende is, zeker wanneer lokale wetgeving op gespannen voet staat met internationale normen, of wanneer de nationale wetgeving belangrijke lacunes vertoont danwel het toezicht op naleving ervan niet of onvoldoende functioneert.

In de loop der jaren is steeds duidelijker geworden dat bedrijven zich niet aan internationaalrechtelijke verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens kunnen onttrekken. Terwijl bedrijven zich aanvankelijk op het standpunt stelden dat zij vrij zouden zijn zichzelf al dan niet aan deze primair tot staten gerichte rechtsnormen te houden, is intussen uitgekristalliseerd dat een dergelijke vrijheid niet bestaat,⁸⁷ zeker wanneer de normen behoren tot het dwingende internationale recht.⁸⁸ In de woorden van de onlangs overleden H.G. Schermers:

'Er is een ontwikkeling in het volkenrecht die mensenrechten maakt tot dwingend recht (*ius cogens*). Dit betekent dat de rechten zich ontwikkelen tot algemene rechtsbeginselen die overal en door iedereen dienen te worden gerespecteerd. Ook ondernemingen zijn daaraan gebonden.'⁸⁹

Deze ontwikkeling wordt niet alleen zichtbaar in de 'Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy' van de ILO, maar ook in de 'Guidelines for Multinational Enterprises' van de Organisatie voor Economische Samen-

87 Zie: P. Muchlinski, 'Human Rights and Multinationals', *International Affairs* 2001, pp. 31-47.

88 Zie bijvoorbeeld: Nicola Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia, 2002; en W.J.M. van Genugten, 'The Status of Transnational Corporations in International Public Law', in: Asbjørn Eide, Helge Ole Bergesen and Pia Rudolfson Goyer (eds), *Human Rights and the Oil Industry*, Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia, 2000, pp. 71-89.

89 H.G. Schermers, 'Onderneming en Mensenrechten', *Civis Mundi*, 41^e jaargang, nr. 1, januari 2002 (themanummer 'Internationale dimensies van maatschappelijk verantwoord ondernemen'), p. 44.

werking en Ontwikkeling (OESO), die onder andere bepalen dat ondernemingen 'should (...) respect the human rights of those affected by their activities consistent with the host government's international obligations and commitments'.⁹⁰ Verder verwijst het hiervoor genoemde *Global Compact* met zoveel woorden naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en die verklaring behoort weer grotendeels tot het internationale gewoonterecht. Tot slot kan in dit verband worden gewezen op het groeiend aantal 'International Framework Agreements', die de laatste jaren zijn afgesloten tussen bedrijven en internationale sectororganisaties van de vakbeweging (chemie, bouw, metaal, et cetera). De rechtstreekse betrokkenheid van het bedrijfsleven en bedrijven bij de bescherming van de rechten van de mens in dergelijke kaders (ILO, OESO en *Global Compact*) neemt aldus een dubbele vorm aan: aan de ene kant wil men graag maatschappelijk verantwoord ondernemen; aan de andere kant is dit geen aangelegenheid à la carte en mag van bedrijven worden verwacht dat deze de hiergenoemde codes en verklaringen, en de daarin verdisconteerde mensenrechten, expliciet onderschrijven en naleven.

Verantwoording en (zelf-)regulering

De toegenomen rol van NGO's binnen internationale organisaties roept ook vragen op betreffende de (on)mogelijkheid om deze actoren ter verantwoording te roepen, bijvoorbeeld in geval van (vermeende) misstappen. Denk aan het ernstig ordeverstoring optreden van sommige NGO's tijdens bijeenkomsten van internationale organisaties als de WTO en het IMF of het doen van onvoldoende geverifieerde beweringen. In algemene zin kan worden gesteld dat naarmate de betekenis van NGO's toeneemt, de eisen die aan deze organisaties worden gesteld betreffende zuiverheid van optreden en het afleggen van verantwoording evenredig toenemen.⁹¹

In reactie op een voorstel terzake van het Cardoso-panel, stelt de SGVN dat lidstaten wellicht een gedragscode zouden kunnen opstellen om te verzekeren dat NGO's zich verbinden aan de doelstellingen van de VN.⁹² Vergelijkbare pleidooien zouden zijn te houden – en zijn ook wel gehouden – rond onderwerpen als de betrouwbaarheid van informatie, de inzet van niet-gewelddadige middelen, et cetera. De laatste jaren zijn NGO's zelf al druk doende met dit proces van zelfreflectie en regulering.⁹³ Zo hebben elf van de grootste NGO's op het terrein van mensenrechten, ontwikkeling en milieu onlangs het 'International Non Governmental Organisations Accountability Charter' getekend met daarin afspraken over onder andere verslaglegging en transparantie.⁹⁴

90 Zie: <www.oecd.org/daf/investment/guidelines>.

91 Zie onder meer de stellingname van Greenpeace met betrekking tot de Brent Spar en de kritiek op de werkwijze van Foster Parents Plan in Nederland.

92 UN Doc. A/59/354, *op. cit.*, para 34.

93 Zie: Hugo Slim 'By What Authority? The Legitimacy and Authority of Non-Governmental Organisations', *The Journal of Humanitarian Assistance*, 10 maart 2002, <<http://www.jha.ac/articles/a082.htm>>; V.C. Collingwood en H.L.C. Logister, 'State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'', *Political Studies Review*, Vol. 3, 2005, pp. 175-192.

94 Zie: <http://www.oxfam.org/en/files/INGO_accountability_charter_0606>.

Binnen Europa is verder waar te nemen dat het door de Europese Commissie aange-
moedigde zelfreguleringbeleid ertoe heeft geleid dat diverse Europese koepelorganisa-
ties op vrijwillige basis gedragscodes hebben aangenomen. Echter, vooralsnog bestrij-
ken de vrijwillige gedragscodes op de totale Europese lobbygemeenschap bezien, nog
maar een bescheiden deel.⁹⁵

De nadruk op zelfregulering en, daarmee, op het afzien van – of: verbod op – regulering
van bovenaf, is van belang om het proces van niet-gouvernementele inbreng zo transpa-
rant mogelijk te houden. NGO's kunnen zonder restricties worden aangemoedigd op uit-
eenlopende terreinen codes aan te nemen. Duidelijk dient echter te zijn dat hier geen
taak ligt voor (organisaties van) staten om als waakhond op te treden. Wel kan het zo
zijn dat staten handelend moeten optreden als het systeem van zelfregulering tekort-
schiet. Dat kan bijvoorbeeld door aan NGO's, al dan niet tijdelijk, hun consultatieve
status te ontnemen of hun de toegang tot bijeenkomsten te ontzeggen.

Ook bij bedrijven dient naar de opvatting van de AIV zelfregulering het uitgangspunt te
zijn. De proliferatie van vrijwillige gedragscodes toont ook aan dat zelfregulering een
hoge vlucht heeft genomen.⁹⁶ Anderzijds kan worden gesteld dat een exclusief vertrou-
wen op het mechanisme van zelfregulering in de praktijk niet altijd afdoende is
gebleken.⁹⁷ Initiatieven in de context van de VN om te komen tot een meer bindende
vorm van regulering van bedrijven⁹⁸ zijn evenwel op grote weerstand van staten en het
bedrijfsleven gestuit en hebben nog niet tot nadere resultaten geleid.

Dat doet wel de vraag rijzen waarom in de ogen van de AIV ten aanzien van NGO's kan
worden volstaan met zelfregulering en waarom bij bedrijven, naast het uitgangspunt van
de zelfregulering, tevens het instrument van de bindende regelgeving nodig zou zijn. De
kern van dit onderscheid heeft te maken met de vraag of NGO's en bedrijven zich op
enigerlei wijze schuldig kunnen maken aan schending van het internationale recht zonder
dat daarbij marktwerkingsmechanismen, zoals in dit advies uiteengezet, als correctie-
middel kunnen worden aangewend. Ten aanzien van NGO's zijn de AIV geen situaties
bekend waarbij de correctiemiddelen van het Internet, de dreiging van dalende leden-
aantallen, of het risico van verlies aan geloofwaardigheid niet zouden werken. Daar komt
bij dat een roep om regulering van bovenaf juist die staten in de kaart zou spelen die
geneigd zijn 'hun' NGO's aan te pakken, en dan is het naar de opvatting van de AIV zaak
dergelijke NGO's niet op voorhand te belasten met de voortdurende dreiging van ingrij-
pen van bovenaf. Mochten er al lacunes zijn in de beschreven zelfreguleringsmecha-
nismen, dan wegen de voordelen van het wegwerken daarvan naar de opvatting van de AIV
niet op tegen het risico van gelegaliseerde staatsinterventie. Daarnaast bestaan ook in
de huidige situatie al voldoende mogelijkheden om op grond van overeengekomen crite-
ria te komen tot nadere maatregelen, zoals tijdelijke intrekking van accreditatie.

95 Groenboek ETI, *op. cit.*, p. 9.

96 Voor een overzicht van dergelijke initiatieven op het terrein van de rechten van de mens:
<http://www.business-humanrights.org>. Zie daar onder andere John G. Ruggie, *Human Rights Policies and
Management Practices of Fortune Global 500 Firms: results of a survey*, 1 september 2006.

97 Jägers, *op. cit.*, 2002, pp. 132-136.

98 Zie *supra* noot 37.

Als gezegd gaat deze redenering ook goeddeels op ten aanzien van bedrijven. Meer dan NGO's echter hebben (specifieke) bedrijven mogelijkheden tot het maken van gebruik van hun machtspositie, zonder daarbij effectief te kunnen worden gecorrigeerd. Denk aan bedrijven die voor hun inkomsten niet afhankelijk zijn van consumenten, alsook aan bedrijven die opereren binnen de territoria van falende staten of in regio's waartoe NGO's geen of slechts matig toegang hebben. Daar komt bij dat veel bedrijven thans weliswaar zelfregulerende codes kennen waarin onder meer wordt gerefereerd aan respect voor de rechten van de mens, maar dat deze vaak nogal open zijn gesteld en amper of niet ingaan op specifieke rechten. Bovendien hebben sommige bedrijven nu eenmaal de neiging om, in het kader van het streven naar winstmaximalisatie, hun grenzen op te zoeken, bijvoorbeeld op het vlak van kinderarbeid, het niet toestaan van vakbonden, het inschakelen van slecht controleerbare veiligheidsdiensten of ongelijke behandeling van verschillende groepen werknemers. Die grenzen zijn niet per se de grenzen zoals getrokken in het internationale recht door de terzake ingestelde toezichthoudende comités en gerechten. Om er aan bij te dragen dat bedrijven zich niet kunnen ophouden in het grijze gebied tussen normen op basis van zelfregulering en datgene wat die normen krachtens geldend nationaal en internationaal geschreven-, gewoonten- en rechtersrecht inhouden, kan het nodig zijn aan te dringen op aanvullende bindende regelgeving. Deze kan dan worden benut zodra de zelfregulering faalt.

IV Algemene observaties en specifieke aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleert de AIV allereerst een aantal algemene observaties. Deze zijn bedoeld als referentiekader. Vervolgens wordt per internationale organisatie aangegeven welke stappen de regering naar de opvatting van de AIV zou moeten zetten ter versterking van de rol van NGO's en bedrijven in deze organisaties. De AIV hecht belang aan de volgende algemene observaties:

- Met de groeiende rol van niet-statelijke actoren nemen ook de kritiek en de verantwoordelijkheden toe. Vooropgesteld moet worden dat staten, bedrijven en NGO's naar hun aard principieel verschillende entiteiten zijn en dat hun rollen en functies dienovereenkomstig van elkaar verschillen. Het is uiteindelijk de taak van regeringen en de daarop van toepassing zijnde controlemechanismen als parlementen, om de complexe en vaak ingrijpende internationale besluitvorming tot een goed einde te brengen. NGO's en bedrijven kunnen daarbij een belangrijke signaal- en informatie-vertrekkende functie vervullen, maar mogen niet optreden als medebesluitvormer.
- De organisaties die in dit advies aan de orde zijn gekomen, hebben in de loop der jaren hun werkterrein flink zien groeien. In veel gevallen hadden zij al een breed mandaat, terwijl zij daarnaast, vaak in het licht van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, kwesties hebben aangepakt die voorbij hun oorspronkelijke mandaten reiken. Om de vele doelstellingen te realiseren zijn de (extra) kennis en/of middelen waarover de NGO-wereld en bedrijven beschikken in toenemende mate onontbeerlijk gebleken. Veel staten onderkennen dat inmiddels.
- Er bestaan nauwelijks verplichtingen in het internationale recht om NGO's en andere maatschappelijke actoren te consulteren of anderszins in te schakelen. Er is echter wel een trend in die richting waar te nemen. Het beeld van internationale organisaties als raamwerk voor intergouvernamenteel overleg verschuift daardoor naar een beeld waarbij verschillende actoren met elkaar wedijveren en samenwerken. Daarbij is duidelijk dat NGO-deelname op het terrein van de rechten van de mens en het milieu tot de verworvenheden behoort, terwijl deze op financieel-economisch en veiligheidsgebied in ontwikkeling is.
- De expertise die NGO's, het bedrijfsleven en bedrijven te bieden hebben, kunnen bijdragen aan het versterken van internationale organisaties in plaats van deze te ondermijnen. Competente inbreng van niet-statelijke entiteiten vergroot en verbetert ook de output van staten vis-à-vis andere staten.
- Betrokkenheid van NGO's en bedrijven bij internationale besluitvormingsprocessen kan, nog meer dan thans het geval is, bijdragen aan het vergroten van de legitimiteit van internationale organisaties. Het kan de afstand tot de burger verkleinen en bijdragen aan een draagvlak voor besluitvorming. De bijdrage van NGO's aan internationale organisaties ligt vooral in het verstrekken van (aanvullende) kennis, het transparanter maken van internationale betrekkingen, het vragen van aandacht voor waarden die de belangen van afzonderlijke staten overstijgen en het vervullen van specifieke rollen in het toezicht op de naleving van het internationale recht. Dat laatste zou kunnen worden aangeduid als een volwaardige erkenning van de rol van *countervailing power* die NGO's in beleidsmatige zin al decennia lang (trachten te) spelen.
- Naarmate hun positie steviger wordt, hebben NGO's vaker moeten ervaren dat hun legitimiteit ter discussie wordt gesteld. Dat is wellicht niet zozeer een Nederlands verschijnsel, als wel een van dictatoriaal geregeerde landen, waarin alle middelen worden aangewend om het werk van NGO's te ondermijnen. Het is daarbij van belang onder ogen te zien dat niet alle NGO's, opererend in internationale organisa-

ties, op verantwoorde wijze handelen. Om geloofwaardigheid en steun, en daarmee legitimiteit, te winnen zouden deze organisaties minder het eigen NGO-ego moeten laten spreken en vaker gezamenlijk moeten optreden.⁹⁹ Dat coalitievorming moet worden aangemoedigd is overigens een besef dat in NGO-kringen steeds breder leeft.

- Er wordt wel beweerd dat een NGO-rol in internationale organisaties nationale democratische processen zou ondermijnen.¹⁰⁰ NGO's zouden zich in deze redenering tot hun nationale overheid moeten wenden, die vervolgens de desbetreffende belangen internationaal zou moeten behartigen. Staten hanteren echter eigen agenda's. Als onderwerpen op nationaal niveau geen prioriteit hebben, zal dat ook zo zijn op internationaal niveau. Daarom hebben (gezaghebbende) NGO's in de ogen van de AIV het recht voor dergelijke belangen op te komen.
- In dit advies is steeds gekeken naar twee NGO-rollen: hun bijdragen aan het totstandkomen van normen en hun rol bij de implementatie van en het toezicht op de naleving van internationale regels. Daarbij valt op dat NGO's met name toegang hebben tot mensenrechtenorganen, maar veel minder tot andere organisaties en beleidsvelden. Deels is de relatief grote NGO-deelname in mensenrechtenorganen het gevolg van de bijzondere aard van de rechten van de mens. De promotie en bescherming van de mensenrechten is principieel ondenkbaar zonder de actieve deelname van (groepen) individuen, zijnde de dragers van de rechten vis-à-vis de staten die de standaarden hebben opgesteld. Vergelijkbare argumentaties doen intussen echter opgeld op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld dat van de internationale milieubescherming. NGO's hebben ook daar vergaande deelnamemogelijkheden verworven. In dit advies is enkele malen verwoord waarom de deelname van NGO's en, in voorkomende gevallen, bedrijven zich ook zou moeten uitstrekken tot andere terreinen dan mensenrechten en milieu. NGO's en bedrijven kunnen naar de mening van de AIV op het werkterrein van bijvoorbeeld de internationale financiële en economische instellingen en dat van de VR eveneens een waardevolle rol vervullen.
- Het Cardoso-rapport onderkent de betekenis van niet-statelijke actoren voor de internationale orde. Desalniettemin is het rapport door NGO's flink bekritiseerd, onder meer omdat het spreekt over coalities en partnerschappen zonder duidelijk te maken welke organisaties precies worden bedoeld. De AIV deelt die kritiek en is van opvatting dat het belangrijk is steeds een duidelijk onderscheid te maken tussen het NGO-veld en het bedrijfsleven/bedrijven, gezien hun (goedgeels) onderscheiden doelstellingen en de uiteenlopende taken waarop elk van beide kan worden aangesproken. Bovendien bestaat bij een al te losse omgang met het concept 'partnership governance' – zoals het geval is in het Cardoso-rapport – het gevaar dat de verwachtingen ten aanzien van NGO's en bedrijven de aandacht zullen afleiden van de plichten en verantwoordelijkheden van de staten. Dat gevaar moet naar de opvatting van de AIV serieus worden genomen. Het pleidooi dat in dit advies wordt gehouden voor een grotere rol voor NGO's en bedrijven mag niet leiden tot een evenredig ontlasten van de kernactor van de internationale rechtsorde bij uitstek, de staat.

Mede op basis van deze algemene observaties formuleert de AIV een aantal specifieke aanbevelingen, gericht op de internationale organisaties die in dit advies aan de orde zijn gesteld.

99 Zie ook Voorstel nr. 23 uit het Cardoso-rapport, *op. cit.*

100 In het verleden onder andere naar voren gebracht door John Bolton, de huidige ambassadeur van de VS bij de VN: John R. Bolton, 'Should We Take Global Governance Seriously?', *Chicago Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2, Fall 2000.

IV.1 Verenigde Naties

- De AIV is van opvatting dat de Nederlandse regering bij in gang zijnde en toekomstige hervormingen van de VN (bijvoorbeeld van de Mensenrechtenraad) steeds dient te waken voor behoud en waar mogelijk versterking van de bestaande NGO-deelname. Daarbij komt het aan op het bieden van tegenwicht tegen staten die een dergelijke rol liever niet zien, en op het voorkomen dat bestaande praktische problemen op het vlak van de NGO-deelname worden opgelost met principiële inperkingen van hun bevoegdheden. Deze deelname staat binnen de VN weliswaar formeel niet op de tocht, maar een zekerheid is zij evenmin.
- In het Cardoso-rapport wordt sterk de nadruk gelegd op het 'netwerkkarakter' van de VN, in plaats van op de rol van de VN als de opsteller van regels en standaarden en de supervisie daarover. Deze benadering kan naar de opvatting van de AIV een verzwakking van de VN inhouden. Juist de rol van de VN als hoeder van het internationale recht dient naar de opvatting van de AIV te worden versterkt. Dat vereist veeleer een krachtiger zelfbewustzijn als zelfstandig opererende organisatie dan de positie van 'netwerkbeheerder'.
- Binnen de VN zijn de NGO-rollen tot nu toe het meest tot ontwikkeling gekomen binnen de ECOSOC. Wel is er groeiende kritiek op de wijze van besluitvorming over de consultatieve status van NGO's en de accreditatiepraktijk. Het Cardoso-rapport geeft aan hoe de procedure zou kunnen worden verbeterd. De belangrijkste aanbeveling op dat vlak – het terugbrengen van de nu bestaande procedures van de VN tot één algemene procedure die wordt ondergebracht bij de AVVN – wordt door de AIV onderschreven. De kern van deze procedure zou moeten bestaan uit een inhoudelijke beoordeling van het werk van NGO's door het VN-Secretariaat. Vooral dat laatste, naar analogie van de bestaande procedure binnen de Raad van Europa, zou naar de opvatting van de AIV een positieve verandering zijn. De EU heeft zich hiervan een voorstander getoond en de AIV roept de Nederlandse regering op die lijn met kracht voort te zetten.
- De AIV erkent de noodzaak te komen tot een betere inhoudelijke samenwerking tussen de AVVN en de niet-gouvernementele sector. Ook in het verleden hebben de AVVN en haar commissies al inbreng gezocht en gekregen van de zijde van NGO's en onafhankelijke universitaire deskundigen. Dat moet naar de opvatting van de AIV worden voortgezet. De SGVN bepleit in zijn reactie op het Cardoso-rapport een accreditatie bij de belangrijkste commissies en stelt verder voor dat voorafgaand aan grote bijeenkomsten hoorzittingen worden georganiseerd met NGO's. De AIV onderschrijft dergelijke initiatieven, maar is tevens van mening dat zulke hoorzittingen de ontwikkeling naar verdergaande deelname niet moeten remmen. Zolang hierover echter geen overeenstemming is bereikt, moeten voorstellen ter intensivering van de informele contacten tussen de NGO's en (commissies van) de AVVN worden ondersteund.
- De AIV stelt vast dat de follow-up die intussen aan het Cardoso-rapport wordt gegeven zich vooral lijkt te concentreren op procedurele aspecten van NGO-deelname. Dit is naar de opvatting van de AIV een gemiste kans. Van belang is vooral de materiële waarde van NGO's te integreren in de werkzaamheden van de verschillende VN-organen. Dit geldt bijvoorbeeld ook als het gaat om complexe zaken als herstel van de rechtsstaat en algehele wederopbouw in situaties waarbij de VR is betrokken. Betere procedures zijn welkom, maar daarnaast gaat het vooral om het beter benutten van het inhoudelijke potentieel van NGO's.
- De onlangs ingestelde Mensenrechtenraad biedt naar het inzicht van de AIV mogelijkheden om de NGO-rollen verder uit te diepen. Gedacht kan worden aan intensivering van de betrokkenheid van NGO's bij het werk van de Speciale Rapporteurs en

bij het jaarlijkse onderzoek naar de mensenrechtensituatie in de lidstaten van de Raad.

- De relatie tussen de NGO-wereld en de VR moet naar de opvatting van de AIV ten principale worden versterkt. Zeker gezien de groeiende nadruk binnen de VR op conflictpreventie en vredesopbouw kunnen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen. Daarnaast houdt de VR zich in toenemende mate bezig met kwesties op het vlak van de bescherming van de rechten van de mens, hetgeen zowel de werklast als de behoefte aan specifieke deskundigheid doet toenemen. De AIV onderschrijft verder het voorstel uit het Cardoso-rapport om de contacten tussen de VR en de maatschappelijke actoren te versterken door de deelname aan de Arria-bijeenkomsten uit te breiden en nader te faciliteren. Daarnaast kan de rol van NGO's op het terrein van vrede en veiligheid verder worden versterkt door uitvoering van het voorstel van de SGVN om NGO's te betrekken bij de evaluatie van afgeronde vredesmissies.
- De AIV dringt er verder bij de regering op aan dat NGO-deelname ook binnen het werk van de Commissie voor Vredesopbouw een belangrijke plaats krijgt. Dit is vooral van belang gezien de rol en ervaring van NGO's in post-conflictgebieden en met processen van (weder)opbouw van de rechtsstaat. Ook moet ruimte worden gecreëerd voor vertegenwoordigers van gemeenschappen in post-conflictgebieden en voor onafhankelijke analyse van dergelijke conflicten. Verder moet de Commissie, naar de opvatting van de AIV, in een vroeg stadium veldmissies kunnen ondernemen om vertegenwoordigers van gemeenschappen ter plaatse te kunnen betrekken in het proces van vredesopbouw.
- Ten aanzien van de VN en hun relaties met de NGO-wereld in het algemeen – en dus los van de afzonderlijke deelorganen van de VN – wijst de AIV nog op de noodzaak binnen de VN één orgaan verantwoordelijk te maken voor het contact met NGO's. De idee om bij het Secretariaat een contactpersoon voor deze organisaties aan te stellen op het niveau van Onder-Secretaris-Generaal wordt dan ook gesteund. Een dergelijke post is van groot belang, zowel uit een oogpunt van coördinatie als ter ondersteuning van het belang dat de VN hechten aan contacten met de NGO-wereld. In dit licht moet ook de financiering van de United Nations Non-Governmental Liaisons Service (NGLS), door de NGO-wereld zeer gewaardeerd, veilig worden gesteld.
- In recente VN-rapporten en -documenten wordt ingegaan op de rol die bedrijven kunnen spelen bij de realisering van de doelstellingen van de VN. De AIV steunt die lijn ten volle. Dat daarbij gewaakt moet worden voor een vermenging van verantwoordelijkheden moge voor zich spreken, maar dient naar de opvatting van de AIV voortdurend te worden onderstreept. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat bedrijven niet altijd in positieve zin bijdragen aan realisering van de doelstellingen van de VN, alle aandacht voor het fenomeen van het maatschappelijk verantwoord ondernemen en vrijwillige gedragscodes ten spijt. Daarom moet erop worden gelet dat initiatieven als het *Global Compact* niet enkel worden gebruikt voor pr-doeleinden. Zelfregulering moet naar het oordeel van de AIV als uitgangspunt worden aangemoedigd. Indien dat niet goed werkt kan de weg naar meer bindende regulering echter aangewezen zijn, al was het maar met het oog op bedrijven die niet zijn onderworpen aan het kritische bereik van het Internet en de dienovereenkomstige macht van consumenten en hun organisaties.
- Wat betreft de ILO signaleert de AIV dat de samenwerking tussen de klassieke ILO-actoren en algemene NGO's verder kan worden versterkt. Werknemers- en werkgeversorganisaties zijn reeds ILO-breed actief en nemen een groot deel van de maatschappelijke inbreng voor hun rekening. De samenwerking met NGO's kan echter nog worden verbeterd en versterkt, met name ten aanzien van ILO-gerelateerde

activiteiten die geheel of gedeeltelijk buiten het traditionele blikveld van de werkgevers- en werknemersorganisaties vallen.

IV.2 De WTO

- Met haar zeer effectieve, dwingende sanctiemechanisme neemt de WTO een bijzondere plaats in binnen het internationale recht. Tevens neemt, gezien recente ontwikkelingen rondom de geschillenbeslechtingsystematiek, de kans toe dat een panel of het Beroepslichaam wordt geconfronteerd met argumenten die buiten het strikte WTO-recht vallen, zoals argumenten ontleend aan internationaal erkende mensenrechten of de noodzakelijke bescherming van het milieu. Bovendien kan, meer in het algemeen, worden gesteld dat er een groeiende verwevenheid is van WTO-recht met andere delen van het internationale recht. Dat maakt de samenwerking met gespecialiseerde NGO's in de ogen van de AIV eens te meer gewenst en noodzakelijk.
- Geschillenbeslechting ten aanzien van handelskwesties kan ook fundamentele invloed hebben op andere terreinen, zoals de voedselveiligheid en werknemers- en vakbondsrechten. Ook met het oog hierop is het naar de opvatting van de AIV van groot belang dat de specifieke (mensenrechten- en andere) expertise van NGO's binnen de WTO wordt aangewend, zowel in de onderhandelingen als in de geschillenbeslechtingprocedures. Dit zal ook bijdragen aan meer transparantie van de WTO en aan betere kennis bij het bredere publiek over deze organisatie. De AIV dringt er bij de Nederlandse regering op aan dat zij zich inzet voor het formeel vastleggen van de mogelijkheid van *amicus curiae* interventies door NGO's binnen de WTO-geschillenbeslechtingprocedures. Op basis van een nader vast te stellen procedure kan een lijst worden opgesteld van streng geselecteerde, voor de WTO-geschillenbeslechting relevante NGO's. Raadpleging van deze organisaties moet vervolgens worden aangemoedigd.
- De Nederlandse regering moet zich, samen met de EU, naar de opvatting van de AIV blijven inzetten voor grotere openheid binnen de WTO. De zittingen van WTO-panels en het Beroepslichaam zouden naar de opvatting van de AIV als regel openbaar moeten zijn, met als uitzondering de mogelijkheid om gevoelige zaken achter gesloten deuren te behandelen.
- Ten slotte is naar de opvatting van de AIV een grotere rol voor NGO's gewenst bij het zogenaamd 'Trade Policy Review Mechanism' van de WTO. Zoals gebruikelijk is bij de rapportageprocedures bij mensenrechtenverdragen zouden NGO's tenminste schaduwrapporten moeten kunnen indienen teneinde de WTO van extra informatie te voorzien.

IV.3 Wereldbank en IMF

- In de jaren tachtig zijn de Wereldbank en het IMF begonnen met het consulteren van NGO's, zowel in de vorm van algemene discussiefora als in het kader van bijvoorbeeld het IMF/WB 'Highly Indebted Poor Countries Initiative for Debt Relief'. Veel van die consultaties vinden echter niet rechtstreeks plaats met de Wereldbank of het IMF zelf, maar tussen het maatschappelijk middenveld en de overheden van de landen in kwestie. De AIV is van opvatting dat daaraan geleidelijk verandering in moet komen en beveelt de regering aan daartoe stappen te ondernemen.
- Vergeleken met andere internationale economische organisaties, waaronder het IMF, heeft de Wereldbank aanzienlijke stappen gezet wat betreft NGO-deelname. Dit is voornamelijk te verklaren uit het feit dat de Bank zich is gaan bezighouden met onderwerpen als armoede, gender en het milieu, terreinen waarop NGO's van

oudsher expertise bezitten. Daarnaast heeft de Bank haar samenwerking met bedrijven geïntensiveerd, onder meer ter realisering van het Wereldbankaandeel in de Millenniumdoelstellingen. Van belang is verder dat NGO's in Wereldbankkader een rol spelen in toezichthoudende procedures, waarbij met name kan worden gedacht aan het 'Inspection Panel'. Vergeleken met de Wereldbank zijn de relaties van het IMF met maatschappelijke actoren onderontwikkeld, al heeft ook het IMF de laatste jaren enkele stappen gezet om de betrekkingen met de NGO-wereld en bedrijven te verbeteren. Deze contacten zijn vooral in de jaren negentig toegenomen, maar er is geen permanent forum waarbinnen deze plaatsvinden. Wel heeft NGO-druk geleid tot meer transparantie bij het IMF: veel documenten zijn nu openbaar en ook is er een 'External Relations Department' opgericht, dat op zijn beurt een contactpersoon voor de NGO-wereld heeft. De AIV beveelt de regering aan binnen het IMF te bevorderen dat deze beginnende trend de komende jaren wordt doorgetrokken.

- De AIV constateert dat NGO-deelname, overigens deels door optreden van eigen vertegenwoordigers, aan de jaarlijkse vergaderingen van de Wereldbank en het IMF steeds moeizamer verloopt. Door de keuze van (onbereikbare) vergaderplaatsen, strenge veiligheidseisen en het toewijzen van afgezonderde vergaderruimtes aan NGO's, wordt ook het functioneren van bonafide NGO's echter zeer moeilijk gemaakt. De ervaringen dienaangaande tijdens de bijeenkomst in september 2006 in Singapore zijn daarbij tekenend. Naar het oordeel van de AIV moet de Nederlandse regering zich sterk blijven maken voor een effectieve toegang van NGO's tot de jaarlijkse vergaderingen van beide financiële instellingen.
- Op het vlak van het toezicht, tot slot, kent het IMF onder meer een 'Independent Evaluation Office'. Dit Office wendt zich bij tijd en wijle tot onder meer economische onderzoeksinstituten, bijvoorbeeld ter verificatie van informatie, maar NGO's spelen binnen de procedures van het Office nauwelijks een rol. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan om na te gaan hoe daarin, in het licht van de teneur van het onderhavige advies, verandering kan komen.

IV.4 EG/EU

- De NGO-wereld kan naar de opvatting van de AIV een belangrijke rol vervullen bij het verbinden van het nationale met het Europese. Het tij om zich in te zetten voor niet-gouvernementele deelname binnen de EU is gunstig, ook al omdat 'het engagement om belanghebbenden meer kansen te geven het beleid van de EU actief mee vorm te geven' behoort tot de Strategische Doelstellingen 2005-2009. Naar het inzicht van de AIV rust mede op de Nederlandse regering de taak ervoor te zorgen dat de desbetreffende (fraaie) voornemens ten volle in praktijk worden gebracht.
- De Europese Commissie heeft voorgesteld een registratiesysteem in te voeren voor lobbyisten en lobbyende organisaties. Verder zou er een gemeenschappelijke gedragscode of een stel gemeenschappelijke minimumvoorschriften moeten worden ontwikkeld voor deze lobbyisten. Daarnaast roept de Commissie op te komen tot een sterker (zelfregulerend) systeem van toezicht en stelt zij disciplinaire maatregelen in het vooruitzicht bij incorrecte registratie en/of overtreding van de gedragscode. De AIV beveelt de regering aan deze tweevoudige lijn te steunen.
- Meer in algemene zin moet de ontwikkeling naar deelname aan het democratisch proces binnen de EU worden gestimuleerd door het formuleren van een juridische grondslag voor niet-statelijke participatie. Nu het onduidelijk is op welke wijze wordt omgegaan met het door Frankrijk en Nederland afgewezen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, staat wellicht ook de verdere ontwikkeling naar participerende democratie op de tocht. De AIV adviseert de regering na te gaan of dit punt apart kan worden geregeld.

IV.5 Raad van Europa

- Ten aanzien van de versterking van de NGO-deelname in de Raad van Europa en de inzet van de Nederlandse regering daarbij heeft de AIV op dit moment weinig te wensen. Zo is Nederland, zij het na lang aarzelen, partij geworden bij de collectieve klachtenprocedure onder het Europese Sociale Handvest. Verder heeft de Raad van Europa, tot nu toe als enige internationale organisatie, een juridisch bindend instrument inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van NGO's aangenomen. Nederland heeft dat Verdrag wel getekend, maar de ratificatieprocedure nog niet afgerond. De AIV heeft echter kennisgenomen van het voornemen van de regering het Verdrag nog voor 22 november 2006 in de Eerste Kamer te behandelen en rekent erop dat de procedure dan tot een goed einde wordt gebracht.

Slotopmerking

Voor internationale organisaties is het belangrijk om 'naar buiten gericht' te blijven. Hier kunnen NGO's en bedrijfsleven/bedrijven een belangrijke rol spelen, onder meer door internationale organisaties te helpen bij het identificeren van de belangrijke kwesties die moeten worden aangepakt, door hen te blijven wijzen op het esoterische en soms navelstaarderige karakter van hun aanpak van sommige problemen, en door bijvoorbeeld tendensen tot bureaucratisering te hekelen. Verder zijn zowel NGO's als bedrijfsleven en bedrijven van vitaal belang om de mondiale politiek en de weidse vergezichten van internationale organisaties te verbinden met het lokale en regionale leven van alledag.

Bijlage

Gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
Benelux	Samenwerking van België, Nederland en Luxemburg
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BONGO	Business-Operated Niet-Gouvernementele Organisatie
CMR	Commissie Mensenrechten (van de AIV)
CONCORD	European NGO Confederation for Relief and Development
CONECCS	Consultation, the European Commission and Civil Society
COPA-COCEGE	Committee of Professional Agricultural Organisations in the European Union- General Confederation of Agricultural Co-operatives in the European Union
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking (van de AIV)
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)
DPI	Department for Public Information
DVF/PJ	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen, afdeling Politieke en Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations
ECRI	Europees Comité tegen Racisme en Intolerantie
EESC	Europees Economisch en Sociaal Comité
EG	Europese Gemeenschap
EHJ	Europese Hof van Justitie
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EVV	Europese Vakverenigingen
G8	Group of eight
GONGO	Government-Operated Niet-Gouvernementele Organisatie
GPPAC	Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict
Groenboek ETI	Groenboek Europees Transparantie Initiatief
ICC	International Criminal Court
IEO	Independent Evaluation Office
ILO	International Labour Organisation
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IP	Inspection Panel (van de Wereldbank)

IVBPR	Internationaal Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NGLS	Non-Governmental Liaisons Service
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OESO	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
WB	Wereldbank
WEU	West-Europese Unie
WTO	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*
- 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*

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

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

- 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*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005*****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*

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

**** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.
Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*