

DE RAPPORTAGEPROCEDURE OP BASIS VAN HET IVBPR

I. Boerefijn *

In april 1999 verscheen mijn proefschrift over de rapportageprocedure en de rol van het Mensenrechtencomité bij deze methode van toezicht. In dit artikel geef ik een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen.¹

1 Inleiding

De rapportageprocedure is een toezichtsmechanisme dat voor alle Staten die partij zijn bij het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: het Verdrag) verplicht is. Deze procedure heeft een geheel eigen karakter. Verdragsstaten moeten periodiek een rapport opstellen over de tenuitvoerlegging van de verdragsverplichtingen, de voortgang die zij boeken bij het garanderen van de rechten en de problemen die zij daarbij ondervinden. Dit rapport wordt door het Mensenrechtencomité, een comité van achttien onafhankelijke deskundigen, in een openbare bijeenkomst besproken. De leden van het Comité stellen vragen aan regeringsvertegenwoordigers, die daarop tijdens de zitting antwoord moeten geven. Het Mensenrechtencomité neemt vervolgens een zogenaamd landencommentaar (*concluding comment*) aan, waarin het een oordeel geeft over de positieve ontwikkelingen, factoren die de implementatie beïnvloeden en de punten van zorg. Ook formuleert het Comité aanbevelingen. In de praktijk van meer dan twintig jaar heeft de procedure fundamentele ontwikkelingen doorgemaakt. In dit artikel geef ik een beknopt overzicht van de bevindingen van het onderzoek. Allereerst zal ik ingaan op de rol van het Mensenrechtencomité en zijn relatie met verschillende organen in de Verenigde Naties. Vervolgens zal ik ingaan op de rapportageprocedure en de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. Tot slot volgt een aantal concluderende opmerkingen.

2 Het Mensenrechtencomité

2.1 Samenstelling van het Comité

Het Mensenrechtencomité bestaat uit achttien leden. Zij worden genomineerd en gekozen door de Verdragsstaten. Leden moeten 'hoog zedelijk aanzien' genieten en 'erkende bekwaamheid op het gebied van de rechten van de mens' bezitten; zij treden op in hun persoonlijke hoedanigheid (art. 28 IVBPR). Bij het kiezen van de leden dient aandacht te worden geschonken aan een billijke geografische verdeling van het lidmaatschap (art. 31 IVBPR). In de loop der jaren is de samenstelling aanzienlijk veranderd. Momenteel voldoet de samenstelling zeker niet aan laatstgenoemde eis van een billijke geografische verdeling. Het aantal leden uit de westerse

■ Dr. I. Boerefijn is medewerkster bij het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit Utrecht.

1 I. Boerefijn, *The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and procedures of the Human Rights Committee* (diss. Utrecht), Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia/Hart 1999. In het proefschrift zijn ontwikkelingen tot 1 januari 1999 verwerkt.

groep is te hoog (acht leden), uit de Afrikaanse groep daarentegen te laag (twee leden). Het aantal Oost-Europese leden bedroeg vier in 1976, nu slechts een. Het IVBPR bevat geen bepaling waarin wordt aangedrongen op evenwicht tussen het aantal mannen en vrouwen. In de praktijk zijn vrouwen steeds sterk ondervertegenwoordigd geweest in het Mensenrechtencomité. Pas in 1997-1998 had het Comité voor het eerst een vrouwelijke voorzitter (Christine Chanet uit Frankrijk), in de daarop aansluitende periode (1999-2000) de tweede (Cecilia Medina Quiroga uit Chili).

2.2 Onafhankelijkheid van de leden

De onafhankelijkheid van de leden van het Comité is van het grootste belang. Volgens het verdrag treden zij op in hun persoonlijke hoedanigheid, hetgeen betekent dat zij geen regeringsvertegenwoordigers zijn en geen instructies van hun regering zouden mogen krijgen. Niettemin zijn in de praktijk vaak leden gekozen die zeker niet als onafhankelijk kunnen worden bestempeld. Zo zijn verschillende ambassadeurs lid geweest van het Comité. Het verdrag zelf spreekt zich niet uit over onverenigbaarheid van functies. In 1997 heeft het Comité richtlijnen voor de uitoefening van functies door leden opgesteld.² Daarin is onder meer vastgelegd dat leden handelingen moeten vermijden als daaruit ongelijke behandeling van Staten zou kunnen blijken. Het is vaste praktijk bij het Comité dat leden niet deelnemen aan de bespreking van het rapport van het land waaruit zij afkomstig zijn. Over de relatie met regeringen zegt het Comité dat de onafhankelijkheid van de leden niet mag worden beïnvloed door hun banden met regeringen. Leden zouden geen functies moeten vervullen die niet verenigbaar lijken met hun verplichtingen als lid van een onafhankelijk deskundigencomité. Zij zouden niet moeten participeren in een politiek orgaan van de VN, of in een ander intergouvernementeel orgaan dat zich met de rechten van de mens bezighoudt. Bovendien zouden ze niet als deskundige moeten fungeren voor een regering waarvan het rapport op de agenda van het Comité staat. Het Comité heeft zich ook uitgesproken over de banden van leden met NGO's. Leden die lid zijn van nationale NGO's zouden niet actief betrokken moeten zijn bij het indienen van informatie bij het Comité. Voorts zouden Comitéleden geen lid moeten zijn van het bestuur van organisaties die regelmatig schaduwrapporten en dergelijke aan het Comité sturen. De richtlijnen zijn in de eerste plaats tot de leden zelf gericht, maar geven ook een duidelijk signaal aan regeringen: zij nomineren en kiezen immers de leden.

2.3 Aard van het Mensenrechtencomité

Geconcludeerd is dat het Mensenrechtencomité, evenals de andere verdragscomités, een orgaan *sui generis* is. Het verschilt wezenlijk van de politieke organen van de VN en van rechtsprekende organen als het Europese en het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens. De

2 A/53/40, *Report of the Human Rights Committee*, Vol. I, Annex III, 'Human Rights Committee guidelines for the exercise of their functions by members'.

onafhankelijke status van het Comité is cruciaal voor zijn positie. Het ontleent zijn gezag grotendeels aan zijn samenstelling als orgaan van onafhankelijke deskundigen. Het Comité is onafhankelijk, maar functioneert uiteraard niet in een vacuüm. Om zijn taken goed te kunnen vervullen heeft het de steun en samenwerking van individuele regeringen en VN-organen nodig. Bij het interpreteren en ontwikkelen van zijn mandaat moet het Comité daarom zowel vindingrijk als realistisch zijn. Enerzijds kan het alleen stappen voorwaarts zetten, als het de steun van een aantal regeringen heeft. Anderzijds is het altijd aan het Comité zelf initiatieven te nemen om een betere naleving van het verdrag te verzekeren. Het kan niet wachten op de steun van alle regeringen.

Het einde van de Koude Oorlog heeft grote invloed gehad op het functioneren van het Comité. De tegenstellingen tussen Oost en West hebben het lange tijd onmogelijk gemaakt om de rapportageprocedure te ontwikkelen tot een toezichtprocedure van grotere betekenis.

3 Het Comité en zijn relaties met andere VN-organen

Strikt gezien heeft het Mensenrechtencomité alleen taken die voortvloeien uit het Verdrag. In de praktijk is het werk van het Comité echter van groot belang geweest voor het mensenrechtenprogramma van de VN in zijn geheel. Dit is erkend in resoluties van de Commissie voor de Rechten van de Mens en de Algemene Vergadering, waarin andere organen die zich met vergelijkbare mensenrechtelijke vraagstukken bezighouden worden opgeroepen de uniforme standaarden, zoals neergelegd in de algemene aanbevelingen ('general comments') van het Mensenrechtencomité, te respecteren.³

Een aanzienlijk deel van het proefschrift is gewijd aan de relatie van het Comité tot relevante VN-organen en andere instellingen, te weten het Secretariaat van de VN, de Commissie voor de Rechten van de Mens en de Economische en Sociale Raad, de Algemene Vergadering, de vergadering van Verdragsstaten, de gespecialiseerde organisaties en de vergadering van voorzitters van de verdragscomités. Dit werd nodig geacht om te kunnen vaststellen wat het in de praktijk betekent een verdragscomité te zijn, dat uit onafhankelijke deskundigen bestaat. Tevens werd onderzocht op welke wijze deze organen en instellingen een rol spelen in de rapportageprocedure. In deze bijdrage wordt hierop slechts zeer kort ingegaan.

Het Comité moet jaarlijks rapporteren aan de Algemene Vergadering over zijn werkzaamheden. De Algemene Vergadering neemt resoluties aan waarin het zich in het algemeen in positieve bewoordingen uitspreekt over de werkzaamheden van het Comité. De resoluties zijn echter eenzijdig gericht op het terugdringen van de belasting die rapportage voor Staten meebrengt. Er is nauwelijks aandacht voor de inhoudelijke bevindingen van het Comité.

Bij het onderzoeken van de relatie tussen de Commissie voor de Rechten van de Mens en het Comité is aandacht besteed aan de betrekkingen met de speciale rapporteurs van de Commissie. De samenwerking is gedurende de afgelopen jaren geïntensiveerd, er vinden jaarlijks bijeenkomsten tussen de voorzitters van de verdragscomités en de speciale rapporteurs plaats, zodat zij elkaar op de hoogte kunnen houden van alle ontwikkelingen. Een aantal rapporteurs

3 Meest recent in resolutie 2000/67 van de Commissie voor de Rechten van de Mens, § 19.

gebruikt het werk van het Comité als bron van informatie en verwijst daar ook letterlijk naar. Deze samenwerking komt ten goede aan de coherentie in de interpretatie van mensenrechten-normen en maakt het moeilijker voor Staten uitspraken naast zich neer te leggen.

De vergadering van Verdragsstaten heeft nauwelijks een rol gespeeld bij het toezicht op de naleving van de verdragsverplichtingen. De in dit kader gehouden bijeenkomsten hebben zich niet tot een forum ontwikkeld waarop Staten elkaar op hun verplichtingen aanspreken. De vergadering van Verdragsstaten is in de praktijk weinig meer dan een bijeenkomst waarop de verkiezingen van de leden plaatsvinden. Staten spreken elkaar kennelijk eerder aan over mensenrechten in de politieke organen (met name de Commissie voor de Rechten van de Mens en de Algemene Vergadering) dan in de context van medepartij bij een verdrag.

De betrekkingen met de gespecialiseerde organisaties zijn tegenwoordig verbeterd ten opzichte van de beginperiode van het bestaan van het Comité. Op formele gronden waren de Oost-Europese leden van het Comité aanvankelijk tegen het in aanmerking nemen van door gespecialiseerde organisaties ingediende informatie, nu wordt informatie van bijvoorbeeld de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) gebruikt bij de behandeling van landenrapporten.

Jaarlijks vindt een bijeenkomst van de voorzitters van verdragscomités plaats. Daarin wordt informatie uitgewisseld over de werkzaamheden van de verschillende comités. Deze samenwerking is vooral gericht op het oplossen van gezamenlijke problemen, zoals de problematiek van te laat ingediende rapporten. Tot nu toe vindt er weinig inhoudelijke afstemming plaats, al zijn er voornemens om gezamenlijk algemene aanbevelingen op te stellen.⁴

4 De rapportageprocedure

4.1 Het rapport

Volgens artikel 40 van het Verdrag moeten Staten rapporteren over de maatregelen die zij hebben genomen ter uitvoering van de in het Verdrag erkende rechten, alsmede over de vooruitgang die zij daarbij hebben geboekt en de factoren en eventuele moeilijkheden die van invloed zijn op de uitvoering. De meeste rapporten zijn echter tamelijk legalistisch, slechts weinig Staten nemen informatie op over de praktijk. Bovendien blijken Staten bepaald niet geneigd aan te geven welke problemen zij ondervinden bij de tenuitvoerlegging van het verdrag. Het Comité heeft richtlijnen voor rapportage opgesteld, maar deze zijn weinig gedetailleerd ten aanzien van de inhoud van rapporten. Het Comité geeft in zijn algemene aanbevelingen (*general comments*) nader aan welke informatie het over de verschillende verdragsbepalingen wenst te ontvangen.

Het Verdrag bepaalt dat Staten binnen een jaar na ratificatie een rapport moeten indienen en daarna telkens wanneer het Comité erom vraagt. In 1981 besloot het Comité Staten periodiek, elke vijf jaar, om een rapport te vragen. In 1996 besprak het Comité de problematiek van te laat ingediende rapporten. Het besloot flexibeler te worden in het vaststellen van de termijn

4 Zie voor het meest recente rapport A/55/206 (19 juli 2000), Annex, *Report of the chairpersons of the human rights treaty bodies on their twelfth meeting*.

DE RAPPORTAGEPROCEDURE OP BASIS VAN HET IVBPR

waarop een volgend rapport zou moeten worden ingediend. Bij het bepalen van de termijn neemt het Comité de volgende factoren in acht: (i) vertraging bij het indienen van een rapport, (ii) vertraging in de behandeling die te wijten is aan de Verdragsstaat, (iii) kwaliteit van een rapport en de dialoog met de regeringsvertegenwoordigers, en (iv) de aard van de punten van zorg en de aanbevelingen die in de landencommentaren zijn neergelegd.⁵ Dit betekent in de praktijk dat het Comité Staten, mede op grond van een inhoudelijk criterium, verschillend gaat behandelen. Dit was tot voor kort volstrekt ondenkbaar.

4.2 De behandeling van een rapport

Volgens artikel 40, tweede lid, van het Verdrag worden rapporten 'ter bestudering' voorgelegd aan het Comité. Het feit dat artikel 40 betrekkelijk vaag is, heeft het voor het Comité mogelijk gemaakt de rapportageprocedure in de praktijk vorm te geven. Het Comité heeft in zijn praktijk aangesloten bij die van het Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD), en nodigt regeringen uit vertegenwoordigers te sturen om bij de behandeling van het rapport aanwezig zijn. Regeringen gaan hier vrijwel altijd op in, zij het dat het Comité zich vaak beklaagt over het niveau en de kennis van de vertegenwoordigers, alsmede hun aantal. Het Comité behandelt rapporten alleen als er vertegenwoordigers aanwezig zijn, hetgeen nogal eens tot uitstel van behandeling heeft geleid. Het Comité stelt zich op het standpunt dat het voortdurend moet blijven proberen middelen te zoeken om de discussie met Staten te hebben. Deze wijze van behandeling van een rapport wordt meestal aangeduid als de 'constructieve dialoog'. De dialoog heeft vaak informatie opgeleverd die niet in het rapport was opgenomen. Niet alle dialogen zijn echter als een echte dialoog te beschouwen. Zeker in het verleden hielden zowel de Staat als leden van het Comité soms lange monologen. Het Comité is nog steeds een groot voorstander van de dialoog. De rechtstreekse contacten worden als zeer waardevol beschouwd. In gevallen waarin de medewerking van Staten te wensen overlaat, zoekt het Comité dan ook eerder naar nieuwe middelen om de dialoog te hervatten, dan naar andere oplossingen, zoals het behandelen van de situatie in een Staat zonder rapport of zonder delegatie.

Aanvankelijk werden eerste rapporten anders behandeld dan periodieke rapporten. Voor eerste rapporten werden geen lijsten opgesteld met te bespreken punten, maar leden namen het woord en stelden hun vraag. De delegatie kreeg dan een dag de tijd om de beantwoording voor te bereiden. Sinds 1995 worden alle rapporten op dezelfde wijze behandeld. Voorafgaand aan de zitting komt een werkgroep van het Comité bijeen om punten voor bespreking te formuleren. Deze worden dan aan de desbetreffende Staat voorgelegd, zodat deze zich kan voorbereiden op de zitting. Tijdens de zitting kunnen nog aanvullende vragen worden gesteld. Tegenwoordig worden de zogenaamde *lists of issues* opgesteld tijdens de zitting voorafgaand

5 A/53/40, *Report of the Human Rights Committee*, Vol. I, Annex VIII, 'Document on procedures for the consideration of initial and periodic reports under article 40 of the Covenant', § 7.

aan die waarop het rapport wordt besproken, zodat de Staat meer tijd heeft zich voor te bereiden.⁶

De vraag welke bronnen van informatie het Comité mag gebruiken bij de behandeling is lange tijd controversieel geweest. Artikel 40 stelt alleen dat het Comité het rapport bestudeert, en niet 'de situatie' in een land. Het bevat geen bepaling vergelijkbaar met het Facultatief Protocol, waarin is bepaald dat het Comité een klacht onderzoekt 'in het licht van alle beschikbaar gestelde gegevens'. Oost-Europese leden van het Comité interpreteerden artikel 40 zeer beperkt. Het gebruik van NGO-informatie was, in hun ogen, ontoelaatbaar. Tijdens de behandeling van het eerste rapport van Nederland⁷ vroeg een van de regeringsvertegenwoordigers, H. Burgers, de aandacht van het Comité voor het NJCM-schaduwrapport. Hij zei dat hij het weliswaar niet met alle punten van het NJCM eens was, maar dat hij het positief vond dat een NGO bijdroeg aan de totstandkoming van een constructieve dialoog. Het lid van het Comité uit de Sovjet-Unie vond het niet nodig te weten of Burgers het wel of niet eens was met het NJCM-rapport, omdat het Comité alleen gebruik maakte van officiële VN-documenten. Andere leden waren echter van mening dat NGO-informatie zeer waardevol was. Het is lange tijd de gewoonte geweest dat het secretariaat van het Comité geen NGO-informatie verspreidde. NGO-rapporten moesten dan ook niet aan 'het Mensenrechtencomité' worden gericht, maar aan de individuele leden van het Comité. Uit de praktijk van het Comité blijkt dat leden altijd gebruik hebben gemaakt van NGO-informatie. Na de Koude Oorlog heeft over dit punt geen fundamentele discussie plaatsgevonden, maar stilzwijgend is het Comité meer openlijk NGO-informatie gaan gebruiken. Vanaf 1990 worden NGO's zelfs uitgenodigd informatie aan het Comité te sturen. Sinds kort worden de leden van het Comité die de bespreking van een rapport voorbereiden bovendien aangemoedigd actief op zoek te gaan naar NGO-informatie.⁸

5 Te laat en niet ingediende rapporten

Al zo lang het Comité zijn werkzaamheden op basis van artikel 40 verricht, dat wil zeggen sinds 1977, heeft het te kampen met het probleem dat Verdragsstaten hun rapporten te laat of in het geheel niet indienen. Het niet voldoen aan de verplichting een rapport in te dienen heeft grote gevolgen voor de geloofwaardigheid van de rapportageprocedure als toezichtsmechanisme. Het Mensenrechtencomité heeft in de loop der jaren een aantal maatregelen getroffen. Het begon met het sturen van beleefd geformuleerde herinneringen aan Staten die te laat waren met hun eerste rapport. De volgende stap was het in het jaarverslag vermelden van Staten die drie jaar te laat waren met het indienen van hun rapport. Vervolgens werd Staten aangeraaden technische bijstand te vragen wanneer zij problemen ondervonden bij het rapporteren. Inmiddels worden regelmatig trainingsbijeenkomsten georganiseerd door het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in samenwerking met het VN Instituut voor

6 Het Comité komt drie maal per jaar bijeen: in maart/april, juli/augustus en oktober/november. De nieuwe werkwijze betekent ook dat NGO's eerder hun informatie bij het Comité moeten inleveren.

7 CCPR/C/10/Add.3, voor de bespreking zie CCPR/C/SR.321-322, 325-326.

8 CCPR/C/133, *Report of the informal meeting on procedures, Annex, Report of the meeting of the members of the Human Rights Committee to discuss reform of the procedures of the Committee (Geneva, 27-28 July 1996)*.

training en onderzoek (UNITAR). Verder nodigt het Comité regeringsvertegenwoordigers uit om uit te leggen wat nu precies de problemen zijn die het te laat indienen van rapporten veroorzaken. In bijzondere gevallen treedt de voorzitter van het Comité in contact met de desbetreffende ministers van buitenlandse zaken. Benadrukt wordt steeds dat de rapportageverplichting een juridisch bindende verplichting is voor Verdragsstaten. Opvallend is dat het Comité er steeds van uitgaat dat het niet-nakomen van de rapportageverplichting veroorzaakt wordt door bijvoorbeeld gebrek aan expertise en onvoldoende prioriteit en maar zelden te wijten is aan de weigering van een Staat zich aan internationaal toezicht te onderwerpen. Ondanks alle maatregelen bleef het probleem voortbestaan. In 1994 besprak het Comité de praktijk van andere comités. Een aantal was ertoe overgegaan Staten te agenderen en een bespreking te houden zonder een (recent) rapport. Het Mensenrechtencomité besloot echter deze praktijk niet over te nemen vanwege het grote belang dat het hechtte aan de dialoog met Verdragsstaten. Zonder rapport vindt er dus geen bespreking plaats. Bij andere comités is het regelmatig voorgekomen dat Staten die geagendeerd werden zonder dat zij een rapport hadden ingediend, alsnog een rapport indienden, ofwel bij de bespreking aanwezig waren en een mondelinge toelichting gaven.

In 1996 is het Comité op een aantal punten aanzienlijk flexibeler geworden. Hierboven werd al genoemd dat het niet meer strikt vasthoudt aan een termijn van vijf jaar voor het indienen van vervolgrapporten. Na afloop van een bespreking wordt per Staat vastgesteld wanneer het volgende rapport moet worden ingediend. Het Comité heeft lange tijd niet toegestaan dat Staten rapporten combineerden wanneer zij achter waren met het indienen van meer dan één rapport. Nu staat het toe dat Staten twee rapporten tegelijk indienen. Tenslotte heeft het Comité besloten dat het onder bijzondere omstandigheden is toegestaan dat Staten zogenaamde toegespitste rapporten (*focused reports*) indienen. Dit zijn rapporten waarin slechts over een beperkt aantal artikelen wordt gerapporteerd. Mijns inziens kan een ruim gebruik van de mogelijkheid toegespitste rapporten te vragen tot de oplossing van een aantal knelpunten leiden, terwijl aan de wens van het Mensenrechtencomité de dialoog te hervatten wordt voldaan.

6 Rapportage en uitzonderingstoestanden

Volgens artikel 40, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag moeten Staten, na het eerste rapport, een rapport indienen telkens wanneer het Comité daarom vraagt. Zoals hierboven (§ 4.1) beschreven, heeft het Comité besloten Staten in beginsel elke vijf jaar om een rapport te vragen. In de beslissing stelde het uitdrukkelijk dat dit onverlet liet de mogelijkheid daarnaast nog rapporten te vragen. Vóór 1990 heeft het Comité een aantal keren gediscussieerd over de vraag hoe het zou moeten omgaan met landen waarin een noodtoestand heerste. Het deed dit onder andere naar aanleiding van de situatie in Uruguay, Chili en Libanon. In 1991 werd het Comité geconfronteerd met de situatie in Irak. Na een uitgebreide discussie besloot het Comité Irak niet om een speciaal rapport te vragen, maar om het land te verzoeken het rapport dat al te laat was onverwijld in te dienen. Zo nodig kon Irak een rapport indienen met informatie over

alleen de artikelen 6, 7, 9 en 27 van het Verdrag.⁹ Naar aanleiding hiervan besloot het Comité in het vervolg speciale verzoeken te richten tot Staten die aanzienlijk te laat waren met hun rapport en waar een universeel erkende noodtoestand heerste. Het betrof hier dus geen verzoeken om speciale rapporten, maar een dringend verzoek om een regulier rapport in te dienen. Het Comité ondernam vergelijkbare actie ten aanzien van voormalig Joegoslavië, Peru, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Joegoslavië (Servië en Montenegro), Burundi, Haïti, Angola, Rwanda, Nigeria en Hong Kong. De respons op deze verzoeken is redelijk goed te noemen. Opvallend is dat een aantal Staten wel meewerkte aan de rapportageprocedure en niet aan procedures geïnitieerd door de Commissie voor de Rechten van de Mens.

In juli 1996 stelde het Comité een aantal criteria vast, op basis waarvan het verzoeken om speciale rapporten zou kunnen formuleren. Volgens het Comité moet het gaan om een noodtoestand. Het is daarbij niet noodzakelijk dat deze officieel is afgekondigd. Voorts moet de desbetreffende Staat een regering hebben die in staat is een rapport te produceren, anders heeft het geen enkele zin. Tenslotte moet een verzoek gebaseerd zijn op een redelijke waarschijnlijkheid dat een rapport een positieve bijdrage kan leveren aan de situatie in de Staat. Volgens het Comité moet van een speciaal rapport een preventieve werking kunnen uitgaan.¹⁰

Het Comité heeft vrijwel steeds gereageerd op grootschalige schendingen van de rechten van de mens. Een uitzondering hierop vormde de situatie in Hong Kong. In het proefschrift wordt ervoor gepleit dat het Comité eerder actie zou moeten ondernemen, als het van de speciale rapporten daadwerkelijk een preventieve werking wil doen uitgaan. Verdragscomités hebben vanzelfsprekend geen doorslaggevende invloed op grootschalige schendingen van de rechten van de mens. Niettemin kunnen dialoog, consultaties en overreding effectieve instrumenten zijn in een vroeg stadium of in een periode na schendingen van de rechten van de mens.

Tot nu toe laat de *follow-up* van speciale rapporten te wensen over. Aanbevolen wordt dan ook dat het Comité daaraan meer aandacht besteedt, bijvoorbeeld door aan een verzoek om een rapport een verzoek om een *follow-up*-missie te koppelen.

7 De algemene aanbevelingen

Artikel 40, vierde lid, bepaalt dat het Mensenrechtencomité na bestudering van een rapport 'het door hem passend geoordeelde algemene commentaar' stuurt aan de Staten die partij zijn. De uitleg van deze bepaling bleek in de praktijk van het Comité zeer controversieel. De kern van de onenigheid was of het Comité een commentaar over één Staat mocht formuleren naar aanleiding van de bestudering van diens rapport. De Oost-Europese leden van het Comité waren van mening dat dergelijke oordelen niet binnen het mandaat van het Comité vielen: naar hun mening was het niet de taak van het Comité een oordeel te geven over het wel of niet vervullen van verplichtingen van Staten. West-Europese leden daarentegen waren van

⁹ Deze bepalingen betreffen resp. het recht op leven, het verbod van foltering, het recht op vrijheid en veiligheid van persoon en de rechten van leden van minderheden.

¹⁰ CCPR/C/133 (zie noot 8).

DE RAPPORTAGEPROCEDURE OP BASIS VAN HET IVBPR

mening dat het Comité daartoe wel degelijk bevoegd en in de ogen van sommigen ook verplicht was. Het grootste deel van de overige leden van het Comité was het in grote lijnen eens met de West-Europese leden. Desondanks kon geen consensus worden bereikt over de verdergaande interpretatie van artikel 40, vierde lid. In het besluit dat werd genomen werd vastgelegd dat algemene aanbevelingen alleen tot alle Verdragsstaten gezamenlijk konden worden gericht.¹¹ Deze positie bleef ongewijzigd tot 1992, toen het Comité besloot landencommentaren te gaan aannemen. De algemene aanbevelingen zijn daarnaast blijven bestaan.

Algemene aanbevelingen worden in beginsel gebaseerd op de werkzaamheden van het Comité in het kader van de rapportageprocedure, maar het komt in de praktijk ook voor dat het Comité zich baseert op ervaringen opgedaan in het kader van de individuele klachtprocedure.¹² In het algemeen kan worden gezegd dat de algemene aanbevelingen aanwijzingen voor Staten bevatten hoe zij over bepaalde onderwerpen dienen te rapporteren, alsmede interpretaties van verdragsbepalingen. Volgens het Comité vormen de algemene aanbevelingen een *jurisprudential commitment*, en kan het Comité daar in de toekomst moeilijk van afwijken.¹³ Tussen 1981 en eind 1998 heeft het Comité 26 algemene aanbevelingen aangenomen.¹⁴ De meeste algemene aanbevelingen betreffen één of meerdere verdragsbepalingen, andere algemene thema's zoals voorbehouden bij het Verdrag en de continuïteit van verplichtingen.

In de praktijk spelen de algemene aanbevelingen een belangrijke rol in het werk van het Comité. Zij vervullen een verbindende functie tussen de verschillende werkzaamheden van het Comité. De algemene aanbevelingen ontleen hun gezag aan het feit dat ze bij consensus worden aangenomen en dat ze tot alle Verdragsstaten worden gericht. Het is echter gebleken dat de algemene aanbevelingen in de praktijk nog beter benut zouden kunnen worden. Er wordt weinig naar verwezen in de individuele klachtprocedure, hetgeen zowel voor klager, Staat, als het Comité zelf geldt. Ook in de landencommentaren zou er meer aandacht kunnen zijn voor de algemene aanbevelingen. Dat kan te maken hebben met het feit dat niet alle algemene aanbevelingen voldoende specifiek zijn. De meest recente algemene aanbevelingen zijn mijns inziens echter voldoende gedetailleerd om ook in de individuele klachtprocedure van nut te kunnen zijn. Een andere oorzaak kan gelegen zijn in het feit dat onvoldoende publiciteit wordt gegeven aan de algemene aanbevelingen. Daar kunnen de Staat, het Comité en NGO's een belangrijke rol in vervullen.

8 De landencommentaren

Sinds 1992 neemt het Comité bij consensus landencommentaren aan. Dat het deze stap heeft gezet kan als de belangrijkste ontwikkeling in de rapportageprocedure worden beschouwd. Het feit dat een comité van achttien onafhankelijke deskundigen gezamenlijk een conclusie

11 A/36/40, *Report of the Human Rights Committee*, Annex IV, 'Statement on the duties of the Human Rights Committee under article 40 of the Covenant'.

12 Een voorbeeld is algemene aanbeveling no. 18 (37) over non-discriminatie, waarin formuleringen uit de zaken *Broeks en Zwaan-de Vries tegen Nederland* zijn overgenomen.

13 CCPR/C/133 (zie noot 8), § 57.

14 Op dit moment (eind 2000) zijn dat er 28.

bereikt over de positieve en negatieve ontwikkelingen op het terrein van de burgerrechten en politieke rechten in een bepaalde Staat is van groot belang, evenals de formulering van suggesties en aanbevelingen. De aanbevelingen zijn nuttig voor de *follow-up* door de Staat, het Comité en NGO's. De landencommentaren volgen steeds dezelfde indeling. Allereerst is er een inleiding, waarin opmerkingen zijn opgenomen over de kwaliteit en de inhoud van het rapport en de aard en betekenis van de dialoog met de regeringsvertegenwoordigers. Daarna volgen de factoren en problemen die de tenuitvoerlegging van het Verdrag belemmeren. Dergelijke factoren zijn meestal omstandigheden die een negatieve invloed hebben op de mensenrechtensituatie in het algemeen. Vervolgens besteedt het Comité aandacht aan positieve ontwikkelingen en tenslotte aan de belangrijkste punten van zorg, die vergezeld gaan van conclusies en aanbevelingen. Eind 1998 had het Comité 103 landencommentaren aangenomen. Het proefschrift bevat een analyse van deze commentaren, met als doel de praktijk van het Comité te verduidelijken. Gezien de beperkte omvang van deze bijdrage wordt hieraan slechts kort aandacht besteed.

8.1 Inleidende opmerkingen

Het Comité heeft vaak geconcludeerd dat de kwaliteit van een rapport te wensen overliet, omdat Staten de richtlijnen voor rapportage niet volgden. Meestal betrof de kritiek het feit dat het rapport te legalistisch was en geen of onvoldoende informatie was opgenomen over de praktijk en over de problemen die een Staat ondervond bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Andere kritiekpunten betroffen het niet in acht nemen van eerdere dialogen met het Comité. In een aantal gevallen maakte de dialoog de tekortkomingen in het rapport enigszins goed, omdat regeringsvertegenwoordigers tijdens de zitting aanvullende informatie konden verstrekken. In andere gevallen concludeerde het Comité echter dat het al met al onvoldoende op de hoogte was geraakt over de mensenrechtensituatie in het desbetreffende land. Ondanks de kritiek die het Comité soms uitte over de samenstelling en het niveau van de delegatie, heeft het nooit een dialoog als 'onbevredigend' of 'zinloos' bestempeld.

8.2 Factoren die de tenuitvoerlegging van het Verdrag belemmeren

In het gedeelte over factoren die de tenuitvoerlegging belemmeren noemt het Comité vaak omstandigheden die de mensenrechtensituatie in zijn geheel betreffen. De factoren zijn in het proefschrift onderverdeeld in een aantal categorieën, te weten wetgeving, de erfenis van een autoritair regime, noodtoestanden, oorlogen en andere gewelddadige situaties, tradities en gewoonten, economische problemen, intolerantie en discriminatie, overige factoren en 'geen factoren van betekenis'. Uit de analyse volgde een aantal kritiekpunten. De factoren komen vrijwel nooit terug in de paragrafen over suggesties en aanbevelingen van het Comité. Ook besteedde het Comité onvoldoende aandacht aan de vraag in hoeverre de gesignaleerde factoren tekortkomingen in de tenuitvoerlegging rechtvaardigden. Een ander kritiekpunt is dat het Comité in de paragrafen waarin het zijn belangrijkste punten van zorg formuleerde, te weinig aandacht besteedde aan de factoren die de tenuitvoerlegging van het Verdrag in zijn geheel

belemmerden en de rol die een factor speelt ten aanzien van de punten van zorg. De identificatie en erkenning van factoren die de tenuitvoerlegging belemmeren is van groot belang, maar het Comité zou verder moeten gaan dan signaleren alleen. Het Comité kan een constructieve rol spelen in verschillende cruciale fasen. Als voorbeelden worden hier genoemd de situatie in Staten waar grote hervormingen op het terrein van wetgeving en overheidsinstellingen hebben plaatsgevonden, en Staten die te kampen hebben met de erfenis van een dictatoriaal verleden, waarin grootschalige mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden. Het Comité heeft veel aandacht besteed aan amnestiewetgeving, die mensenrechtenschendingen onbestraft laat. Het Comité heeft herhaaldelijk de positie ingenomen dat dergelijke wetgeving in strijd is met het Verdrag, in het bijzonder met artikel 2, derde lid, dat het recht op een rechtsmiddel in geval van mensenrechtenschendingen bevat. In dergelijke situaties kan het Comité een positieve bijdrage leveren en zou het moeten streven naar intensiever toezicht. Juist kwetsbare situaties waarin de rechtsstaat onder druk staat, verdienen de aandacht van het Comité.

8.3 Punten van zorg en suggesties en aanbevelingen

Ook ten aanzien van de punten van zorg is een onderverdeling gemaakt. De analyse betreft wetgeving (waaronder ook wetgeving die onverenigbaar is met het Verdrag) en praktijk, waarbij is ingegaan op beschrijvingen van situaties die een schending opleverden. Het is vanzelfsprekend dat nationale wetgeving in overeenstemming moet zijn met het Verdrag. De bescherming van de rechten van de mens moet immers in de eerste plaats op het nationale niveau plaatsvinden. De praktijk laat verschillende voorbeelden zien van wetgeving die het Comité in algemene bewoordingen afkeurde, omdat ze onverenigbaar was met het Verdrag. Het betrof hier zaken als het aantal en het soort misdrijven waarvoor de doodstraf kan worden opgelegd, wetgeving in noodtoestanden en wetgeving over rechtsmiddelen. Een regelmatig terugkerend onderwerp is dat van voorbehouden bij verdragsbepalingen. Het Comité heeft zeer verschillende situaties voor zich gehad. Zoals gezegd, zijn de meeste Staten niet scheutig met informatie over de praktijk van de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Daarom zijn juist op dit punt rapporten van NGO's een belangrijke bron van informatie gebleken. Het blijkt echter ook dat de behandeling van een groot scala aan burgerrechten en politieke rechten in een bestek van twee dagen zijn beperkingen kent. Vaak komt het Comité niet toe aan een bespreking van alle rechten maar brengt de ernst van een situatie met zich dat de behandeling beperkt blijft tot de behandeling van een aantal rechten, meestal de lichamelijke-integriteitsrechten. Ook onder dit punt heeft het Comité herhaaldelijk de aandacht gevestigd op straffeloosheid van mensenrechtenschendingen.

8.4 Positieve punten

Positieve punten zijn in het onderzoek onderverdeeld in de formele binding van Staten aan internationale instrumenten en de totstandkoming van nationale wetgeving, de versterking op nationaal niveau van de rechterlijke macht en andere nationale instellingen, alsmede andere aspecten die relevant zijn in een rechtstaat, zoals democratiseringsprocessen. Ook bij dit punt

heeft wetgeving een prominente rol gespeeld. Het Comité heeft vaak van de gelegenheid gebruik gemaakt nieuwe Verdragsstaten of nieuwe wetgeving op het terrein van de rechten van de mens te verwelkomen. Andere positieve punten kunnen meer als extra's worden gezien. Het Verdrag vereist bijvoorbeeld niet dat een Staat een nationale mensenrechteninstelling heeft, maar als er een dergelijke instelling is, wordt dat veelal onder de positieve punten vermeld.

8.5 Slotopmerkingen over de landencommentaren

De analyse van de landencommentaren laat zien hoe divers de situaties zijn waarmee het Mensenrechtencomité te maken heeft. De meeste Staten verschaffen onvoldoende informatie over de praktijk, zodat het Comité voor dergelijke informatie grotendeels afhankelijk is van informatie uit andere bronnen, zoals NGO's. De analyse laat zien welk potentieel de rapportageprocedure heeft. Het Comité bepaalt zelf welke onderwerpen het bespreekt met de regeringsvertegenwoordigers, het beperkt zich daarbij niet tot de informatie die in het rapport is opgenomen. Het is van belang dat de suggesties en aanbevelingen zo concreet mogelijk worden geformuleerd. Op dat punt werd geconstateerd dat de landencommentaren nog voor verbetering vatbaar zijn. Uit het onderzoek is voorts gebleken dat een rapportagecyclus van vijf jaar in veel gevallen te lang is. Juist in situaties waarin het Comité een rol van betekenis kan vervullen moet de periode tussen twee rapporten korter zijn. Tenslotte is gebleken dat het nodig is dat het Comité een procedure voor *follow-up* ontwikkelt. Aanbevolen is dat het daarvoor aansluiting zoekt bij de procedure die het voor de *follow-up* van uitspraken in de individuele klachtprocedure heeft ontwikkeld.

9 De conclusies

Uit het onderzoek is gebleken dat het Mensenrechtencomité, een comité van onafhankelijke deskundigen, veel heeft bereikt gedurende zijn bestaan. Het tracht voortdurend de balans te vinden tussen het versterken van de rapportageprocedure en het blijven verkrijgen van de medewerking van Staten. Belangrijke kenmerken van de rapportageprocedure zijn het alomvattende karakter en de continuïteit. De onafhankelijkheid van het Comité en zijn leden is van het grootste belang gebleken. Ondanks het feit dat er meningsverschillen zijn geweest tussen de leden van het Comité, is het nooit zo gepolitiseerd geweest als de politieke organen van de VN. Bovendien heeft het Comité aan zijn onafhankelijkheid zijn gezaghebbende status te danken. Al met al luidt de conclusie dat de rapportageprocedure een waardevol toezichtsmechanisme is, die in aanvulling op individuele klachtprocedures, een belangrijke en eigen rol speelt bij de bevordering van de tenuitvoerlegging van het Verdrag. De praktijk en de procedures van het Comité voegen daadwerkelijk iets toe.