

**HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR
DE RECHTEN VAN DE MENS**
STAPSGEWIJZE VERSTERKING IN EEN
POLITIEK GELADEN CONTEXT

No. 57, Juli 2007

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 - 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 VN-Verdragsmechanismen

Voorzitter Prof. mr. C. Flinterman

Leden

Mw. dr. K.C.J.M. Arts
Prof. mr. Th.C. van Boven
Drs. T. Etty
Prof. mr. R. Fernhout
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt
Mw. mr. C. Hak
Mr. R. Herrmann
Drs. T.P. Hofstee
Prof. dr. M.T. Kamminga
Mr. F. Kuitenbrouwer
Mw. dr. B.M. Oomen
Prof. mr. N.J. Schrijver
Mw. prof. mr. W.M.E. Thomassen
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Mw. J.M. Verspaget

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Context	7
II	Het systeem nader bekeken	13
III	Opties voor herziening van het VN-verdragssysteem	16
IV	De relatie van het verdragssysteem met de Mensenrechtenraad	21
V	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	24
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Overzicht van ratificaties en klachtenprocedures	
Bijlage III	Lijst met afkortingen	

Woord vooraf

Op 3 juli 2006 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over de ontwikkelingen binnen het systeem van de Verenigde Naties (VN) op het terrein van de rechten van de mens. In dat verband werd bijzondere aandacht gevraagd voor de plannen met betrekking tot de verdragsmechanismen en het voorgenen systeem van *Universal Periodic Review* (zie bijlage I voor de adviesaanvraag).

Dit advies is voorbereid door de plenaire vergadering van de Commissie Mensenrechten (CMR) van de AIV. De volgende personen namen hieraan deel: mw. dr. K.C.J.M. Arts, prof. mr. Th.C. van Boven, drs. T. Etty, prof. mr. R. Fernhout, prof. mr. C. Flinterman (voorzitter advisering), prof. dr. W.J.M. van Genugten, mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt, mw. mr. C. Hak, mr. R. Herrmann, drs. T.P. Hofstee, prof. dr. M.T. Kamminga, mr. F. Kuitenbrouwer, mw. dr. B.M. Oomen, prof. mr. N.J. Schrijver, mw. prof. mr. W.M.E. Thomassen, mw. mr. H.M. Verrijn Stuart en mw. J.M. Verspaget. Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. E. Jansen, mw. M. Suijkerbuijk en dhr. Th. Schut. Tijdens het advies-traject heeft de AIV ook een beroep kunnen doen op de kennis en ervaring van de ambtelijke contactpersonen drs. J.J.H. Geeven en drs. S. van der Meer (DMV/MR).

In de aanvraag wordt onder meer gewezen op de door de (voormalig) Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, in 2002 voorgestelde hervormingsagenda, de nieuw ingestelde VN-Mensenrechtenraad en de hervormingsvoorstellen van het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM) op het terrein van de verdragsmechanismen. Meer in het bijzonder wordt verwezen naar het op 14 maart 2006 gepresenteerde *Concept paper on the High Commissioner's proposal for a Unified Treaty Body*.¹ Dit voorstel voorziet in het zoveel mogelijk samenvoegen van de bestaande verdragscomités. Daarbij wordt aangetekend dat het hierbij om een eerste opzet gaat, waarbij nog veel nader moet worden gepreciseerd.

Verder benadrukt de adviesaanvraag dat het van belang is dat de hervorming van het systeem van VN-verdragscomités niet achterblijft, temeer ook omdat dit een belangrijk instrument vormt in de nationale tenuitvoerlegging van internationale mensenrechtennormen. Ook wordt het van belang geacht te bezien hoe de nieuwe Mensenrechtenraad zich tot het huidige systeem van verdragscomités verhoudt en wat de relatie tussen de rapportages van de verschillende verdragscomités en het systeem van de *Universal Periodic Review*, zoals voorzien door de nieuwe Mensenrechtenraad, zou moeten zijn. De regering benadrukt dat een dergelijke omvangrijke herziening van het systeem van verdragsorganen verstrekkende consequenties heeft. Daarbij wordt onder meer gewezen op het risico dat, bij het versterken van de coherentie tussen de verschillende organen, waardevolle elementen van de afzonderlijke verdragscomités verloren gaan.

De minister van Buitenlandse Zaken verzoekt de AIV concreet een visie te ontwikkelen op de hervorming van het systeem van verdragscomités en stelt daarbij de volgende vijf vragen:

1 UN Doc. HRI/MC/2006/CPR.1.

1. Tegen welke problemen lopen zowel de verdragscomités als de rapporterende landen aan in relatie tot de voornaamste doelstellingen van de verdragscomités, namelijk controle op de tenuitvoerlegging van internationale mensenrechten-normen?
2. In hoeverre komen de thans lopende initiatieven (betere coördinatie van werkzaamheden, regulier overleg tussen voorzitters, e.d.) tegemoet aan de problemen waar de verdragscomités mee kampen?
3. Welke opties zijn er voor verdergaande hervormingen en wat zijn de voor- en nadelen van de geïdentificeerde opties? Welke optie geniet uw voorkeur en waarom? Hoe kan de optie van uw voorkeur het beste worden gerealiseerd? Is er wellicht een onderscheid te maken tussen oplossingen op korte en op lange termijn? (De meer vergaande opties vergen meer tijd, maar dat mag op zichzelf geen reden zijn om ze af te wijzen).
4. Ik vraag u specifiek aandacht te besteden aan de voor- en nadelen die gepaard gaan met oprichting van een *Unified Standing Treaty Body*, zoals voorgesteld door de HCRM.
5. Hoe ziet uw Raad de relatie tussen de verdragsorganen (in de huidige vorm en in de door uw Raad voorgestelde opzet) en de nieuwe Mensenrechtenraad, in het bijzonder in het kader van de *Universal Periodic Review*?

Omdat over de gestelde problematiek in de vragen 1 en 2 al uitvoerige documentatie beschikbaar is, wordt aangegeven dat deze vragen kort kunnen worden beantwoord. Een meer uitvoerige beantwoording van de vragen 3 tot en met 5 wordt op prijs gesteld. Vlak na de ontvangst van de adviesaanvraag bleek de tijdsplanning in VN-kader ten aanzien van de onderhavige problematiek gewijzigd. Hierdoor verloor de advisering goeddeels haar spoedeisend karakter. De AIV heeft toen besloten voorrang te geven aan twee (andere) adviesaanvragen.

In dit advies wordt eerst in hoofdstuk I, de context geschetst waarin het verdrags-systeem van de VN opereert. Daarbij wordt ook op hoofdlijnen ingegaan op de huidige problemen met dit systeem. In hoofdstuk II wordt nader ingegaan op het verdragssysteem en wordt aangegeven welke pogingen tot op heden zijn ondernomen om het systeem te herzien. In hoofdstuk III wordt ingegaan op de beschikbare opties voor hervormingen. In dat verband zal een oordeel worden gegeven over lopende initiatieven, nieuwe voorstellen, uitdagingen en alternatieven en wordt gekeken naar realisatiemogelijkheden. In hoofdstuk IV wordt vooral ingegaan op de relatie tussen de verdragsorganen en de Mensenrechtenraad, met name waar het gaat om het implementeren van de voorstellen terzake van de inmiddels aanvaarde *Universal Periodic Review*. Het advies wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies en aanbevelingen.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 6 juli 2007.

I Context

Zoals aangegeven in het 'Woord vooraf' heeft de regering aan de AIV een vijftal vragen voorgelegd. De eerste twee hebben betrekking op de bestaande verdragsmechanismen en op de voorstellen voor hervormingen die tot op heden zijn gelanceerd. De derde vraag verzoekt om een oordeel over voorliggende opties en vraag 4 vraagt specifieke aandacht voor één van die voorstellen: de *Unified Standing Treaty Body*. Vraag 5 tot slot raakt aan 'de buitenkant' van de verdragsorganen, meer in het bijzonder hun relatie met de Mensenrechtenraad en de op te zetten *Universal Periodic Review*.

De AIV realiseert zich dat het risico bestaat dat advisering over versterking van de bestaande verdragmechanismen uitmondt in hetzij een herhaling en becommentariëring van eerder gedane voorstellen, hetzij het aanreiken van andere 'technische oplossingen' die als voordeel zouden hebben dat zij nieuw zijn, maar waarvan wellicht eveneens van tevoren valt te voorspellen dat zij niet de gewenste effecten zullen hebben.² Daarom lijkt het de AIV verstandig in dit hoofdstuk een schets te geven van de complexe context waarin de verdragsmechanismen opereren en van de invloed daarvan op het functioneren van de mechanismen zelf, vooraleer over te gaan op advisering over veranderingen op de korte en lange termijn. Deze inleiding verschaft tevens een kader voor bespreking van de verhouding tussen de verdragsorganen en de Mensenrechtenraad en de problemen die daarbij om aandacht vragen. Bij de bespreking van die laatste vraag komen dan tevens de staten aan de orde waarover de verdragsorganen geen toezicht kunnen uitoefenen: te weten staten die ervoor hebben gekozen geen partij te worden bij de belangrijkste mensenrechtenverdragen.

De Nederlandse regering heeft zich in de afgelopen decennia, doorgaans met volle overtuiging en koersvast, ingezet voor het totstandkomen en de versterking van verdragsmechanismen op het terrein van de rechten van de mens.³ In opeenvolgende mensenrechtennotities is als reden aangevoerd: 'Mensenrechten zijn (...) universeel; zij gelden voor iedereen, overal en altijd. In de loop der jaren is (...) steeds duidelijker geworden dat mensenrechten juist vanwege deze universele werking een legitieme zorg van de internationale gemeenschap zijn'.⁴ Het patroon van deze inspanningen ter versterking van de verdragsmechanismen zou kunnen worden samengevat als de wens geleidelijk aan een groot deel van het toezicht op de naleving van de rechten van de mens te laten bestrijken door uit onafhankelijke experts bestaande verdragsorganen en op die wijze de politieke component in het stelsel

2 Over deze problematiek is eerder geadviseerd. Zie hiervoor onder meer: Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid (ACM), *Mensenrechtenverdragen onder VN-toezicht*, advies nummer 7, Den Haag, juli 1988 en ACM, *VN Toezicht op mensenrechten*, advies nummer 22, Den Haag, oktober 1996. Zie ook AIV, *Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*, advies nummer 11, Den Haag, september 1999 en AIV, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens*, advies nummer 38, Den Haag, september 2004.

3 Zie onder meer: Hilde Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, Intersentia, Antwerpen, maart 2007.

4 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001*.

van toezicht en controle op de naleving van de rechten van de mens terug te dringen.⁵ De AIV merkt dat op voorhand aan als de juiste richting van denken, maar doet dat in het besef dat die benadering in haar uitwerking niet zonder complicaties is. Toezicht op de naleving van de rechten van de mens door verdragsorganen is complementair aan politieke (en andere) procedures en instrumenten, zoals die van de Mensenrechtenraad.

Een belangrijke verworvenheid van de afgelopen decennia is dat de mensenrechtennormen goeddeels zijn uitgekristalliseerd. Deze precisering van de normen is te danken aan een kerngroep van staten die op een bepaald moment besluit het ontwerpen van een verdrag ter hand te nemen (later al dan niet gevolgd door andere staten), aan de pressie van NGO's en aan de verdragscomités met hun 'jurisprudentie' en *General Comments*. De toepassing van mensenrechtenverdragen in concrete gevallen is evenwel geen eenvoudige syllogistische aangelegenheid. Er zijn voortdurend redenen waarom staten van opvatting zijn dat bepaalde normen anders dienen te worden geïnterpreteerd dan lijkt afgesproken. Men denke aan de spanning tussen het martelverbod en het opleggen van traditionele lijfstraffen als amputaties, aan het verbod op discriminatie van vrouwen en de toepassing van bijvoorbeeld islamitisch recht, en aan het inroepen van het algemeen belang ter rechtvaardiging van een inperking van de vrijheid van meningsuiting. Het zou te eenvoudig zijn dergelijke kwesties af te doen als 'toepassingsvragen'. Zij raken aan de wortels van de verdragen en het verdragsstelsel en zorgen er tevens voor dat de nationale politieke systemen en opvattingen interfereren met de (semi-)rechterlijke toepassing van internationale verdragen waarop dit advies betrekking heeft. Het nadenken over de interactie tussen de verdragsrechtelijke normenstelsels en nationale praktijken alsook over verdere aanpassingen van de normenstelsels aan de uitdagingen van de tijd is per definitie een proces dat nimmer ophoudt. Het nadenken daarover behoort tot de essentiële taken van de verdragscomités. Mede om die reden laten sommige verdragsstaten zich bij het doen van voordrachten voor leden van de comités niet of nauwelijks leiden door de hooggestemde eisen die op papier aan de leden worden gesteld - zoals 'hoog zedelijk aanzien' en 'erkende bekwaamheid op het gebied van de rechten van de mens' (artikel 28 lid 2 van het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR)) - maar veeleer door de vraag hoe deze comitéleden nationale belangen optimaal kunnen dienen.

Ratificaties en klachtenprocedures

Vele staten zijn intussen partij geworden bij internationale mensenrechtenverdragen, in sommige gevallen met vergaande voorbehouden of verklaringen. Een klein aantal staten heeft echter zelfs voor dat laatste niet gekozen en heeft zich geheel afzijdig gehouden. Al met al geven de aantallen ratificaties bij de mensenrechtenverdragen een gemengd beeld te zien. Bij het Verdrag inzake de Bescherming van Migrerende Werknemers en hun Gezinnen zijn tot nu toe slechts 37 staten partij, waaronder geen van de Westerse staten. Daarentegen zijn er bij het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en

5 Het gaat daarbij naast de VN-verdragen inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en Burger- en Politieke Rechten (IVESCR en IVBPR, 1966) om de internationale conventies over de Uitbanning van Rassendiscriminatie (CERD, 1965), Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen (CEDAW, 1979), Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CAT, 1984), de Rechten van het Kind (CRC, 2002) en de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Gezinnen (CMW, 1990). Ook functioneert sinds kort een nieuw Subcomité inzake Preventie op basis van het Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering. Daaraan is door de AVVN in december 2006 nog een tweetal nieuwe verdragen toegevoegd: het op 13 december 2006 aanvaarde Verdrag inzake Personen met een Handicap en het op 20 december 2006 aanvaarde Verdrag inzake Onvrijwillige Verdwijningen.

het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten 156 respectievelijk 160 ratificaties. Met name het aantal statenpartijen bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen is indrukwekkend, te weten respectievelijk 193 en 185. De vraag rijst echter wat deze getallen werkelijk betekenen, hoe het toezicht op de naleving is geregeld en welke veranderingen dankzij de (ratificatie van) verdragen tot stand zijn te brengen of reeds zijn gebracht. Sommige staten zijn immers louter partij geworden vanwege internationale druk of vanuit het oogpunt van *windowdressing*; vaak ook hebben staten de individuele klachtmogelijkheden niet geaccepteerd (zie bijlage II voor nadere gegevens). Bovendien speelt het probleem van de onbekendheid bij de burgers. Daar waar staten individuele klachtmogelijkheden wel hebben erkend, worden deze procedures slechts in bescheiden mate gebruikt. Zo is de individuele klachtenprocedure van het IVBPR in de 31 jaren van zijn bestaan ongeveer 1550 keer⁶ gebruikt, hetgeen neerkomt op zo'n 50 klachten per jaar. Deze aantallen steken nog positief af bij die van bijvoorbeeld de individuele klachtenprocedure van het Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie: in totaal 35 klachten over een reeks van 24 jaren. Wat ook de oorzaken zijn van dit tot nu toe relatief geringe gebruik (zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de individuele klachtenprocedure onder het EVRM), de potentiële kracht ervan wordt, indien afgezet tegen de talrijke schendingen waartegen zij theoretisch zouden kunnen worden gebruikt, kennelijk nog niet mondiaal ervaren. Opvallend is bijvoorbeeld dat uit 28 van de 109 landen die het individuele klachtrecht van het IVBPR hebben erkend,⁷ nog niet één klacht is ontvangen. De verklaring zou kunnen zijn dat in die landen niets is aan te merken op de rechten van de mens wat zich leent voor een internationale klacht, maar dat is niet waarschijnlijk. Onbekendheid met de klachtenprocedures, de juridische niet-bindendheid van de 'uitspraken' van verdragscomités en de relatief hoge kosten die aan het indienen van een klacht zijn verbonden, lijken eerder een rol te spelen.

Tevens bestaat het gevaar dat Westerse landen, denkend vanuit de wijze waarop daar juridische procedures kunnen worden benut om 'recht te halen', vrij automatisch redeneren dat deze wijze van werken overal ter wereld kan worden toegepast. Het is een benadering die in feite ook ten grondslag ligt aan de wens om het aantal staten dat individuele klachtenprocedures heeft aanvaard, gestaag te laten groeien. Op zichzelf is deze redenering juist. Tegelijkertijd dient de betekenis ervan naar de opvatting van de AIV te worden gerelativeerd, zolang niet tevens systematisch in kaart wordt gebracht wat de praktische betekenis is van deze 'toegang tot het recht'. Wat betekent toegang tot een klachtenprocedure voor iemand zonder geld - of voor iemand die op zijn best cliënt is in een patronagenetwerk en daarmee dus kwetsbaar en afhankelijk - , zonder juridische kennis van zaken dan wel assistentie ter zake, in een land dat op papier de klachtenprocedure erkent, maar het gebruik ervan in de praktijk tegenwerkt? Hoe verloopt het gebruik van zo'n klachtenprocedure in staten als Azerbeïdjan, Burkina Faso of Guinea, gesteld al dat zij internationale klachtenprocedures hebben erkend? In een land als Nederland is men gewend te denken in termen van mondige individuen, onderlegde advocaten en desnoods het starten van juridische procedures voor het halen van recht. Waar men hier erkent dat een gang naar een internationale rechter of semi-rechter mogelijk moet zijn en soms tot onwelgevallige uitspraken kan leiden, kan worden geconstateerd dat een dergelijke erkenning in veel staten goeddeels afwezig is. De mensenrechten worden door de burgers van dergelijke staten veelal gezien als te bereiken ideaal en niet als een juridisch hanteerbaar instrument.

6 Dit getal is inclusief de lopende procedures.

7 Hierbij zij nog aangetekend dat ook lang niet alle Westerse landen (zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) het individuele klachtrecht onder het IVBPR hebben erkend.

Rapportageverplichtingen

Het nadenken over verbetering van de bestaande verdragsmechanismen moet naar het oordeel van de AIV worden geleid door de intentie door te dringen tot het alledaagse niveau waarop de rechten van de mens worden geschonden, ofwel: tot het leveren van een bijdrage aan de realisering van de rechten van de mens voor, uiteindelijk, 'eenieder ter wereld'. Daarbij doet zich het probleem voor dat het meestal staten zelf zijn die de mensenrechtenproblemen veroorzaken waarover zij ten overstaan van de internationale toezichthoudende comités moeten rapporteren en verantwoording afleggen en dat staten niet graag een nadere begrenzing van hun soevereiniteit aanvaarden. In dat verband werd aanvankelijk vaak een beroep gedaan op artikel 2 lid 7 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat de VN verbiedt 'tussenbeide te komen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen'. Het is in dat licht nauwelijks opmerkelijk te noemen dat staten probeerden essentiële informatie achter te houden en stelden dat bepaalde zaken, hoewel objectief relevant voor de beoordeling van de mensenrechtensituatie, politiek van karakter waren en daarom niet ter beoordeling aan de toezichthouder dienden te worden voorgelegd.

Ter reparatie van dergelijke gebreken in het rapportagesysteem hebben zich in de afgelopen decennia belangrijke veranderingen voorgedaan, zoals de praktijk van verdragscomités die voorzien in officieuze consultaties van nationale en internationale NGO's, die tevens schaduwrapportages publiceren en andere relevante informatie verstrekken. In de loop der jaren heeft het rapportagesysteem zich op die wijze ontwikkeld tot een veel betekenisvoller instrument dan aanvankelijk werd gedacht (meer daarover in hoofdstuk II).

Ook valt in dat verband te denken aan onderzoeksprocedures in CAT en het Facultatief Protocol bij het CEDAW, die beide toezichthoudende comités de mogelijkheid verschaffen om, gebaseerd op betrouwbare informatie met serieuze aanwijzingen betreffende systematische of grove mensenrechtenschendingen in een verdragsstaat die de procedure heeft aanvaard, deze staat om informatie en commentaar te verzoeken en één of meer leden aan te wijzen om een vertrouwelijk onderzoek in te stellen. Sommige andere verdragscomités hebben de afgelopen jaren in urgente gevallen tot een bijzonder onderzoek besloten en in enkele gevallen, met instemming van de betrokken verdragspartij, één of meer van hun leden afgevaardigd voor het brengen van een bezoek, ook al voorziet het desbetreffende verdrag niet in een dergelijk mandaat. Dergelijke aanscherpingen betekenen echter tegelijkertijd dat het internationale recht voor veel staten nog dichterbij komt en te bedreigend wordt, waardoor deze staten op hun beurt verscherpt reageren met het argument dat iets 'te politiek' is om te worden behandeld door een verdragscomité of stellen dat de *margin of appreciation* ruimer is dan de verdragscomités lijken toe te staan. Ook heeft in een enkel geval een staat gereageerd met het opzeggen van een verdrag⁸ of met een - vaker voorkomend - materieel tegenwerken van comités, bijvoorbeeld door te laat of in het geheel niet mee te werken aan de verplichte rapportages. Op deze wijze veroorzaakt elke actie voor versterking haar eigen reactie; het is daarom aan de staten die een versterking van de verdragsmechanismen wensen om te komen met voorstellen die dergelijke problemen het hoofd bieden. Daarbij spelen op de achtergrond ook vragen en noties als de behoefte tot verwerving van verdere erkenning van de universaliteit van de rechten van de mens en het voortdurende debat over het recht op bemoeienis met beleid en praktijk ter

8 Ook in Nederland speelt af en toe de discussie over het opzeggen van verdragen die als onwelgevallig worden beschouwd bij het maken van nieuw beleid. Tot op heden heeft dat echter niet tot concrete stappen geleid.

zake door nationale en internationale NGO's.⁹ Deze aspecten worden in dit advies niet nader uitgewerkt, maar zij spelen wel een rol op de achtergrond bij het formuleren van de meer concrete aanbevelingen.

Los van politieke en aanverwante obstakels die versterking van de verdragsmechanismen in de weg staan, is het van belang voor ogen te houden dat een aantal problemen rond de mechanismen andere oorzaken heeft. Het is een gegeven dat de afgelopen decennia de mensenrechtenverdragen los van elkaar tot stand zijn gekomen, dat elk verdragscomité zijn eigen eisen stelt en dat organisatorische en inhoudelijke coördinatie tussen de verschillende comités slechts langzaam op gang is gekomen. Veel problemen zijn terug te voeren op serieus te nemen praktische oorzaken: van staten worden regelmatig rapportages verwacht, ook als hun overheidsapparaat niet beschikt over specialisten op alle deelterreinen die door de mensenrechtenverdragen worden bestreken; de plenaire behandeling van rapportages kost veel van de toch al geringe vergadertijd; de ondersteuning door het Kantoor van de HCRM is te gering en de overlap tussen verschillende verdragsorganen leidt tot duplicatie van rapporten. Dergelijke praktische problemen hebben al enige tijd de aandacht, bijvoorbeeld blijkend uit de discussie over betere afstemming tussen de verschillende verdragscomités. Ook in dit advies zal de AIV ter zake een aantal suggesties doen.

Realisering op nationaal niveau

Het is naar de opvatting van de AIV van groot belang voor ogen te houden dat de rechten van de mens op nationaal niveau moeten worden gewaarborgd en dat het functioneren van de verdragsmechanismen eerst en vooral moet worden beoordeeld op de mate waarin het daartoe bijdraagt. Daarbij is het volgens de AIV zaak de gehele rapportagecyclus in beeld te houden, met idealiter een uitsplitsing per verdrag en per te beoordelen staat. De AIV denkt daarbij onder meer aan de volgende aspecten:

- Werkt het desbetreffende verdrag door in de nationale rechtsorde, op constitutioneel niveau en, belangrijker, in de rechtspraktijk van alledag? Kan er een rechtstreeks beroep op worden gedaan, maar ook: zijn er signalen dat dat beroep wordt tegengewerkt? En, als er krachtens de constitutie van de staat in kwestie transformatiewetgeving nodig is, is deze tot stand gebracht en waar zitten eventuele lacunes en barrières?
- Via welke kanalen wordt de feitelijke toegang tot het recht, met inbegrip van de normen uit het verdrag dat aan de orde is, nationaal vormgegeven? Door slachtoffers rechtstreeks, door advocaten, *para-legals*, kerken, NGO's, vakbonden, vrouwengroepen? Wat is effectief, gezien de lokale cultuur en gegeven de lokale politieke, sociale en economische situatie?
- Hoe verloopt de interactie tussen de nationale staat en het internationale toezichthoudende orgaan? Is de staat gediend van adviezen of juist niet? Hoe verloopt de binnenlandse communicatie met de verschillende betrokken ministeries en het parlement? Is er, gezien vanuit het perspectief van de slachtoffers dan wel de preventie van schendingen, behoefte aan technische advisering en verdere bewerktuiging, of veeleer aan reprimandes?
- Hoe ziet de follow-up ten aanzien van de bevindingen en aanbevelingen van de verdragscomités eruit? Hoe kan worden voorkomen dat bij de staat in kwestie het gevoel ontstaat dat deze na een periodieke rapportage weer voor een fors aantal jaren klaar is? Wordt de overheid van de staat in kwestie door een parlement en maatschappelijke

9 Zie hiervoor ook: AIV, *De rol van NGO's en bedrijven in internationale organisaties*, advies nummer 51, Den Haag, oktober 2006.

organisaties zoals NGO's en Nationale Mensenrechteninstituten ter verantwoording geroepen voor het gevoerde beleid en hoe wordt met eventuele kritiek op het doorvoeren van aanbevelingen van verdragsorganen omgegaan?

Interactie met niet-verdragsmechanismen

Het hierboven beschreven beeld wordt nog ingewikkelder wanneer men in aanmerking neemt dat de voormalige Commissie voor de Rechten van de Mens (nu de Mensenrechtenraad) in de loop der jaren een groot aantal bijzondere procedures of mechanismen in het leven heeft geroepen op basis van een uit 1967 daterend mandaat vervat in ECOSOC-resolutie 1235 (XLII). De op grond van dit mandaat gecreëerde werkgroepen en rapporteurs richten zich òf op de mensenrechtensituatie in een specifiek land (landenrapporteurs) òf op bepaalde praktijken die in veel landen voorkomen en die als ernstige inbreuken op de rechten van de mens moeten worden aangemerkt (thematische rapporteurs). Deze publieke procedures werden in 1970 aangevuld met de vertrouwelijke procedure op grond van ECOSOC-resolutie 1503 (XLVIII). Daarnaast speelde de VN-Sub-Commissie jarenlang een eigen rol op dit terrein.¹⁰ Los daarvan kennen de VN nog vele andere actoren op, of met grote relevantie voor, het terrein van de rechten van de mens. Zo verrichten het VN-Secretariaat, en meer in het bijzonder het Kantoor van de HCRM, veel inspanningen op dat vlak. Daarnaast zijn de Veiligheidsraad, VN-organen als het Kinderfonds (UNICEF), het Ontwikkelingsprogramma (UNDP) en Gespecialiseerde Organisaties, zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), de Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), en de internationale financiële instellingen, de speciale straftribunalen en het permanente Internationale Strafhof te noemen. Hun activiteiten hebben tal van consequenties voor de rechten van de mens.¹¹

10 Zie voor meer details over deze procedures ook twee adviezen van de (toenmalige) Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), *De rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden*, advies nummer 20, Den Haag, 1996 en ACM, *VN-Toezicht op Mensenrechten*, advies nummer 22, Den Haag 1996. Zie ook recente besluitvorming in de Mensenrechtenraad over een nieuw in te stellen 'Human Rights Council Advisory Committee' (UN Doc. A/HCR/5, L.2 van 18 juni 2007).

11 Zie: Theo van Boven, 'Urgent Appeals on Behalf of Torture Victims', in *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Brussel, (2004), pp. 1637-1652. Hij omschreef dit complexe en onoverzichtelijke geheel als: '...the United Nations system comes across like a quagmire of standards, procedures and mechanisms developed in an incremental way in order to respond to political aspirations and socio-humanitarian needs rather than resulting from a coherent vision and planned strategy. The United Nations approach comes across like a roadmap through a land full of hilly obstacles and unexpected ravines'.

II Het systeem nader bekeken

In het vorige hoofdstuk is kort stilgestaan bij de rapportageverplichting van staten, die in alle mensenrechtenverdragen is neergelegd en volgens welke staten periodiek aan het desbetreffende verdragsorgaan moeten rapporteren. Deze verplichting tot rapportage heeft evident bijgedragen aan de steeds verdere versteviging van internationale én nationale aanspreekbaarheid van een groot aantal staten op naleving van mensenrechten, aan de verdere versterking van de aandacht voor de mensenrechten op nationaal niveau en binnen de VN en aan de ontwikkeling van een internationaal normatief raamwerk. Daarbij heeft vooral de toegenomen kwaliteit van de *concluding observations* en *recommendations* van de verdragsorganen een rol gespeeld. In veel gevallen hebben deze direct invloed gehad op de ontwikkeling van nieuwe wetgeving, beleidsontwikkeling en programma's. In die zin vervult het rapportagesysteem een aantal met elkaar verband houdende functies:¹²

- *initial review*, het in eerste instantie doorlichten van nationale wetgeving en praktijk;
- *monitoring*, het nauwlettend volgen en in kaart brengen van relevante ontwikkelingen, zowel op nationaal niveau als op het niveau van de toezichthoudende comités;
- *policy formulation*, het formuleren van beleidsmaatregelen die nodig zijn om aan verdragsverplichtingen uitvoering te geven;
- *public scrutiny*, het afleggen van verantwoording tegenover de eigen burgers, de belanghebbende nationale maatschappelijke organisaties en de internationale samenleving, die gepresenteerd wordt in de verdragscomités;
- *evaluation*, het op waarde schatten van ontwikkelingen vergeleken met vorige rapporten en van al dan niet bereikte doelstellingen;
- *acknowledging problems*, het signaleren van gebreken en knelpunten welke verbetering behoeven;
- *information exchange*, het vergaren en uitwisselen van informatie die verdragspartijen, maatschappelijke organisaties en toezichthoudende comités in staat stelt aan een leerproces deel te nemen.

Het primaire doel van de rapportageverplichtingen onder het verdragssysteem is om, door middel van een constructieve dialoog met statenpartijen, in een niet-gepolitiseerde sfeer bij te dragen aan het versterken van de bescherming en het uitdragen van de mensenrechten op nationaal niveau. De effectiviteit van het rapportagesysteem staat of valt dan ook met een vruchtbare wisselwerking tussen het nationale en internationale niveau. Wanneer het internationale toezicht oppervlakkig, te laat of onvoldoende is, zal de politieke stimulans ontbreken om op het nationale vlak veel tijd en energie te investeren in de voorbereiding van de rapporten. Omgekeerd, wanneer de rapporten op nationaal niveau het resultaat zijn van een plichtmatige bureaucratische exercitie, dan is nauwelijks de voorwaarde aanwezig om tot een constructieve dialoog op het internationale vlak te geraken.

In de praktijk kan worden geconstateerd dat het huidige verdragssysteem, met name door de periodiciteit van het toezicht en versterking van de controle op de follow-up, invloed heeft gekregen op nationaal niveau. Staten worden daardoor actief aangespoord de naleving van

12 Zie onder meer 'The Purposes of Reporting' van Philip Alston, in het *Manual on Human Rights Reporting*, New York, 1991, pp. 13-16, en UN Doc. HRI/MC/2007/2, *Report of a brainstorming meeting on reform of the Human Rights Treaty Bodies*, Triesenberg, Liechtenstein, July 2006.

hun verplichtingen op het terrein van de mensenrechten en fundamentele vrijheden te eerbiedigen en te bevorderen, en bevinden zich in de verdediging indien zij hun rapportageverplichtingen niet nakomen. Het rapportageproces draagt verder bij tot nationale discussies op gouvernementeel en niet-gouvernementeel niveau. Het proces verschaft voorts NGO's, nationale mensenrechteninstituten en andere maatschappelijke organisaties een platform om aandacht te vragen voor hun belangen en heeft bovendien de publieke aanspreekbaarheid van regeringen op mensenrechtengebied bevorderd.

Het toezicht door verdragsorganen heeft, hoewel niet juridisch bindend, voorts in individuele gevallen, waar staten het individuele klachtrecht hebben erkend, geleid tot verschillende vormen van genoegdoening voor personen wier rechten waren geschonden. Ook heeft de quasi-jurisprudentie van de verdragsorganen, die in toenemende mate wordt gebruikt door nationale rechterlijke instanties en tribunalen, bijgedragen aan het ontwikkelen van een internationaal normatief raamwerk.

Anderzijds staat het verdragssysteem, met name de rapportageprocedures, onder de mensenrechtenverdragen onder grote druk. Daarvoor is in hoofdstuk I al een aantal oorzaken aangegeven, zoals de grote achterstanden in de verplichte rapportages, de overlappingen in rapportageverplichtingen en de verschillende werkmethodes van de comités. Aan deze oorzaken kan een aantal andere worden toegevoegd, zoals de toename van het aantal toezichthoudende organen;¹³ de toegenomen werkdruk van comités als gevolg van het sterk toegenomen aantal verdragspartijen; de daaruit voortvloeiende consequenties voor de werkzaamheden van het Kantoor van de HCRM op personeels- en financieel terrein en het gebrek aan publiek profiel van het systeem. Dit laatste is toe te schrijven aan het feit dat het verdragssysteem vooral bekend is op regeringsniveau en bij gespecialiseerde juristen en NGO's. Omdat zowel de AIV als de (voormalige) Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid al eerder uitgebreid over deze en andere sterke en zwakke punten heeft geadviseerd, is er in dit advies voor gekozen de bovengenoemde aspecten slechts te signaleren en niet nader uit te werken.

Initiatieven om te komen tot hervormingen

De roep om hervormingen is niet van recente datum.¹⁴ Al in 1988 concludeerde de door de Secretaris-generaal van de VN (SGVN) aangestelde onafhankelijke expert Philip Alston dat het VN-verdragssysteem een kritisch punt had bereikt.¹⁵ Alston kwam tot de conclusie dat het VN-verdragssysteem in zijn huidige vorm op den duur onhoudbaar zou blijken te zijn en formuleerde een groot aantal (vooral technische) aanbevelingen tot verbetering. Sindsdien is geprobeerd via kleine stapsgewijze hervormingen en aanpassingen het systeem beter te laten functioneren. Zo is gepoogd, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de rapportages, de rapportages op nationaal en internationaal niveau te rationaliseren via:

- onderlinge verwijzingen (*cross-referencing*) in de statenrapporten onder verschillende verdragen;
- structurele coördinerende voorzieningen binnen nationale ambtelijke diensten;
- verbetering van coördinatie tussen verdragscomités onderling en tussen deze comités en Gespecialiseerde Organisaties en andere instellingen;

13 In 1970 bestond er één comité; binnenkort gaat het om tien.

14 Zie onder meer UN Doc. A/50/170, 26 February 1996, para. 7 en bijvoorbeeld Amnesty International, *United Nations: proposals to strengthen the Human Rights Treaty Body System*, London, September 2003.

15 Zie UN Doc. A/44/668.

- de mogelijke invoering van een enkelvoudig, alle verdragen omvattend rapport per land in plaats van het uitbrengen van een reeks van rapporten krachtens afzonderlijke verdragen.

In zijn rapport van 2002, *Strengthening the United Nations*, stelde de SGVN voor de verschillende rapportageverplichtingen van staten onder mensenrechtenverdragen te laten samenvallen in de vorm van één rapportage die door de verschillende comités zou moeten worden besproken. Deze suggestie stimuleerde de discussie over verdere harmonisatie van de werkzaamheden van de verdragsorganen. Tijdens een bijeenkomst in Liechtenstein in 2003 (waar uitgebreid werd gesproken over de wenselijkheid van één alomvattend rapport per land) werd echter duidelijk dat een dergelijk voorstel geen politieke meerderheid zou krijgen.¹⁶ Harmonisatie werd weliswaar positief beoordeeld, maar de specificiteit van de verschillende verdragen mocht niet verloren gaan. Een consolidatie van de rapportage-procedures, laat staan van de comités zelf, leek daartoe niet gewenst. De SGVN zocht vervolgens naar nieuwe wegen. In 2005 lanceerde hij een tweetal strategieën: één voor de middellange termijn, die inzette op harmonisatie, sterkere betrokkenheid van landen en gestroomlijnde rapportages en één vanuit een langetermijnvisie, waarbij de idee van een *Unified Treaty Bodies System* werd gelanceerd.¹⁷ Dit laatste idee werd nader uitgewerkt in het Strategische Management Plan 2006-2007 van de HCRM en in haar voorstellen te komen tot een enkelvoudig permanent verdragsorgaan (*Single Unified Standing Treaty Body*).¹⁸ Op deze voorstellen wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

16 Zie UN Doc. HRI/ICM/2003/6, verslag Malbun Meeting, Liechtenstein, May 2003.

17 Zie UN Doc. A/59/2005, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, March 2005, para 147.

18 Zie UN Doc. HRI/MC/2006/CRP.1 van 14 maart 2006, pp. 13-17. Zie ook: UN Doc. A/59/2005/Add.3.

III Opties voor herziening van het VN-verdragssysteem

Het is duidelijk dat de huidige verdragsorganen, zoals die in de loop der jaren op ad-hoc-basis zijn ontwikkeld, anno 2007 nog lang niet als een effectief, geïntegreerd en ondeelbaar systeem functioneren. Sommige knelpunten, die al in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn geconstateerd, zijn ook nu nog onverminderd aan de orde. Alle pogingen om tot substantiële verbetering en versterking van het VN-verdragssysteem te komen hebben tot op heden onvoldoende opgeleverd. Ook de discussies over de voorstellen van de HCRM op dit terrein verlopen moeizaam, wat overigens niet zo verwonderlijk is, gegeven de prioriteit die is toegekend aan het op gang brengen van de Mensenrechtenraad. Er bestaat een dringende noodzaak om maatregelen te nemen, want *niets doen* is ook naar de opvatting van de AIV geen optie. Bij de nadere beschouwing van de verschillende opties, neemt de AIV allereerst de lange termijn als uitgangspunt en beziet hij vooral het voorstel om te komen tot één enkelvoudig permanent verdragsorgaan.

Lange termijn

In maart 2006 deed de HCRM het voorstel om te komen tot één enkelvoudig permanent verdragsorgaan (*Single Unified Standing Treaty Body*) in plaats van de huidige verdragsorganen. Zij benadrukt daarin dat het vanuit het oogpunt van de mensenrechten van groot belang is dat een hervorming van het verdragssysteem leidt tot een versterking van de kwaliteit, de effectiviteit en het gezag daarvan en dat wordt voorkomen dat het systeem bezwijkt onder de werklast. Ter consolidatie en versterking van het systeem stelt de HCRM voor te streven naar een geïntegreerd verdragsorgaan, dat in verschillende modellen zou kunnen werken. Het meest vergaand is één enkelvoudig orgaan. Andere varianten zijn denkbaar, zoals een enkelvoudig orgaan met 'kamers', die de onderscheiden functies van de verschillende verdragsorganen vorm kunnen geven.¹⁹

Naast de bovengenoemde argumenten van de HCRM wordt door voorstanders van een enkelvoudig verdragsorgaan vaak nog een aantal andere genoemd. Zo kan een enkelvoudig verdragsorgaan het voordeel hebben dat de mensenrechtensituatie in een bepaald land op een samenhangende wijze kan worden beoordeeld aan de hand van geïntegreerde rapportages. Op die wijze kan ook een consistente benadering worden gehanteerd ten aanzien van de interpretatie van bestaande verdragsnormen. Indien wordt gekozen voor een vorm waarbij de leden van het enkelvoudig verdragsorgaan op permanente basis en voltijds worden benoemd, ontstaat een kwalitatief hoogwaardig orgaan, dat altijd beschikbaar is en dat op ieder gewenst moment actie kan ondernemen in situaties van ernstige schendingen. Een ander argument is dat het functioneren van een enkelvoudig verdragsorgaan dat toezicht houdt op de naleving van alle mensenrechten, de zichtbaarheid en het gezag van dat orgaan vergroot en de toegankelijkheid voor rechthebbenden vergemakkelijkt. Daarnaast kan een hoger publiek profiel de kans op een betekenisvolle dialoog tussen het verdragsorgaan en de betrokken statenpartijen vergroten en kan aan NGO's en andere organisaties de mogelijkheid worden geboden om substantiëlere bijdragen te leveren aan de discussies over de naleving van verdragsverplichtingen. Dit laatste geldt ook voor de mogelijke samenwerking met andere VN-organen en instellingen op het terrein van de rechten van de mens en met bijvoorbeeld Gespecialiseerde Organisaties. Deze samenwerking is momenteel gefragmenteerd en weinig gestructureerd en draagt daarmee te weinig bij aan een efficiënt toezicht.

19 Het voorstel van de HCRM spreekt van 'Chambers along functional lines', along 'treaty lines', along 'thematic lines' en along 'regional lines'.

Er kleeft evenwel ook een aantal serieuze bezwaren aan het voorstel. De AIV noemt er enkele.

Het eerste bezwaar is van algemene aard, namelijk het huidige politieke klimaat. De zojuist afgesloten onderhandelingen over de werkwijze en methodes van de nieuw ingestelde Mensenrechtenraad hebben aangetoond dat er een groot risico bestaat dat hetgeen in het verleden aan verworvenheden is bereikt, gemakkelijk verloren gaat in het huidige internationaal-politieke krachtenveld. Met name de recent gevoerde discussies over de *Universal Periodic Review* (zie hierover hoofdstuk IV), de gedragscode voor rapporteurs en de afspraken over de landenresoluties geven aanleiding tot zorg.

Met betrekking tot de verdragsorganen is het voorts onduidelijk of de voorgestelde samenvoeging van de bestaande zeven (en in de toekomst tien) verdragsorganen tot één orgaan inderdaad in de praktijk tot een oplossing van de problemen zal leiden. Een derde overweging betreft de verscheidenheid en specificiteit van de mensenrechten, zoals die in het huidige systeem van verdragen tot uitdrukking komen. Om recht te doen aan de specifieke belangen, noden en omstandigheden van (bepaalde) groepen rechthebbenden is er in de loop der jaren voor gekozen verschillende verdragen (rassendiscriminatie, discriminatie van vrouwen, rechten van kinderen et cetera) te sluiten. Het zal buitengewoon lastig, zo niet onmogelijk, zijn om in een enkelvoudig verdragsorgaan alle relevante aspecten op een adequate wijze te bestrijken. Uiteraard is het opzetten en laten functioneren van één verdragsorgaan verder een complexe en kostbare taak (voor de HCRM), maar dat geldt ook voor het ondersteunen van de huidige verdragsstructuur die in de toekomst (na de recente aanvaarding van twee nieuwe verdragen met eigen toezichtmechanismen) nog gecompliceerder zal worden.²⁰

Naar het oordeel van de AIV zullen de juridische complicaties van een enkelvoudig verdragsorgaan het grootste obstakel zijn. De huidige verdragsorganen zijn in overwegende mate onafhankelijk en autonoom in de uitoefening van hun toezichthoudende taak; hun mandaat berust op het desbetreffende verdrag waarbij zij zijn opgericht (alleen het ESC-comité is opgericht op basis van een resolutie). Zij rapporteren weliswaar aan de AVVN, maar deze heeft niet de bevoegdheid de verdragscomités inhoudelijk te instrueren of te corrigeren. Juridisch gezien zijn de verdragscomités niet ondergeschikt aan de AVVN, maar organen *sui generis*. De HCRM stelt onder meer voor te bezien of amendementen op de huidige verdragen mogelijk zijn. Als zulke amendementen niet mogelijk blijken te zijn, zou kunnen worden overwogen te kiezen voor aanvullende protocollen bij de bestaande mensenrechtenverdragen. De AIV is evenwel van oordeel dat de juridische route in beide gevallen moeilijk, onzeker en in elk geval tijdrovend zal zijn. Ook worden aanzienlijke risico's voorzien bij het onderhandelen over wijzigingen van verdragen omdat een aantal staten zal inzetten op een (onvermijdelijke) lange herzieningsperiode. De moeizame onderhandelingen en besluitvorming over de hervormingsagenda van de Mensenrechtenraad gelden daarbij als een serieuze waarschuwing. Verder zijn tot dusverre ook de reacties op het voorstel van de HCRM van vele statenpartijen, verdragsorganen, NGO's en deskundigen overwegend negatief getoonzet; het is dus maar zeer de vraag of er op dit moment voldoende politieke wil bestaat om versterkingen van het systeem te introduceren.

Samenvattend komt de AIV tot de conclusie dat het voorstel voor het creëren van een enkelvoudig permanent verdragsorgaan ook op de lange termijn, zo het al haalbaar zou

20 Tijdens de tweede zitting van de Mensenrechtenraad in november 2006, heeft Canada een resolutie ingediend met het voorstel een analyse van sterke en zwakke aspecten van de verschillende voorstellen te laten maken (UN Doc. A/HRC/2/L.40/Rev.1). Er is nog geen zicht op de resultaten van die studie.

zijn, niet gewenst is. Het is, vooral om politieke, praktische en juridische redenen, niet realistisch om op dit punt vergaande resultaten te verwachten. Daarom is het naar het oordeel van de AIV van belang voor de korte- en middellange termijn te bezien op welke wijze de weg kan worden geplaveid naar een steeds verdergaande en verbeterde samenwerking tussen de bestaande verdragsorganen.

Korte- en middellange termijn

Gegeven de conclusie dat een enkelvoudig verdragsorgaan zelfs op de lange termijn problematisch dan wel ongewenst is vanwege de praktische, politieke en juridische bezwaren en de zorg om het verlies van de specificiteit, is het te overwegen een aantal minder vergaande opties van samenvoeging te onderzoeken, die wellicht wel haalbaar zijn en als verbetering kunnen worden aangemerkt.

Als voorbeeld kan worden gedacht aan samenvoeging van het Mensenrechtencomité en het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Op die wijze zou aan de ondeelbaarheid van alle mensenrechten ook op institutionele wijze gestalte worden gegeven. Een andere mogelijkheid is de samenvoeging van het Mensenrechtencomité en het Anti-Foltercomité. Het is duidelijk dat het mandaat van het Anti-Foltercomité voor een deel samenvalt met dat van het Mensenrechtencomité. Ook hier zullen zich juridische en andere complicaties voordoen, maar die zijn minder verstrekkend dan bij het creëren van een enkelvoudig verdragsorgaan. Zo zou ECOSOC, op basis van bepalingen van het ESC-verdrag, het Mensenrechtencomité kunnen mandateren het toezicht op de naleving van het ESC-verdrag uit te oefenen.

Een ander voorstel betreft de klachtenprocedures. Vanaf 2008, wanneer alle comités in Genève zullen vergaderen, zullen alle klachten onder de bestaande klachtenprocedures binnenkomen bij het Kantoor van de HCRM. In die zin fungeert het Kantoor als gemeenschappelijke 'postbus' en zal het gaan fungeren als secretariaat van alle verdragscomités. Het is wenselijk te bezien of de werkgroepen binnen de verschillende comités die zich met de behandeling van klachten bezighouden in dezelfde periode kunnen vergaderen om het wederzijdse voordeel nog groter te maken. Omdat de tot op heden ingediende klachten relatief beperkt in aantal zijn gebleven, is het interessant te bezien of een dergelijke werkwijze en het publicitair nadrukkelijker presenteren van het Kantoor van de HCRM als gemeenschappelijke 'postbus' zouden kunnen bijdragen aan een betere zichtbaarheid van het systeem, meer duidelijkheid voor de klager, een betere behandeling van klachten en een duidelijker 'jurisprudentie'. Op lange termijn zou dat mogelijk zelfs kunnen leiden tot de instelling van een gemeenschappelijke 'klachtenkamer'.²¹

De huidige comités kunnen voorts de inspanningen om te komen tot verdere harmonisering, coördinatie en integratie van de verschillende aspecten van hun mandaten verder intensiveren, onder handhaving van de specificiteit van de verschillende functies die zij hebben. Dit kan in de eerste plaats door het waar mogelijk harmoniseren van de verdragsprocedures (rapportage, individuele klachten en onderzoek) als zodanig. In dat verband gaat het niet alleen om de werkmethoden, maar ook over op elkaar afgestemde en door elkaar geïnspireerde interpretaties van mensenrechtennormen.

21 In dat verband zou ook lering kunnen worden getrokken uit de ervaringen en opzet van het toezicht op de naleving van verdragen in bijvoorbeeld de Internationale Arbeidsorganisatie en in de sfeer van het internationaal milieurecht. Zie onder meer Anne F. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Kluwer Law International, Den Haag/Londen/Boston, 2000.

Om hun werkzaamheden behoorlijk te kunnen uitvoeren dienen verdragscomités een strakke regie over hun agenda te voeren. Daarmee kan worden voorkomen dat de nog steeds groeiende achterstand in de behandeling van ingediende landenrapporten problemen blijft opleveren. Voor deze onwenselijke situatie, waarbij onvoldoende recht wordt gedaan aan staten die hun verdragsverplichtingen nauwgezet nakomen, terwijl anderzijds als het ware een premie wordt gegeven aan landen die niet of met grote vertraging rapporteren, moet een oplossing worden gevonden. Omdat dit probleem in de toekomst nog in omvang en complexiteit zal toenemen door het steeds grotere aantal verdragen dat rapportages vereist, is het dringend noodzakelijk de al door de comités in gang gezette processen om rapportageprocedures te stroomlijnen verder te vervolmaken. In dit opzicht wijst de AIV op de recentelijk door de verdragscomités overeengekomen richtlijnen voor een gemeenschappelijk kerndocument (*common core document*), waarin basisinformatie over een land en informatie over de naleving van gelijkwaardige bepalingen in verschillende mensenrechtenverdragen door rapporterende staten moet worden opgenomen; staten dienen daarnaast kortere op specifieke verdragen gerichte rapporten aan dit gemeenschappelijk kerndocument toe te voegen. Op die wijze kan de rapportagelast van staten worden verlicht; het is dan wel van belang dat statenpartijen dergelijke nieuwe richtlijnen ook daadwerkelijk naleven.²² Wanneer daarnaast behoefte bestaat aan hulp op dit terrein, kan het Kantoor van de HCRM, met gebruikmaking van onder andere de expertise van comités, steun verlenen in de vorm van zogenaamde adviserende diensten. Door het organiseren van trainingsbijeenkomsten over rapportage en de directe assistentie aan sommige verdragspartijen en door harmonisatie en verduidelijking van handleidingen kan zo een verdere bijdrage worden geleverd aan een verbetering van het systeem. Om de interne samenhang van het verdragssysteem verder te verbeteren is het voorts noodzakelijk dat wordt gekomen tot een vergaande organisatorische en inhoudelijke coördinatie tussen de verdragscomités.²³ De comités hebben nog vaak de neiging langs elkaar heen te werken, terwijl elk comité in hoge mate zijn eigen methoden hanteert, met aantoonbare overlap en gebrek aan samenhang tot gevolg.

Een aanzet tot een oplossing ligt voorts in het verder intensiveren van het aantal bijeenkomsten van de voorzitters van de verdragsorganen (*chairpersonsmeetings*). Momenteel ontmoeten deze elkaar één keer per jaar. Dat zou vaker moeten gebeuren, bijvoorbeeld samenvallend met de reguliere zittingen van de Mensenrechtenraad. Deze bijeenkomsten kunnen zowel op inhoudelijk terrein (bijvoorbeeld door het in de toekomst entameren van gezamenlijke *General Comments* en *recommendations* en door gezamenlijk gebruik te maken van het *urgent appeals system*) als op procedureel terrein een belangrijker rol vervullen dan thans het geval is. Door dit forum verder te versterken zou de ambtelijke ondersteuning ervan mogelijk op de lange termijn ook een bureaufunctie kunnen gaan vervullen die kan bijdragen aan de gewenste verdere harmonisatie en integratie van de werkzaamheden van de verschillende verdragscomités.

22 Zie ook: W.J.A. Vandenhole, 'Versterking van de VN-Comités voor de mensenrechten', in *NJCM-Bulletin*, jrg. 32, nummer 4, juni/juli 2007, pp. 442-458.

23 Ditzelfde probleem speelt overigens bij de samenwerking tussen de landen- en thematische rapporteurs en de verdragscomités. Er is soms wel en soms in het geheel geen sprake van informatie-uitwisseling en coördinatie.

Om deze laatste suggesties te realiseren is het noodzakelijk de rol van het Kantoor van de HCRM verder te versterken.²⁴ Het verlenen van adequate secretariële en financiële ondersteuning voor de activiteiten van de verdragsmechanismen dient een kerntaak te zijn. Van een alert en goed functionerend Kantoor van de HCRM mag worden verwacht dat discrepanties in het werk van de verdragscomités worden gesignaleerd en dat deze onder de aandacht worden gebracht van de voorzitters van de comités. Daarnaast ligt er een grote rol voor het Kantoor op het terrein van de versterking van de samenwerking met andere relevante actoren zoals de al genoemde Gespecialiseerde Organisaties en VN-organen als de Veiligheidsraad, nationale mensenrechteninstituten en NGO's.²⁵ De rol van NGO's met betrekking tot de verdragsorganen is, bijvoorbeeld door het publiceren van schaduwrapportages en het verstrekken van relevante informatie, van cruciaal belang. Hoewel de meeste verdragen formeel niet voorzien in consultaties van nationale en internationale NGO's, functioneert dit in de praktijk in alle comités; dit wordt door velen als positief ervaren, mede omdat het leidt tot verbreding van kennis en inzicht van de leden van de verdragsorganen.²⁶

Tot slot is het van belang dat wordt gestreefd naar het ontwikkelen van een effectieve relatie met de nieuw ingestelde Mensenrechtenraad. Er zal intensief gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden om tijdens de Mensenrechtenraad onderwerpen die de verdragsorganen betreffen, aan de orde te stellen. Dat kan bijvoorbeeld door de informatie van de onderscheiden verdragsorganen op substantiële wijze te betrekken bij de werkzaamheden in het algemeen en het nieuw in te stellen systeem van periodieke beoordelingen (*Universal Periodic Review System*) in het bijzonder (hierover in het volgende hoofdstuk nader). Dat kan door een rapportage in de vorm van een compilatie van rapporten en aanbevelingen van Speciale Rapporteurs, werkgroepen en verdragsorganen en NGO's.²⁷ Een dergelijke compilatie zou moeten worden opgesteld door het Kantoor van de HCRM.

Door op deze wijze de samenwerking te bevorderen zullen de huidige verdragsorganen in de toekomst steeds nader tot elkaar komen, zowel wat betreft hun werkmethoden als wat betreft hun uitleg en toepassing van de mensenrechtennormen. Hoewel daarmee het eigen profiel van de onderscheiden verdragsorganen wellicht enigszins zal worden ingeperkt, worden de kwaliteit, de effectiviteit en de autoriteit van het verdragssysteem als geheel versterkt. Dit kan naar de opvatting van de AIV alleen maar ten goede komen aan een betere naleving van de rechten van de mens op nationaal niveau, zijnde, als gezegd, het fundamentele doel van het internationale toezicht.

24 Zie onder meer Sir Nigel Rodley, 'United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special procedures of the Commission on Human Rights - Complementary or Competition', *Human Rights Quarterly* 25 (2003), pp. 882-908.

25 Bertrand G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff, The Hague/London/New York, 2002.

26 Het is een formele praktijk van het Comité inzake Economische Sociale en Culturele Rechten en het Comité voor de Rechten van het Kind en het Vrouwencomité om vooraf hoorzittingen te organiseren. Het Mensenrechtencomité en het Comité tegen Rassendiscriminatie doen dat op informele basis.

27 Het Kantoor van de HCRM is een paar jaar geleden gestart met het maken van dergelijke compilaties.

IV De relatie van het verdragssysteem met de Mensenrechtenraad

In de adviesaanvraag wordt een specifieke vraag gesteld over de relatie tussen de verdragsorganen en de nieuwe Mensenrechtenraad, in het bijzonder in het kader van het *Universal Periodic Review System*. Op deze relatie gaat de AIV in dit hoofdstuk kort nader in.

Het Universal Periodic Review System

In de resolutie waarmee de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 2006 de Mensenrechtenraad instelde werd tevens neergelegd dat de Mensenrechtenraad

‘... shall (...) undertake a Universal Periodic Review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacitybuilding needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies (...).’²⁸

Het werd aan de Mensenrechtenraad overgelaten om tijdens zijn eerste zittingsjaar het mechanisme van *Universal Periodic Review* (UPR) verder uit te werken. De Mensenrechtenraad is daarin, na moeizame onderhandelingen, op de valreep op 18 juni 2007 geslaagd door het bij consensus aannemen van Resolutie A/HCR/5/L.2 inzake de Institutionbuilding of the United Nations Human Rights Council. In een bijlage bij deze resolutie zijn de uitgangspunten en modaliteiten van het UPR-mechanisme neergelegd. Enkele belangrijke aspecten daarvan worden hier kort belicht en van commentaar voorzien.

De UPR zal plaatsvinden op een zeer ruime normatieve basis en heeft betrekking op het hele spectrum van burger- en politieke, economische, sociale en culturele rechten, inclusief het recht op ontwikkeling: staten zal de mensenrechtenmaat worden genomen op basis van het VN-Handvest, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de mensenrechtenverdragen waarbij zij partij zijn, eenzijdige verklaringen (zoals de *pledges* bij de kandidatuur voor de Mensenrechtenraad) en verplichtingen voortvloeiend uit het internationale humanitaire recht. Dat betekent dat niet in alle gevallen dezelfde maatstaf kan of zal worden gehanteerd: staten hebben immers een verschillend ratificatiepatroon van mensenrechtenverdragen. De AIV komt hierop nog terug.

De UPR zal voorts zijn gebaseerd op dialoog en samenwerking; het gaat om een ‘coöperatief mechanisme’, gebaseerd op ‘een interactieve dialoog’ en met de ‘volledige betrokkenheid van de staat in kwestie’. Daarnaast zal de UPR complementair moeten zijn aan de bestaande mensenrechtenmechanismen (zoals de verdragsorganen), niet nadelig moeten zijn voor het optreden van de Mensenrechtenraad in urgente mensenrechtensituaties en moeten verzekeren dat alle belanghebbenden, inclusief NGO’s en nationale mensenrechteninstituten kunnen deelnemen aan de UPR. Een belangrijk doel van de UPR is het verbeteren van de concrete situatie van de rechten van de mens. Alle VN-lidstaten, om te beginnen

28 UN Doc. A/RES/60/251, 3 April 2006.

de leden van de Mensenrechtenraad, komen in aanmerking voor een 'inspectie' op basis van de UPR.²⁹

De UPR zal worden gebaseerd op door de staat verstrekte informatie; daarnaast zal het Kantoor van de HCRM een compilatie maken van informatie, die onder andere in de rapporten van verdragsorganen over de desbetreffende staat is opgenomen. Voorts zal het Kantoor een compilatie maken van door NGO's aangedragen informatie. De Mensenrechtenraad heeft ervoor gekozen de UPR te laten uitvoeren door een Werkgroep bestaande uit alle leden van de Mensenrechtenraad; een groep van drie rapporteurs, gekozen uit de leden van de Mensenrechtenraad, bereidt de toetsing door de Werkgroep voor. Het is hierbij van belang te benadrukken dat de toetsing door *peers*, vertegenwoordigers van andere staten, gebeurt.

De resultaten van de toetsing worden voor verdere actie voorgelegd aan de Mensenrechtenraad. In het rapport dat door de Mensenrechtenraad wordt vastgesteld kunnen aanbevelingen aan de desbetreffende staat worden opgenomen; daarbij dient te worden aangegeven welke aanbevelingen de instemming van de desbetreffende staat hebben. Bij de andere aanbevelingen wordt het commentaar van de staat vermeld. Er is ten slotte voorzien in enkele follow-up maatregelen, waarbij de besproken staat primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van aangenomen aanbevelingen.

De AIV ziet ervan af het nu overeengekomen UPR-mechanisme uitvoerig te becommentariëren. Op papier lijkt, mede in het licht van de diep verdeelde inzichten over de invulling van het UPR-systeem die het afgelopen jaar in de Mensenrechtenraad naar voren zijn gebracht, een redelijk effectief systeem te zijn gecreëerd, maar het is tevens evident dat de implementatie daarvan in de praktijk (het gaat om 192 zeer verschillende staten) vele politieke en andere hoofdbrekens zal gaan opleveren. In algemene zin acht de AIV het wel een belangrijke stap vooruit dat in beginsel elke lidstaat van de VN zich moet onderwerpen aan een mensenrechtentoets door andere staten, ook al had de AIV graag gezien dat er in de beoordelingsfase ook een rol voor onafhankelijke experts en/of gerenommeerde NGO's zou zijn weggelegd geweest. Tot zijn spijt constateert de AIV echter dat dit niet haalbaar is gebleken.

In de context van dit advies zal de AIV, gezien de adviesaanvraag, slechts ingaan op de relatie tussen de verdragsorganen en de UPR. In het UPR-systeem, zoals hiervoor op hoofdlijnen beschreven, is reeds aangegeven dat de rapporten van de verdragsorganen, in het bijzonder de *concluding observations*, *General Comments* en *recommendations*, zullen worden opgenomen in de documentatie over de staat die aan een mensenrechtentoets in het kader van de UPR wordt onderworpen. Dat is erg belangrijk, maar het betekent dat niet voor alle landen een gelijke hoeveelheid informatie kan worden aangeleverd, omdat niet alle landen alle verdragen hebben geratificeerd.

De Werkgroep c.q. de Mensenrechtenraad zou in het kader van de UPR-dialoog met een staat en in het licht van hogergenoemde informatie, waar relevant, onder andere de volgende vragen moeten voorleggen: waarom de desbetreffende staat bepaalde VN-mensenrechtenverdragen niet geratificeerd heeft, waarom hij voorbehouden gemaakt en/of gehandhaafd heeft, waarom hij zijn rapportageverplichtingen niet nakomt, welke maatregelen hij heeft genomen ter implementatie van de *concluding observations*, waarom de staat bepaalde facultatieve toezichtprocedures (zoals de individuele klachtenprocedure en de

²⁹ Voorlopig is voorzien in een UPR-cyclus van vier jaar. Dit impliceert dat op basis van een VN-ledental van 192, ieder jaar 48 staten zullen moeten worden beoordeeld.

onderzoeksprocedure) nog niet aanvaard heeft, hoe de staat de naleving van uitspraken voor individuele klachten door verdragsorganen geregeld heeft, et cetera. De UPR-dialoog met staten levert op die wijze een unieke mogelijkheid op het verdragssysteem, in het bijzonder het toezicht op de naleving van de rechten van de mens door onafhankelijke deskundigen, verder te versterken, onder meer door de bevordering van universele ratificatie van VN-mensenrechtenverdragen en universele aanvaarding van individuele klachtenprocedures en andere procedures van toezicht, daarmee rechtdoende aan de oproepen van de AVVN en belangrijke internationale conferenties, zoals de Wereldconferentie inzake de Rechten van de Mens (Wenen, 1993).

Tegelijkertijd realiseert de AIV zich dat staten met een magere ratificatiegraad op deze manier weliswaar in het defensief worden gedrukt, maar dat het tevens de vraag is of het UPR-systeem daarin daadwerkelijk en substantieel verandering zal kunnen brengen. Voor die staten gelden dan echter het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als de belangrijkste normatieve basis voor de beoordeling, terwijl voor feitelijke informatie over schendingen in een aantal gevallen tevens een beroep kan worden gedaan op de bevindingen van de niet-verdragsmechanismen als de Bijzondere thematische en landenrapporteurs. Mede om de hierboven genoemde redenen is de AIV tot de conclusie gekomen dat het van groot belang is dat Nederland zijn aanbod om als één van de eerste landen onderwerp te worden van de UPR, gestand doet. Op die wijze kan ook een precedent worden gecreëerd voor toekomstige discussies in deze context.

Verdragsorganen en de Mensenrechtenraad: andere aspecten

De Mensenrechtenraad zal in de komende jaren het belangrijkste, politieke VN-forum zijn waarin de rechten van de mens in hun volle breedte aan de orde kunnen worden gesteld. Het is daarom van het grootste belang dat de verdragsorganen een optimale toegang hebben tot de Mensenrechtenraad. Eerder in dit advies heeft de AIV bepleit dat de verdragsorganen toewerken naar een geïntegreerd(er) en geharmoniseerd(er) systeem van verdragsorganen. De (roterende) voorzitter van de bijeenkomst van voorzitters van de verdragsorganen zou tenminste één keer per jaar met de Mensenrechtenraad in debat moeten kunnen gaan over problemen en onderwerpen die alle verdragsorganen aangaan. Daarnaast beveelt de AIV aan dat de voorzitters van de verschillende verdragsorganen eveneens één keer per jaar de gelegenheid hebben in debat te gaan met de Mensenrechtenraad over zaken die in het bijzonder van belang zijn op grond van hun specifieke mandaat.

De AIV benadrukt ten slotte de wenselijkheid van het streven naar betere samenwerking en synergie tussen de verdragsorganen en de thematische rapporteurs en landenrapporteurs van de Mensenrechtenraad. De rapporteurs hebben in vele gevallen mandaten die gedeeltelijk overlappend zijn met die van een of meer verdragsorganen. Zo zouden zij een bijdrage kunnen leveren aan het oproepen van staten de *concluding observations* van verdragsorganen of hun uitspraken in individuele zaken na te leven. Omgekeerd zijn de door rapporteurs verzamelde informatie en analyses daarvan van direct belang voor de toezichthoudende verdragsorganen en daarmee ook voor de hierboven beschreven UPR.

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit advies heeft de AIV zich op verzoek van de regering gebogen over een vijftal vragen omtrent het VN-verdragssysteem op het terrein van de rechten van de mens.

Het signaleren van de problemen

De eerste vraag betreft problemen waartegen zowel de verdragscomités als de rapporteren de landen aanlopen in relatie tot de belangrijkste doelstelling van de verdragscomités, namelijk het uitoefenen van toezicht op de tenuitvoerlegging van internationale mensenrechtennormen door nationale staten. De verworvenheden en zwakheden van het verdragssysteem van de VN op het terrein van de rechten van de mens zijn op hoofdlijnen beschreven in het eerste hoofdstuk. De AIV komt aan de hand van die observaties tot een aantal aanbevelingen en conclusies. De belangrijkste zijn:

- Het is van belang constant aandacht te schenken aan de interactie tussen de verdragsrechtelijke normenstelsels en nationale praktijken, alsook aan verdere aanpassingen van de normenstelsels aan de uitdagingen van de tijd.
- Een belangrijke vraag is hoe het toezicht op de naleving is geregeld en welke veranderingen dankzij de verdragen tot stand zijn te brengen of reeds zijn gebracht. Sommige staten zijn partij geworden vanwege internationale druk in plaats van politieke wil. Vaak hebben staten individuele klachtmogelijkheden niet geaccepteerd, en waar wel geaccepteerd wordt er weinig gebruik van gemaakt, mede door onbekendheid bij de burger, de juridische niet-bindendheid van 'uitspraken' van verdragscomités en de relatief hoge kosten die aan het indienen van een klacht verbonden zijn.
- Het zijn de staten zelf die de mensenrechtenproblemen veroorzaken waarover zij ten overstaan van de internationale toezichthoudende comités moeten rapporteren en verantwoording moeten afleggen. Dit heeft tot gevolg dat staten soms onwillig zijn dat te doen waardoor grote achterstanden in rapportages zijn ontstaan, dat zij proberen essentiële gegevens achter te houden, en stellen dat bepaalde zaken, hoewel uiterst relevant voor de beoordeling van de mensenrechtensituatie, politiek van karakter zijn en daarom niet ter beoordeling aan de toezichthouder hoeven te worden voorgelegd. Schaduwrapportages van NGO's vormen terzake een belangrijk tegenwicht.
- Mensenrechtenverdragen zijn in de afgelopen decennia los van elkaar tot stand gekomen; de verschillende verdragscomités stellen elk hun eigen eisen. Het is wenselijk de organisatorische en inhoudelijke coördinatie tussen de verschillende comités verder te versterken.
- Veel problemen zijn terug te voeren op serieus te nemen praktische oorzaken: het grote aantal rapportages dat van de staten wordt verwacht, te weinig vergadertijd en te grote werkdruk van veel comités; een te geringe ondersteuning van de zijde van het Kantoor van de HCRM; overlap tussen verschillende verdragsorganen leidt tot duplicatie en te late indiening van rapporten; en de plenaire besprekingen van rapportages doen soms afbreuk aan de effectiviteit van de behandeling.
- Het is naar de opvatting van de AIV van groot belang steeds voor ogen te houden dat de rechten van de mens op nationaal niveau moeten worden gewaarborgd. Het functioneren van de verdragsmechanismen dient eerst en vooral te worden beoordeeld op de mate waarin zij daaraan bijdragen.

Initiatieven tot hervormingen

Na de signalering van deze problemen binnen het huidige systeem heeft de AIV zich gebogen over de vraag in hoeverre de tot nu toe gedane voorstellen daarop een passend antwoord vormen.

Om deze vraag te beantwoorden heeft de AIV een korte schets gegeven van de oorspronkelijke doelstellingen van het VN-verdragssysteem en is hij nader ingegaan op de sterke en zwakke punten van de huidige mechanismen. Vervolgens is een kort overzicht gegeven van de initiatieven tot verbetering van het systeem. In dat verband wordt onder meer gewezen op het rapport van de SGVN van 2002, *Strengthening the United Nations*, waarin wordt voorgesteld de verschillende rapportageverplichtingen van staten onder de mensenrechtenverdragen te laten samenvallen in de vorm van één rapportage die door de verschillende comités zou moeten worden besproken. In 2005 lanceerde de SGVN een tweetal strategieën: één voor de middellange termijn, met als doel meer harmonisatie, sterkere betrokkenheid van landen en gestroomlijnde rapportages en één vanuit een langetermijnvisie, waarbij de idee van een *Unified Treaty Bodies System* werd gelanceerd.

De HCRM heeft die voorstellen nader uitgewerkt en kwam in 2006 met het voorstel over te gaan tot een systeem van een *Single Unified Standing Treaty Body*. De discussies over deze voorstellen van de HCRM verlopen zeer moeizaam, terwijl sommige knelpunten in het verdragssysteem onverminderd aan de orde zijn. De AIV concludeert dat de thans lopende initiatieven (nog) niet geleid hebben tot een substantiële bijdrage aan de oplossing van de problemen van het verdragssysteem.

Een enkelvoudig verdragsorgaan?

De derde vraag waar de AIV zich over heeft gebogen, is de vraag welke opties er voor verdergaande hervormingen zijn en wat de voor- en nadelen van de geïdentificeerde opties zijn.

Niets doen is, concludeert de AIV, geen optie. Bij het bespreken van de mogelijke acties heeft de AIV in dit advies allereerst de lange termijn als uitgangspunt genomen.

Lange termijn

Het meest vergaande voorstel betreft één enkelvoudig permanent verdragsorgaan, waarop verschillende varianten denkbaar zijn, bijvoorbeeld een enkelvoudig orgaan met daaronder 'kamers'. Een enkelvoudig verdragsorgaan kan het voordeel hebben dat mensenrechten op een samenhangende wijze kunnen worden beoordeeld aan de hand van geïntegreerde rapportages. Er kan een meer consistente benadering worden gehanteerd ten aanzien van de interpretatie van de bestaande verdragsnormen. Indien er wordt gekozen voor een vorm waarbij leden van het verdragsorgaan op permanente basis en voltijds worden benoemd, ontstaat een kwalitatief hoogwaardig orgaan dat altijd beschikbaar is en dat ook actie kan ondernemen in situaties van ernstige schendingen. Tevens worden de zichtbaarheid en het gezag van dat orgaan vergroot en wordt de toegankelijkheid voor rechthebbenden vergemakkelijkt. Dat hogere publieke profiel zal de kans op een intensieve dialoog tussen het verdragsorgaan, de betrokken statenpartijen, NGO's en andere VN-organen vergroten. Dat is ook noodzakelijk omdat de samenwerking op dit moment gefragmenteerd, weinig gestructureerd en weinig efficiënt is.

De AIV constateert dat het huidige internationaal-politieke klimaat aanleiding geeft tot grote zorg. De eerste reacties op de voorstellen van de HCRM waren negatief en de zojuist afgesloten onderhandelingen over de werkwijze en methodes van de nieuw ingestelde Mensenrechtenraad hebben aangetoond, dat er een groot risico bestaat dat hetgeen in het verleden is bereikt aan verworvenheden, gemakkelijk verloren kan gaan in het huidige politieke krachtenveld. Het is daarnaast bepaald niet zeker of de voorgestelde samenvoeging van de bestaande zeven (en in de toekomst tien) verdragsorganen tot één orgaan inderdaad in de praktijk een oplossing van de problemen zal geven. Het is voorts onduidelijk of bij de oprichting en uitwerking van het enkelvoudige verdragsorgaan de specifieke belangen en

omstandigheden van de verschillende groepen rechthebbenden (zoals vrouwen, kinderen en gehandicapten) wel gewaarborgd blijven. Het zal ook zeer lastig zijn om in een enkelvoudig systeem alle relevante aspecten recht te doen.

Samenvattend komt de AIV tot de conclusie dat het voorstel voor het creëren van een enkelvoudig permanent verdragsorgaan ook op de lange termijn, zo het al haalbaar zou zijn, niet gewenst is. Daarom is het naar het oordeel van de AIV van belang voor de korte en middellange termijn te bezien op welke wijze de weg kan worden geplaveid naar een steeds verdergaande samenwerking tussen de bestaande verdragsorganen.

Korte- en middellange termijn

De AIV is van oordeel dat er op korte- en middellange termijn een aantal veranderingen moet worden overwogen. De huidige comités moeten de inspanningen voor verdere harmonisering, coördinatie en integratie van de verschillende aspecten van hun mandaten verder intensiveren. Ook kan worden gedacht aan: het nastreven van een optimale expertise, inzet en onafhankelijkheid van de leden van de verdragsorganen; het harmoniseren van de procedures en de werkmethodes; het vergroten van het aantal bijeenkomsten van de voorzitters; het ontwikkelen van een effectieve relatie met de Mensenrechtenraad en het versterken van de samenwerking met andere relevante actoren via het Kantoor van de HCRM.

Daarnaast kan ook worden gedacht aan een tweetal meer ingrijpende voorstellen met betrekking tot klachtenprocedures. Deze zijn:

- De samenvoeging van het Mensenrechtencomité en het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Op die wijze zou aan de ondeelbaarheid van alle mensenrechten ook op institutionele wijze gestalte worden gegeven. Een andere mogelijkheid is de samenvoeging van het Mensenrechtencomité en het Anti-Foltercomité. Het is duidelijk dat het mandaat van het Anti-Foltercomité voor een deel samenvalt met dat van het Mensenrechtencomité. In beide gevallen zullen zich weliswaar ook juridische en andere complicaties voordoen, maar die zijn minder verstrekkend van aard dan bij het creëren van een enkelvoudig verdragsorgaan.
- Alle klachten onder de bestaande klachtenprocedures zullen vanaf 2008, wanneer alle comités in Genève zullen vergaderen, binnenkomen bij het Kantoor van de HCRM. In die zin fungeert het Kantoor als gemeenschappelijke 'postbus' en zal het gaan fungeren als secretariaat van alle verdragscomités. Het is wenselijk te bezien of de werkgroepen binnen de verschillende comités die zich met de behandeling van klachten bezighouden, in dezelfde periode kunnen vergaderen om het wederzijdse voordeel nog groter te maken. Omdat de tot op heden ingediende klachten beperkt in aantal zijn gebleven is het interessant te bezien of een dergelijke werkwijze en het publicitair nadrukkelijker presenteren van het Kantoor van de HCRM als gemeenschappelijke 'postbus' zouden kunnen bijdragen aan een betere zichtbaarheid van het systeem, meer duidelijkheid voor de klager, een betere behandeling van klachten en een duidelijker jurisprudentie. Op de lange termijn zou dat mogelijk zelfs kunnen leiden tot de instelling van een gemeenschappelijke 'klachtenkamer'.

Het Universal Periodic Review System

Tot slot gaat de AIV in op de relatie tussen de nieuwe Mensenrechtenraad en het systeem van *Universal Periodic Review*, waarover op 18 juni 2007 besluitvorming heeft plaatsgevonden. De AIV ziet er in dit stadium vanaf het nu overeengekomen UPR-mechanisme uitvoerig te commentariëren. Wel gaat hij in op enkele belangrijke aspecten; daarbij concentreert hij zich op de relatie tussen de verdragsorganen en dit nieuwe mechanisme.

De UPR zal plaatsvinden op een zeer ruime normatieve basis en heeft betrekking op het hele spectrum van burger- en politieke, economische, sociale en culturele rechten, inclusief

het recht op ontwikkeling, eenzijdige verklaringen (zoals de *pledges* bij de kandidatuur voor de Mensenrechtenraad) en verplichtingen voortvloeiend uit het internationale humanitaire recht. De keuze voor deze normatieve basis betekent echter dat niet in alle gevallen dezelfde maatstaf kan of zal worden gehanteerd: staten hebben onder meer een verschillend ratificatiepatroon van mensenrechtenverdragen.

De UPR zal worden gebaseerd op door de staat verstrekte informatie. Daarnaast zal het Kantoor van de HCRM een tweetal compilaties van informatie maken, die onder andere in de rapporten van verdragsorganen en van NGO's en nationale Mensenrechteninstituten over de desbetreffende staat zijn opgenomen. De UPR zal worden uitgevoerd door een Werkgroep bestaande uit alle leden van de Mensenrechtenraad. Een groep van drie rapporteurs, gekozen uit de leden van de Mensenrechtenraad, bereidt de toetsing door de Werkgroep voor. De resultaten van de toetsing worden voorgelegd aan de Mensenrechtenraad voor verdere actie. In het rapport dat door de Mensenrechtenraad wordt vastgesteld, kunnen aanbevelingen aan de desbetreffende staat worden opgenomen. Daarbij dient te worden aangegeven welke aanbevelingen de instemming van de desbetreffende staat hebben. Bij de andere aanbevelingen wordt het commentaar van de staat vermeld. Er is ook voorzien in enkele follow-up maatregelen, waarbij de besproken staat primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen.

Op papier lijkt, mede in het licht van de diep verdeelde inzichten over de invulling van het UPR-systeem die het afgelopen jaar in de Mensenrechtenraad naar voren zijn gebracht, een redelijk effectief systeem te zijn gecreëerd, maar het is tevens evident dat de implementatie daarvan in de praktijk (het gaat om 192 zeer verschillende staten) vele politieke en andere hoofdbrekens zal gaan opleveren. In algemene zin acht de AIV het wel een belangrijke stap vooruit dat in beginsel elke lidstaat van de VN zich moet onderwerpen aan een mensenrechtentoets door andere staten, ook al had de AIV graag gezien dat er in de beoordelingsfase een (bescheiden) rol voor onafhankelijke experts en/of gerenommeerde NGO's weggelegd zou zijn geweest. Tot zijn spijt constateert de AIV echter dat dit niet haalbaar is gebleken.

Naar het oordeel van de AIV dient in het UPR-systeem serieus rekening te worden gehouden met de rapporten van de verdragsorganen, in het bijzonder de *concluding observations* en *General Comments or Recommendations*. Dat is belangrijk, maar het betekent dat niet voor alle landen een gelijke hoeveelheid informatie kan worden aangeleverd, omdat niet alle landen alle verdragen hebben geratificeerd. Daarom dient de Werkgroep in het kader van de UPR-dialoog met een staat onder andere, waar relevant, de volgende vragen voor te leggen: waarom de desbetreffende staat bepaalde VN-mensenrechtenverdragen niet geratificeerd heeft, waarom hij voorbehouden gemaakt en/of gehandhaafd heeft, waarom hij zijn rapportageverplichtingen niet nakomt, welke maatregelen de staat heeft genomen ter implementatie van de *concluding observations*, waarom de staat bepaalde facultatieve toezichtprocedures (zoals de individuele klachtenprocedure en de onderzoeksprocedure) nog niet aanvaard heeft, hoe de staat de naleving van uitspraken voor individuele klachten door verdragsorganen geregeld heeft, et cetera. De UPR-dialoog met staten kan op die wijze een unieke mogelijkheid opleveren om het verdragssysteem op het terrein van de rechten van de mens te versterken. Tegelijkertijd realiseert de AIV zich dat staten met een magere ratificatiegraad op deze manier weliswaar in het defensief worden gedrukt, maar dat het tevens de vraag is of het UPR-systeem daarin werkelijk verandering zal kunnen brengen. Voor die staten gelden dan echter het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als de belangrijkste normatieve basis voor de beoordeling, terwijl voor feitelijke informatie over schendingen in een aantal gevallen tevens een beroep kan worden gedaan op de bevindingen van de niet-verdragsmechanismen als de Bijzondere thematische en landenrapporteurs. Mede om de hierboven genoemde redenen is de AIV tot de conclusie

gekomen dat het van groot belang is dat Nederland zijn aanbod om als één van de eerste landen onderwerp te worden van de UPR, gestand doet. Op die wijze kan ook een precedent worden gecreëerd voor toekomstige discussies in deze context.

Verdragsorganen en de Mensenrechtenraad: Slotopmerkingen

De Mensenrechtenraad zal in de komende jaren het belangrijkste politieke VN-forum zijn waarin de rechten van de mens in hun volle breedte aan de orde kunnen worden gesteld. Het is daarom van het grootste belang dat de verdragsorganen een optimale toegang tot de Mensenrechtenraad hebben. In een geïntegreerd en geharmoniseerd systeem van verdragsorganen zou de (roterende) voorzitter van de bijeenkomst van voorzitters van verdragsorganen minstens één keer per jaar met de Mensenrechtenraad in debat moeten kunnen gaan over problemen en onderwerpen die alle verdragsorganen aangaan. Daarnaast beveelt de AIV aan dat de voorzitters van de verschillende verdragsorganen eveneens één keer per jaar de gelegenheid hebben in debat te gaan met de Mensenrechtenraad over zaken die in het bijzonder van belang zijn vanuit hun specifieke mandaat. Tot slot benadrukt de AIV de wenselijkheid van synergie tussen de verdragsorganen en de thematische rapporteurs van de Mensenrechtenraad. De thematische rapporteurs hebben in vele gevallen mandaten die gedeeltelijk overlappend zijn met die van één of meer verdragsorganen. Thematische rapporteurs zouden een bijdrage kunnen leveren aan het oproepen van staten de *concluding observations* van verdragsorganen of hun uitspraken in afzonderlijke zaken na te leven. Omgekeerd zijn de door thematische rapporteurs verzamelde informatie en analyses van direct belang voor de toezichthoudende verdragsorganen en daarmee ook voor de hierboven beschreven UPR.

Bijlagen



Minister van Buitenlandse Zaken

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

Den Haag, 7 juli 2006

Zeer geachte Heer Korthals Altes,

Nu de door de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan in 2002 voorgestelde hervormingsagenda steeds concreter gestalte krijgt en de eerste zitting van de daarin voorziene VN-Mensenrechtenraad op 19 juni in Genève heeft plaatsgevonden, is het van belang ook de overige onderdelen van het VN-mensenrechteninstrumentarium aan deze nieuwe realiteit aan te passen en waar mogelijk te versterken. Het is vooral van belang dat de hervorming van het systeem van VN-verdragscomité's niet achterblijft, te meer ook omdat dit een belangrijk instrument vormt in de nationale tenuitvoerlegging van internationale mensenrechtennormen. Bovendien is het van belang om te bezien hoe de nieuwe Mensenrechtenraad zich tot het huidige systeem van verdragscomité's verhoudt. Met name de relatie tussen de rapportages van de verschillende verdragscomité's en het systeem van de *Universal Periodic Review*, zoals voorzien door de nieuwe Mensenrechtenraad, dient daarbij te worden bezien.

Het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) heeft in dit licht op 4 april 2006 tijdens een informele bijeenkomst zijn *Concept paper on*

the High Commissioner's proposal for a Unified Treaty Body

(HRI/MC/2006/CPR.1) gepresenteerd dat voorziet in het zoveel mogelijk samenvoegen van de bestaande verdragscomité's. Een dergelijke omvangrijke herziening van het systeem van verdragsorganen heeft echter verstrekkende consequenties. Hoewel het streven naar grotere efficiëntie door Nederland onderschreven wordt, is het van belang dat bij het versterken van de coherentie tussen de verschillende organen geen waardevolle elementen van de afzonderlijke verdragscomité's verloren gaan.

De problemen waarmee de afzonderlijke verdragscomité's kampen zijn genoegzaam bekend en worden door de verdragscomité's zelf onderkend. De verdragscomité's beschikken in de praktijk over te weinig capaciteit en administratieve ondersteuning, waardoor de behandeling van rapportages vertraging oploopt. Landen rapporteren, mede als gevolg van de rapportagelast, bovendien vaak veel te laat. Dit alles resulteert in achterstanden die in feite de effectiviteit van het instrumentarium ondergraven. Niet alleen organisatorisch, maar ook inhoudelijk is de noodzaak van betere samenwerking evident. De verdragscomité's werken langs elkaar heen, ieder verdragscomité hanteert zijn eigen methoden en er bestaat een risico van overlap tussen de verdragscomité's enerzijds en een gebrek aan samenhang anderzijds.

De verdragscomité's zelf werken al een aantal jaren aan praktische verbeteringen. Tot op heden zijn deze verbeteringen echter niet afdoende gebleken om de geconstateerde problemen daadwerkelijk op te lossen. Er is derhalve voldoende aanleiding voor een extra inspanning om het systeem effectiever en efficiënter te laten functioneren. De vraag dringt zich daarbij op welke vorm een dergelijke inspanning zou moeten hebben. Zoals gezegd heeft OHCHR inmiddels een ontwerp *paper* gepubliceerd waarin de optie van een zogenaamd '*unified standing treaty body*' wordt uitgewerkt. Daarbij is aangetekend dat het hierbij om een eerste opzet gaat, waarbij veel nog nader moet worden gepreciseerd, maar de contouren van een mogelijke optie zijn hiermee wel geschetst.

Alhoewel het belang van een hervorming van het systeem waarin de zeven bestaande verdragscomité's functioneren door VN-lidstaten wordt onderschreven, is het *paper* van OHCHR in eerste instantie terughoudend ontvangen en lijkt het voorsnog vooral vragen op te roepen. OHCHR is nadrukkelijk verzocht ook alternatieve benaderingen uit te werken. OHCHR heeft daarop toegezegd aanvullende studies te zullen produceren waarin ook alternatieve opties zullen worden betrokken. Het *paper* is ter toetsing van de juridische implicaties aan de Legal Advisor in New York voorgelegd.

Nederland zal in EU-verband op korte termijn een visie op de hervorming van het systeem van verdragscomité's moeten ontwikkelen. In dit licht zou ik uw Raad de volgende vragen willen voorleggen:

1. Tegen welke problemen lopen zowel de verdragscomité's als de rapporterende landen aan in relatie tot de voornaamste doelstellingen van de verdragscomité's, namelijk controle op de tenuitvoerlegging van internationale mensenrechtennormen?
2. In hoeverre komen de thans lopende initiatieven (betere coördinatie van werkzaamheden, regulier overleg tussen voorzitters e.d.) tegemoet aan de problemen waar de verdragscomité's mee kampen?
3. Welke opties zijn er voor verdergaande hervormingen, en wat zijn de voor- en nadelen van de geïdentificeerde opties? Welke optie geniet uw voorkeur en waarom? Hoe kan de optie van uw voorkeur het beste worden gerealiseerd? Is er wellicht een onderscheid te maken tussen oplossingen op korte en op lange termijn? (de meer vergaande opties vergen meer tijd, maar dat mag op zichzelf geen reden zijn om ze af te wijzen).
4. Ik vraag u specifiek aandacht te besteden aan de voor- en nadelen die gepaard gaan met oprichting van een Unified Standing Treaty Body, zoals voorgesteld door OHCHR. (zie para V van *paper* OHCHR).
5. Hoe ziet uw Raad de relatie tussen de verdragsorganen (in de huidige vorm en in de door uw Raad voorgestelde opzet) en de nieuwe

Mensenrechtenraad, in het bijzonder in het kader van de *universal periodic review*?

Op de vragen 1 en 2 kan, gezien de reeds beschikbare documentatie hierover¹, met een kort antwoord worden volstaan. U wordt verzocht uitgebreider in te gaan op de vragen 3 t/m 5. Gezien de verdere tijdsplanning waarbij lidstaten mogelijk tijdens een van 4 t/m 8 december te houden intergouvernementele bijeenkomst om een reactie zal worden gevraagd, zie ik uw advies, indien mogelijk vóór 1 november 2006, met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet.



Dr. B.R. Bot

¹ Ik wijs uw Raad in dit licht graag op het rapport dat uitkomst was van de Expert Workshop on Reform of United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies, gehouden in Nottingham in februari 2006.

Overzicht van ratificaties en klachtenprocedures*Verdragspartijen en aantallen te laat ingediende rapportages*

Verdragen	27 juni 2007		21 oktober 1996		juni 1988	
	Verdragspartijen	Te late rapportages	Verdragspartijen	Te late rapportages	Verdragspartijen	Te late rapportages
Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten	156	213	135	124	91	169
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	160	89	135	126	87	54
Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie	173	485	148	415	124	170
Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen	185	247	154	197	94	57
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	144	170	99	82	37	n.v.t.
Verdrag inzake de rechten van het kind	193	103	187	73	n.v.t.	n.v.t.
Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Familie	37	27	7	onbekend	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	1048	1334	865	1017	433	450

Individueel klachtrecht en aantal uitspraken per Comité

Facultatieve Protocolen	Verdrags- partijen		Totaal aantal uitspraken		Ontvankelijk		Niet ontvankelijk	
	1996	2007	1996	2007	1996	2007	1996	2007
Eerste Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	89	109	418 ¹	1042	207	572	211	470
Tweede Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	29	60	–	1	–	1	–	–
Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (declaratie artikel 14)	23	51	5	35	4	21	1	13
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ver- nederende behandeling of bestraffing (declaratie artikel 22)	37	61	13 ²	196	4	141	9	55
Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discrimi- natie tegen vrouwen	n.v.t	88	n.v.t	13	n.v.t	7	n.v.t.	6
Totaal	178	369	436	1287	215	742	221	544

1 Gegevens per april 1996.

2 Gegevens per mei 1995.

Lijst met afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CAT	Verdrag tegen Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CEDAW	Verdrag inzake de Uitbanning van Discriminatie jegens Vrouwen (Convention on the Elimination of Discrimination against Women)
CMR	Commissie Mensenrechten van de AIV
CMW	Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Familie (Migrant Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
CRC	Verdrag inzake de Rechten van het Kind (Convention on the Rights of the Child)
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (Economic and Social Council)
ESC-comité	VN-Comité inzake Economische Sociale en Culturele Rechten
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FAO	Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (Food and Agricultural Organisation)
HCRM	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens
CERD	Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ILO	Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organization)
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
MRR	Mensenrechtenraad
NGO's	Niet-Gouvernementele Organisaties
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
UNDP	Ontwikkelingssamenwerkingsprogramma van de Verenigde Naties (United Nations Development Programme)
UNESCO	Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur van de Verenigde Naties (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNICEF	Kinderfonds van de Verenigde Naties (United Nations International Children's Emergency Fund)
UPR	Universal Periodic Review
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije 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*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*

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

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

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*
- 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*

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