

Tilburg University

NGO's als 'nieuwe toezichthouders' op de naleving van mensenrechten door multinationale ondernemingen - Een beschouwing vanuit internationaalrechtelijk, bestuursrechtelijk en ethisch perspectief

van Genugten, W.J.M.; van Gestel, R.A.J.; Prins, J.E.J.; Vedder, A.H.

Publication date:
2004

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Genugten, W. J. M., van Gestel, R. A. J., Prins, J. E. J., & Vedder, A. H. (2004). *NGO's als 'nieuwe toezichthouders' op de naleving van mensenrechten door multinationale ondernemingen - Een beschouwing vanuit internationaalrechtelijk, bestuursrechtelijk en ethisch perspectief*. Boom Juridische Uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Schoordijk  Instituut

Onderzoekschool voor Wetgevingsvraagstukken

W.J.M. van Genugten
R.A.J. van Gestel
J.E.J. Prins
A.H. Vedder

NGO's als 'nieuwe toezichhouders' op de naleving van mensenrechten door multinationale ondernemingen

Een beschouwing vanuit internationaalrechtelijk,
bestuursrechtelijk en ethisch perspectief

BJu

Boom Juridische uitgevers

NGO's als "nieuwe toezichhouders" op de naleving van mensenrechten
door multinationale ondernemingen

Schoordijk Instituut
Onderzoekschool voor Wetgevingsvraagstukken

**NGO's als "nieuwe toezichthouders" op de naleving
van mensenrechten door multinationale
ondernemingen**

**Een beschouwing vanuit internationaalrechtelijk, bestuursrechtelijk
en ethisch perspectief**

W.J.M. van Genugten
R.A.J. van Gestel
J.E.J. Prins
A.H. Vedder

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2004

© 2004 W.J.M. van Genugten, R.A.J. van Gestel, J.E.J. Prins & A.H. Vedder / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90 5454 456 2
NUR 820
www.bju.nl

Woord vooraf

Mede onder druk van kritische consumenten en de invloed die deze kunnen laten gelden op het koopgedrag van hun medeburgers, zijn tal van bedrijven het afgelopen decennium overgegaan tot het voeren van het label “maatschappelijk verantwoord ondernemen”: zij spreken in hun bedrijfsplannen en jaarverslagen over respect voor de rechten van de mens alsof het niets is. Deze nieuwe wind in ondernemersland is doorgaans positief ontvangen. Tegelijkertijd echter zijn veel kritische volgers van deze ontwikkeling van opvatting dat het met het maatschappelijk verantwoorde ondernemen wel eens snel minder zou kunnen worden, indien het niet langer leidt tot hogere winsten en, dus, tot tevredenheid onder de aandeelhouders. Een van de kernvragen in het actuele debat is dan ook hoe ondernemingen aan hun voornemens en beloften kunnen worden gehouden indien het economisch tij tegenzit. Wat is hun gebondenheid aan de rechten van de mens dan nog waard? Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn het afgelopen decennium in dit gat gesprongen en hebben zich er op tal van manieren sterk voor gemaakt dat bedrijven zich niet alleen op papier aan de rechten van de mens houden, maar deze ook in praktijk brengen als het erop aankomt.

In dit boekje staat de rol van NGO's als de zelf-benoemde nieuwe toezichthouders centraal. Daarbij gaat het om vragen omtrent de internationaalrechtelijke instrumenten die deze organisaties ter beschikking (zouden moeten) staan, hun rechtspositie, de dilemma's rondom de legitimiteit van hun optreden en de veranderende positie van deze organisaties in een wereld die onder invloed van informatie- en communicatietechnologie (ICT) steeds meer los komt te staan van geografische en andere beperkingen. Het zijn deze en andere vragen die, vanuit het perspectief van de mensenrechten, in deze publicatie systematisch worden doorgenomen. Om de academisch geïnteresseerde lezer maar ook het praktiserend NGO-(bestuurs)lid ter wille te zijn, is een vijftiental bijlagen toegevoegd waarin de actuele rol van NGO's in de internationale arena tot uitdrukking komt. Het gaat om documenten die laten zien dat delen van de huidige discussie al eerder zijn gevoerd en hun neerslag hebben gevonden in uiteenlopende stukken, terwijl zij tevens laten zien dat er nog een lange weg is te gaan voordat de NGO's ten volle worden erkend als de mede-toezichthouders in een internationale rechtsorde waarin bedrijven zo'n gewichtige rol spelen.

Deze publicatie werd voorbereid binnen het programma “Wetgeving en vormen van rechtshandhaving” van de Onderzoeksschool voor Wetgevingsvraagstukken

Woord vooraf

van de Universiteit van Tilburg.¹ Wij danken Egbert Wesselink, beleidsmedewerker Pax Christi Nederland en Tom Etty, beleidsmedewerker internationale zaken bij de FNV, voor hun commentaar op een eerdere versie van deze publicatie.

Tilburg, januari 2004

¹ De auteurs zijn allen voor een deel van hun tijd werkzaam binnen het genoemde programma. Willem van Genugten is hoogleraar Internationaal Recht aan de Universiteit van Tilburg (UvT) en bijzonder hoogleraar Rechten van de Mens aan de KUN; Rob van Gestel is universitair hoofddocent Wetgevingsvraagstukken en Milieurecht aan de UvT; Corien Prins is hoogleraar Recht en Informatisering aan de UvT; Anton Vedder is universitair hoofddocent Ethiek en Recht aan de UvT.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	De opkomst van NGO's als de nieuwe toezichthouders in het internationale recht	5
3	(Semi-)juridische acties van NGO's in de internationale arena	9
	3.1 <i>De rol van NGO's bij de totstandkoming van normen inzake "maatschappelijk verantwoord ondernemen"</i>	8
	3.2 <i>Van normen naar implementatie en supervisie</i>	11
4	Legitimiteit van NGO's vanuit het perspectief van de politieke theorie	21
	4.1 <i>Legitimiteitsproblemen van NGO's</i>	21
	4.2 <i>De legitimiteit van collectieve acties door NGO's</i>	23
5	Collectieve belangen en daarvoor in rechte opkomen	29
	5.1 <i>Algemene, collectieve of ideële belangen?</i>	30
	5.2 <i>Collectieve acties in het nationale recht: een juridisch monstrum?</i>	32
	5.3 <i>"Access to Justice" voor NGO's in het licht van artikel 6 EVRM</i>	33
	5.4 <i>De legitimiteit van de toezichthoudende rol van NGO's</i>	36
6	Het gebruik van ICT en meer specifiek Internet door NGO's	39
	6.1 <i>Schimmigheid over de daadwerkelijke invloed van internet op de macht van NGO's</i>	40
	6.2 <i>Wat en hoe gebruiken NGO's het Internet?</i>	41
	6.3 <i>Nieuwe uitdagingen: de potentiële betekenis van ICT</i>	43
	6.4 <i>Betrouwbaarheid van aangeboden informatie en virtuele NGO's</i>	46
	6.5 <i>Internet, NGO's en legitimiteit</i>	47
7	Slotopmerkingen	49

Bijlagen	53
Bijlage 1 The Global Sullivan Principles of Social Responsibility	53
Bijlage 2 The Global Sullivan Principles of Social Responsibility: Implementation	54
Bijlage 3 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work	55
Bijlage 4 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: about the Declaration	57
Bijlage 5 Responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights	59
Bijlage 6 The Global Impact	62
Bijlage 7 Background on the Alien Tort Claims Act (opgesteld door Human Rights Watch)	64
Bijlage 8 The ATCA Case on Unocal ('Joe Doe vs Unocal')	68
Bijlage 9 ILO's relations with the Non-Governmental Sector – The ILO and Civil Society	70
Bijlage 10 Procedure for the examination of complaints alleging infringements of trade union rights	74
Bijlage 11 Resolution (93)38 on relations between the Council of Europe and international Non-Governmental Organisations (aangenomen door het Comité van Ministers in oktober 1993)	80
Bijlage 12 Collective complaints under the European Social Charter	85
Bijlage 13 The World Bank Inspection Panel Procedures (uittreksel)	90
Bijlage 14 Registratie van de klacht van de NGO 'International Campaign for Tibet' inz. het Wereldbank project 'China: Western Poverty Reduction Project' (klacht ingediend in juni 1999)	93
Bijlage 15 Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations (resolutie aangenomen door de Economische en Sociale Raad van de VN in 1996)	96

1 Inleiding

Niet alleen als gevolg van globalisering en toenemend grensoverschrijdend rechtsverkeer tussen multinationale ondernemingen, maar zeker ook door “achteroverleunende overheden” is er een steeds grotere druk komen te rusten op niet-gouvernementele organisaties (NGO’s) om “toezicht” te houden op de naleving van het internationale recht door bedrijven.² Zo is de Nederlandse regering kennelijk van mening dat de beste manier om bedrijven te motiveren zich te conformeren aan mensenrechten is te opteren voor *zelfregulering*, zij het dat deze zich dient te voltrekken binnen door de overheid gestelde normatieve kaders.³ Dit standpunt sluit aan bij de opvattingen van de Europese Commissie. Ook deze lijkt van mening dat met behulp van instrumenten als vrijwillige sociale verslaggeving en het stimuleren van het gebruik van certificatiesystemen en keurmerken transparantie en sociale verantwoordelijkheid van bedrijven voldoende geprikkeld kunnen worden.⁴ Door te kiezen voor de lijn van zelfregulering, laten staten en een supranationale organisatie als de Europese Gemeenschappen zien dat zij weinig greep (wensen te) hebben op de naleving door “hun” bedrijven van de verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en verklaringen. Maar wat indien zelfregulering faalt? Wie ziet er dan toe op de naleving? Hier lijkt een belangrijke rol te zijn weggelegd voor NGO’s.

In zekere zin lijken NGO’s inderdaad de “nieuwe toezichthouders” in het internationale rechtsverkeer tussen bedrijven en burgers. Zo zien zij voor zichzelf steeds vaker een rol weggelegd als verspreider van informatie, ondermeer via het internet, over het nalevingsgedrag van multinationals, als

2 Wij verstaan in het navolgende onder NGO’s wat artikel 1 van het Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale NGO’s aanduidt als: “(...) associations, foundations and other private institutions which satisfy the following conditions: a) have a non-profit-making aim of international utility; b) have been established by an instrument governed by the internal law of a Party; c) carry on their activities with effect in at least two States; and d) have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party.” Zie voor de tekst van het verdrag: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/124.htm>>. Het verdrag was eind 2003 door (slechts) negen staten geratificeerd (met Nederland als een van de twee staten die het wel heeft getekend maar niet geratificeerd), maar dat doet uiteraard niet af aan de bruikbaarheid van de definitie van NGO’s die het hanteert. Zie over de term NGO’s verder onder meer: K. Martens, “Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 13 no. 3 2002, p. 271-285.

3 Zie de notitie Mensenrechtenbeleid 2001, Kamerstukken II 2000/2001, 27 742, nr. 2, en het SER-Advies,

De winst van waarden, publicatie nr. 11, Den Haag, december 2000. Zie voor literatuur en onderzoek naar het fenomeen zelfregulering bijv: Ph. Eijlander, R.A.J. van Gestel, P.C. Gilhuis, E.M.H. Hirsch Ballin, B.M.J. van Klink en J.M. Verschuuren, “Perspectieven op wetgeving: een beeld van onderzoek naar alternatieven voor en in wetgeving”, *RegelMaat 2000/2*, p. 68-87.

4 Groenboek, De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven, COM (2001) 366 def.

Inleiding

aanbrenger van overtredingen bij de rechter en meer in het algemeen als organisator van tegenkrachten om mensenrechtenschendingen te voorkomen dan wel ongedaan te maken. En hoewel NGO's naar nationaal Nederlands recht niet beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden, voldoen zij verder in alles aan de in ons land meest gangbare definitie van toezicht, zoals die onder andere wordt gehanteerd door de Rekenkamer, de Commissie Holtslag en het kabinet, te weten:

het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.⁵

Volgens het kabinet moet toezicht bovendien worden gezien als onderdeel van een breder systeem van "checks and balances" met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne (kwaliteits)controles. Een rol van NGO's als toezichthouder lijkt daarbij naadloos aan te sluiten, gelet op de in de "Kaderstellende visie op toezicht" neergelegde gedachte dat ook belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties of sectoren een belangrijke(re) rol bij het handhavingstoezicht dienen te krijgen.⁶

Maar met de komst van NGO's op het speelveld van toezicht treden diverse belangrijke vragen naar voren. Vragen over de instrumenten die NGO's ter beschikking staan, hun rechtspositie, de dilemma's rondom de legitimiteit van hun optreden en de veranderende positie van deze organisaties in een wereld die onder invloed van informatie- en communicatietechnologie (ICT) steeds meer los komt te staan van geografische en andere beperkingen. Het zijn deze en andere vragen die wij in dit boekje aan de orde willen stellen. Daarmee beogen we een bijdrage te leveren aan het debat over de rol die NGO's kunnen spelen bij de naleving van internationaalrechtelijke verplichtingen in relatie tot bedrijven. Wij spitsen de analyse daarbij toe op het thema mensenrechten.

Omdat de problematiek van de toezichtsrelatie tussen NGO's en het multinationale bedrijfsbedrijfsleven ook met een focus op de mensenrechtenproblematiek nog steeds veelomvattend is, en enige zelfbeperking dus noodzakelijk, concentreren we ons op vier deelvragen. Nadat we allereerst in hoofdstuk 2 een nadere introductie tot de thematiek hebben gegeven, inventariseren we in hoofdstuk 3 de deelvraag welke juridische en semi-juridische wegen NGO's zoal mogen bewandelen om multinationale ondernemingen – rechtstreeks dan wel via de staten waaronder deze bedrijven

5 Zie de kaderstellende visie op toezicht van het Kabinet, Kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1, p. 7. Volgens O.J.D.M.L. Jansen, *Het handhavingsonderzoek*, Nijmegen 1999, p. 9 verstaat de Hoge Raad, volgens zijn arrest van 28 oktober 1895, W. 6734, onder toezicht: "het vanwege het openbaar gezag bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen, met het oog op de naleving der verordeningen van de bevoegde macht uitgegaan."

6 *Idem*, p. 4.

ressorteren – te bewegen zich aan hun verplichtingen te houden. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 4 met welk recht NGO's eigenlijk spreken, ofwel: hoe het is gesteld met hun legitimiteit. In dit meer normatief getinte hoofdstuk proberen we aan de hand van een uitstap naar de politieke theorie de idee van legitimatie van NGO's nader in te kleuren. Op basis van de uitkomsten van deze analyse kijken we in hoofdstuk 5 naar de argumenten die pleiten voor en tegen rechtstreekse toegang van NGO's tot nationaal- en internationaalrechterlijke colleges. Hierbij trekken we een parallel met de discussie in ons land over de legitimiteit van zogenaamde 'algemeen belangacties' van maatschappelijke organisaties bij de burgerlijke rechter. Ook staan we stil bij de positie van NGO's in relatie tot art. 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Een laatste te bespreken aspect van het legitimiteitsvraagstuk betreft de ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Recentelijk worden kwesties rondom legitimiteit van NGO's ook aan de orde gesteld in het licht van nieuwe technologische ontwikkelingen. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de wijze waarop NGO's in de praktijk gebruik maken van moderne media, zoals het internet, en wat dit gebruik van elektronische media betekent voor de idee van hun legitimiteit zoals geformuleerd in hoofdstuk 4. Ook gaan we in op de kenmerken en implicaties van virtuele verschijningsvormen van NGO's. Tenslotte keren we in hoofdstuk 7 terug naar de vragen waarmee we in deze studie van start gingen en ronden we af met enkele concluderende opmerkingen.

2 De opkomst van NGO's als de nieuwe toezichhouders in het internationale recht

Na de val van de Berlijnse Muur heeft de wereld ruim baan gegeven aan het multinationale bedrijfsleven. Naast activiteiten in de strikt economische zin, gaat het daarbij om “maatschappelijk verantwoord ondernemen”. In haar reactie op het SER-advies over dit thema heeft het kabinet erop gewezen dat deze manier van ondernemen van bedrijven meer verlangt dan dat zij het tot hun “core business” rekenen om zich te houden aan bestaande wettelijke voorschriften op terreinen als arbeidsomstandigheden, milieu en (product)veiligheid.⁷ Louter datgene doen waartoe *nationale* wetgeving verplicht, zal lang niet altijd voldoende zal zijn om te voorkomen dat een inbreuk wordt gemaakt op datgene waartoe *internationale* mensenrechtendocumenten bedrijven verplichten.

Anders dan in de jaren zeventig van de vorige eeuw,⁸ staat de “maatschappelijke rol” van het bedrijfsleven als zodanig thans nauwelijks ter discussie. Er is weliswaar een serieus te nemen anti- en anders-globaliseringsbeweging, vooral actief bij topontmoetingen van de Wereldbank, het IMF en de G-7 en bij de Ministeriële Conferenties van de WTO en de EU, maar het echte debat lijkt te gaan over de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat de globalisering van de economie, en de niet weg te denken rol die het multinationale bedrijfsleven daarbij vervult, leidt tot een verhoging van de mondiale welvaart en tot een evenwichtige(r) verdeling daarvan over landen en over groepen en individuen binnen deze landen.⁹

7 Kamerstukken II, 2000/2001, 26485, nr. 14, p. 5.

8 Zie bijvoorbeeld: C.D Stone, *Where the law ends: the social control of corporate behavior*, New York 1975.

9 We verwijzen kortheidshalve naar de rapporten van de World Commission on the Social Dimension of Globalisation van de ILO (zie: <<http://www.ilo.org/public/english/wesdg/commission/background.htm>>, en de jaarlijkse Human Development Reports van het VN-ontwikkelingsprogramma UNDP (gepubliceerd bij Oxford University Press), waarin telkens ruim aandacht wordt geschonken aan deze vraag, en naar de discussie in WTO-kader over de positie van de zgn. MOLs, de Minst Ontwikkelde Landen. Zie ook: W.J.M. van Genugten, *WTO, ILO en EG: handelen in vrijheid*, Deventer 1997.

Duidelijk is intussen dat ondernemingen zich niet aan internationaalrechtelijke verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens kunnen onttrekken. Terwijl het bedrijfsleven zich aanvankelijk op het standpunt stelde dat het vrij zou zijn zichzelf al dan niet te houden aan primair tot staten gerichte rechtsnormen, is intussen uitgekristalliseerd dat een dergelijke vrijheid vaak niet bestaat,¹⁰ zeker wanneer de normen behoren tot het dwingende internationale recht.¹¹ In de woorden van H. Schermers:

Er is een ontwikkeling in het volkenrecht die mensenrechten maakt tot dwingend recht (*ius cogens*). Dit betekent dat de rechten zich ontwikkelen tot algemene rechtsbeginselen die overal en door iedereen dienen te worden gerespecteerd. Ook ondernemingen zijn daaraan gebonden.¹²

Deze ontwikkeling lijkt onder andere zichtbaar te worden in de – op zichzelf niet juridisch bindende – “Guidelines for Multinational Enterprises” van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die onder andere bepalen dat ondernemingen “should (...) respect the human rights of those affected by their activities consistent with the host government’s international obligations and commitments”.¹³ Verder is er het – hierna nog te noemen – “Global Compact”-initiatief van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, waarin negen universele beginselen zijn neergelegd voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, afgeleid van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, de Verklaring van Rio de Janeiro inzake duurzame ontwikkeling en de Verklaring van de International Labour Organisation betreffende fundamentele arbeidsrechten. De beginselen 1 en 2 van deze verklaring luiden: “Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights within their sphere of influence; and: make sure that they are not complicit in human rights abuses.”¹⁴

10 Zie o.a. P. Muchlinski, “Human rights and multinationals”, *International Affairs* 2001, p. 31-47.

11 Zie bijvoorbeeld: Michael Addo (ed.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, The Hague/London/Boston 1999; Menno Kamminga en Sam Zia-Zarifi (eds), *Liability of Multinational Corporations Under International Law*, The Hague/London/Boston 2000; Fried van Hoof, “International Human Rights Obligations for Companies and Domestic Courts: An Unlikely Combination”, in: Monique Castermans-Holleman, Fried van Hoof & Jacqueline Smith (eds), *The Role of the Nation-State in the 21st Century. Human Rights, International Organisations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr*, The Hague/Boston/London 1998, p. 47-59; Nicola Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, Antwerpen/Oxford/New York 2002; W.J.M. van Genugten, “The Status of Transnational Corporations in International Public Law”, in: Asbjørn Eide, Helge Ole Bergesen and Pia Rudolfson Goyer (eds), *Human Rights and the Oil Industry*, Antwerpen/Groningen/Oxford 2000, p. 71-89.

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

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

14 Zie: <<http://www.unglobalcompact.org>>.

Deze documenten, die moeiteloos kunnen worden aangevuld met andere voorbeelden, zijn weliswaar (nog) geen door het Internationale Gerechtshof erkende bron van internationaal recht, maar niettemin kan erop worden gewezen dat zich in het internationale recht een paradigmawisseling lijkt te voltrekken waarbij op termijn ook aan niet-statelijke actoren als multinationals – naast internationale organisaties,¹⁵ individuen¹⁶ en inheemse volken¹⁷ – internationale rechtssubjectiviteit zal worden toegekend.¹⁸ Zelfs tegenstanders van deze paradigmawisseling onderkennen dat er thans reeds sprake is van het oprekken van verantwoordelijkheden van multinationals voor zaken als het afzien van het gebruik van kinderarbeid, het tegengaan van martelingen door particuliere beveiligingsdiensten die ze hebben ingehuurd of het voorkomen van milieuvervuiling in landen waar de nationale wetgeving op dit punt lacunes vertoont.¹⁹ Ook de jurisprudentie van bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) betreffende horizontale werking van grondrechten, zoals de verplichting van werkgevers om de vakbondsvrijheid en de godsdienstvrijheid van werknemers te respecteren, en bijvoorbeeld de doctrine van de positieve verplichtingen voor staten om te zorgen voor

- 15 Deze hebben soms rechtspersoonlijkheid op basis van het verdrag waarbij ze zijn ingesteld en soms op basis van, kort gezegd, de redenering dat zij in rechte moeten kunnen optreden om hun taken te kunnen uitvoeren. Zie de Reparation for Injuries-uitspraak van het Internationaal Gerechtshof (ICJ Rep., 1949). Zie over de mensenrechtenverplichtingen van (een organisatie als) de Verenigde Naties recentelijk: Frédéric Mégret en Florian Hoffmann, "The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities", *Human Rights Quarterly* 25, 2003, p. 314-342.
- 16 Te denken valt aan de klachtprocedures bij vele mensenrechtenverdragen waarvan individuen gebruik kunnen maken. Zo bijvoorbeeld het Eerste Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (1966) en artikel 34 van het EVRM (1950).
- 17 Zie met name Conventie 169 van de Internationale Arbeidsorganisatie inzake de Bescherming van Inheemse en Tribale Volken in Onafhankelijke Landen (1989), de actuele discussie over de Ontwerp-Verklaring inzake de Rechten van Inheemse Volken (VN doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1 e.v.) en rechterlijke uitspraken zoals die in de Australische *Mabo v. Queensland-zaak* (1992). Zie verder: Anna Meijknecht, *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*, Antwerpen/Groningen/Oxford 2001.
- 18 Zie bijvoorbeeld: B. Maragia, "Almost there: Another way of conceptualizing and explaining NGO's quest for legitimacy in global politics", *Non-State Actors and International Law*, 2002, p. 301-332, en E.M.H. Hirsch Ballin, *Wereldburgers: personen in het internationale recht*, Zwolle 1995. Zie verder: W.J.M. van Genugten, "Multinationale ondernemingen en de rechten van de mens: van voorzichtige toenadering tot paradigmawisseling", *Nederlands Juristen Blad*, jaargang 75, nr. 25, juni 2000, p. 1231-1236.
- 19 Zie o.a: P. Muchlinski, "Human rights and multinationals", *International Affairs* 2001, p. 31-47, die betoogt dat bedrijven: (...) "can be regulated to act in a socially responsible manner without an alteration of their status as private law entities. The whole point of the argument here is that private entities can themselves violate human rights, and can be made accountable for this through the normal operation of the law. There is no need to alter their status to do so, and it is not part of the position being taken by advocates of this extension of human rights responsibilities. Furthermore, in treating corporations as if they were quasi-public institutions there is a risk that the continuing responsibility of states, as the prime movers behind violations of human rights, will be down played".

doorwerking van mensenrechten in horizontale verhoudingen tussen bedrijven en burgers wordt wel in deze context geplaatst.²⁰

Omdat in veel wetenschappelijke bijdragen over mensenrechten en bedrijven wordt gesteld dat klassiek-juridische arrangementen niet meer geheel voldoen waar het gaat om de bescherming van werknemers, consumenten en anderen tegen mensenrechtenschendingen door multinationale ondernemingen, gaan wij in dit boekje op zoek naar een reflectie op de rol van NGO's bij de naleving van internationaalrechtelijke verplichtingen door bedrijven. We starten daarbij met een analyse van de (semi-)juridische instrumenten die NGO's reeds ter beschikking staan om invloed uit te oefenen op multinationals. Het betreft dan niet alleen informele instrumenten, maar in toenemende mate ook officiële middelen, zoals klachtenprocedures waarmee NGO's, rechtstreeks of indirect, een belangrijke rol kunnen vervullen als "aanbrenger" van overtredingen.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: *López Ostra v. Spain*, uitspraak van 9 december 1994, Serie A, Vol. 303 C, en *Guerra and Others v. Italy*, uitspraak van 19 februari 1998; zie: Reports of Judgments and Decisions 1998-I, No. 64.

3 (Semi-)juridische acties van NGO's in de internationale arena

In het internationale rechtsverkeer hebben NGO's, meer wellicht dan in de Nederlandse situatie, geleidelijk aan hun rol zien veranderen van "motor" achter onder meer de totstandkoming van allerlei gedragscodes betreffende maatschappelijk verantwoord ondernemen, tot die van "supervisor" waar het gaat om de controle op de naleving door (grote) bedrijven van internationale verplichtingen. Alvorens in paragraaf 3.2 de instrumenten voor toezicht op naleving van de gestelde normen en verplichtingen te bespreken, geven we voor een goed begrip van de materie allereerst een korte schets van de rol die NGO's tot nu toe gespeeld hebben en nog spelen bij de ontwikkeling van deze normen.

3.1 De rol van NGO's bij de totstandkoming van normen inzake "maatschappelijk verantwoord ondernemen"

In 1977 stelde de Amerikaanse dominee Sullivan, als een soort van "eenmans NGO", een aantal principes op waaraan Amerikaanse bedrijven, actief in Zuid-Afrika, zich dienden te houden. Deze zes beginselen, gevolgd door een zevende in 1984, hadden aanvankelijk betrekking op zaken als de niet-segregatie van blanke en zwarte werknemers, gelijke beloning voor gelijke arbeid en het opvoeren van het aantal "blacks and other nonwhites" in managementfuncties, maar zijn in 1999 nog eens opnieuw onder woorden gebracht, dat wil zeggen: losgekoppeld van de meer specifieke Zuid-Afrikaanse situatie.²¹ Verder was voorzien in een, overigens matig functionerende, controle op de naleving van deze "Sullivan-code" via een rapportagemethode.²²

We noemen de Sullivan-code omdat het een van de eerste voorbeelden is waarbij een soort van NGO normen stelt aan het adres van het multinationale bedrijfsleven. Op het moment dat het begrip "maatschappelijk verantwoord ondernemen", zo'n tien jaar geleden, een hoge vlucht nam, hebben echter talrijke mensenrechten-NGO's alert gereageerd. Een van hun eerste reacties was doorgaans dat het bedrijfsleven in interne bedrijfscodes vaak een diffuus begrip "mensenrechten" hanteerde. Het leidde tot een reeks rapporten van NGO-zijde waarin werd gesteld dat het bedrijfsleven niet op eigen gezag en *à la carte* inhoud kan geven aan dit begrip, maar zich dient te houden aan de wijze waarop dit is geijkt is internationale verdragen en door internationale toezichthoudende organen als de VN-Comités inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en Burger- en Politieke Rechten, het ILO-Comité voor Vakverenigingsvrijheid, het ILO-Comité van deskundigen dat jaarlijks rapporteert over de uitvoering van

21 Zie [bijlage 1](#) voor de actuele tekst.

22 Zie [bijlage 2](#) voor een korte uiteenzetting van deze procedure. Zie verder: S. Prakash Sethi and Oliver F. Williams, *Economic Imperatives and Ethical Values in Global Business: The South African Experience and International Codes Today*, The Hague/Boston/London 2000, passim.

ILO-conventies door de lidstaten,²³ en, in het geval van bedrijven met hun hoofdzetel in Europa, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.²⁴

Daarnaast zijn veel NGO's in de loop van de tijd actief betrokken geraakt bij de normstelling op het terrein van "mensenrechten en bedrijfsleven" binnen internationale, intergouvernementele fora. We noemen hier bij wijze van voorbeeld de actieve inbreng van de NGO-wereld bij de Sociale Top van Kopenhagen van maart 1995, welke direct heeft bijgedragen aan de ILO-"Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work" (1998).²⁵ In deze verklaring²⁶ wordt onder meer gesteld dat ook landen die *geen* partij zijn bij de zogenaamde "mensenrechtenconventies van de ILO" (op terreinen als vakbondsvrijheid, dwangarbeid, non-discriminatie en kinderarbeid) erop moeten toezien dat hun bedrijven zich onthouden van schendingen van dergelijke rechten en dat zij over de (niet-)naleving daarvan moeten rapporteren.²⁷ De fundamentele arbeidsrechten zijn daarmee, mede onder sterke invloed van mensenrechten-NGO's en vakbonden, erkend als behorend tot het dwingende internationale recht, waaraan ook het bedrijfsleven zich te houden heeft.²⁸

Een andere plek binnen de "VN-familie" waar NGO's thans bijdragen aan de aanscherping van de normstelling op het terrein van "mensenrechten en bedrijfsleven" is de Sub-Commissie voor de Rechten van de Mens. In een werkgroep van deze club van onafhankelijke experts is sinds 1999 in nauwe samenspraak met de NGO-wereld gediscussieerd over "Universal Human Rights Guidelines for Companies".²⁹ De "Guidelines" zijn in de zomer van 2003 ter

23 Zie voor een overzicht van deze rapporten vanaf 1987 <<http://www.ilo.org/ilolex/english/ceacrrpsq.htm>>.

24 Zie bijvoorbeeld: Multinationale Ondernemingen + Mensenrechten, een rapport van de Nederlandse afdelingen van Amnesty International en Pax Christi Internationaal, Amsterdam/Utrecht, 1999 (in 1998 eveneens verschenen in het Engels). Ook kan worden gewezen op het werk van minder bekende NGO's als de International Restructuring Education Network Europe (IRENE) en Brot für die Welt; zie bijvoorbeeld het IRENE-rapport Controlling Corporate Wrongs: the Liability of Multinational Corporations; lagel responsibilities, initiatives and strategies for civil society, Tilburg, 2000; en van Brot für die Welt: Principles for the Conduct of Company Operations within the Oil and Gas Industry, Stuttgart, 2000.

25 International Legal Materials, 37 (1998), p. 1233 e.v. Zie over de achtergronden en voorgeschiedenis van de Verklaring: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/background/index.htm>>.

26 Opgenomen in [bijlage 3](#).

27 Zie [bijlage 4](#) voor een 'publieksvriendelijke' samenvatting van de procedure, in aanvulling op de Declaratie zelf.

28 Zie ook het citaat van Schermers, aangehaald in hoofdstuk 2.

29 Zie [bijlage 5](#) voor de desbetreffende resolutie, waarin ook veelvuldig wordt verwezen naar de rol die niet-gouvernementele organisaties bij dit alles hebben gespeeld en nog kunnen spelen. De werkgroep heet officieel "Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations", staat onder leiding van de Amerikaanse hoogleraar Internationaal Recht David Weissbrodt, en kent een hoge "NGO-dichtheid". Zie bijvoorbeeld de derde Annex bij het Report of the Seminar to Discuss U.N. Human Rights Guidelines for Companies, E/CN.4/Sub.2/2001/WG.2/WP.1/Add.3 (2001).

besluitvorming aangeboden aan de VN-Mensenrechtencommissie en daarmee aan de statengemeenschap, met de kanttekening dat de Subcommissie zelf nog verder werkt aan mogelijke implementatiemechanismen.³⁰

Verder mag het al eerder genoemde *Compact for the New Century* van Kofi Annan niet onvermeld blijven. Los van hun bijdrage aan de totstandkoming van de daarin neergelegde beginselen inzake “Human Rights”, “Labour Standards” en “Environment” hebben NGO’s daarin ook de rol toegemeten gekregen “to help to root the Compact in the fabric of society”:

As equal partners and important stakeholders, civil society and other non-business organisations can participate through a number of Global Compact engagement mechanisms, including Policy Dialogues, Learning, Local Networks and Partnership Projects. In these areas, such organizations have a crucial role to play in helping to foster partnerships and produce substantive action.

NGO’s kunnen onder andere in actie komen door een of meer van de beginselen uit het Compact in hun dialoog met het bedrijfsleven aan de orde te stellen. Dit laatste raakt aan iets wat met een zekere welwillendheid kan worden aangeduid als het bijdragen aan de *implementatie* van het Compact (ook al moeten de precieze effecten van het mechanisme nog blijken): bedrijven zouden per jaar minstens één belangrijk probleem moeten aansnijden in een discussie met de NGO-wereld en andere “stakeholders” waaruit “recommendations leading to meaningful change” kunnen voortvloeien.³¹ Of deze verplichting op termijn zal uitgroeien tot “soft law” en wellicht meer zal afhangen van de mate waarin bedrijven zich in de praktijk aan deze opdracht gehouden achten en waarin “hun” staten laten blijken daarop daadwerkelijk toe te zien.

3.2 Van normen naar implementatie en supervisie

Veel NGO’s hebben in de discussie over maatschappelijk verantwoord ondernemen al snel de koppeling gemaakt tussen de broodnodige precisie van de te hanteren normen en het toezicht op de naleving daarvan. Een bekend voorbeeld is de oprichting, in 1991, van een “bedrijvengroep” door de Britse afdeling van Amnesty International in Londen, op initiatief van de vroegere Shell-employee Sir Geoffrey Chandler, een voorbeeld dat snel daarna werd gevolgd door vergelijkbare groepen binnen allerlei andere nationale afdelingen van de organisatie.³² Dergelijke groepen stellen zich ten doel om met

30 Zie recentelijk VN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2 en CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 en L.8.31 <<http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp>>.

31 Zie *bijlage 6* voor een overzicht van de negen principes waaruit het Global Compact bestaat en voor nadere informatie over de implementatieprocedure.

32 Zie als “uitvloeisel” van het werk van de bedrijvengroep van Amnesty International Nederland, de themanummers van het maandblad van de organisatie, *Wordt Vervolgd*, van januari 1997 en mei 1999.

ondernemingen in beleidsmatige zin te spreken over het mensenrechtengehalte van hun activiteiten, alsook om vermeende misstanden aan te kaarten en het publiek daarover te informeren. Dat laatste wordt vaak gedaan bij wijze van pressiemiddel: de publieke opinie wordt gemobiliseerd teneinde de onderneming te bewegen haar gedrag aan te passen. Een dergelijke benadering heeft in het verleden al vaak bewezen effectief te zijn, en bovendien sneller tot resultaten te leiden dan een juridische procedure (indien al beschikbaar). Dat neemt niet weg dat intussen aan NGO's ook allerlei (semi-)juridische procedures en wegen ter beschikking staan om mensenrechtenschendingen door bedrijven aan te kaarten, hetzij rechtstreeks, hetzij via het aansprakelijk stellen van de staten waaronder de bedrijven juridisch ressorteren.

Bij het rechtstreeks aansprakelijk stellen kan allereerst worden gedacht aan nationale juridische procedures waarbij aan NGO's een rol toevalt, hetzij omdat een kwestie binnen hun mandaat valt, hetzij omdat zij optreden in de vorm van een *actio popularis*.³³ Het bekendst in dat verband is de Amerikaanse *Alien Tort Claims Act* (de ATCA). Deze wet uit 1789 geeft Amerikaanse federale rechters rechtsmacht over "any civil action by an alien for a tort (...), committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States".³⁴ De laatste jaren wordt de wet in toenemende mate gebruikt om bedrijven aan te spreken op schendingen van het internationale recht begaan in landen buiten de Verenigde Staten.³⁵ In een van de pakweg vijftientig ATCA-zaken die zijn aangespannen tegen bedrijven, moet oliemaatschappij Unocal terechtstaan voor (het geven van steun aan) mensenrechtenschendingen in Myanmar (Birma). De discussie gaat met name over de vraag of het bedrijf medeplichtig is aan de mensenrechtenschendingen kan worden verweten, nu het willens en wetens zeer nauw heeft samengewerkt met het extreem bloedige militaire bewind van Myanmar, onder meer door gebruik te maken van de veiligheidsdiensten van het land.³⁶ In deze en andere ATCA-zaken zijn het overigens de slachtoffers die optreden als klager/procespartij, maar zij worden daarbij veelvuldig vertegenwoordigd en bijgestaan door NGO's.³⁷

33 Zie bijvoorbeeld: Nicola Jägers, a.w., het hoofdstuk over "Accountability at the National Level", en Markus Rau, "Haftung privater Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen?", IPRax, 2001, Heft 4, p. 372-376.

34 Zie onder meer: <<http://www.globalpolicy.org/intljustice/atca/atcaindx.htm>> <<http://cyber.law.harvard.edu/torts3y/readings/update-a-02.html>>, <<http://www.hrw.org/campaigns/atca/intro.htm>>. J. Wouters en L. de Smet, "Civielrechtelijke schadeclaims tegen multinationale ondernemingen wegens mensenrechtenschendingen elders in de wereld: lessen van de Alien Tort Claims Act", NJCM-Bulletin, 2003, p. 979-993.

35 Zie [bijlage 7](#) voor een handzaam overzicht van de ATCA, gemaakt door de mensenrechten-NGO Human Rights Watch, gevolgd door een even handzaam overzicht van lopende zaken, en "mythen en feiten" met betrekking tot de wet.

36 Zie: Nicola Jägers, a.w., p. 187-190 voor een overzicht van de zaak t/m 2001. Zie [bijlage 8](#) voor een overzicht van de zaak, inclusief latere ontwikkelingen, opgesteld door Human Rights Watch.

37 Zie bijvoorbeeld: <<http://www.earthrights.org/litigation/index.shtml>>.

Hiernaast hebben NGO's internationaal een groeiend aantal mogelijkheden tot participatie in implementatie- en supervisieprocedures. In de eerste plaats valt te denken aan het raamwerk van de ILO, door Virginia A. Leary ooit aangeduid als "a model for non-State participation".³⁸ In de ILO is van oudsher ruim baan gegeven aan niet-gouvernementele instanties op het terrein van arbeidsvraagstukken.³⁹ Daarbij moet overigens vooral worden gedacht aan (werkgevers- en) werknemersorganisaties, en niet primair aan mensenrechten-NGO's "in de engere zin", zij het dat ook de laatste in toenemende mate kunnen rekenen op belangstelling van de zijde van en mogelijkheden tot samenwerking met de ILO. Voor die laatste categorie heeft de ILO een speciale lijst opgesteld:

with a view to establishing working relations with international NGOs other than employers' and workers' organizations which also share the principles and objectives of the ILO Constitution and Declaration of Philadelphia. The participation of NGOs in this category depends on their demonstrated interest in the ILO's programme of meetings and activities.

Op dit moment staan er zo'n 150 NGO's op deze speciale lijst.⁴⁰

Bij gebrek aan rechtstreekse toegang voor reguliere mensenrechten-NGO's tot de supervisie-procedures van de ILO, nemen werknemersorganisaties vaak de rol op zich van verdedigers van de rechten van de mens, bijvoorbeeld in het Comité inzake de Vakverenigingsvrijheid.⁴¹ Dit Comité heeft sinds 1950 zo'n 2000 klachten behandeld over zaken als het verbieden van vakorganisaties en het arresteren van vakbondsleiders.⁴² Interessant is verder een observatie van Tom Etty, sinds vele jaren een van de Nederlandse gezichtsbepalers in de internationale vakbondswereld, met betrekking tot de relatie tussen de vakbeweging en "gewone" (mensenrechten-)NGO's:

de vakbeweging heeft, lang voor de NGO's, de maatschappelijke betekenis van multinationale ondernemingen gezien, zowel in positieve als negatieve zin. Sinds het begin van de jaren zeventig heeft zij dat, vaak zeer welsprekend en

38 Virginia A. Leary, "The ILO: A Model for Non-State Participation", in: Theo C. van Boven, Cees Flinterman, Fred Grünfeld en Rita Hut (eds), *The Legitimacy of the United Nations: Towards an Enhanced Legal Status of Non-State Actors*, Utrecht: SIM Special No. 19, 1997, p. 61 e.v.

39 Zie bijlage 9 voor de wijze waarop de ILO zelf haar relatie met de "civil society" ziet.

40 Zie eveneens bijlage 9. Zie tevens: <<http://www.ilo.org/public/english/comp/civil/ngo/relnngios.htm>>.

41 Bijlage 10 laat zien welke rol vakverenigingsorganisaties spelen in de klachtenprocedure die de ILO speciaal ter bescherming van de vakbondsvrijheid heeft ontworpen en hoe deze typische ILO-procedure verder werkt: geen veroordelingen in de strikt juridische zin, wel veel nadruk op dialoog en het opvoeren van de druk al naar gelang de mate van weigerachtigheid van staten om hun praktijken aan te passen, tot en met, aan het einde van de rit de mogelijkheid van "direct contacts".

42 Zie P.F. van der Heijden, *Handhaving van ILO-(minimum)normen, preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, Deventer 1999, p. 34. Zie verder: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/enforced/foa/index.htm>>.

overtuigend aan de orde gesteld. Daarbij ging het vaak om schendingen van fundamentele mensenrechten.⁴³

Hoewel Etty dat zo niet bedoelt – de strekking van zijn betoog is veeleer dat hij zich afzet tegen “nieuwlichters” die vele jaren na de vakbeweging ook het fenomeen bedrijfsleven en de fundamentele arbeidsrechten hebben ontdekt – kan de vakbeweging in dat opzicht worden gezien en behandeld als een mensenrechten-NGO, ondanks haar speciale status in een organisatie als de ILO.⁴⁴

Soms ook hebben mensenrechtenorganisaties “in engere zin” rechtstreeks toegang tot internationale klachtenprocedures. Dat is bijvoorbeeld het geval met de collectieve klachtenprocedure die in 1995 is toegevoegd aan het Europese Sociale Handvest, een verdrag van de Raad van Europa.⁴⁵ Artikel 1 van het Protocol bepaalt onder meer dat “other international non-governmental organisations [dan werkgevers- en werknemersorganisaties – de auteurs] which have consultative status with the Council of Europe and have been put on a list established for this purpose by the Governmental Committee”⁴⁶ klachten mogen indienen over de naleving van het Handvest. De lijst omvat inmiddels zo’n 60 NGO’s.⁴⁷ Hun activiteiten hebben tussen 1999 en 2003 geleid tot ruim twintig geregistreerde klachten, waaronder een klacht van de *International Commission of Jurists* tegen Portugal (over kinderarbeid) en van het *Syndicat National des Professions du Tourisme* tegen Frankrijk (onder meer over discriminatie inzake

43 Tom Etty, “Old and New Elements in the Role of the Trade Unions”, in: Willem van Genugten en Ruud Lubbers, *Division of Roles in the International Economic and Legal Order*, Nijmegen 2002, p. 15 (geciteerd naar de eerder verschenen Nederlandse tekst, Tilburg (2000)).

44 Dat werknemersorganisaties ook daadwerkelijk betrokken zijn bij het debat over de naleving van mensenrechten door bedrijven blijkt o.a. uit de website van de FNV. De FNV is aangesloten bij <<http://www.OneWorld.nl>>. Dit is een wereldwijd netwerk van organisaties die werkzaam zijn op het terrein van mensenrechten, duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking.

45 Zie bijlage 11 voor het beleid van de Raad van Europa met betrekking tot samenwerking met NGO’s meer in het algemeen.

46 De tekst van artikel luidt integraal: “The Contracting Parties to this Protocol recognise the right of the following organisations to submit complaints alleging unsatisfactory application of the Charter: international organisations of employers and trade unions referred to in paragraph 2 of Article 27 of the Charter; other international non-governmental organisations which have consultative status with the Council of Europe and have been put on a list established for this purpose by the Governmental Committee; representative national organisations of employers and trade unions within the jurisdiction of the Contracting Party against which they have lodged a complaint.”

In aanvulling hierop kan elke staat die partij is bij het Protocol, in een verklaring gericht tot de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, aan “any other representative national non-governmental organisation within its jurisdiction which has particular competence in the matters governed by the Charter” het recht geven tegen hem te klagen (artikel 2, lid 1 van het Protocol). Dit laatste is tot op heden alleen door Finland gebeurd.

47 Zie <http://www.coe.int/T/E/Human%5FRights/Es/5%5FCollective%5FComplaints/Organisation%5Fentitled/List_of_NGOs.asp#TopOfPage>

toegang tot de arbeidsmarkt voor vertalers).⁴⁸ Hierbij past de kanttekening dat in dergelijke zaken de verantwoordelijke staten worden aangesproken omdat dat juridisch gezien (nog) niet anders kan, maar dat de feitelijke overtredingen lang niet altijd door de staat zelf worden begaan. Beide elementen komen mooi samen in de zaak *Tehy ry and STTK ry v. Finland*, waarin de Finse overheid ervan wordt beschuldigd onvoldoende actie te ondernemen (in dit geval: schadeloosstelling te bieden in de vorm van vrije dagen en/of additioneel loon) tegen de blootstelling van ziekenhuispersoneel aan straling (beweerde schending van artikel 2, lid 4 van het Europees Sociaal Handvest).⁴⁹ Bij een veroordeling door het Comité van Ministers, zijn het ook vaak bedrijven, *in casu* ziekenhuizen, die hun gedrag dienen aan te passen.

Een volgend voorbeeld van het gebruik van internationale klachtenprocedures betreft de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Daar waar het “wetgevende deel” van de organisatie onder vuur ligt vanwege een groot gebrek aan transparantie en democratische legitimatie,⁵⁰ trachten NGO’s somtijds de weg te vinden naar de plaats waar het juridische toezicht op de naleving van het WTO-recht is ondergebracht: de WTO-panels en het WTO-Beroepslichaam. In de woorden van de WTO zelf:

Some governments say the WTO system is exclusively intergovernmental in nature. In their view, if an NGO wants to make an argument to a panel it should convince one of the governments involved in the dispute to present that argument to the panel. Other governments hold the view that the credibility of the system would be enhanced if it were more open and that openness would have no significant disadvantages. It should be noted that the Appellate Body ruled (in the ‘Shrimp/Turtle’ case) that panels have the right to accept submissions that they have not requested from sources other than governments involved in the dispute (such as NGOs).⁵¹

Met andere woorden: niets belet de WTO-panels om ook nu al informatie uit niet-gouvernementele bron te betrekken – en door dat te doen zou de WTO de route volgen die ooit ook is bewandeld door verschillende toezichthoudende Comité’s op het vlak van de rechten van de mens⁵² – maar een formele

48 Zie de opeenvolgende edities van het Human Rights Information Bulletin van de Raad van Europa, Straatsburg: Directorate General of Human Rights. Zie [bijlage 12](#) voor een korte aanduiding van alle zaken, inclusief klagers en besluitvorming.

49 Zie: ResChS (20002) 2, aangenomen door het Comité van Ministers op 12 februari 2002.

50 Zie daarover de beschouwing, geschreven na de Ministeriële WTO-Conferentie van Doha van november 2001, van Peter van den Bossche, “Een nieuw begin voor de Wereldhandelsorganisatie”, VN Forum, 2002/1, p. 25-32. Zie ook: Caroline Dommen, “Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies”, Human Rights Quarterly, Vol. 24, No.1, February 2002, passim.

51 <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/19dis_e.htm>

52 Nader: Ineke Boerefijn, Alex van Gans en Rolanda Oostland, “De rol van niet-gouvernementele organisaties in de toezichtprocedures op basis van VN-mensenrechtenverdragen”, in: W. van

procesrechtelijke positie is hen vooralsnog niet gegeven. Wat niet wil zeggen dat NGO's geen invloed kunnen uitoefenen op de WTO, ten aanzien van zaken die aanhangig zouden moeten worden gemaakt of zelfs van de WTO-procesgang. In de woorden van Van den Bossche:

(...) een geschil [wordt] vaak door een WTO Lid bij het WTO geschillenbeslechtingsysteem aanhangig (...) gemaakt op aandringen van, en soms onder zware druk van, grote ondernemingen en belangenorganisaties. (...) Ondernemingen en belangenorganisaties met politieke invloed hebben indirect toegang tot het WTO geschillenbeslechtingsysteem.⁵³

Verder mag niet worden vergeten dat NGO's soms rechtstreeks toegang hebben tot klachtenprocedures onder mensenrechtenverdragen hetzij als slachtoffer, hetzij als deskundige of als procesvertegenwoordiger.⁵⁴ Een mooi voorbeeld is artikel 34 van het EVRM, dat stelt dat het Europese Hof in Straatsburg klachten in ontvangst mag nemen van "ieder natuurlijk persoon, iedere niet-gouvernementele organisatie of iedere groep van personen" die beweert het slachtoffer te zijn van een schending van het Verdrag of een van de Protocollen daarbij door een staat die daarbij partij is (nader daarover in paragraaf 5.3). Ook kunnen NGO's in dat kader soms mensenrechtenschendingen in de economische en sociale sfeer aankaarten, bijvoorbeeld met betrekking tot artikel 11 EVRM, dat betrekking heeft op de vakverenigingsvrijheid. Uiteraard geldt ook hier dat NGO's slechts de staat kunnen aanspreken die dit recht schendt, maar dat de praktische gevolgen van een eventuele veroordeling door het Straatsburgse Hof door deze staat kunnen worden "doorvertaald" naar het bedrijfsleven.

Ter vergelijking: ook in de context van de American Convention on Human Rights hebben NGO's toegang tot de klachtenprocedure: "Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of the Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party" (artikel 44). En ook het toekomstige Afrikaanse Hof voor de Rechten van de Mens zal desgewenst klachten mogen ontvangen van niet-gouvernementele organisaties: "The Court may entitle relevant Non Governmental Organizations (NGOs) with observer status before the

Genugten en C. Flinterman (red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag 2003, p. 126-127.

53 Peter L.H. Van den Bossche, *Hoe kan het beter? Preventie van handelsoorlogen en geschillenbeslechting door de Wereldhandelsorganisatie*, oratie UM, 27 september 2002 (beschikbaar op CD-rom).

54 Zie voor een overzicht van dergelijke procedures: Ineke Boerefijn, Alex van Gans en Rolanda Oostland, a.w., *passim*. Zie ook: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik en E.R. Rieter, *Procederen over mensenrechten onder het EVRM, het IVBPR en andere VN-verdragen*, Nijmegen 2002, p. 24, 45 en 47, en M.T. Kamminga, "The Evolving Status of NGO's under International Law: A threat to the Inter-State System", p. 401, in: G. Kreijen et al (eds), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford 2002.

Commission (...) to institute cases directly before it (...)” (artikel 5 lid 3 van het Protocol waarbij het Hof is opgericht).⁵⁵ De nu al bestaande Afrikaanse mensenrechtencommissie mag reeds klachten ontvangen van niet-gouvernementele organisaties. Een mooi voorbeeld daarvan, gelegen op het terrein van “bedrijven en de naleving van de rechten van de mens”, is de klacht die een Nigeriaanse en een Amerikaanse NGO – respectievelijk het Nigerian Social and Economic Action Rights Centre en het Centre for Economic and Social Rights (New York) – hebben ingediend tegen Nigeria. In deze zaak werd het toenmalige militaire bewind van Nigeria ervan beschuldigd dat het via zijn betrokkenheid bij de olieproductie door de Nigerian National Petroleum Company (NNPC), en in zijn hoedanigheid van meerderheidsaandeelhouder in een consortium met de Shell Petroleum Development Corporation (SPDC), heeft bijgedragen aan het veroorzaken van ernstige milieuschade in het Ogoni-gebied en aan het ontstaan van ernstige gezondheidsproblemen voor de bewoners daarvan, waaronder “long-term health impacts, including skin infections, gastrointestinal and respiratory ailments, and increased risk of cancers, and neurological and reproductive problems”.

Verder luidde de klacht dat de Nigeriaanse regering aan die schendingen heeft bijgedragen door onder meer aan de desbetreffende oliemaatschappijen de “legal and military powers of the state” ter beschikking te stellen, door onvoldoende toezicht te houden op de naleving van veiligheidsregels, door impact-studies te verhinderen, door lokale gemeenschappen niet te consulteren “even if the operations pose direct threats to community or individual lands”, door toe te staan dat Nigeriaanse veiligheidsdiensten Ogoni-huizen hebben platgebrand, en door de voedselproductie van het Ogonivolk te vernietigen.⁵⁶ Enkele van de bevindingen van de Commissie luiden dat: “the Nigerian Government has given the green light to private actors, and the oil Companies in particular, to devastatingly affect the well-being of the Ogonis” (par. 58 van de Decision), en dat “the government has destroyed food sources through its security forces and State Oil Company; has allowed private oil companies to destroy food sources; and, through terror, has created significant obstacles to Ogoni communities trying to feed themselves” (par. 66), gevolgd door het oordeel dat de Nigeriaanse overheid een reeks van artikelen van het African Charter on Peoples and Human Rights heeft geschonden.⁵⁷

55 Het Hof is opgericht in april 1998, maar het desbetreffende Protocol bij het African Charter on Peoples and Human Rights (1981) wacht nog op voldoende ratificaties voordat het daadwerkelijk van kracht wordt. Het aantal benodigde ratificaties is vijftien (artikel 34, lid 3 van het Protocol). Eind 2003 was het Protocol geratificeerd door twaalf staten. De “Commission” waaraan in het citaat wordt gerefereerd is de commissie die thans toezicht houdt op de naleving van het Afrikaanse Charter.

56 Beschrijving gebaseerd op: <<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-196.html>>.

57 Decision Regarding Communication No. 155/96, African Comm. Hum. & People’s Rights, Done at the 30th Ordinary Session, held in Banjul, The Gambia from 13-27 October 2001. Ref: ACHPR/COMM/A044/1.

De zaak is interessant omdat NGO's deze hebben aangekaart, deels bij wijze van een *actio popularis* en dus zonder dat zij claimen zelf het slachtoffer te zijn van de beweerde schendingen, maar ook omdat zij betrekking heeft op een overheid die het bedrijfsleven faciliteert met middelen die volstrekt ongepast zijn vanuit mensenrechtenperspectief, en vervolgens omdat ook bedrijven er in het oordeel van de Commissie stevig van langs krijgen. Bij dat laatste past, uiteraard, wederom de kanttkening dat de systematiek van het internationale, *in casu* pan-Afrikaanse, recht zich ertegen verzet dat bedrijven aan het einde van de uitspraak rechtstreeks aansprakelijk worden gesteld en veroordeeld, maar dat dit slechts kan over de band van de staat waaronder zij juridisch ressorteren. Niettemin zijn het opnieuw de bedrijven die aan het einde van de rit de gevolgen van de uitspraak mede ondervinden.

Bij wijze van laatste voorbeeld wijzen wij op de rol van NGO's in een "black box" als de Wereldbank, meer in het bijzonder in het Inspectiepanel van de Bank. Dit panel is in 1993 in het leven geroepen om toe te zien op de eventuele schadelijke gevolgen van Wereldbank-projecten. Aan het Panel kunnen verzoeken worden voorgelegd door:

any group of two or more people in the country where the Bank-financed project is located who believe that as a result of the Bank's violation their rights or interests have been, or are likely to be adversely affected in a direct and material way. They may be an organization, association, society or other grouping of individuals.⁵⁸

Inmiddels is van deze mogelijkheid reeds enkele tientallen malen gebruik gemaakt,⁵⁹ waarbij met regelmaat een beroep werd gedaan op schending van erkende rechten van de mens.⁶⁰ Daarbij worden geleidelijk aan steeds meer verzoeken ingediend door NGO's die namens de benadeelden optreden. Een voorbeeld is de (succesvolle) actie van de NGO *International Campaign for Tibet* die vanuit de thuisbasis VS opkwam voor de volken van Tibet en Mongolië die te lijden hebben van het zogeheten Quinghai Project van de Wereldbank, leidend onder meer tot grootschalige gedwongen verhuizing van

58 Zie bijlage 13 voor meer details. Zie tevens: <[http://wbln0018.worldbank.org/IPN/ipnweb.nsf/\(siteweb\)/C50E3080622C169385256874005E3490#](http://wbln0018.worldbank.org/IPN/ipnweb.nsf/(siteweb)/C50E3080622C169385256874005E3490#)>.

59 Zie voor een overzicht van zaken uit de periode 1994-2000: Koen de Feyter, *World Development Law; Sharing Responsibility for Development*, Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia, 2001, p. 233-235. Voor deze en latere zaken, zie: <[http://wbln0018.worldbank.org/ipn/ipnweb.nsf/\(siteweb\)?openview&count=50000](http://wbln0018.worldbank.org/ipn/ipnweb.nsf/(siteweb)?openview&count=50000)>.

60 Zie van dezelfde auteur: "Self-Regulation", meer in het bijzonder de secties "Requesters invoke human rights" en "Human rights related issues", in: W. van Genugten, P. Hunt and S. Mathews, (eds), *World Bank, IMF and Human Rights*, Nijmegen 2003, p. 112-119.

58.000 boeren.⁶¹ De juridische lijn is hier – wederom – dat de Wereldbank wordt aangesproken op het project en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd, maar dat het werk in de praktijk wordt gedaan door ondernemingen die optreden als de “subcontractors” bij uitvoering van de Wereldbankprojecten en dat ook deze de gevolgen ondervinden van de negatieve rapportages en aanbevelingen van het Inspectiepanel.

Het bovenstaande laat zien dat het erop lijkt dat NGO's langzamerhand meer ruimte krijgen om een rol te spelen in de internationale juridische arena, ook wat betreft de implementatie- en supervisieprocedures, met de kanttekening echter dat specifieke mensenrechtenprocedures hierin vooroplopen. Gezien de aard van het internationale recht worden NGO's vaak nog gedwongen de staten aan te spreken op het gedrag van “hun” bedrijven, aangezien een rechtstreekse aanklacht tegen de bedrijven nog niet tot de internationaalrechtelijke mogelijkheden behoort. Dat laatste kan alleen naar nationaal recht (vgl. de ATCA-zaken). Dat neemt niet weg dat het vaak wel de bedrijven zijn die de “lasten” dragen van de juridische aandacht die NGO's voor hun activiteiten in internationaal verband aan de dag leggen. De staten mogen dan de juridische adreessaat zijn, in de praktijk zijn het de bedrijven die als gevolg van de NGO-acties hun praktijken moeten aanpassen. De NGO's hebben, anders gezegd, internationaal een toenemend aantal (semi-)juridische machtsmiddelen om hun “tegenstanders” te bewegen hun gedrag aan te passen. Dit brengt ons als vanzelf op de vraag namens wie NGO's eigenlijk spreken. Kortom: de vraag naar de legitimiteit van NGO's.

61 Zie bijlage 14 voor de registratie van het verzoekschrift door het panel, waarin nader wordt ingegaan op de rol die NGO's in de procedure kunnen spelen. Zie tevens: Stefanie Ricardo Roos, “The World Bank Inspection Panel in its Seventh Year: An Analysis of its Process, Mandate, and Desirability with special reference to the China (Tibet) case”, *Max Planck UNYB*, 5 (2001), passim; <<http://www.ciel.org/Ifi/tibet1.html>> en <<http://www.mail-archive.com/smongoll@taklamakan.org/msg00130.html>>.

4 Legitimiteit van NGO's vanuit het perspectief van de politieke theorie

In de discussie over globalisering en het toenemend grensoverschrijdend rechtsverkeer tussen multinationale ondernemingen wordt de rol van NGO's vaak als een vanzelfsprekendheid aangenomen. Daarbij wordt dan verwezen naar de in de Inleiding genoemde ontwikkeling van terugtrekkende overheden die op tal van terreinen een vacuüm achterlaten dat nu eenmaal moet worden gevuld. Ook bestaat er een zekere neiging om NGO's – als representanten van de “civil society” – te zien als de *enige* partij die, eventueel tezamen met de vakbeweging,⁶² het noodzakelijk geachte tegenwicht kan bieden aan internationaal opererende ondernemingen. Toch treedt, gegeven de typische aard en het karakter van NGO's, vroeg of laat de vraag naar voren of deze organisaties eigenlijk wel de meest geëigende instanties zijn voor beleidsbeïnvloeding en beleidsvorming bij kwesties rond “mensenrechten en bedrijfsleven”. Immers, NGO's staan voor diverse legitimiteitsproblemen. We stippen in de navolgende paragraaf een drietal problemen aan. Vervolgens zullen we in paragraaf 4.2 vaststellen dat veel van de discussies over de legitimiteit van NGO's geen gevoeligheid tonen voor de idee dat verschillende soorten activiteiten verschillende eisen qua legitimatie met zich mee kunnen brengen. Om tot een aanzet voor verheldering te komen, presenteren we met behulp van de politieke theorie een visie op het concept legitimiteit. Aan de hand daarvan zullen we ervoor pleiten om bij vragen naar de legitimiteit van NGO's een onderscheid te maken tussen de toepassing van procedurele criteria enerzijds en substantiële criteria anderzijds.

4.1 Legitimiteitsproblemen van NGO's

De terreinen waarop NGO's zich inzetten worden vaak gekenmerkt door normatieve dilemma's, waarin een afweging moet worden gemaakt tussen verschillende algemene belangen. In de sfeer van “mensenrechten en bedrijfsleven” kan het bijvoorbeeld gaan om een tegenstelling tussen enerzijds welvaartsverhoging door economische ontwikkeling voor een samenleving als geheel, die – voor het moment althans – enkel te bereiken is door het gebruiken van bepaalde productietechnieken die risico's kunnen opleveren voor de gezondheid, en anderzijds (arbeids)veiligheid van individuele werknemers van bedrijven. Veel NGO's – en met name de “single issue organisaties” – lijken uit hun aard niet goed toegerust om met dit soort conflicten om te gaan. De

62 Vgl. ook de eerdere opmerkingen over de vakbeweging. Bij werknemersorganisaties kunnen zich wel bepaalde bijzondere legitimiteitsvragen voordoen. Vakorganisaties kunnen namelijk gemakkelijker dan andere mensenrechtenorganisaties in een loyaliteitsconflict terechtkomen wanneer bedrijven economische schade oplopen als gevolg van bijvoorbeeld imagoverlies door het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen. Hierbij geldt immers dat economische tegenwind voor bedrijven vaak ook zal overwaaien naar het personeel van deze bedrijven, waarvoor de vakbeweging in de eerste plaats dient op te komen. We zien hier een mogelijke spanning tussen collectieve en algemene belangen, waarover nader in hoofdstuk 5.

vooringenomenheid op grond van de fundamentele doelstelling en missie van de NGO maakt dat het dan op zijn minst niet vanzelfsprekend is dat een NGO in kwesties als deze zich opstelt als een onafhankelijke derde partij ("nieuwe toezichthouder") die het probleem signaleert *en* oplost.

Naast het probleem van de normatieve dilemma's, speelt het probleem van democratische legitimatie. Veelal ontberen NGO's deze. Veel NGO's kunnen weliswaar bogen op een grote ondersteuning in de vorm van lidmaatschappen, maar daarmee hebben de leden nog geen zeggenschap die vergelijkbaar is met bijvoorbeeld de kiezers van een op democratische wijze tot stand gekomen regering. Om te beginnen zijn veel NGO's op het terrein van de mensenrechten juist actief in (ontwikkelings)landen waarin zij bijvoorbeeld geen of nauwelijks leden hebben. Daarnaast is vaak niet duidelijk of de leden eigenlijk wel denken in termen van representatie. In de praktijk is het dikwijls lastig vast te stellen waarvoor men lid wordt. Is het de missie van de organisatie of zijn het andere voordelen, zoals tijdschriftabonnementen en kortingen bij de aankoop van allerlei artikelen en toegangsbewijzen? Of is het lidmaatschap wellicht simpelweg het gevolg van succesvolle marketing van een NGO die via de post of per e-mail blijft aandringen om potentiële leden over de streep te trekken?

Een derde legitimiteitsprobleem vormt de onevenwichtige wereldwijde spreiding van internationaal opererende NGO's. Naar de praktijk kijkend zijn het *grosso modo* de NGO's uit het rijke noorden die vanuit een liberaal-democratische achtergrond misstanden, gepleegd door bedrijven in het arme zuiden, aan de kaak stellen. Mede daardoor hebben ze soms te weinig aandacht voor verschillen in de achterliggende oorzaken van het ontstaan van mensenrechtenschendingen in het zuiden. Hierbij valt te denken aan zaken als corruptie bij de overheid, onvoldoende menskracht en middelen voor de uitvoering, handhaving van sociale wetgeving en culturele verschillen tussen bevolkingsgroepen. Dit maakt dat voorgestelde oplossingen ter voorkoming van mensenrechtenschendingen door deze NGO's soms onvoldoende doordacht zijn.⁶³

De legitimiteit van het optreden van NGO's is dus geen vanzelfsprekendheid en vraagt derhalve om constructieve aandacht, niet in de laatste plaats van de kant van de NGO's zelf. De kanttekeningen laten zien op welke punten NGO's zichzelf vatbaar maken voor kritiek. Bezinning op de rol van NGO's en hun juridische inbedding kan wellicht helpen hun zwaktes te repareren of te compenseren.

63 Zie: M. Mutua, "Human rights international NGO's: a critical evaluation", in: Claude E. Welch e.a. *NGO's and Human rights*, Philadelphia 2000, p. 151-159.

4.2 De legitimiteit van collectieve acties door NGO's

Michael Edwards stelde al in 1999 vast dat in het grootste deel van de literatuur over NGO's vragen met betrekking tot legitimiteit zelden aan de orde komen.⁶⁴ Dit heeft ongetwijfeld te maken met de vaak duidelijke toewijding van NGO's aan zaken die bijdragen aan de verwerkelijking van breed gedragen idealen, zoals de zorg voor inachtneming van mensenrechten. Edwards geeft daarbij zelf aan dat ook het begrip legitimiteit niet helder is. Dat geldt echter evenzeer voor de definitie die hij vervolgens zelf hanteert, te weten:

Legitimacy is generally understood as having the right to be and to do something in society – a sense that an organization is lawful, proper, admissible and justified in doing what it does and saying what it says, and that it continues to enjoy the support of an identifiable constituency.⁶⁵

Edwards gaat bijvoorbeeld niet in op de verhouding tussen de juridische status van een NGO (is er sprake van rechtspersoonlijkheid of gaat het om een informele vereniging) en haar legitimiteit. Bovendien wordt de legitimiteit van de activiteiten van NGO's in het algemeen niet onderscheiden van de legitimiteit van een afzonderlijke activiteit: ook een gerespecteerde NGO kan best eens een uitglijder maken, zoals in het geval van de Brent Spar waar achteraf bleek dat Greenpeace zich ter rechtvaardiging van haar consumentenboycot op onjuiste gegevens had gebaseerd waar het ging om de milieuschadelijke inhoud van het door Shell af te zinken olieboorplatform).⁶⁶ Ook suggereert Edwards dat zijn begrip van legitimiteit een juridisch, moreel en empirisch aspect heeft, zonder dat hij de onderlinge verhouding van die dimensies verheldert. Hieronder zullen wij eerst ingaan op de drie dimensies van legitimiteit. Daarna komen wij terug op de vraag naar rechtspersoonlijkheid en de relevantie daarvan voor de legitimiteit van NGO's.

Edwards benoemt, hoe vaak ook, de aspecten van het begrip legitimiteit die in de schaarse discussies over de legitimatie van NGO's een rol spelen: een juridisch, een moreel-normatief en een empirisch aspect. Kijkend naar de werken die aandacht aan deze drie aspecten van legitimiteit besteden, stellen we vast dat deze aspecten meestal zonder enig voorbehoud door elkaar heen worden gebruikt. In een aantal gevallen verengt men de vraag naar de legitimiteit ook al snel tot die van de wettelijke status (juridisch aspect), de morele rechtvaardiging (moreel normatieve aspect), of de het feitelijk gedragen worden door leden of donateurs (empirisch aspect). Tevens tonen de discussies geen gevoeligheid

64 Michael Edwards, "Legitimacy and Values in NGOs and Voluntary Organizations: Some Sceptical Thoughts", in: D. Lewis (ed.), *International perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. London 1999, p. 258-267.

65 Idem, p. 258.

66 J.Grolin, "Corporate Legitimacy in the Risk Society: the Case of Brent Spar", *Business Strategy and the Environment*, 1999, p. 213-222.

voor de idee dat verschillende soorten activiteiten (variërend van attendering op misstanden tot de organisatie van boycotacties) wel eens verschillende eisen qua legitimatie met zich mee zouden kunnen brengen. Toch zou de discussie gebaat zijn bij een ontwarring van deze kluwens.

In de politieke theorie is de kwestie van de legitimiteit een reeds lang bestudeerd vraagstuk. Onder legitimiteit wordt doorgaans verstaan de legitimatie van macht en machtsuitoefening. We nemen hier de definitie van legitimiteit van David Beetham als vertrekpunt. Het voordeel van Beethams definitie is namelijk dat zij inhoudelijk aansluit bij elk van de drie aspecten van legitimiteit die – hoe onbeholpen ook – in de bestaande discussie over legitimiteit van NGO's een rol spelen. In tegenstelling tot veel andere legitimiteitsconcepties is die van Beetham niet exclusief verbonden met de idee van democratische rechtvaardiging. Volgens Beetham is de notie van legitimiteit multidimensioneel.⁶⁷ Legitimiteit van een organisatie omvat een drietal dimensies, door hem betiteld als respectievelijk het juridische, het moreel-normatieve en het sociologische aspect. Legitimiteit is een kwestie van conformiteit aan regels, die gerechtvaardigd kunnen worden in termen van gedeelde morele overtuigingen en opvattingen, terwijl de organisatie steunt op tot uitdrukking gebrachte instemming. Beetham benadrukt het belang van de normatieve dimensie van zijn concept. Deze dimensie staat niet op zichzelf, maar vormt ook een deel van de grondslag voor het juridische aspect. Anders dan in de klassieke definitie van Weber bijvoorbeeld, gaat het bij hem niet om conformiteit met regels die (op hun beurt) voor legitiem *worden gehouden* (“als legitiem angesehen”), maar om regels die *logisch* en *conceptueel* met gedeelde overtuigingen en opvattingen samenhangen.⁶⁸ Kortom, het moet gaan om een werkelijke logische of conceptuele relatie tussen beide, niet slechts om een vermeende. Bovendien moet deze relatie door middel van logische en conceptuele analyse te achterhalen zijn en niet alleen door sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

Ook over de sociologische dimensie is Beetham helder. De machtsuitoefening door de organisatie moet mede gebaseerd zijn op instemming. Deze instemming moet expliciet of impliciet tot uitdrukking zijn gebracht: door verkiezingen, directe steunbetuigingen of door maatschappelijke rituelen en mechanismen waarmee men impliciet zijn instemming te kennen geeft. Deze dimensie is van groot belang, volgens Beetham, omdat zij waarborgt dat de organisatie in haar werk wordt gedragen door een achterban. De tot uitdrukking gebrachte instemming garandeert “commitment”. Zij is de basis voor verplichting aan en samenwerking met de organisatie. Hoe ingewikkelder de activiteit waarvoor

67 David Beetham, *The Legitimation of Power*, London 1991, p. 12-34 en p. 64-97.

68 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1999, p. 122 en p. 549. David Beetham, “Max Weber and the Legitimacy of the Modern State”, *Analyse und Kritik: Zeitschrift für Sozialwissenschaften*, 1991, 13, 1, p. 34-45.

gehoorzaamheid of samenwerking gevraagd wordt, hoe meer 'commitment' er vereist is en hoe groter de legitimiteit van de organisatie moet zijn.⁶⁹

Kan dit multidimensionele concept van legitimiteit en legitimatie nu van dienst zijn voor NGO's, meer in het bijzonder in relatie tot hun optreden tegenover het multinationale bedrijfsleven? Het zal meteen duidelijk zijn dat de hele notie niet zomaar onverkort op NGO's kan worden toegepast. Juist de confrontatie – om niet te zeggen: het achterhalen van de redenen waarom men vergeefs zou proberen het begrip op NGO's toe te passen – kan ons echter helpen om de idee van legitimatie van NGO's nader in te kleuren.

Allereerst moeten we ons er rekenschap van geven dat het concept van Beetham geheel is toegesneden op (nationale) overheden. De verhouding tussen nationale overheden en de gemeenschap waarover zij zijn aangesteld is echter veel omvattender dan die tussen een NGO en haar achterban of tussen de NGO en de mensen met wie zij samenwerkt. Omdat een NGO slechts uit is op permissie tot handelen in overeenstemming met haar doelen en missie en wellicht de bereidheid tot samenwerking en steun heeft de legitimiteit ook een veel beperkter reikwijdte. Ten tweede is de sociaal-historische component van Beethams concept lichtelijk problematisch. Door zijn oriëntatie op staten is in elk van de drie dimensies een afhankelijkheid van een bepaalde culturele context als het ware ingebouwd. De juridische dimensie veronderstelt vastomlijnde verzamelingen van regels; de moreel-normatieve dimensie veronderstelt een aantal gedeelde waarden en normen; de sociologische dimensie veronderstelt feitelijke instemming van de betrokkenen. Elk van de deze veronderstellingen is niet zonder problemen waar het gaat om NGO's die opereren in een internationale arena. Deze NGO's werken tegen een achtergrond van maatschappelijk en cultureel pluralisme.

Het bewustzijn van deze twee beperkingen kan ons wel helpen bij de verdere gedachtevorming over de legitimatie van NGO's. Zo nodigen zij uit om ons nog eens af te vragen wie precies de geadresseerden van een legitimatie zijn. Het begrip legitimatie lijkt net als de noties van verantwoordelijkheid en verantwoording altijd een bepaald forum te veronderstellen: een bepaalde groep die door de argumentatie die de legitimiteit aantoonst overtuigd moet worden. Uiteraard gaat het er daarbij niet om dat alle leden van die groep feitelijk overtuigd worden, maar dat men *logischerwijze* mag aannemen dat zij overtuigd zouden worden wanneer zij met die argumentatie worden geconfronteerd (en over normale geestescapaciteiten beschikken enz.). Bij de legitimatie van overheden lijken de geadresseerden de leden van de samenleving te zijn waarover die overheden worden aangesteld. Bij internationaal opererende NGO's lijken dit op zijn minst alle betrokkenen te zijn, dat wil zeggen: de NGO, haar achterban en degenen die door de activiteiten van de NGO geraakt worden,

69 Idem, p. 30.

en wellicht zelfs de hele wereldgemeenschap, aan wie men impliciet om permissie tot handelen, bereidheid tot medewerking of steun vraagt. Aangezien de betrokkenen bij de activiteiten van NGO's meestal verschillende culturele, institutionele en morele achtergronden hebben, zullen legitimaties van NGO's slechts kunnen verwijzen naar een beperkt scala van gemeenschappelijk gedeelde normen en waarden.

Dit laatste brengt ons bij de noodzaak om zeker tegen een internationale achtergrond voor een deel sterk procedurele criteria van legitimiteit aan te leggen. Het gangbare denken over de legitimiteit van NGO's – als het al veel verder komt dan het simpele beamen van de feitelijke rol van NGO's – komt vaak neer op wat men zou kunnen noemen een beroep op substantiële morele criteria. Een rechtvaardiging met behulp van substantiële morele criteria is een rechtvaardiging die verwijst naar de mate waarin een persoon of organisatie met een bepaalde activiteit tegemoet komt aan waarden en idealen. Hierbij kan men denken aan argumentaties als: deze organisatie komt op voor de mensenrechten, het dierenwelzijn, het milieu; zij helpt mensen in nood, enzovoort. Een procedurele rechtvaardiging is een rechtvaardiging die betrekking heeft op de formele aspecten van de beslissingsprocedures van de organisatie in kwestie. Berust het besluit tot een activiteit op consensus van alle betrokkenen? Zijn de procedures die leiden tot bepaalde besluiten en beleidsvorming transparant en controleerbaar? Beethams eerste voorwaarde voor legitimiteit is duidelijk procedureel van aard, evenals zijn derde. Alleen de tweede voorwaarde maakt indirect gebruik van een substantieel criterium: het vereiste dat de regels waaraan de betrokken autoriteit zich moet conformeren moeten berusten op gedeelde overtuigingen betreffende normen en waarden.

Het is op het eerste gezicht niet zo verwonderlijk dat procedurele criteria niet zo'n duidelijke rol spelen in het gangbare denken over de legitimiteit van NGO's. De procedurele criteria waaraan Beetham refereert, hebben vaak een institutionele basis in de gemeenschap die de desbetreffende overheid moet accepteren. Niet voor niets duidt hij de regels waaraan die overheid zich moet conformeren vaker aan als "wettelijke" regels dan als "morele en wettelijke" regels. En uiteraard denkt hij bij "tot uitdrukking gebrachte instemming" vooral aan stemprocedures of andere impliciete maatschappelijke en politieke mechanismen waarmee instemming kan worden uitgedrukt. Men zou kunnen menen dat voor (internationaal opererende) NGO's soortgelijke institutionele aanknopingspunten voor legitimatie door middel van procedures nu juist vaak ontbreken. Toch zijn er internationaal wel de nodige "accreditatie-procedures". Men zou ook kunnen denken dat een hoog aantal (steun-)leden, c.q. een grote omvang van de achterban, als criterium kan gelden voor de legitimiteit van een NGO – analoog aan het aantal stemmers voor een politieke partij. Een groot ledenaantal op zich is echter onvoldoende. Het is vaak twijfelachtig om welke redenen mensen lid worden van een NGO. Belangrijker is echter, dat, anders dan bij de stemmers op een politieke partij in eigen land, de leden vaak niet

degenen zijn die direct geraakt worden door de activiteiten van de NGO. Steun of instemming van de direct betrokkenen lijkt echter minstens zo belangrijk dan van degenen die de NGO de middelen verschaffen om op te treden.

Procedurele criteria kunnen dus een rol van enige betekenis spelen bij de legitimatie van NGO's. Met de nodige voorzichtigheid – vanwege het gesignaleerde culturele en morele pluralisme – kunnen echter ook substantiële criteria gehanteerd worden. De mate waarin de activiteiten van een NGO tegemoetkomen aan bepaalde waarden en idealen kan een rol spelen bij de legitimatie. Wel is dan vereist dat die waarden en idealen uiteindelijk gedragen kunnen worden door alle betrokkenen. Voor sommige NGO's ligt hier echter een probleem. In het algemeen kan men in dergelijke gevallen verschillende wegen bewandelen. Men kan zich beperken tot het voldoen aan zuiver procedurele criteria. Ook kan men proberen aan te tonen dat de waarden en idealen waarvoor men opkomt uiteindelijk te herleiden zijn tot universele waarden, die – in het strategisch sterkste geval – zijn neergelegd in internationale verdragen en verklaringen of vervat liggen in algemeen erkende rechtsbeginselen, of waarvan de behartenswaardigheid – in het strategisch zwakste geval – op grond van een moreel normatieve argumentatie door elk redelijk mens zou moeten kunnen worden ingezien. Hoe het ook zij: het zal telkens opnieuw van de concrete omstandigheden afhangen in welke mate men procedurele met substantiële criteria kan combineren.

Tot slot merken wij nog op dat de drie door Beetham onderscheiden dimensies niet alleen in Beethams definitie zelf niet volledig geïsoleerd ten opzichte van elkaar staan, maar dat zij ook juist in de praktijk vaak ingrijpend met elkaar vervlochten zijn. In paragraaf 5.4 (over juridische legitimatie) wordt een aantal voorbeelden van deze vervlechting van juridische, moreel-normatieve en sociologische legitimaties gegeven.

Nu we weten in welke mate NGO's toegang hebben tot internationale klachtprocedures en we een eerste verkenning hebben gewijd aan de legitimiteit van NGO's, dringt zich de vraag op of de wijze waarop NGO's thans opereren in het Nederlands recht en ten overstaan van een instantie als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, nader inzicht geeft in het legitimiteitsvraagstuk.

5 Collectieve belangen en daarvoor in rechte opkomen

In het Nederlandse recht zijn juridische actiemogelijkheden toegekend aan groepen van natuurlijke personen of aan rechtspersonen om via de rechter op te komen voor *andere* personen, bijvoorbeeld om van nature zwak vertegenwoordigde belangen recht te doen.⁷⁰ Dat neemt niet weg dat er in het verleden vanuit wetenschappelijke hoek stelling is genomen tegen het vermeende gebrek aan democratische legitimatie van maatschappelijke organisaties als procespartij.⁷¹ Niettemin heeft de wetgever begin jaren negentig in het nieuwe Burgerlijk Wetboek een artikel gewijd aan dergelijke rechtsvorderingen. Artikel 3:305a, eerste lid BW luidt:

Een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt.

Dit artikel stelt belangenorganisaties in staat een functie te vervullen in de sfeer van het handhavingstoezicht. P. van Buuren voorspelde in dat verband reeds in 1978 dat in toenemende mate erkend zou moeten worden dat er rechtsplichten zijn in onze samenleving die niet tegenover de een of ander in het bijzonder gelden, maar die als rechtsplicht *sec* bestaan.⁷² Hij stelde toen:

Om uiteenlopende redenen kan het gewenst zijn de handhaving van zulke rechtsplichten ook privaatrechtelijk te verzekeren: het strafrecht schiet te kort, het OM is overbelast, politiedwang kent zijn eigen bezwaren en last but not least: waarom zou men uitsluitend op overheidsorganen vertrouwen, terwijl het particuliere initiatief staat te popelen en vraagt om een erkenning.⁷³

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid sloot zich tien jaar later aan bij deze opmerking door te verdedigen dat veel inbreuken op rechtsregels niet alleen schendingen opleveren van door het publiekrecht gearticuleerde

-
- 70 Daarbij gaat het niet alleen om het hierna te noemen artikel 3:305a BW. Ook artikel 1:2 Awb kent een actierecht voor belangenorganisaties dat bij sommigen overigens vergelijkbare emoties oproept. Zie bijv. recentelijk nog J.M.H.F. Teunnissen, "De algemeen belangorganisatie als bestuursrechtelijk (pseudo-) Openbaar Ministerie?", *De Gemeentestem* 2003, nr. 7179, p. 61-69. Zie echter ook P. Nicolaï, "Groepsacties voor de administratieve rechter", in *De Jonge Balie*, *Verdediging van collectieve belangen via de rechter*, Zwolle 1988, p. 67-98 en J.E.M. Polak, "De procesbevoegdheid van collectiviteiten in het bestuursrecht", *Jbplus* 1999/1, p. 3-14.
- 71 M.A. Heldeweg, R.J.N. Schlössels en R.J.G.H. Seerden, "De kwadratuur van de algemeen belangactie? Over de legitimiteit van algemeen belangacties in democratisch-rechtsstatelijk en rechtsvergelijkend perspectief", *RM Themis* 2000/2, p. 43-58.
- 72 Voorbeelden vindt men onder andere in artt. 1:69 BW (nietig verklaring huwelijk door niet-echtgenoten), 1:254, tweede lid BW (verzoek tot ondertoezichtstelling van minderjarigen), 2:19 BW (ontbinding van een rechtspersoon); art. 1, eerste lid Faillissementswet (verzoek tot faillissement).
- 73 P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden*, Deventer 1978, p. 200-201.

rechtsplichten, maar in menig geval ook te construeren zijn als inbreuken op privaatrechtelijke rechtsplichten. De Raad tekende daarbij aan dat indien wij een blinde vlek houden voor dit aspect en het bestuur het zich in juridisch opzicht activistisch opstellen van particulieren (en hun organisaties) als een hinderlijke complicatie blijft beschouwen, daarmee de mogelijkheden dat de maatschappij zelf gaat bijdragen aan de bewaking van voor haar functioneren wezenlijke normen bij voorbaat worden afgeschreven.⁷⁴

Niettemin is het collectieve actierecht van belangenorganisaties en de vermeende juridisering van de samenleving welke daarvan het gevolg zou zijn, de laatste jaren voortdurend voorwerp van discussie gebleven.⁷⁵ Een van de redenen daarvan is dat er onder juristen niet zelden verschil van mening lijkt te bestaan over wat collectieve acties precies zijn en waarvoor ze nu eigenlijk zijn bedoeld. We staan daarom allereerst stil bij dit verschil. De analyse zal ons vervolgens noodzaken om – in paragraaf 5.2 – de vraag aan de orde te stellen in hoeverre en om welke redenen het passend is bepaalde entiteiten de bevoegdheid toe te kennen om in rechte voor collectieve belangen op te komen. Nadat we deze vraag allereerst vanuit de Nederlandse situatie hebben gezien, behandelen we in paragraaf 5.3 het internationaalrechtelijk perspectief en wel specifiek vanuit art. 6 EVRM. Op basis van de analyse kunnen we aan het slot van dit hoofdstuk enkele verbindende lijnen trekken tussen de meer algemene constatering over legitimiteit in het voorgaande hoofdstuk en de nadere toespitsing in dit hoofdstuk en aldus enkele uitspraken doen over de legitimiteit van de toezichthoudende rol van NGO's.

5.1 Algemene, collectieve of ideële belangen?

Collectieve acties door belangenorganisaties worden wel gedefinieerd als: “het optreden in rechte door rechtspersonen ter behartiging van andere dan de specifiek eigen belangen, met name een groepsbelang of een algemeen belang.”⁷⁶ Anders dan in de tekst van het BW, wordt in de literatuur doorgaans een scheiding aangebracht tussen “groepsacties” en “algemeen belangacties”.⁷⁷ In het eerste geval gaat het, zo zou men kunnen stellen, om het belang van een in abstracto aan te duiden, doch in feite gesloten groep van personen, zoals een bewonersorganisatie of een consumentenbond. Bij algemeen belangacties lijkt het daarentegen te handelen om belangen die een zodanig individu-overstijgend karakter hebben dat zij een facet vormen van vrijwel ieders bestaan. Acties door

74 WRR-rapport, Rechtshandhaving, Den Haag 1988, p. 61.

75 Het veelbesproken rapport van de Commissie Van Kemenade, Bestuur in geding, November 1997.

76 C.J.J.C. van Nispen, “De kinderjaren van de collectieve actie”, in: M.B.W. Biesheuvel e.a., Verdediging van collectieve belangen via de rechter, Zwolle 1988, p. 3. N. Frenk, Kollektieve acties in het privaatrecht, Deventer 1994, p. 4 hanteert een formele definitie: “(...) de bevoegdheid van belangenorganisaties om bij de burgerlijke rechter een rechtsvordering in te stellen ter bescherming van het belang waarvan zij de behartiging op zich hebben genomen.”

77 M.J.P. Verburgh, Privaatrecht en kollektief belang, Utrecht 1974, p. 9.

milieuorganisaties ter bescherming van het milieu worden daarbij meestal als standaardvoorbeeld genoemd, maar de vraag is of het opkomen in rechte door NGO's tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven in het algemeen niet evenzeer in deze categorie thuishoort. Ook hierbij vertegenwoordigen maatschappelijke organisaties immers niet alleen het belang van de individuele slachtoffers, maar strijden zij ook voor het belang van het behoud en de versterking van de rechtsorde als zodanig en vormen zij een "countervailing power" tegen lakse of corrupte overheden die weigeren actie te ondernemen tegen machtige ondernemingen met grote financiële belangen.

Hoewel het begrip "algemeen-belangactie" in ons land stevig is ingeburgerd, achten wij dat eigenlijk geen juiste benaming voor hetgeen maatschappelijke organisaties doen die bijvoorbeeld bij de burgerlijke rechter opkomen tegen aantasting door bedrijven van ecologische waarden of schending van fundamentele arbeidsrechten. Met Witteveen menen wij dat het algemeen belang een (nuttige) fictie behelst, waarvan de inhoud niet in abstracto kan worden vastgesteld.⁷⁸ Wat in hét algemeen belang is volgt, in een concrete besluitvormingsprocedure door het bestuur of bij de geschillenbeslechting door de rechter, altijd uit een afweging van verschillende private en publieke belangen.⁷⁹ Het is daarom beter om in dit soort gevallen te spreken over "ideële belangen". Groepsbelangen en ideële belangen – beide species van het genus collectief belang – onderscheiden zich niet zozeer naar kwantiteit, als wel naar kwaliteit van het eigen, individuele belang van natuurlijke personen. Neem het voorbeeld waarbij een milieuactiegroep zich in rechte verzet tegen geluidsoverlast veroorzaakt door een vliegveld. Behartigt deze NGO dan louter het belang van de omwonenden bij het voorkomen van hinder om ongestoord te kunnen genieten van private eigendom of (ook) het belang bij een schoon milieu sec?⁸⁰

Het gemeenschappelijke boven-individuele karakter en de schimmigheid van het grensgebied tussen groeps- en ideële belangen leidt ertoe dat bij de beantwoording van de toelaatbaarheid van collectieve acties geen scherp onderscheid kan worden gemaakt tussen zogenaamde groeps- en algemeen-belangacties.⁸¹ De vraag laat zich veeleer stellen in hoeverre en om welke redenen het passend is bepaalde entiteiten de bevoegdheid toe te kennen om in rechte voor collectieve belangen op te komen.

78 Zie: W. Witteveen, "De fictie van het algemeen belang", *Feit en Fictie* 1997/2, p 15-34. Zie ook: T. Koopmans, "Conserverende en activerende rechtsbegrippen", in: T. Koopmans, *Juridisch stippelwerk*, Deventer 1991, p. 168.

79 Daarbij gelden met name in het bestuursrecht soms echter wel beperkingen voor de rechter waar het gaat om de omvang van de belangenafweging.

80 Zie ook: H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag 1999, p. 111.

81 Anders: J.M.H.F. Teunissen, *Het burgerlijk kled van de staat: Beschouwingen over de tweewegenleer*, Zwolle 1996, p. 309 en Heldeweg, Schlüssels en Seerden, a.w., p. 43-58.

5.2 *Collectieve acties in het nationale recht: een juridisch monstrum?*

Volgens J. Teunissen zouden maatschappelijke verbanden zich in een democratische rechtsstaat niet moeten kunnen identificeren met belangen die zij persoonlijk zien als het algemene belang om hun wil op te leggen aan anderen. Een algemene bevoegdheid daartoe, zoals volgens hem is neergelegd in artikel 3:305a BW, kwalificeert hij zelfs als “non-recht”.⁸² Anderen waarschuwen onder andere voor het ontstaan van niet democratisch gelegitimeerde “pseudo-overheden”⁸³, “juridisering” en vooral “politisering van de rechtspraak”.

Voorstanders geloven daarentegen niet dat de soep zo heet gegeten hoeft te worden als deze met name door de “Limburgse school” wordt opgediend.⁸⁴ Ten eerste vinden zij dat het belang van een goede procesorde met zich kan brengen dat geschillen soms in een grotere omvang aan de rechter worden voorgelegd. Dat levert niet alleen tijd en kostenbesparingen op,⁸⁵ maar voorkomt bovendien tegenstrijdige rechterlijke uitspraken. Daarbij komt het belang van een effectieve rechtsbescherming voor individuen die anders praktisch niet, of althans zeer moeilijk, zouden kunnen aantonen dat hun rechten zijn geschaad, bijvoorbeeld vanwege bewijsproblemen.⁸⁶ Voor de Nederlandse situatie geldt dat het de wetgever zelf is geweest die heeft gekozen voor invoering van een collectief actierecht dat nadrukkelijk méér omvat dan het opkomen van private rechtspersonen voor de (gebundelde) individuele belangen van hun leden.⁸⁷ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel vorderingsrecht belangenorganisaties werd destijds bijvoorbeeld opgemerkt:

(...) dat op steeds meer gebieden van het maatschappelijk leven organisaties in het leven worden geroepen die zich een bepaald belang aantrekken, waarvan de bescherming binnen het stelsel van individuele geschillenbeslechting moeilijk realiseerbaar is. Te denken valt onder andere aan organisaties die opkomen voor de belangen van het milieu, van consumenten en van personen die met discriminatie worden bedreigd. (...) Voorts verrichten deze organisaties soms taken op gebieden waarop ook de overheid zich begeeft. Het verrichten van deze taken kan dan gezien worden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid.⁸⁸

82 Idem Teunissen, p. 309.

83 Zie: A.Q.C. Tak, *De overheid in het burgerlijk recht*, 's-Gravenhage 1997, p. 218-219.

84 Vgl.: R.A.J. van Gestel en J.C.A. de Poorter, “‘Je maintiendrai’: naar een prominentere rol van burgers en milieuorganisaties bij de handhaving van het omgevingsrecht?”, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2002, p. 84-95.

85 Zie het kabinetsstandpunt over juridisering: *Kamerstukken II*, 1998/1999, 26 360, nr. 1, aangeboden bij brief d.d. 21 december 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Zie i.h.b. p. 30.

86 Zie over die belemmering voor in dit geval milieuorganisaties: M.A. Robesin, “Procedeerlust opwekkend en remmend privaatrecht”, in: R.J.J. van Acht en G.C. Sicking, *Privaatrecht en milieu*, Zwolle 1994, p. 64.

87 Wet van 6 april 1994, *Stb.* 94, 269.

88 *Kamerstukken II*, 1991/1992, 22 486, nr. 3, p. 2.

Wij menen dat de onderliggende redenering evenzeer zou kunnen worden losgelaten op acties van NGO's die erop gericht zijn mensenrechtenschendingen door bedrijven tegen te gaan via een beroep op de rechter. Daarbij tekenen wij aan dat J.H. Nieuwenhuis er terecht op heeft gewezen dat, waar het gaat om de bescherming van collectieve en ideële belangen, het ook uit rechtsstatelijk oogpunt en met name ten behoeve van het "evenwicht van machten" in ons (internationale) politieke systeem, belangrijk is dat er maatschappelijke organisaties zijn die middels een beroep op de rechter een tegenwicht kunnen bieden aan de almacht van de overheid en andere machtige "repeat players" in het procesrecht.⁸⁹ Deze organisaties kunnen bestuursorganen en OM scherp houden.⁹⁰ Daarbij komt dat uiteindelijk de rechter beslist of er daadwerkelijk sprake is van een schending van fundamentele rechten en niet de aanbrengrer van het geschil!

Nu we in het voorgaande vanuit Nederlands perspectief het vraagstuk van toegang tot de rechter hebben gezien, komen we aan de vraag hoe vanuit een internationaalrechtelijk perspectief moet worden geoordeeld over de bevoegdheid van NGO's om in rechte voor collectieve belangen op te komen.

5.3 "Access to Justice" voor NGO's in het licht van artikel 6 EVRM

Ook op een internationaal niveau speelt het vraagstuk nadrukkelijk. Zo kwam de vraag of het niet veel meer voor de hand ligt dat NGO's rechtstreeks in beroep kunnen komen bij internationale rechtscolleges tegen bedrijven om de aantasting van fundamentele rechten van grote groepen burgers tegen te gaan, nog recentelijk tot uitdrukking in de *Hatton*-uitspraak van het EHRM. Alhoewel er in deze zaak geen sprake was van een beroep door belangenorganisaties – deze zouden ook geen kans gemaakt hebben, zoals hierna nog zal blijken – legt deze zaak de voornoemde vraag wel op tafel.⁹¹

Alhoewel het in sommige landen, zoals India,⁹² mogelijk is om mensenrechtenschendingen door middel van een collectieve actie voor de nationale rechter te brengen, ligt dat op internationaal niveau doorgaans anders. Met uitzondering van de in hoofdstuk 3 al genoemde mogelijkheden voor

89 J.H. Nieuwenhuis, "Op gespannen voet: een evenwichtstheorie over de betrekkingen tussen het publieke en het burgerlijke recht", NJB 1998, p. 9-17.

90 Zie ook reeds: P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden*, in het bijzonder in procedures tegen de overheid, Deventer 1978, p. 200.

91 Het EHRM veroordeelde het Verenigd Koninkrijk vanwege een inbreuk op het recht op "family life" van de omwonenden van vliegveld Heathrow. De Britse staat werd veroordeeld vanwege het feit dat ze nachtvluchten toestaat. Dit ondanks dat de Britse staat zelf geen eigenaar is van de luchthaven, noch direct controle heeft over de vliegtuigen die er gebruik van wensen te maken. Zie: R.A.J. van Gestel en J.M. Verschuuren, "Nachtvluchten aan banden door artikel 8 EVRM", NJCM-Bulletin, 2002, p. 154-162.

92 Zie: W. van den Hole, *Mensenrechten en ontwikkeling: Een rechtstheoretische studie van de bijdrage van mensenrechten tot ontwikkeling, met een casestudy van "Social Action Litigation" in India*, Leuven 2001.

NGO's om gebruik te maken van klachtenprocedures, zoals die van artikel 34 EVRM of van het additionele collectieve klachtenprotocol bij het Europees Sociaal Handvest, of om zogeheten "amicus curiae brieven" in te dienen⁹³, waarin zij als derde partij commentaar kunnen geven op door staten of volkenrechtelijke organisaties ingebrachte processtukken, is de rechtstreekse toegang tot rechter in conflicten rond de bescherming van mensenrechten tamelijk beperkt. Een praktisch probleem in het internationale recht, daar waar het gaat om de toegang tot de rechter voor NGO's, is namelijk dat rechterlijke colleges zoals het EHRM in vergelijking met de rechtsstelsels van veel nationale staten uitgaan van een sterk afgebakend belanghebbendenbegrip met een dienovereenkomstige beperkte mogelijkheid voor toegang tot de rechter.

De vraag is nu wat de toegang van NGO's tot het EHRM betekent voor onze gedachtevorming met betrekking tot collectieve acties. In het licht van het EVRM zijn de zaken *Balmer Schafroth* en *Athanassogolou* in dezen exemplarisch.⁹⁴ In beide uitspraken ging het om de mogelijkheid om in beroep te gaan bij een onafhankelijke rechter tegen het verlenen van een vergunning voor de exploitatie van een kernenergiecentrale.⁹⁵ In de eerstgenoemde uitspraak achtte het EHRM een schending van artikel 6 EVRM niet aan de orde, omdat de klagers onvoldoende aannemelijk zouden hebben gemaakt dat het in werking zijn van de energiecentrale hen persoonlijk blootstelde aan een gevaar, dat niet alleen serieus was, maar ook specifiek en bovenal dringend. In reactie op deze uitspraak is er terecht op gewezen dat het Hof de toegang tot de rechter op deze manier in wezen afhankelijk maakt van een inhoudelijk oordeel over de vraag of de bezwaren van appellanten kans van slagen maken. In de tweede uitspraak oordeelde het EHRM dat de belangenorganisaties niet hadden aangetoond dat zij in hun "eigen" rechten waren getroffen nu zij zelf bijvoorbeeld geen eigenaar of huurder zijn van de grond in de nabijheid van de centrale. Hierin komt tot uitdrukking dat het Hof impliciet uitgaat van een beperkt belanghebbendenbegrip.⁹⁶

93 D. Shelton, "The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings", *The American Journal of International Law* 1994, p. 611-642.

94 Er zijn echter tal van andere voorbeelden, zoals de zaak van EHRM 18 juni 2002, NJB 2002, p. 141, waarbij enkele woningbouwverenigingen bij het EHRM opkwamen tegen de Staat der Nederlanden met betrekking tot een wijziging in het subsidiebeleid. Over hun ontvankelijkheid merkte het Hof o.a. op: "(...) dat de situatie van de klagende verenigingen niet vergelijkbaar is met individuele burgers wier persoonlijke situatie direct wordt aangetast door beleidswijzigingen betreffende de toekenning van subsidies. De doelstelling van de klagende verenigingen is van een typisch algemeen belang karakter, ondanks het feit dat de klagende rechtspersonen privaatrechtelijk zijn."

95 EHRM 26 augustus 1997, NJ 1998, 637, m.nt. PJB, NJCM-Bulletin 1998, m.nt. M.L.W.M. Viering, JB 1997, 211, m.nt. A.W. Heringa, MenR 1999, 13, m.nt. Verschuuren (Balmer Schafroth) en EHRM 6 juni 2000, AB 2000, 403, m.nt. Verhey, MenR 2000, 119, m.nt. Verschuuren (Athanassogolou).

96 Zie: J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende: Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht*, Den Haag 2003, hfst. 3.

J. de Poorter wijst er in zijn dissertatie op dat het EHRM in dezen een erg dogmatische opvatting van het begrip “civil right” huldigt, die niet lijkt aan te sluiten bij de uitleg die daaraan in tal van landen van de Raad van Europa wordt gehecht,⁹⁷ terwijl deze band er wel wordt verondersteld te zijn.⁹⁸ Hij meent dat rechtspolitieke argumenten hierbij wel eens een belangrijke rol zouden kunnen spelen. Nu het collectief actierecht op bepaalde (deel)terreinen in de lidstaten nog altijd controversieel is, zou een erg op consensusvorming gericht internationaal rechtscollege als het EHRM, zich aan deze materie niet wil branden.⁹⁹ Mogelijk is het EHRM bevreesd voor politisering van de rechtspraak. Daarbij geldt evenwel dat dit gevaar goed beschouwd niet zozeer een gevolg is van het bestaan van collectieve actierechten, maar dat deze meer een symptoom zijn van de problematische wijze waarop veel internationale verdragen tot stand komen en het eindresultaat daarvan: juridische teksten met veel open normen. Daarbij komt dat ook bij een individueel klachtrecht zaken rond mensenrechtenschendingen regelmatig een sterke politiek lading hebben waar de rechter verstandig mee om dient te gaan. Denk slechts aan de het proces bij het EHRM tegen de arrestatie van de Koerdische verzetsleider Öcalan of het proces bij het Joegoslavië-tribunaal tegen de Servische oud-president Milosovic.

Een ander bezwaar tegen collectieve actie-rechten voor NGO's ten overstaan van het Straatsburgse Hof kan naar onze mening het “floodgate argument” zijn. Daarmee doelen wij op de angst die er mogelijk bestaat om NGO's toegang te geven om op te komen voor mensenrechtenschendingen jegens anderen, omdat daardoor de kans bestaat dat de stroom van zaken bij het – toch al overbelaste – EHRM nog verder toe zal nemen.

Tenslotte kan het zo zijn dat ook het EHRM worstelt met de vermeende behoefte aan democratische legitimatie van NGO's als “concurrenten” van nationale overheden ten aanzien van het toezicht op de naleving van mensenrechtenverdragen. Wat dat aangaat hebben wij ons hierboven echter afgevraagd of dit nu wel zo'n ter zake doend criterium is wanneer NGO's in rechte optreden als aanbengers van een geschil voor de onafhankelijke rechter.

97 Veruit de meeste landen van de EU kennen in elk geval al een collectief actierecht op milieugebied. Zie: K. Bastmeijer, J. van Lanen en J. Verschuuren, *Complaint procedures and access to justice for citizens and NGO's in the field of the environment within the European Union*, Tilburg 2000.

98 De standaardoverweging van het Hof ter zake van de toepasselijkheid van art. 6 EVRM is dat dit artikel van toepassing is op geschillen over rechten “which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law.” Onder Nederlands recht zou hier bijv. zonder enige twijfel sprake zijn geweest van toegang tot de rechter voor de bewuste belangenorganisaties.

99 Zie ook: M.A. Nowicki, “NGO's before the European Commissions and the Court of Human Rights”, NQHR 1996, p. 290.

5.4 De legitimiteit van de toezichthoudende rol van NGO's

Wat kunnen we op grond van het voorgaande concluderen over de legitimiteit van de toezichthoudende rol van NGO's? Een eerste punt is dat naar onze mening scherp in het oog dient te worden gehouden dat NGO's, anders dan bestuursorganen, geen belangenbehartigers zijn die tot *taak* hebben *alle* relevante belangen in hun besluitvorming te betrekken en die *zonder vooringenomenheid* steeds vanuit *algemene* gezichtspunten af te wegen. Daarom zijn zij ook niet op dezelfde wijze gebonden aan het verbod van willekeur dat van overheden een consistent beleid verlangt in het kader van de controle op de naleving van wetgeving. NGO's mogen in beginsel zelf kiezen welke maatschappelijke belangen zij in welke mate wensen te behartigen. Daarbij hebben zij een "waakhondfunctie" en ligt het voor de hand dat ze mensenrechtenschendingen aan de kaak proberen te stellen daar waar staten – bewust of onbewust – gaten laten vallen.

Een tweede conclusie is dat het toekennen van een collectief actierecht aan NGO's geenszins betekent dat deze organisaties daarmee op de stoel van bestuursorganen gaan zitten, noch dat zij zich ontwikkelen tot een soort van "pseudo-overheden". Het krachtens de statutaire doelstelling behartigde belang van NGO's vormt slechts de processuele legitimatie om een zaak aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Mocht de legitimatie die is gelegen in de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden van NGO's onvoldoende grond bieden voor het verschaffen van een recht op toegang tot de rechter, dan zou een constructie, zoals die Duitsland die kent wellicht uitkomst kunnen bieden. De *Verwaltungsgerichtsordnung* biedt daar namelijk de mogelijkheid om de kring van beroepsgerechtigden in bepaalde gevallen uit te breiden tot door de overheid erkende belangenorganisaties, zonder dat deze over een subjectief recht dienen te beschikken.¹⁰⁰ Hiermee kan de wetgever via een soort van accreditatieprocedure controle houden op de toegang tot de rechter voor NGO's.¹⁰¹ Zoals we zagen in hoofdstuk 3, bestaan dergelijke accreditatieprocedures thans ook reeds bij verschillende internationale organisaties. Naast de al genoemde "NGO-toelatingsprocedure" van de Raad van Europa, kan worden verwezen naar de Verenigde Naties, waar de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) heeft vastgelegd aan welke eisen moet worden voldaan willen NGO's mogen participeren in het werk van de organisatie.¹⁰² Intussen is deze procedure overigens alweer aan een zekere slijtage (lees: politisering) onderhevig. Dat laatste is voor de Secretaris-Generaal

100 Vgl. bijvoorbeeld de hierboven genoemde collectieve klachtenprocedure in het kader van het ESH, waarvoor NGO's een consultatieve status dienen te bezitten bij de Raad van Europa.

101 Met de wijziging van het Bundesnaturschutzgesetz van 4 april 2002 is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt met betrekking tot de Verbandklage van door het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aangewezen of door de deelstaten erkende milieuorganisaties. De Poorter, a.w., p. 35.

102 Zie [bijlage 15](#) voor de tekst van de desbetreffende ECOSOC-resolutie.

van de VN reden geweest om een “group of eminent persons” in het leven te roepen die onder meer naar dit punt moet kijken.¹⁰³

Aldus kunnen, zoals we naar aanleiding van de analyse in hoofdstuk 4 al in zijn algemeenheid concludeerden, procedurele criteria dus een rol van enige betekenis spelen bij de legitimatie van NGO-acties. Behalve aan accreditatieprocedures kan daarbij worden gedacht aan eisen omtrent de transparantie van de organisatie (verslaglegging e.d.), de governance-structuur van NGO's (hoe is bijv. het bestuur ingericht?) en controleerbaarheid van hun besluitvormingsprocessen (aan wie en hoe leggen zij verantwoording af?). Verder kunnen er uiteraard substantiële criteria gehanteerd worden, zoals de aansluiting van de waarden en idealen waarvoor de NGO wenst op te komen bij in het internationaal recht erkende algemene regels en rechtsbeginselen. In de resoluties waarin internationale organisaties als de Raad van Europa en de Verenigde Naties hun relaties met de NGO's definiëren, is dit ook terug te zien.

Met betrekking tot de procedurele criteria stellen we verder vast dat NGO's voor belangrijke uitdagingen komen te staan met de komst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Hiermee krijgt de vraag naar de legitimiteit nieuwe dimensies. Zeker ook nu blijkt dat niet alleen bestaande NGO's steeds meer gebruik gaan maken van ICT, maar daarnaast ook nieuwe NGO's hun intrede doen die uitsluitend via die nieuwe middelen, en met name het internet, opereren. ICT lijkt zich er uitermate goed voor te lenen om te worden ingezet bij het werk van NGO's, zowel bij hun inhoudelijke activiteiten als in procedurele zin. Te denken valt aan voorlichting, informatie en verantwoording ter zake van het eigen doen en laten aan de buitenwacht en de eigen achterban. Naast positieve mogelijkheden resulteert ICT ook in risico's en onduidelijkheden waar het de legitimiteit van NGO's betreft. Zo rijst de vraag naar de betrouwbaarheid van informatie doordat met name het internet het steeds gemakkelijker maakt om op grote schaal (ook onjuiste) informatie te verspreiden. Daarnaast roept ICT vragen op doordat het de organisatiestructuur en het type van activiteiten van NGO's grondig kan veranderen. Wat dit betreft vraagt vooral het fenomeen van de hierna te bespreken opkomst van zogenaamde “virtuele NGO's” om een reflectie.

¹⁰³ Strengthening of the United Nations: an agenda for further change, A/57/387, 9 September 2002, p. 24-25.

6 Het gebruik van ICT en meer specifiek Internet door NGO's

Een blik op de mogelijkheden van ICT leert dat NGO's een scala aan volstrekt nieuwe middelen hebben gekregen om ondernemingen te bewegen zich aan hun verplichtingen op het terrein van de mensenrechten te houden. Mobiele telefonie, e-mail en internet zijn in potentie van grote betekenis voor zowel de positie van NGO's als de doelen die zij willen realiseren.¹⁰⁴ Ook voor NGO's geldt immers: "informatie is macht". Dit roept vragen op als: hoe gaan NGO's om met de nieuwe media bij het verwerven en verstrekken van informatie? In hoeverre hebben deze middelen hun invloed op traditionele mechanismen waaraan NGO's hun kracht ontleen, te weten netwerken en publiciteitscampagnes? Bieden de mogelijkheden van ICT tot het verbeteren van kennisbeheer en -ontsluiting NGO's nieuwe kansen? Stellen de "negatieve bijwerkingen" van de nieuwe communicatiemiddelen, zoals vluchtigheid, anonimiteit en gebrek aan betrouwbaarheid, hen hierbij voor nieuwe problemen en wat zijn de uiteindelijke consequenties daarvan voor de legitimiteit van NGO's? En, in welke mate is ICT van invloed op de wijze waarop NGO's zich organiseren, op hun strategie, de (machts)relaties tussen de diverse bij NGO's betrokken partijen en de activiteiten die door hen worden ondernomen? Heeft het zo vaak gesuggereerde effect van een decentralisatie van machtsrelaties ook een uitwerking op de relaties tussen partijen die zijn betrokken bij het functioneren van NGO's? En wat is het effect van de zogenoemde "digital divide" (de grote verschillen tussen de westerse wereld en ontwikkelingslanden in toegang tot internet, digitale kennisontsluiting, etc.)?

Kortom, en toegespitst op de thematiek van deze bijdrage: wat betekent de komst van ICT en met name het internet voor de macht en invloed van NGO's en hun wens om het grote bedrijfsleven te bewegen tot normconform gedrag met betrekking tot mensenrechten? In het onderstaande zullen we allereerst bezien wat in de literatuur zoal wordt betoogd over de invloed van ICT op het functioneren van NGO's (paragraaf 6.1) en op welke wijze ICT door NGO's wordt ingezet (paragraaf 6.2). Vervolgens gaan we in op de potentiële betekenis van ICT voor het functioneren en de positie van NGO's (paragraaf 6.3) en de betrouwbaarheid van virtuele NGO's (paragraaf 6.4). Tenslotte keren we terug naar het thema legitimiteit en bezien we de relatie tussen ICT-ontwikkelingen en de legitimiteit van (virtuele) NGO's als toezichthouder (paragraaf 6.5).

104 Een interessant voorbeeld is Human Rights Internet (HRI). Zie: <<http://www.hri.ca/welcome.asp>> Deze organisatie is opgericht in 1976 in de VS om NGO's en burgers door middel van het internet voor te lichten en door middel van informatievoorziening te steunen bij het tegengaan van mensenrechtenschendingen. De missie van HRI luidt: "HRI is dedicated to the empowerment of human rights activists and organizations, and to the education of governmental and intergovernmental agencies and officials and other actors in the public and private sphere, on human rights issues and the role of civil society."

6.1 *Schimmigheid over de daadwerkelijke invloed van internet op de macht van NGO's*

De gedachte dat de beschikbaarheid van nieuwe communicatiemiddelen van grote invloed zou kunnen zijn op het functioneren van NGO's is niet van recente datum. Al vanaf het moment dat internet voor een breder publiek toegankelijk werd, is in publicaties gewezen op de diverse nieuwe mogelijkheden van dit medium voor groeperingen zoals NGO's. In een rapport van de RAND Corporation uit 1993 werd bijvoorbeeld opgemerkt:

Open to everyone, the Internet offers new possibilities to those trying to challenge the established order. The revolutionary forces of the future may consist increasingly of widespread multi-organisational networks that have no particular national identity, claim to arise from civil society and include aggressive groups and individuals who are keenly adept at using advanced technology for communications.¹⁰⁵

B. Doherty, in wiens publicatie dit rapport wordt aangehaald, stelt zichzelf naar aanleiding van deze constatering de vraag op wie in bovenstaand citaat precies wordt bedoeld:

(...) multinational corporations or the social movements opposing them? Both sides could fit the description, and that tells us something about the most important political battle of our time, one in which the Internet is playing an increasingly important role.¹⁰⁶

Inmiddels zijn er ruim tien jaar verstreken en laat zich de vraag stellen in hoeverre de nieuwe mogelijkheden van de informatiesamenleving inderdaad, zoals de RAND Corporation voorspelde, een effect hebben gehad op het functioneren en de (machts)positie van NGO's in hun relatie tot het multinationale bedrijfsleven. Inmiddels zijn er ook diverse verhandelingen verschenen waarin aandacht wordt besteed aan de wijze waarop ICT wordt ingezet en de mogelijke veranderingen die dit voor hun functioneren kan meebrengen.¹⁰⁷ Niettemin is een adequaat antwoord op de vraag naar de invloed van ICT op het werk van NGO's moeilijk te geven. Zo speelt een groot deel van de ICT-toepassingen zich af in de "back-office" van de organisaties en is het

105 Geciteerd in: B. Doherty, "Change the world via e-mail – the Internet offers new possibilities for challenging the established order", *New Statesman*, November 1, 1999, pp. xviii-xix.

106 Idem.

107 Vooral nog lijkt de invloed van Internet zich met name te concentreren op drie punten, te weten: 1) het verbeteren en versnellen van de communicatie tussen o.a. (onderdelen van) NGO's, 2) het gebruik als forum voor publicaties over mensenrechtenkwesties en 3) het accommoderen van onderzoek naar mensenrechtenschendingen. Zie: L.S. Wiseberg, *The internet and the struggle for human rights*, in: Claude. E. Welch e.a., *NGO's and human rights*, Philadelphia 2000, p. 238-247. Zie ook: G. Warkentin, *Reshaping World Politics. NGOs, The Internet, and Global Civil Society*, Boston 2001.

effect daarvan voor de buitenwereld veelal nauwelijks zichtbaar (denk aan het gebruik van e-mail of controle op het interne functioneren van de NGO). Er is bovendien vrijwel geen empirisch materiaal voorhanden waarin een goed beeld wordt gegeven van het daadwerkelijke effect van ICT op het functioneren, de organisatie en het effect van NGO's.¹⁰⁸ Verder kan de inzet van ICT zowel positieve als negatieve kanten hebben en is het voornamelijk niet goed mogelijk een uitspraak te doen over het "netto-effect" van de inzet van verschillende ICT-applicaties. In het navolgende zullen diverse voorbeelden van nieuwe mogelijkheden de revue passeren. ICT biedt daarnaast ongekende mogelijkheden voor het volgen en opsporen van communicatiehandelingen. Diverse geavanceerde faciliteiten bieden in potentie iedere gebruiker een uitgebreid arsenaal voor het "tracken en traceren" van handelingen van anderen op het Internet. Dit betekent dat ook NGO's en de personen van wie zij voor hun functioneren afhankelijkheid zijn (zoals de "medewerkers in het veld") kwetsbaar zijn voor monitoring door derden. Het is echter moeilijk de precieze invloed hiervan op het functioneren en de positie van NGO's te bepalen. Binnen het bestek van deze publicatie presenteren we aan de hand van een "surftocht" enige indrukken van de manier waarop NGO's die zich met mensenrechten en "maatschappelijk verantwoord ondernemen" bezighouden, omgaan met internet.¹⁰⁹

6.2 Wat en hoe gebruiken NGO's het Internet?

Wie via het internet een bezoek brengt aan de virtuele locatie van – uit de fysieke wereld bekende – organisaties als Amnesty International, Pax Christi, Humanistisch Overleg Mensenrechten, Liberty, Human Rights Watch, International League for Human Rights en diverse andere NGO's die het mensenrechtenbeleid van grote ondernemingen aan de kaak stellen, komt tot de conclusie dat deze organisaties de mogelijkheden van ICT doorgaans nog slechts spaarzaam benutten. Veel ICT-aandacht gaat zitten in zaken als aanmelding van leden, het verspreiden van rapporten en het doen van mededelingen over campagnes, terwijl slechts een bescheiden deel van de hierna nog te noemen mogelijkheden wordt ingezet om bedrijven aan te klagen vanwege schendingen van internationaal erkende mensenrechten. Sommige NGO's gaan in dit laatste echter wel een stap verder dan andere. Een site waar bijvoorbeeld het mensenrechtenbeleid van met naam en toenaam genoemde bedrijven via actuele informatie aan de kaak wordt gesteld, is die van Bananalink.¹¹⁰ Op deze site

108 Het gebrek aan empirisch materiaal is ook buiten het domein van NGO's opvallend. Zo is bijvoorbeeld nauwelijks empirisch onderzoek gedaan naar het effect van elektronische overheidsdiensten op de relatie burger-overheid.

109 Binnen een door NWO (het SaRO-programma) gefinancierd onderzoek wordt aan de Universiteit van Tilburg in 2004 gewerkt aan een methodologie op basis waarvan een meer omvattend beeld van het effect van specifiek ICT-gerelateerde fenomenen (zoals bijvoorbeeld virtuele gemeenschappen) zal worden onderzocht.

110 Zie: <www.bananalink.org.uk>

staat een overzicht van de grootste bananenproducenten ter wereld, waarbij per bedrijf wordt aangegeven wat de positie van de werknemers is en waar het op mensenrechtengebied aan schort. De site bevat links naar de desbetreffende bedrijven, wellicht met als doel een vorm van wederhoor te realiseren, maar duidelijk is dat niet.¹¹¹

Een van de belangrijke voordelen van het gebruik van Internet is dat de achterban daadwerkelijk actief en op afstand bij het actiebeleid en de bewustwordingscampagnes van NGO's kan worden betrokken.¹¹² Te denken valt hierbij niet alleen aan grootschalige email-campagnes, maar ook aan de (momenteel weliswaar nog in de kinderschoenen staande) interactieve discussie- en publikatieinstrumenten zoals *weblogs*¹¹³ en faciliteiten om in een open omgeving als internet in een virtuele groep te discussiëren¹¹⁴ en aan documenten te werken.¹¹⁵ Van deze laatste vormen zien we van internetcommunicatie en -actievoeren nog nauwelijks voorbeelden. De wat minder vergaande voorbeelden waarbij wel gebruik wordt gemaakt van de geheel eigen dimensie van de elektronische omgeving zien we wel. Zo zijn er enkele organisaties die zich elektronisch profileren met behulp van de concrete naam van het bedrijf waarvan ze het mensenrechtenbeleid aan de kaak stellen. Voorbeeld is de site tegen de bekende keten Walmart (<www.walmartyrs.org>), waar middels audio-bestanden kritische verhalen van voormalig werknemers te vinden zijn en werknemers een enquête kunnen invullen over hun werkervaringen bij Walmart. De site kent als belangrijke doelstelling te functioneren als een soort virtuele vakbond voor werknemers van het bedrijf. Andere voorbeelden van een dergelijke toepassing zijn de site van de Nike Watch Campaign, McSpotlight (anti McDonaldssite) en Cokewatch.¹¹⁶ Deze laatste site profileert zich als een absolute anti-site van het bedrijf Coca Cola, met nieuwsberichten over bijvoorbeeld werknemers van een divisie in Colombia die zijn gemarteld,

111 Vgl. ook: <<http://www.icaonline.org>> waar oliemaatschappijen die mensenrechten met voeten zouden treden aan de kaak worden gesteld.

112 Zie bijvoorbeeld de site over de werkomstandigheden bij het maken van enkele bekende kledingmerken <www.behindthelabel.org> waar men kan chatten en zelf nadere informatie kan aanleveren.

113 Weblogs onderscheiden zich van websites daarin dat ze niet langer een "one-to-many" vorm van communicatie zijn, maar op een interactieve wijze met informatiedistributie omgaan.

114 Zie bijvoorbeeld: <<http://slashdot.org>>

115 Zogenaamde "collaborative drafting systems" maken het mogelijk dat vele mensen samen via Internet aan een document, een verklaring, pleidooi, etc. kunnen werken. Zie: <<http://www.c2.com/cgi/wiki?WikiWikiWebFaq>> Een mooi voorbeeld is het Openlaw project van Harvard Law School dat op de website stelt: "Building on the model of open source software, [Openlaw is] working on the hypothesis that an open development process best harnesses the distributed resources of the Internet community. By using the Internet, [Openlaw] hope[s] to enable the public interest to speak as loudly as the interests of corporations. Openlaw is therefore a large project built through the coordinated efforts of many small (and not so small) contributions." <<http://eol.law.harvard.edu/openlaw>>

116 Zie: <www.caa.org.au/campaigns/nike> onderdeel van oxfam community aid abroad. Zie: <www.cokewatch.org>

verdwenen en vermoord. Een aantal van deze sites speelt daarbij handig in op technische faciliteiten, zoals de toepassing van *metatags*,¹¹⁷ om bezoekers naar hun site te lokken.¹¹⁸ Zo maakt men gebruik van de bekendheid bij het grote publiek van bepaalde bedrijven of merknamen dan wel van andere, veel breder bekende NGO's.¹¹⁹

Opvallend is dat er een groot verschil in internetgebruik lijkt te zijn tussen organisaties die hun sporen reeds hebben verdiend in de fysieke wereld en de nieuwkomers van de virtuele wereld. Terwijl de eerstgenoemde het internet voorsnog nauwelijks lijken te gebruiken om hun activiteiten op het terrein van "mensenrechten en bedrijfsleven" uit te venten, laten virtuele verbanden als "Behind the Label", "Nike Watch Campaign", "McSpotlight" en "Cokewatch" zien dat zij de nieuwe mogelijkheden volop willen inzetten om hun boodschap onder de aandacht van een mondiaal publiek te brengen. Hierbij kunnen zij in de virtuele wereld voorsnog in feite hun gang gaan. Waar het in de fysieke wereld vaak staten zijn die NGO's bijvoorbeeld toelaten tot klachtprocedures kent het internet voorsnog immers geen toetsings- of toelatingscriteria.

6.3 Nieuwe uitdagingen: de potentiële betekenis van ICT

Wat betekent het voorafgaande voor het toekomstige functioneren, de positie en de strategie van NGO's? Succes van muziekuitwisseldiensten als Napster en KaZaa hebben – althans in de Westerse wereld – een breed publiek vertrouwd gemaakt met de nieuwe participatiemogelijkheden die het internet biedt. Inmiddels is ook aangetoond dat traditionele maatschappelijke verhoudingen in de digitale omgeving soms vervagen en internet een potentieel belangrijke invloed kan hebben op de democratische legitimatie van bepaalde (besluitvormings)processen.¹²⁰ Verder kan een handvol slimme

117 Houders van websites kunnen hun positie op de lijst van relevante sites beïnvloeden door in de programmeertaal die aan de basis van iedere website ligt bepaalde trefwoorden toe te voegen die door de zoekmachines worden herkend. Deze zogenaamde metatags zijn op het eerste gezicht niet zichtbaar voor bezoekers, maar zijn voor de zoekmachine een belangrijk instrument in het herkennen van een website, sterker nog: het geeft een site prioriteit bij de indexering door de zoekmachine.

118 Zo werkt Global Witness nog onschuldig met metatags als "human rights" en "human rights abuse" <<http://www.globalwitness.org>>, maar pakt Bananalink <www.bananalink.org.uk> het slimmer aan door metatags als "del monte" en "chiquita" op te nemen (waarmee de organisatie dan ook naar verwachting een inbreuk op merkenrechten maakt). Hetzelfde geldt voor de site van de Nike Watch Campaign (waar merknamen als Nike, Adidas en Reebok als metatag zijn opgenomen). Zie over de juridische status van metatags, waaronder de rechtmatigheid van het gebruik daarvan in relatie tot het merkenrecht: J.E.J. Prins, S.J.H. Gijrath, *Privaatrechtelijke aspecten van elektronische handel: Juridische aandachtspunten voor Internet Service Providers*, Deventer 2000, p. 57-59.

119 Zie bijvoorbeeld de site van de relatief onbekende organisatie International Right to Know <www.irtk.org> die de naam van Amnesty International in de metatags heeft opgenomen.

120 Zie hierover: J.E.J. Prins, "Bestaat de prosument? Een verkenning naar consumenten- en producentenposities in de informatiemaatschappij", in: Ch. van der Mast e.a. (red.) *Mens Machine*

internetgebruikers in potentie grote schade toebrengen aan machtige multinationals. Voor NGO's heeft deze "digitale equality of arms" belangrijke consequenties. Zo zijn zij niet langer afhankelijk van traditionele media, zoals kranten en omroep, welke in sommige landen nog altijd door de regering worden gecontroleerd. Nieuwe vormen van digitale communicatie zorgen er bovendien voor dat locale of nationale mensenrechtenschendingen met een goede internetstrategie kunnen worden uitgebouwd tot mondiale thema's. Cruciaal is dan natuurlijk wel dat internettoegang ook op een mondiaal niveau een 'vanzelfsprekendheid' wordt. Momenteel is het nog een illusie te veronderstellen dat in Africa, Midden- en Zuid-Amerika en delen van Azië in ieder dorp, laat staan in ieder huis, een pc met internetverbinding voorhanden is. Alhoewel tijdens de – onder auspiciën van de International Telecommunications Union (ITU) en VN gehouden – World Summit on the Information Society diverse plannen zijn ontvouwd om te komen tot een meer evenwichtige spreiding van ICT-gebruik over de wereld, lijkt een 'closing of the digital divide' nog heel ver weg.¹²¹

Maar de kracht van de virtuele wereld lijkt zeker niet alleen te liggen in het scala aan mogelijkheden om de "informatieketen" te optimaliseren alsmede actuele en interessante informatie voor een zeer breed – mondiaal – publiek aan te bieden. Inmiddels is in diverse publikaties aan de hand van het werk van de Duitse rechtssocioloog en filosoof Habermas betoogd dat de virtuele omgeving belangrijke nieuwe mogelijkheden biedt voor de legitimiteit van het recht, de daarbij betrokken actoren en zo ook NGO's.¹²² Het door Habermas ontwikkelde

Mens. Nieuwe media en maatschappelijke relaties, Nijmegen 2001, p. 190-201; B. van Klink, J.E.J. Prins, W. Witteveen, "Het conceptuele tekort. Een survey-onderzoek naar de wisselwerking tussen ICT en recht", in: R. van der Ploeg, Ch. Veenemans (red.), *De Invloed van ICT op maatschappij en overheid*, Infodrome, Amsterdam: 2001, p. 85-202. Infodrome was de naam van een kabinetsprogramma opgestart bij aanvang van het kabinetperiode Paars II. Onder leiding van de Staatssecretaris voor Cultuur en Media, Rick van der Ploeg, kreeg dit programma de opdracht gedachten te ontwikkelen over de rol van de overheid in de informatiesamenleving en het kabinet daarover te adviseren.

Overigens treedt de vraag naar voren in hoeverre NGO's aansprakelijk gesteld kunnen worden voor onjuiste dan wel onrechtmatige informatie die via hun webpagina beschikbaar wordt gesteld en zij een zorgplicht hebben om te voorkomen dat dergelijke informatie beschikbaar wordt gesteld. Over deze vragen is nationaal en internationaal inmiddels al veel jurisprudentie verschenen. Zie hierover: M.S.M. Schellekens, *Aansprakelijkheid van Internetaanbieders*, (diss. Tilburg) Den Haag: 2001.

121 World Summit on the Information Society (Genève 2003 – Tunis 2005). Tijdens de bijeenkomst in Genève van 10-12 december 2003 werden een Plan of Action en Declaration of Principles gepresenteerd. Daarin wordt op diverse plaatsen aandacht gevraagd (en worden vervolgens maatregelen gepresenteerd) om te komen tot een meer gelijkwaardige inzet van ICT over de wereld (Documenten WSIS/PC-3/DT/5 (Rev. 3)-E en WSIS/PC-3/DT/6 (Rev. 3)-E).

122 Zie onder meer: A.M. Froomkin, "Habermas@Discourse.Net: Toward a Critical Theory of Cyberspace", *Harvard Law Review*, no. 3 2003, p. 751-873; M.S.H. Heng, A. de Moor, "From Habermas's communicative theory to practice on the internet", *Info Systems Journal* (2003) 13, p. 331-352 en de aldaar aangehaalde literatuur.

samenspel van beginselen dat een machtsvrije communicatie mogelijk en waarschijnlijk maakt en daarmee de grondslag vormt voor de legitimiteit van procedures op basis waarvan actoren hun handelen kunnen rechtvaardigen zou, zo stelt de Amerikaan Michael Froomkin, in de virtuele wereld een nieuwe invulling kunnen krijgen. Froomkin meent dat:

The Internet supports a variety of new tools that show a potential for enabling not just discourse, but good discourse. [...] New technology may [...] increase the likelihood of achieving the Habermasian scenario of diverse citizens' groups engaging in practical discourses of their own.¹²³

Na een uitgebreide analyse van besluitvormingsprocedures van diverse internetorganisaties alsmede een bespreking van nieuwe online instrumenten voor het op de agenda zetten van onderwerpen, het debat en de besluitvorming daarover, concludeert Froomkin:

Today's early experiments in the design of online discourse-reinforcing institutions may be portents of future designs for improved governance.¹²⁴

Illustratief voor de positie van NGO's zijn de voorbeelden die worden genoemd door Heng en De Moor. Zij wijzen er in hun analyse op dat organisaties zoals The Association for Progressive Communication en de Free Burma Coalition belangrijke voordelen hebben weten te halen uit het gebruik van internet. Zo concluderen de auteurs ten aanzien van de laatstgenoemde organisatie:

Partly with the help of the internet, it has successfully persuaded several transnational corporations to stop doing business in Burma.¹²⁵

Alhoewel er dus signalen lijken te zijn die wijzen op een mogelijke machtsverschuiving in de richting van actoren die actief gebruik maken van ICT-technieken, staat daarmee nog allerm minst vast wat het uiteindelijk effect zal zijn op de relatie tussen NGO's en multinationals. Niet alleen NGO's, maar ook hun tegenspelers zullen immers op een creatieve wijze van internet gebruik kunnen gaan maken (te denken valt bijvoorbeeld aan het beïnvloeden van internetdiscussies). Zo ook is het nog te vroeg om op een meer fundamenteel niveau vast te stellen in hoeverre de geschetste ontwikkelingen een effect hebben op de legitimiteit van vastgestelde regels en de daarbij betrokken actoren (waaronder NGO's). Zoals hiervoor al opgemerkt, zijn er niet alleen belangrijke voordelen in de virtuele wereld te behalen. Evenzeer zijn er de bedreigingen. We noemden reeds de ongeken de mogelijkheden tot monitoring van activiteiten op het internet. Maar verder: fouten zijn snel gemaakt en ook deze gaan in zo'n geval de wereld over. Vanuit het oogpunt van legitimiteit, rijzen met name

123 Idem, p. 753 en p. 757.

124 Idem, p. 870.

125 Heng, De Moor, a.w. , p. 338.

vragen rondom betrouwbaarheid, integriteit en authenticiteit van de NGO's en de door deze organisaties gepresenteerde en gebruikte informatie.

6.4 Betrouwbaarheid van aangeboden informatie en virtuele NGO's

Zelfs wanneer NGO's steeds het oogmerk zouden hebben om zorgvuldig met de digitale informatieverstrekking rond mensenrechtenschendingen door multinationals om te gaan, dan nog is het de vraag in welke mate zij zelf alle touwtjes in handen hebben. Duidelijk is immers dat in een wereld van (door)gelinkte informatiebronnen en soms anonieme communicatie de betekenis van verifieerbaarheid en integriteit van informatie onder druk komt te staan. Wie zich afhankelijk maakt van informatie, maakt zich kwetsbaar. Dat geldt ook voor NGO's. Sommige organisaties maken daarom expliciet duidelijk de informatie op hun website niet te screenen en niet verantwoordelijk te (willen) zijn voor de juistheid van de informatie die daarop door anderen geplaatst wordt.¹²⁶ Een van de praktische en op zichzelf begrijpelijke redenen daarvoor is dat vaak niet met zekerheid valt vast te stellen dat bepaalde informatie daadwerkelijk van een specifieke persoon of bekende organisatie afkomstig is. Personen, organisaties en bedrijven kunnen zich op talloze wijzen identificeren en met verschillende "virtuele" identiteiten optreden.¹²⁷ Met de snelheid van ICT is er ook voor NGO's veel te winnen, maar juist in relatie tot de kwaliteit en duurzaamheid van de informatie en de daartoe noodzakelijke verificatie, zal een goede balans gevonden moeten worden tussen snelheid in het verkrijgen en verspreiden van informatie en het waarborgen van de juistheid en betrouwbaarheid daarvan.

Terwijl het internet tot voor kort vooral werd gebruikt om klakkeloos informatie beschikbaar te stellen en daar ook de kracht van online aanwezigheid voor organisaties lag, tekent zich momenteel een verschuiving af. Niet langer is het enkele feit dat men informatie aanbiedt hetgeen dat telt. In toenemende mate gaat het om de relevantie en betrouwbaarheid van hetgeen wordt aangeboden en verkondigd. Voor NGO's betekent dit dat willen zij ook in de toekomst de meningsvorming in de elektronische wereld daadwerkelijk blijvend beïnvloeden, daar meer voor nodig zal zijn dan een elektronisch adres en de inzet van snelle actievormen. Om met gezag de publieke opinie te kunnen beïnvloeden zal veel meer dan nu het geval is, ingezet moeten worden op kwaliteit en betrouwbaarheid van de geleverde informatie.

Intussen hebben diverse studies aangetoond dat de politiek onkundig blijft van echte maatschappelijke kwesties en opnieuw voor verrassingen zal komen te staan als zij discussies op het internet niet voldoende tot zich laat doordringen.

126 Zie bijvoorbeeld: <<http://www.business-humanrights.org>>

127 Zie hierover diverse bijdragen in: C. Nicoll, J.E.J. Prins, M. van Dellen, *Anonymity and the Law. Tensions and Dimensions*, Den Haag 2003.

“Wie alleen afgaat op de reguliere media en institutionele sites als die van de Verenigde Naties en de World Trade Organisation mist veel”, aldus Richard Rogers in zijn studie voor het kabinetsprogramma Infodrome.¹²⁸ Om beleidsmakers en parlementariërs een helpende hand te bieden worden momenteel diverse webinstrumenten ontwikkeld. Zo kan met een zogenaamde “webkwestiesindex” in kaart worden gebracht welke onderwerpen hoog scoren in het elektronisch debat. Wanneer ook op dit terrein de “hype” is weggezaakt en blijkt dat er inderdaad een (politiek) belang ligt bij het voeren van webdiscussies, is het voor NGO’s zaak ervoor te zorgen dat zij onderwerpen als het door hen omarmde “mensenrechten en het bedrijfsleven” op het web op gedegen wijze in discussie krijgen of houden en dat zij de uitdaging aangaan daarover zo betrouwbaar mogelijke informatie aan te leveren.

6.5 Internet, NGO’s en legitimiteit

Wat kunnen we, het bovenstaande in ogenschouw nemend, nu voorzichtig concluderen over internet in relatie tot de rol van NGO’s in het mensenrechtendebat? Naar onze mening dient het internet scherp in het oog te worden gehouden als het aankomt op de positie van NGO’s in het debat over mensenrechten en het bedrijfsleven. Enerzijds omdat inmiddels wel duidelijk is dat ICT zowel nieuwe kansen als risico’s en onduidelijkheden schept waar het praktische instrumenten betreft voor verzamelen en verspreiden van informatie, het voeren van (collectieve) acties en ondernemen van andere activiteiten. Anderzijds omdat er signalen zijn van het veel fundamentele punt dat het internet belangrijke nieuwe mogelijkheden maar ook bedreigingen oplevert voor de legitimiteit van NGO’s en de door NGO’s ingenomen standpunten.

Dit punt ziet niet alleen op veranderingen in de organisatiestructuur en het type van activiteiten van zogenaamde virtuele NGO’s. We stelden vast dat virtuele NGO’s veelal netwerken zijn waarin de grenzen tussen de organisatie en haar omgeving aanzienlijk vager zijn dan bij klassieke organisaties het geval is. De netwerkstructuur (afwezigheid van een duidelijk identificeerbare sturende en/of controlerende groep) verandert wezenlijk de relatie tussen de achterban van de organisatie en de organisatie zelf. Feitelijk vormt de achterban de organisatie. Door het ontbreken van een duidelijke “locus of control” zal het vaak moeilijk zijn om verantwoordingsplichten neer te leggen bij groepen of personen.

Daarnaast lijkt er bij de virtuele NGO’s sprake te zijn van een verder doorgezette fragmentarisatie in doelstelling ten opzichte van de traditionele NGO’s. Is bij de laatste al vaak sprake van “single issue organisaties”. Bij de

¹²⁸ R. Rogers, “De Webkwestiesindex”, Info.gov, politieke instrumenten van het web, Infodrome, Den Haag, september 2002. Zoals hiervoor aangegeven kreeg Infodrome de opdracht gedachten te ontwikkelen over de rol van de overheid in de informatiesamenleving en het kabinet daarover te adviseren.

virtuele NGO's krijgen we te maken met organisaties die zich niet alleen beperken tot één onderwerp, maar zelfs tot acties naar aanleiding van een eenmalige gebeurtenis of tot het kritisch volgen van bepaalde activiteiten van één enkel bedrijf. Wij concludeerden in de paragrafen 4.2 en 5.4 dat procedurele criteria een rol kunnen spelen bij de legitimatie van NGO-acties. We wezen daarbij op eisen omtrent de transparantie van de organisatie, de governance-structuur van NGO's (hoe is bijv. het bestuur ingericht?) en controleerbaarheid van hun besluitvormingsprocessen (aan wie en hoe leggen zij verantwoording af?). Het is juist op deze drie punten waar internet en dan met name de momenteel in ontwikkeling zijnde on-line, interactieve, communicatie- en debatfaciliteiten een belangrijke invloed kunnen gaan hebben. Naar onze mening dient deze ontwikkeling daarom niet alleen de aandacht te hebben van de NGO's die momenteel veel dan wel al hun activiteiten verrichten via het internet. Ook de NGO's die voornamelijk in de "off-line" wereld opereren dienen alert te zijn op de mogelijkheden die de nieuwe virtuele wereld hen biedt voor het optimaliseren van de (spel)regels waaraan zij zich wensen te houden bij het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen en andere misstanden door bedrijven. Immers: "No one lives in cyberspace; the term is but shorthand, at most a metaphor. Cyberspace is a part of a greater reality and thus it should be no surprise if the critical theory of cyberspace has implications and applications that go beyond computers."¹²⁹

129 Froomkin, a.w., p. 872.

7 Slotopmerkingen

In 2002 verscheen een rapport van de Secretaris-Generaal van de VN over de veranderingen die hij in de organisatie wil doorvoeren.¹³⁰ In het rapport wordt geconstateerd dat er aan het begin van het nieuwe millennium ruim 37.000 NGO's waren.¹³¹ Deze zijn op allerlei manieren verknoopt met het werk van de VN, terwijl meer dan 2000 ervan een formele consultatieve status hebben bij de organisatie. Het rapport stelt verder dat de interactie tussen de VN en de "civil society" "is showing signs of strain".¹³² Hierbij wordt vooral bedoeld op een reeks van praktische problemen, zoals het onvermogen de toevloed aan NGO's fatsoenlijk te accommoderen bij grote internationale conferenties. Daarnaast echter constateert het rapport dat veel NGO's zelf proberen "to respond to questions raised about their breadth of representation and accountability, by exploring a system of self-regulation and agreed codes of conduct".¹³³ Anders gezegd: het rapport stelt vast dat NGO's openstaan voor vragen die verband houden met hun legitimiteit en praktische functioneren, en zelf zoeken naar oplossingen.

Niet alleen de door de VN aangedragen praktische punten en de zelfreflectie door NGO's plaatsen het vraagstuk van de legitimiteit van NGO's nadrukkelijk op de agenda. Ook diverse andere ontwikkelingen laten zien dat een discussie over dit thema alle aandacht verdient. Zo stelden we vast dat er als gevolg van globalisering, toenemend grensoverschrijdend rechtsverkeer tussen multinationale ondernemingen en "achteroverleunende overheden" een steeds grotere druk is komen te rusten op NGO's om "toezicht" te houden op de naleving van het internationale recht door bedrijven. Er lijkt hier een duidelijke en welhaast vanzelfsprekende rol voor NGO's te liggen, een rol overigens die ze zelf vaak ook maar al te graag op zich hebben genomen. Gegeven de typische aard en het karakter van NGO's kunnen we echter ook enige vraagtekens bij deze rol plaatsen. Behalve (overkomelijke) problemen in relatie tot een gebrek aan democratische legitimatie en de onevenwichtige wereldwijde spreiding van internationaal opererende NGO's, lijkt het, mede gegeven de vooringenomenheid op grond van de fundamentele doelstellingen en missies die NGO's nu eenmaal kenmerkt, op zijn minst niet vanzelfsprekend dat zij zich opstellen als een onafhankelijke derde partij ("nieuwe toezichthouders") die het probleem signaleert *en* van een eindoordeel voorziet. Zij kunnen in een stelsel

130 Strengthening of the United Nations: an agenda for further change, A/57/387, 9 September 2002.

131 Ter vergelijking: volgens een opgaaf van de Union des Associations Internationales te Brussel waren in 2003 in Nederland zo'n 1742 internationale NGO's gevestigd. Wat betreft de ons omringende landen zijn er alleen in het Verenigd Koninkrijk (4097), België (4030) en Frankrijk (3737) meer internationale non-gouvernementele organisaties gevestigd. Zie: Kamerstukken II 2002/2003, 28 764, nr. 3.

132 Strengthening of the United Nations: an agenda for further change, A/57/387, 9 September 2002, p. 24.

133 Idem, p. 25.

dat geacht mag worden te zijn gebaseerd op scheiding van machten niet tegelijkertijd optreden als aanklager en rechter. In feite dient zich hier de noodzaak aan van een rechterlijke instantie, arbitragecommissie of een ander intermediair (zoals bijvoorbeeld ombudsorganisaties) die als gezaghebbend bemiddelaar kunnen optreden in conflicten tussen NGO's en de multinationale ondernemingen waarvan het handelen aan de kaak wordt gesteld.

Intussen lijken de positie en rol van NGO's als toezichthouder – zij het schoorvoetend – aan belang te winnen. Waar hen voorheen als belangrijkste “toezichtsmiddelen” de instrumenten van overleg en overreding ter beschikking stonden – met in het uiterste geval het mobiliseren van de publieke opinie – hebben ze inmiddels ook meer officiële, (semi-)juridische middelen voorhanden om hun doelstellingen te realiseren. We wezen in dit verband op de klachtenprocedures waarbij NGO's, rechtstreeks of indirect, een belangrijke rol vervullen als “aanbrenger” van overtredingen en als procespartij. Een vorm van rechtstreekse toegang tot internationale rechters in conflicten rond de bescherming van mensenrechten van anderen (“actio popularis”) lijkt echter – op enkele uitzonderingen na, zoals de collectieve klachtenprocedure bij het Europese Sociaal Handvest – vaak nog een stap te ver. Enkele uitspraken door het EHRM zijn in dit verband illustratief. Toch vraagt ook de erkenning van de rechtstreekse toegang tot de rechter voor andere zaken dan die waarvan NGO's zelf het slachtoffer zijn onze aandacht. Waar het gaat om de bescherming van collectieve en ideële belangen, is het ons inziens uit rechtsstatelijk oogpunt en ten behoeve van het “evenwicht van machten” in de internationale rechtsorde belangrijk dat er maatschappelijke organisaties zijn die middels een beroep op de rechter een tegenwicht kunnen bieden aan de almacht van de overheid en andere machtige “repeat players” in het procesrecht, zoals ondernemingen. Deze organisaties kunnen die andere machten scherp houden. Daarbij komt dat uiteindelijk de rechter beslist of er daadwerkelijk sprake is van een schending van fundamentele rechten en niet de aanbrenger van het geschil.

Kortom, is het langzamerhand niet tijd voor een echte “paradigmawisseling” in het internationale recht waar het gaat om de rechtspositie van mensenrechten-NGO's? Zouden zij als “nieuwe toezichthouders” niet veel vaker rechtstreeks toegang moeten krijgen tot internationale rechtscolleges, ook als zij niet zelf onmiddellijk en rechtstreeks in het geding zijn als slachtoffers van mensenrechtenschendingen? Toekenning van rechtssubjectiviteit zou daarbij twee voordelen bieden. Niet alleen kunnen NGO's dan op eigen titel collectieve acties instellen tegen bedrijven die de mensenrechten met voeten treden, al dan niet via een aanklacht aan het adres van staten waaronder die bedrijven ressorteren, maar tevens zou dan het optreden van de NGO's zelf – en dan met name de manier waarop zij met digitale informatie omgaan – ter toetsing aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Dit laatste is van belang, omdat ondanks het feit dat het gebruik van ICT-toepassing door – met name traditionele – NGO's op het terrein van de mensenrechten nog in de kinderschoenen staat, al wel kan

worden vastgesteld dat moderne media niet alleen de kans bieden op een efficiëntere informatie-uitwisseling, maar in potentie ook een serieuze bedreiging vormen waar het gaat om zaken als de betrouwbaarheid van de verspreide informatie en de traceerbaarheid van de bronnen.

Hoewel de bezinning op de legitimiteit van NGO's door die NGO's zelf erop gericht moet zijn om de vraag naar hun legitimiteit niet te laten rijzen, zijn we er daarmee niet. Publieke erkenning is cruciaal voor het voortbestaan en succes van NGO's. Daarmee komen we bij de noodzaak tot een verdere gedachtevorming over de legitimiteit van NGO's. We stelden vast dat het gangbare denken over de legitimiteit van NGO's vaak neerkomt op wat men zou kunnen noemen een beroep op substantiële morele criteria. Veelal refereert de legitimiteitsdiscussie aan de mate waarin een persoon of organisatie met een bepaalde activiteit tegemoet komt aan waarden en idealen (zoals mensenrechten, maar ook dierenwelzijn, milieu, etc.). Voor sommige NGO's ligt hier echter een probleem. Immers, wanneer bepaalde waarden en idealen een rol spelen bij de legitimiteit is wel vereist dat die waarden en idealen uiteindelijk gedragen kunnen worden door alle betrokkenen. En juist op dit punt rijzen nogal eens problemen. Behalve substantiële criteria, lijken daarom ook procedurele criteria van betekenis voor de legitimiteit van NGO's. Zeker gezien de internationale achtergrond waartegen NGO's opereren en zeker ook gezien de geconstateerde ontwikkelingen op het terrein van de ICT, zoals de opkomst van virtuele NGO's, lijkt een procedurele rechtvaardiging, d.w.z. een rechtvaardiging die betrekking heeft op de formele aspecten van de beslissingsprocedures van de organisatie in kwestie, van groot belang. Vragen die dan aan de orde komen zijn: berust het besluit tot een activiteit op de steun van de betrokkenen? Zijn de procedures die leiden tot bepaalde besluiten en beleidsvorming transparant en controleerbaar? Zijn de virtuele bronnen op basis waarvan informatie is verkregen voldoende betrouwbaar en kenbaar? De antwoorden op die vragen kunnen van grote betekenis zijn voor het imago en soms zelfs het voortbestaan van NGO's, zoals praktijkvoorbeelden hebben uitgewezen: sommige NGO's zijn na verkeerd gebruik van informatie in het defensief gedrukt, andere zijn daardoor van het toneel verdwenen. Daarnaast echter zijn de antwoorden van eminent belang, willen zij ertoe bijdragen dat de NGO's meer in het algemeen – zie de opmerking over de 37.000 NGO's die de wereld aan het begin van het nieuwe millennium zou kennen, waarbij het uiteraard meer gaat om de orde van grootte dan het precieze getal – de rol kunnen spelen die zij zowel krijgen toegeschoven als voor zichzelf zien weggelegd: het bijdragen aan een nieuw evenwicht van machten, door die andere machtige speler, de multinationale onderneming, in het vizier te nemen. Die rol stelt grote eisen aan de "nieuwe toezichhouders", willen deze ook op de langere termijn worden gezien als een geloofwaardige speler met een erkende en welverdiende plaats in de internationale arena.

Bijlagen

Bijlage 1

The Global Sullivan Principles of Social Responsibility

As a company which endorses the Global Sullivan Principles we will respect the law, and as a responsible member of society we will apply these Principles with integrity consistent with the legitimate role of business. We will develop and implement company policies, procedures, training and internal reporting structures to ensure commitment to these Principles throughout our organization. We believe the application of these Principles will achieve greater tolerance and better understanding among peoples, and advance the culture of peace.

Accordingly, we will:

Express our support for universal human rights and, particularly, those of our employees, the communities within which we operate, and parties with whom we do business.

Promote equal opportunity for our employees at all levels of the company with respect to issues such as color, race, gender, age, ethnicity or religious beliefs, and operate without unacceptable worker treatment such as the exploitation of children, physical punishment, female abuse, involuntary servitude, or other forms of abuse.

Respect our employees' voluntary freedom of association.

Compensate our employees to enable them to meet at least their basic needs and provide the opportunity to improve their skill and capability in order to raise their social and economic opportunities.

Provide a safe and healthy workplace; protect human health and the environment; and promote sustainable development.

Promote fair competition including respect for intellectual and other property rights, and not offer, pay or accept bribes.

Work with governments and communities in which we do business to improve the quality of life in those communities - their educational, cultural, economic and social well being - and seek to provide training and opportunities for workers from disadvantaged backgrounds.

Promote the application of these Principles by those with whom we do business. We will be transparent in our implementation of these Principles and provide information which demonstrates publicly our commitment to them.

Bron: <<http://globalsullivanprinciples.org/principles.htm>>

Bijlage 2

The Global Sullivan Principles of Social Responsibility: Implementation

The Global Sullivan Principles of Social Responsibility, a code of conduct built on a vision of aspiration and inclusion, provides a framework by which socially responsible companies and organizations can be aligned. The Principles are inclusive in that they embrace businesses' existing codes of conduct and work in conjunction with them. The aspiration of the Principles is to have companies and organizations of all sizes, in widely disparate industries and cultures, working toward the common goals of human rights, social justice and economic opportunity. These Principles are truly unique; they apply to all workers, in all industries, in all countries.

Reverend Leon H. Sullivan created the Global Sullivan Principles at the request of world and industry leaders, with input from a number of multinational corporations and business associations. Reverend Sullivan's vision was that of business working hand-in-hand with the community to advance social responsibility and the culture of peace.

We urge companies large and small, as well as all types of business and non profit organizations, governments and education providers, to endorse the Principles and make Reverend Sullivan's vision a lasting reality. Each endorser of the Global Sullivan Principles makes a commitment to work towards the aspiration that all of the Principles represent, including the implementation of internal policies, procedures, training and reporting structures. Endorsing companies and organizations are asked to take part in an annual reporting process to document and share their experiences in bringing social responsibility to life. The reporting format has been designed to be flexible, transparent and easy to complete. All reports submitted will be made available on the Global Sullivan Principles website.

Reverend Sullivan's goal also included measures to support the efforts of those who have stepped forward to endorse the Global Sullivan Principles. The reports submitted annually by endorsers will be reviewed in order to highlight efforts of note. We will also convene an annual meeting of endorsers to share the experiences, benefits and challenges of implementing the Global Sullivan Principles.

The Global Sullivan Principles are intended to be strong in aspiration, yet flexible and relevant to all types of industries and cultures. We welcome comments and input from our endorsers and other interested parties.

Bron: <<http://globalsullivanprinciples.org/implementation.htm>Implementation>

Bijlage 3

ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (declaratie aangenomen door de ILO in juni 1998)

Whereas the ILO was founded in the conviction that social justice is essential to universal and lasting peace;

Whereas economic growth is essential but not sufficient to ensure equity, social progress and the eradication of poverty, confirming the need for the ILO to promote strong social policies, justice and democratic institutions;

Whereas the ILO should, now more than ever, draw upon all its standard-setting, technical co-operation and research resources in all its areas of competence, in particular employment, vocational training and working conditions, to ensure that, in the context of a global strategy for economic and social development, economic and social policies are mutually reinforcing components in order to create broad-based sustainable development;

Whereas the ILO should give special attention to the problems of persons with special social needs, particularly the unemployed and migrant workers, and mobilize and encourage international, regional and national efforts aimed at resolving their problems, and promote effective policies aimed at job creation;

Whereas, in seeking to maintain the link between social progress and economic growth, the guarantee of fundamental principles and rights at work is of particular significance in that it enables the persons concerned, to claim freely and on the basis of equality of opportunity, their fair share of the wealth which they have helped to generate, and to achieve fully their human potential;

Whereas the ILO is the constitutionally mandated international organization and the competent body to set and deal with international labour standards, and enjoys universal support and acknowledgement in promoting Fundamental Rights at Work as the expression of its constitutional principles;

Whereas it is urgent, in a situation of growing economic interdependence, to reaffirm the immutable nature of the fundamental principles and rights embodied in the Constitution of the Organization and to promote their universal application;

The International Labour Conference

Recalls:

that in freely joining the ILO, all Members have endorsed the principles and rights set out in its Constitution and in the Declaration of Philadelphia, and have undertaken to work towards attaining the overall objectives of the Organization to the best of their resources and fully in line with their specific circumstances;

that these principles and rights have been expressed and developed in the form of specific rights and obligations in Conventions recognized as fundamental both inside and outside the Organization.

Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely:

freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;

the elimination of all forms of forced or compulsory labour;

the effective abolition of child labour; and

the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

Recognizes the obligation on the Organization to assist its Members, in response to their established and expressed needs, in order to attain these objectives by making full use of its constitutional, operational and budgetary resources, including, by the mobilization of external resources and support, as well as by encouraging other international organizations with which the ILO has established relations, pursuant to article 12 of its Constitution, to support these efforts:

by offering technical cooperation and advisory services to promote the ratification and implementation of the fundamental Conventions;

by assisting those Members not yet in a position to ratify some or all of these Conventions in their efforts to respect, to promote and to realize the principles concerning fundamental rights which are the subject of these Conventions; and

by helping the Members in their efforts to create a climate for economic and social development.

Decides that, to give full effect to this Declaration, a promotional follow-up, which is meaningful and effective, shall be implemented in accordance with the measures specified in the annex hereto, which shall be considered as an integral part of this Declaration.

Stresses that labour standards should not be used for protectionist trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up.

Bron: <<http://echo.ilo.org/pls/declaris>>

Bijlage 4

ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: about the Declaration

(toelichting verschaft door de ILO zelf)

(...)

Adopted in 1998, the Declaration commits Member States to respect and promote principles and rights in four categories, whether or not they have ratified the relevant Conventions. These categories are:
freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
the elimination of forced or compulsory labour;
the abolition of child labour; and
the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

The Declaration makes it clear that these rights are universal, and that they apply to all people in all States – regardless of the level of economic development. It particularly mentions groups with special needs, including the unemployed and migrant workers. It recognizes that economic growth alone is not enough to ensure equity, social progress and to eradicate poverty.

This commitment is supported by a Follow-up procedure. Member States that have not ratified one or more of the core Conventions are asked each year to report on the status of the relevant rights and principles within their borders, noting impediments to ratification, and areas where assistance may be required. These reports are reviewed by the Committee of Independent Expert Advisers. In turn, their observations are considered by the ILO's Governing Body.

The Declaration and its Follow-up provides three ways to help countries, employers and workers achieve the full realisation of the Declaration's objective. Firstly, there is an Annual Review composed of reports from countries that have not yet ratified one or more of the ILO Conventions that *directly relate to the specific principles and rights stated in the Declaration*. This reporting process provides Governments with an opportunity to state what measures they have taken towards achieving respect for the Declaration. It also gives organizations of employers and workers a chance to voice their views on progress made and actions taken.

Next, the Global Report each year provides a dynamic global picture of the current situation of the principles and rights expressed in the Declaration. The Global Report is an objective view of the global and regional trends on the issues relevant to the Declaration and serves to highlight those areas that require

greater attention. It serves as a basis for determining priorities for technical co-operation. Technical co-operation projects, the third way to give effect to the Declaration, are designed to address identifiable needs in relation to the Declaration and to strengthen local capacities thereby translating principles into practice.

The Declaration's principles and rights are gaining wider recognition among organizations, communities, and enterprises. These fundamental principles and rights provide benchmarks for responsible business conduct, and are incorporated into the ILO's own Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy. The OECD's Guidelines for Multinational Enterprises emphasize the principles and rights found in the ILO Declaration and the UN Global Compact promotes them as universal values to be achieved in business dealings around the world. A growing number of private sector codes of conduct and similar initiatives also refer to the fundamental principles and rights at work.

Bron: <<http://echo.ilo.org/pls/declaris>>

Bijlage 5

Responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights (resolutie aangenomen door VN-Subcommissie voor de Rechten van de Mens in augustus 2003)

The Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights,
Recalling its resolution 1998/8 of 20 August 1998 which established, for a three-year period, a sessional working group of the Sub-Commission, composed of five of its members, to examine the working methods and activities of transnational corporations on the basis of the background document (E/CN.4/Sub.2/1995/11), the report (E/CN.4/Sub.2/1996/12 and Corr.1) submitted by the Secretary-General in accordance with its resolution 1995/31 of 24 August 1995 and the background document (E/CN.4/Sub.2/1998/6) prepared by Mr. El-Hadji Guissé in accordance with its resolution 1997/11 concerning transnational corporations;

Recalling also its resolution 2001/3 of 15 August 2001 in which it decided to extend the mandate of the working group for another three-year period;

Recalling further its resolution 2002/8 of 14 August 2002 in which it invited the working group to continue working on the draft Norms and Commentary on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights so that they could be broadly disseminated and submitted by the working group to the Sub-Commission at its fifty-fifth session; and noting that the Commentary may serve as a reference for the practical interpretation of the Norms;

Noting that the working group agreed by consensus upon and submitted to the Sub-Commission the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1) which take into account comments received during the past four years, including at this year's sessions of the working group and Sub-Commission;

Recognizing that the Norms, as explicated by the Commentary (E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.1), reflect most of the current trends in the field of international law, and particularly international human rights law, with regard to the activities of transnational corporations and other business enterprises;

Aware that the Norms provide for several basic measures of implementation and that the Commentary sets forth a number of other procedures for implementing the Norms,

Approves the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights submitted by the working group (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1);

Decides to transmit to the Commission on Human Rights the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights for consideration and adoption by the Commission;

Recommends that the Commission on Human Rights invite Governments, United Nations bodies, specialized agencies, non-governmental organizations and other interested parties to submit to it at its sixty-first session and to the Sub-Commission at its fifty-seventh session comments on the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights and its Commentary;

Also *recommends* that after having received comments from Governments, United Nations bodies, specialized agencies, non-governmental organizations and other interested parties, the Commission on Human Rights consider establishing an open-ended working group to review the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights and its Commentary;

Requests the working group on the working methods and activities of transnational corporations to receive information from Governments, non-governmental organizations, business enterprises, individuals, groups of individuals and other sources concerning the possible negative impact of the activities of transnational corporations and other business enterprises on human rights, and particularly affecting implementation of the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights, and to invite the transnational corporations or other business enterprises concerned to provide any comments they may wish within a reasonable time;

Also *requests* the working group to study the information submitted and to transmit its comments and recommendations to the appropriate transnational corporations or other business enterprises, Governments and relevant non-governmental organizations or other sources of information;

Recommends that the working group continue its discussions in accordance with its mandate under resolutions 1998/8 of 20 August 1998 and 2001/3 of 15 August 2001 and, in particular, that it pursue its efforts to explore possible mechanisms for implementing the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights, such as the continuation by Mr. El-Hadji Guissé of his work on the impact of the activities of transnational corporations on economic, social and cultural rights, as part of its future work;

Requests the Secretary-General to provide the working group with whatever services it requires to complete its tasks;

Requests the Working Group on Indigenous Populations to gather the views of indigenous peoples and indigenous organizations and communities as well as other interested parties to supplement the Commentary on the Norms and/or to draft a new set of principles which would include further references to

indigenous concerns and rights with regard to transnational corporations and other business enterprises;
Decides to continue consideration of this matter at its fifty-sixth session under the relevant agenda item.

Bron: <<http://www.unhcr.ch/Huridocsda/Huridoca.nsf/me/6b10e6a7e6f3b747c1256d8100211a60>>

Bijlage 6

The Global Compact

In an address to The World Economic Forum on 31 January 1999, United Nations Secretary-General Kofi Annan challenged business leaders to join an international initiative – the Global Compact – that would bring companies together with UN agencies, labour and civil society to support in the areas of human rights, labour and the environment. The Global Compact's operational phase was launched at UN Headquarters in New York on 26 July 2000.

The Global Compact's nine principles in the areas of human rights, labour and the environment enjoy universal consensus being derived from:

The Universal Declaration of Human Rights;
The International Labour Organization's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work;
The Rio Declaration on Environment and Development.

The nine principles

Human Rights

Principle 1: Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights within their sphere of influence; and
Principle 2: make sure that they are not complicit in human rights abuses.

Labour Standards

Principle 3: Businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
Principle 4: the elimination of all forms of forced and compulsory labour;
Principle 5: the effective abolition of child labour; and
Principle 6: eliminate discrimination in respect of employment and occupation.

Environment

Principle 7: Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges;
Principle 8: undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and
Principle 9: encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies

Implementation

A voluntary initiative, the Global Compact seeks wide participation from a diverse group of businesses and other organizations. To participate in the Global Compact, a company:

Sends a letter from the Chief Executive Officer (and endorsed by the board) to Secretary-General Kofi Annan expressing support for the Global Compact and its principles;

Sets in motion changes to business operations so that the Global Compact and its principles become part of strategy, culture and day-to-day operations (described below);

Is expected to publicly advocate the Global Compact and its principles via communications vehicles such as press releases, speeches, etc.; and

Is expected to publish in its annual report or similar corporate report (e.g. sustainability report) a description of the ways in which it is supporting the Global Compact and its nine principles

In terms of the practical ways in which companies pursue the principles, the Global Compact offers engagement opportunities to all participants through the following:

Global Policy Dialogues. Each year, the Global Compact convenes a series of action-oriented meetings that focus on specific issues related to globalisation and corporate citizenship. The meetings bring businesses together with UN agencies, labour, non-governmental organizations and other groups to produce solutions to contemporary problems. Issues addressed have included “The Role of the Private Sector in Zones of Conflict”; and “Business and Sustainable Development”.

Local Networks. The Global Compact encourages the creation of local structures and networks at the country or regional level. Such networks are designed to support: the implementation of the nine principles; mutual learning and information exchange; the convening of local/regional dialogues on globalisation issues; partnership projects; and the recruiting of additional companies. The Global Compact Office and UNDP facilitate and support the process leading to the formation of these local structures.

Learning. Companies are invited to share examples of corporate practices on the Global Compact web portal. In addition, participants are encouraged to develop in-depth case studies and analyses, and to use these for Learning activities in the corporate and academic worlds. Local, regional and international Learning events support the sharing of knowledge.

Partnership Projects. The Global Compact encourages companies to participate in partnership projects with UN agencies and civil-society organizations that are aligned with UN development goals.

Bron: <<http://www.unglobalcompact.org>>

Bijlage 7

Background on the Alien Tort Claims Act (opgesteld door Human Rights Watch)

Passed in 1789, the Alien Tort Claims Act (ATCA) grants jurisdiction to U.S. federal courts to hear complaints by foreign nationals for torts in violation of the “law of nations or a treaty of the United States.” Beginning in 1981, in the landmark *Filartiga* decision, U.S. courts have recognized that a limited number of international crimes including genocide, crimes against humanity, war crimes, torture, “disappearances,” extrajudicial executions, forced labor and prolonged arbitrary detention, violate the “law of nations” and that claims for such abuses therefore can be brought under the ATCA. The Torture Victim Protection Act of 1991 (TVPA) approved of these court decisions and extended rights to U.S. citizen plaintiffs to bring claims against individuals acting under “actual or apparent authority, or color of law, of any foreign nation,” for torture and extrajudicial killing. Atrocity victims normally encounter enormous difficulties in vindicating their rights. In most cases, the victims cannot seek redress in the country where the abuse occurred. ATCA and TVPA cases provide a U.S. forum for victims to tell their stories to a court and can create a judicial record of their suffering. Although awards under ATCA and the TVPA, including punitive damages, may never be recovered, they are meant to send a message to others that such conduct is unacceptable. Victims are empowered and perpetrators are, in effect, barred from the United States for fear of recovery action. The suits also allow U.S. courts to articulate principles of international law applicable in the United States.

Cases (general)

Under the ATCA and the TVPA, cases have been brought against the former dictator of Haiti, Prosper Avril; the self-proclaimed leader of the Bosnian Serbs, Radovan Karadzic; a Guatemalan defense minister and Indonesian military officials, among many others. In a class-action civil suit against the estate of Ferdinand Marcos, the former dictator of the Philippines who had substantial assets in the United States, victims are receiving a large sum of money. Three victims from El Salvador filed suit against two top Salvadoran Generals, Jose Guillermo Garcia and Carlos Eugenio Vides Casanova, who were living in retirement in Florida. In 2002, a jury in West Palm Beach Florida found the generals liable for torture and ordered them to pay \$54.6 million in damages to the three plaintiffs. More recently, ATCA suits have been filed against multinational corporations accused of direct complicity in crimes committed by foreign governments and their security forces. For example, plaintiffs suing the oil company UNOCAL allege that it hired highly abusive Burmese military

units to provide security for a gas pipeline project, and that the military used forced labor and committed other grave human rights abuses in direct furtherance of UNOCAL's interests. The oil company Talisman has been sued for allegedly allowing Sudanese military forces to use its facilities to stage operations against civilians, and for providing vehicles and fuel to those forces. ExxonMobil has been accused of providing equipment and logistical support to Indonesian forces who killed and tortured civilians. (...)

Myths and Facts about the Alien Tort Claims Act (in relatie tot juridische acties tegen bedrijven)

Myth: Plaintiffs are using the The Alien Tort Claims Act (ATCA) to hold U.S. companies vicariously liable for abuses committed by foreign governments. Under the ATCA, companies are being sued simply because they did business in a country where human rights violations took place.

Fact: In cases filed under the act, companies are accused of direct complicity in crimes committed by foreign governments and their security forces. For example, plaintiffs suing the oil company UNOCAL allege that it hired highly abusive Burmese military units to provide security for a gas pipeline project, and that the military used forced labor and committed other grave human rights abuses in direct furtherance of UNOCAL's interests. The oil company Talisman has been sued for allegedly allowing Sudanese military forces to use its facilities to stage operations against civilians, and for providing vehicles and fuel to those forces. ExxonMobil has been accused of providing equipment and logistical support to Indonesian forces who killed and tortured civilians. Punishing a company for its mere presence in a country where human rights abuses occur would indeed be inappropriate and any such effort would be thrown out of court. As recently stated by the Court of Appeals for the Ninth Circuit in the UNOCAL case (in a case now being reheard by the entire Circuit) , to be liable under the ATCA a company must either have perpetrated a crime, or rendered "knowing practical assistance or encouragement that has a substantial effect on the perpetration of the crime."

Myth: Suits against companies under the ATCA are proliferating, creating a growing burden, and a risk that the U.S. judicial system will become the world's civil court of first resort. Their progress has emboldened class action lawyers to file yet more claims.

Fact: Only 25 suits have ever been filed against companies under the ATCA. This compares to 250,000 civil proceedings commencing annually in U.S. federal courts, and 15 million civil suits filed in state courts. Courts have approached these cases with extreme caution: At least eight of the 25 cases have been dismissed before proceeding to trial. No damages have been awarded in any case thus far.

Myth: Plaintiffs are only using U.S. courts because they can get far bigger damage awards in the United States than in their home countries.

Fact: In many cases, plaintiffs are using U.S. courts because they can't sue at home. If Burmese forced laborers or Sudanese villagers tried to take companies, or their own government, to court in Burma or Sudan, they would likely be arrested.

Myth: Suits filed against companies under the ATCA could damage U.S. foreign policy interests in and relations with the countries where those companies did business.

Fact: The human rights abuses alleged by these suits, whether in Burma or Indonesia or Nigeria, usually already have been documented and condemned by the State Department. If the courts find for the plaintiffs in any of these cases, they will be saying nothing about the conduct of the foreign government in question that has not already been said by the U.S. government. All they will be adding to the record is that a private company was legally complicit in that conduct. Moreover, courts have made clear that they will carefully weigh whether such suits harm U.S. foreign policy interests, and have routinely given the Department of State an opportunity to weigh in on their foreign policy implications.

Myth: The ATCA hurts human rights because U.S. companies raise standards wherever they invest, and such suits discourage them from investing abroad.

Fact: American companies committed to socially responsible policies can be a powerful force for higher human rights standards abroad. But there is no evidence that the possibility of legal actions under the ACTA has in any way discouraged U.S. companies from investing in overseas markets. A case in point is Nigeria: Nigeria-related cases have been brought under the ATCA against both Shell (in 1997) and ChevronTexaco (in 1999). Yet in 1999 Shell embarked on an \$8.5 billion Nigerian investment program that is scheduled to run 8 - 10 years. Around the same time, ChevronTexaco announced a new five-year \$4 billion Nigeria investment. Neither company has suggested that ATCA cases have slowed their investments in the country. The limited use of this law simply helps to ensure that American firms continue to set an example of high legal and ethical responsibility, particularly when they invest in countries where the domestic legal system cannot be relied on to hold them accountable.

Myth: By exposing U.S. companies to legal liability overseas, the ATCA diminishes their competitiveness vis a vis foreign companies not subject to similar restrictions.

Fact: Once again, the ATCA has not discouraged American companies from investing overseas. Moreover, it would be morally repugnant to promote the competitiveness of American companies by giving them license to participate in crimes. U.S. law already forbids U.S. companies from bribing foreign officials, even if that gives less scrupulous foreign companies a competitive advantage.

Allowing companies to hire security forces that engage in murder and torture should be seen as equally wrong.

Myth: Such suits do not benefit the victims of human rights abuses because they take so much time to adjudicate and because it is so hard to win damages.

Fact: Winning damages is not the primary motivation of most victims. What matters most to villagers bringing these suits in places like Sudan and Indonesia and Burma is that their claims of injustice be believed and vindicated. What should matter to everyone is that companies remain accountable for their actions overseas. Without the ATCA, companies would enjoy complete immunity for actions in countries where courts do not uphold the rule of law or protect human rights.

Myth: U.S. courts can do little to contribute to the resolution of profound political and historical disputes arising overseas.

Fact: Critics of the ATCA have made this argument with respect to cases involving Holocaust-era slave laborers and victims of apartheid in South Africa, arguing with good reason that such complex political disputes are best resolved out of court. But the purpose of ATCA suits is not the ultimate resolution of great historical questions. It is to achieve something more limited, but still important: to uphold the law, to achieve a measure of justice for individual victims, and to ensure that specific violations of human rights do not take place with impunity. Moreover, even critics of the ATCA concede that these cases have helped to spur the very out of court settlements they extol. For example, victims' lawsuits helped to make possible the historic agreement the United States forged in 2000 with the German government and German companies to compensate Holocaust-era slave laborers. After negotiating that agreement, then Deputy Secretary of the Treasury Stuart Eizenstat said: "It was the American lawyers, through the lawsuits they brought in U.S. courts, who placed the long-forgotten wrongs by German companies during the Nazi era on the international agenda. (...) Without question, we would not be here without them."

Bronnen: <<http://www.hrw.org/campaigns/atca/intro.htm>> en <<http://www.hrw.org/campaigns/atca/myths.htm>>

Bijlage 8

The ATCA Case on Unocal ('Joe Doe vs Unocal')

In 1992, the American corporation Unocal entered into a joint venture with Burma's military dictatorship (then called the SLORC, or State Law and Order Restoration Council) and a French corporation to construct and operate an oil pipeline running across the interior of the country to Thailand. According to Unocal, the project "brought significant benefits in health care, education and economic opportunity to more than 45,000 people" living in the path of the pipeline. "John Doe I," whose village lay directly in the path of Unocal's pipeline, has a different story to tell (his name has been withheld in court proceedings to protect him from reprisals by the Burma government). John says that in 1992, SLORC soldiers allegedly on Unocal's payroll ordered the villagers to move because their homes were in the way. John says that while he couldn't remain in his village, he refused to go where the soldiers had ordered him. Instead, he and his family moved to another nearby village, where they lived unnoticed for two years. But one day in 1994, while John was out fishing, soldiers ransacked the village, burning and looting. John's wife, "Jane," says that the soldiers recognized her and that one officer, enraged to find that the family had disobeyed the order to relocate, kicked Jane and her one-month-old baby into an open fire. She lost consciousness. When the soldiers left, John tells of coming home and finding his wife and daughter badly burned. They obeyed the soldiers and relocated to the new village, but were prevented by the soldiers from finding a doctor and the daughter died days afterwards from her wounds. The villagers say that the reason the soldiers were so adamant about everyone relocating to the same village was that the pipeline needed a pool of captive labor. Every day, large numbers of villagers were allegedly rounded up and sent out to perform exhausting labor clearing roads, serving as porters, or cleaning the soldiers' camps. The villagers say that those who refused to work, or who became too weak, were often killed. Others, they say, were beaten and tortured. Many of the women conscripted for work on the pipeline tell stories of being raped at knifepoint by soldiers as their families stood by helplessly and watched. The villagers had little hope of having their stories heard in a Burma court. But in 1996, John, Jane and thirteen other villagers brought suit against Unocal in California under the Alien Tort Claims Act and California state law. They allege that Unocal aided and abetted SLORC in the commission of these crimes.

Unocal argues that it cannot be held accountable for the excesses of the government in whose country it happened to be working. The villagers, however, allege that Unocal not only knew what was going on, but was actually complicit in it. Burma's military has an exceptionally bloody reputation, and routinely employs forced labor. Unocal nevertheless allegedly decided to hire the SLORC's army to provide "security" for its operations, to clear a path for

the pipeline, and to build all the necessary roads. While Unocal denies actually contracting for the soldiers' services, it admits that the government provided battalions both to guard the pipeline project and help with the construction of required infrastructure. The degree to which Unocal directed the actions of those soldiers, and the question of whether they were actually on the corporation's payroll, will be important issues if the case goes to trial.

The plaintiffs allege that Unocal's officers had daily meetings with military commanders so that it could give them precise marching orders. Its executives and surveyors were touring the pipeline's route using a network of helipads and roads allegedly carved out of the wilderness by a population of terrorized slave laborers. Far more damning, Unocal's own consultant allegedly informed the company quite bluntly that the SLORC soldiers were employing forced labor and forced relocation to advance the pipeline project. The villagers also say they can produce rafts of internal communications between the corporation's officers urging one another not to admit to the possibility that their pipeline was being built with the help of forced labor. One Unocal representative is alleged to have urged a colleague to argue that while slave labor may have been used "on behalf of" Unocal, it was never employed "by" it. In response to an inquiry by the City Counsel of New York in 1997, Unocal declared that "no human rights abuses have taken place" in the vicinity of the pipeline route. Arguing that the plaintiffs had produced no evidence that implicates the corporation, Unocal tried to have the case thrown out of court. But a panel of three Ninth Circuit judges allowed the case to go forward, finding that there was significant evidence showing that Unocal may have provided "knowing practical assistance or encouragement that [had] a substantial effect on the perpetration of" the alleged acts of rape, murder, and use of forced labor. The full Ninth Circuit has since agreed to rehear the case. The Bush administration is asking the court to dismiss the case. It is arguing for a radical re-interpretation of the ATCA, saying that it does not grant victims the right to sue for abuses committed abroad.

Bron: <<http://www.hrw.org/campaigns/atca/cases.htm>>

Bijlage 9

ILO's relations with the Non-Governmental Sector - The ILO and Civil Society

Due to its unique tripartite structure, the International Labour Organization maintains a multifaceted relationship with the non-governmental sector, which involves the following:

- the integration of non-governmental social partners in the identity of the Organization itself;
- accorded consultative status to non-governmental international organizations that meet certain criteria;
- collaboration at the operational level with a variety of international, national and local organizations.

As a tripartite organization, the ILO does not simply collaborate with non-governmental organizations but actually integrates sectors of civil society into its structure. That integration reflects a “continuous and concerted international effort in which the representatives of workers and employers, enjoying equal status with those of governments, join with them in free discussion and democratic decision with a view to the promotion of the common welfare” (Declaration of Philadelphia, I(d)). In the International Labour Conference, the supreme organ of the ILO, the employers’ and workers’ delegates (one employer and one worker for each Member), and their advisers, are chosen by member States “in agreement with the industrial organizations (...) which are the most representative of employers or work people (...) in their respective countries” (ILO Constitution, Article 3, paragraph 5).

The individual employers’ and workers’ representatives at the Conference organize themselves into an Employers’ and a Workers’ Group and (every three years) into an Employers’ and Workers’ Electoral College which elects the Employer and Worker members respectively of the ILO Governing Body. The Employers’ and Workers’ groups of the Governing Body nominate the employers’ and workers’ representatives on the Organization’s various consultative bodies.

The ILO decision-making process is based on the full involvement of Government, Employers’ and Workers’ representatives. Numerous international labour Conventions and Recommendations adopted by the International Labour Conference provide for member States to operate procedures that ensure the effective consultation of workers’ and employers’ organizations or representatives of employers and workers on all matters concerning the activities of the International Labour Organization. These national level consultations complement those established at the international level. The ILO promotes the

development of independent employers' and workers' organizations and provides training and advisory services to those organizations.

In addition to the integration of national non-governmental social partners, the Constitution of the ILO also provides for consultative relations with those "recognized non-governmental international organizations, including international organizations of employers, workers, agriculturists and cooperatives". This constitutional provision has been put into effect with the establishment of three different categories of international non-governmental organizations:

The first includes international NGOs with an important interest in a wide range of the ILO's activities that are granted either general or regional consultative status. Standing arrangements have been made for the participation of those enjoying general consultative status in all ILO meetings, and in regional meetings for those with regional consultative status.

A second category, the Special List of Non-Governmental International Organizations, was set up by the ILO Governing Body in 1956 with a view to establishing working relations with international NGOs other than employers' and workers' organizations which also share the principles and objectives of the ILO Constitution and Declaration of Philadelphia. The participation of NGOs in this category depends on their demonstrated interest in the ILO's programme of meetings and activities. There are currently more than 150 NGOs on the Special List, covering a wide variety of fields, such as the promotion of human rights, poverty alleviation, social security, professional rehabilitation, gender issues, youth matters, etc.

In a third category, the ILO Governing Body extends invitations to international NGOs which meet certain established criteria to attend different ILO meetings for which they have demonstrated a particular interest.

Operational level

Along with the relationships with its non-governmental social partners and international NGOs in the various categories described above, the ILO collaborates at the operational level with many other civil society organizations. Among these are local, national and regional organizations, such as professional associations, co-operatives, village development committees, water users' committees, rural or urban credit groups, NGOs concerned with local and national development or human rights, indigenous community organizations, and networks of homeworkers, especially women. All these organizations are involved in ILO technical cooperation activities. To the extent possible, the ILO seeks to ensure tripartite involvement, or the involvement of both social partners, in the implementation of its activities. In selecting such organizations for development co-operation, preference is usually given to those with relatively long experience in the geographical area or thematic field for which support is sought, and to those which enjoy the trust of the identified beneficiaries and can relate to other social actors, including the government

and/or local authorities. Relationships have been established with a wide range of organizations concerned with advocacy, development and human rights. They can perform tasks and undertake activities subcontracted to them by the ILO, and they can also be recipients of aid and technical assistance provided by the ILO through, for example, training activities or other advisory services aimed at strengthening their capacity to further the objectives of the ILO. Among the ILO technical co-operation programmes with active non-governmental sector involvement, there are those dealing with the elimination of child labour, poverty alleviation and informal-sector initiatives, and employment creation through the promotion of enterprise development, particularly at the small and micro-enterprise levels, and co-operatives.

Statutory provisions

The following are the basic provisions applicable to the ILO's relations with NGOs:

ILO Constitution, Article 12, paragraph 3: "The International Labour Organization may make suitable arrangements for such consultation as it may think desirable with recognized non-governmental international organizations, including international organizations of employers, workers, agriculturalists and cooperators."

Standing Orders of the International Labour Conference, Article 2, paragraph 3 (j) on regulating the right of admission to sittings refers to "representatives of non-governmental international organizations with which it has been decided to establish consultative relationships and with which standing arrangements for such representation have been made and representatives of other non-governmental international organizations which have been invited by the Governing Body to be represented at the Conference;"

Ibidem, Article 2, paragraph 4: "Requests from non-governmental international organizations for an invitation to be represented at the Conference shall be made in writing to the Director-General of the International Labour Office and shall reach him at least one month before the opening of the session of the Conference. Such requests shall be referred to the Governing Body for decision in accordance with criteria established by the Governing Body."

Other provisions of the Conference Standing Orders that concern NGOs are found in Article 14, paragraph 10, and Article 56, paragraph 9.

Requesting an invitation to an ILO meeting

To be represented at a session of the International Labour Conference or at other ILO meetings, non-governmental international organizations require an invitation, to obtain which they must satisfy the criteria and adhere to the procedure set out below. The NGO requesting an invitation should:

- a) demonstrate the international nature of its composition and activities, and in this connection it should be represented or have affiliates in a considerable number of countries;
- b) have aims and objectives that are in harmony with the spirit, aims and principles of the Constitution of the ILO and the Declaration of Philadelphia;
- c) have formally expressed an interest – clearly defined and supported by its statutes and by explicit reference to its own activities – in at least one of the items on the agenda of the Conference session to which it requests to be invited: these details should be supplied with the request for an invitation;
- d) have made its request in accordance with the procedure set out in the Standing Orders of the Conference. (...)

The aims of organizations requesting admission to the ILO Special List should be in harmony with the spirit, aims and principles of the ILO Constitution and the Declaration of Philadelphia. The length of existence, membership, geographical coverage of the organization, its practical achievements and the international nature of its activities constitute the main criteria for such admission. A further requirement is that the organization have an evident interest in at least one of the fields of activity of the ILO. The fact that an organization has already been granted official status with the Economic and Social Council, or a specialized agency of the United Nations, is relevant but does not necessarily imply inclusion in the Special List of the ILO. Any non-governmental international organization wishing to be admitted to the Special List is required to forward to the Director-General in one of the working languages of the ILO a copy of its statutes, a list of the names and addresses of its officers, information regarding its composition and the aggregate membership of the national organizations affiliated to it, and a copy of its latest annual report or detailed and verifiable information about its activities.

Bron: <<http://www.ilo.org/public/english/comp/civil/ngo/relngios.htm>>

Bijlage 10

Procedure for the examination of complaints alleging infringements of trade union rights

(...)

Composition and functioning of the Committee on Freedom of Association

This body is a Governing Body organ reflecting the ILO's own tripartite character. Since its creation in 1951, it has been composed of nine regular members representing in equal proportion the government, employer and worker groups of the Governing Body; each member participates in a personal capacity.

(...).

(...)

No representative or national of the State against which a complaint has been made, or person occupying an official position in the national organization of employers or workers which has made the complaint may participate in the Committee's deliberations or even be present during the hearing of the complaint in question.

(...)

Mandate and responsibility of the Committee

The responsibility of the Committee is essentially to consider, with a view to making a recommendation to the Governing Body, whether cases are worthy of examination by the Governing Body.

The Committee (after a preliminary examination, and taking account of any observations made by the governments concerned, if received within a reasonable period of time) reports to the next session of the Governing Body that a case does not call for further examination if it finds, for example, that the alleged facts, if proved, would not constitute an infringement of the exercise of trade union rights, or that the allegations made are so purely political in character that it is undesirable to pursue the matter further, or that the allegations made are too vague to permit a consideration of the case on its merits (...).

(...)

In all cases where it suggests that the Governing Body should make recommendations to a government, the Committee adds to its conclusions on such cases a paragraph proposing that the government concerned be invited to state, after a reasonable period has elapsed and taking account of the circumstances of the case, what action it has been able to take on the recommendations made to it.

A distinction is made between countries which have ratified one or more Conventions on freedom of association and those which have not.

In the first case (ratified Conventions) examination of the action taken on the recommendations of the Governing Body is normally entrusted to the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (...).

In the second case (non-ratified Conventions), if there is no reply, or if the reply given is partly or entirely unsatisfactory, the matter may be followed up periodically, the Committee instructing the Director-General at suitable intervals, according to the nature of each case, to remind the government concerned of the matter and to request it to supply information as to the action taken on the recommendations approved by the Governing Body. The Committee itself, from time to time, reports on the situation.

(...) The Committee submits to each session of the Governing Body a progress report on all cases which the Governing Body has determined warrant further examination. In every case in which the government against which the complaint is made has refused to consent to referral to the Fact-Finding and Conciliation Commission or has not within four months replied to a request for such consent, the Committee may include in its report to the Governing Body recommendations as to the appropriate alternative action” which, in the opinion of the Committee, the Governing Body might take. In certain cases, the Governing Body itself has discussed the measures to be taken where a government has not consented to a referral to the Fact-Finding and Conciliation Commission.

(...)

The Committee has emphasised that the function of the International Labour Organisation in regard to trade union rights is to contribute to the effectiveness of the general principle of freedom of association and to protect individuals as one of the primary safeguards of peace and social justice. Its function is to secure and promote the right of association of workers and employers. It does not level charges at, or condemn, governments. (...)

The usual practice of the Committee has been not to make any distinction between allegations levelled against governments and those levelled against persons accused of infringing freedom of association, but to consider whether or not, in each particular case, a government has ensured within its territory the free exercise of trade union rights.

(...)

Receivability of complaints

Complaints lodged with the ILO, either directly or through the United Nations, must come either from organizations of workers or employers or from governments. Allegations are receivable only if they are submitted by a national organization directly interested in the matter, by international organizations of employers or workers having consultative status with the ILO, or other international organizations of employers or workers where the allegations relate to matters directly affecting their affiliated organizations. Such complaints may

be presented whether or not the country concerned has ratified the freedom of association Conventions. The Committee has full freedom to decide whether an organization may be deemed to be an employers' or workers' organization within the meaning of the ILO Constitution, and it does not consider itself bound by any national definition of the term. Furthermore, it does not consider as irreceivable complaints emanating from trade union organizations in exile or from organizations which have been dissolved.

Receivability as regards the complainant organization

At its first meeting in January 1952 (First Report, General observations, para. 28), the Committee adopted the principle that it has full freedom to decide whether an organization may be deemed to be an employers' or workers' organization within the meaning of the ILO Constitution, and it does not consider itself bound by any national definition of the term.

The Committee has not regarded any complaint as being irreceivable simply because the government in question had dissolved, or proposed to dissolve the organization on behalf of which the complaint was made, or because the person or persons making the complaint had taken refuge abroad.

The fact that a trade union has not deposited its by-laws, as may be required by national laws, is not sufficient to make its complaint irreceivable since the principles of freedom of association provide precisely that the workers shall be able, without previous authorisation, to establish organizations of their own choosing.

The fact that an organization has not been officially recognised does not justify the rejection of allegations when it is clear from the complaints that this organization has at least a de facto existence.

In cases in which the Committee is called upon to examine complaints presented by an organization concerning which no precise information is available, the Director-General is authorised to request the organization to furnish information on the size of its membership, its statutes, its national or international affiliations and, in general, any other information calculated, in any examination of the receivability of the complaint, to lead to a better appreciation of the precise nature of the complainant organization.

(...)

Form of the complaint

(...)

Complaints originating from assemblies or gatherings which are not bodies having a permanent existence or even bodies organised as definite entities and with which it is impossible to correspond, either because they have only a temporary existence or because the complaints do not contain any addresses of the complainants, are not receivable.

Rules concerning relations with complainants

(...)

In cases in which a considerable number of copies of an identical complaint are received from separate organizations, the Director-General is not required to request each separate complainant to furnish further information; it is normally sufficient for the Director-General to address the request to the central organization in the country to which the bodies presenting the copies of the identical complaint belong or, where the circumstances make this impracticable, to the authors of the first copy received, it being understood that this does not preclude the Director-General from communicating with more than one of the said bodies if this appears to be warranted by any special circumstances of the particular case. The Director-General will transmit to the government concerned the first copy received, but will also inform the government of the names of the other complainants presenting the copies of the identical complaints.

When a complaint has been communicated to the government concerned (...) and the latter has presented its observations thereon, and when the statements contained in the complaint and the government's observations merely cancel one another out but do not contain any valid evidence, thereby making it impossible for the Committee to reach an informed opinion, the Committee is authorised to seek further information in writing from the complainant in regard to questions concerning the terms of the complaint requiring further elucidation. In such cases, it has been understood that, on the one hand, the government concerned, as defendant, would have an opportunity to reply in its turn to any additional comments the complainants may make, and, on the other hand, that this method would not be followed automatically in all cases but only in cases where it appears that such a request to the complainants would be helpful in establishing the facts.

(...)

In order to keep the complainant regularly informed of the principal stages in the procedure, the complainant is notified, after each session of the Committee, that the complaint has been put before the Committee and, if the Committee has not reached a conclusion appearing in its report, that – as appropriate – examination of the case has been adjourned in the absence of a reply from the government, or the Committee has asked the government for certain additional information.

Rules for relations with the governments concerned

(...)

A distinction is drawn between urgent and less urgent cases. Matters involving human life or personal freedom, or new or changing conditions affecting the freedom of action of a trade union movement as a whole, and cases arising out of a continuing state of emergency and cases involving the dissolution of an organization are treated as cases of urgency. (...)

(...)

Once the procedure established in the preceding paragraphs has been exhausted, cases in respect of which governments continue in their failure to supply, within a reasonable time, the information or observations requested of them, are

mentioned in a special paragraph of the introduction to the report established by the Committee at its session in May. The governments concerned are then immediately informed that the chairman of the Committee will, on behalf of the Committee, make contact with their representatives attending the session of the International Labour Conference, during the latter part of the Conference, in order to draw their attention to the particular cases involved and to discuss with them the reasons for the delay in transmitting the observations requested by the Committee. The chairman then reports to the Committee on the results of such contacts.

At a subsequent stage, if certain governments still fail to reply, they are warned, in a special introductory paragraph to the Committee's reports – and by an express communication from the Director-General – that at its following session the Committee may submit a report on the substance of the matter, even if the information awaited from the governments in question has still not been received.

In appropriate cases, where replies are not forthcoming, ILO external offices may approach governments in order to elicit the information requested of them, either during the examination of the case or in connection with the action to be taken on the Committee's recommendations, approved by the Governing Body. With this end in view the ILO external offices are sent detailed information with regard to complaints concerning their particular area and are requested to approach governments which delay in transmitting their replies, in order to draw their attention to the importance of supplying the observations or information requested of them.

In cases where the governments implicated are obviously unwilling to cooperate, the Committee may recommend, as an exceptional measure, that wider publicity be given to the allegations, to the recommendations of the Governing Body and to the negative attitude of the governments concerned.

At various stages in the procedure, recourse may be had to the "direct contacts" method whereby an ILO representative is sent to the country concerned with a view to seeking a solution to the difficulties encountered, either during the examination of the case or at the stage of the action to be taken on the recommendations of the Governing Body. Such contacts, however, can only be established at the invitation of the governments concerned or at least with their consent. In addition, upon the receipt of a complaint containing allegations of a particularly serious nature, and after having received the prior approval of the chairman of the Committee, the Director-General may appoint a representative whose mandate would be to carry out preliminary contacts for the following purposes, viz:

to transmit to the competent authorities in the country the concern to which the events described in the complaint have given rise;

to explain to these authorities the principles of freedom of association involved;

to obtain from the authorities their initial reaction, as well as any comments and information with regard to the matters raised in the complaint; to explain to the authorities the special procedure in cases of alleged infringements of trade union

rights, and in particular, the direct contacts method which may subsequently be requested by the government in order to facilitate a full appraisal of the situation by the Committee and the Governing Body; to request and encourage the authorities to communicate as soon as possible a detailed reply containing the observations of the government on the complaint.

(...)

Hearing of the parties

The Committee will decide, in the appropriate instances and taking into account all the circumstances of the case, whether it should hear the parties, or one of them, during its sessions so as to obtain more complete information on the matter. It may do this especially

in appropriate cases where the complainants and the governments have submitted contradictory statements on the substance of the matters at issue, and where the Committee might consider it useful for the representatives of the parties to furnish orally more detailed information as requested by the Committee;

in cases in which the Committee might consider it useful to have an exchange of views with the governments in question, on the one hand, and with the complainants, on the other, on certain important matters in order to appreciate more fully the factual situation and the eventual developments in the situation which might lead to a solution of the problems involved, and to seek to conciliate on the basis of the principles of freedom of association;

in other cases where particular difficulties have arisen in the examination of the questions involved or in the implementation of its recommendations, and where the Committee might consider it appropriate to discuss the matters with the representative of the government concerned.

Bron: . <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/sources/cfa_proc.htm#mandate>

Bijlage 11

Resolution (93)38 on relations between the Council of Europe and international Non-Governmental Organisations (aangenomen door het Comité van Ministers in oktober 1993)

The Committee of Ministers,

Recalling the Council of Europe statutory aim to achieve a closer unity between its members and to further the well-being of their populations;

Considering that the achievement of this goal requires constant sensitivity to public opinion and the driving forces in European society which is changing and evolving rapidly;

Considering that initiatives, ideas and suggestions emanating from the voluntary sector can be considered as the true expression of European citizens;

Recalling that, in this spirit, the Council of Europe has established since its earliest days working relations with international and national non-governmental organisations;

Recalling that the Council of Europe has long recognised the importance of non-governmental organisations for the work of the Organisation notably by the creation in 1952 of a consultative status for international non-governmental organisations;

Recalling Resolution (72)35 on relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations, adopted by the Committee of Ministers on 16 October 1972;

Considering that the system of co-operation introduced by consultative status largely permitted the reinforcement of links between the Council of Europe and the voluntary sector, giving positive and particularly encouraging results for both parties;

Considering that the respect for pluralist democracy as well as the need to make use of all available information on the resolution of problems of common concern give rise to the need to take greater account of non-governmental organisations which assume various societal functions and enhance the participation of all citizens;

Acknowledging the decisive contribution of popular and representative movements to the evolution of democracy in Europe in recent times;

Considering that it is indispensable that the rules governing the relations between the Council of Europe and non-governmental organisations should continue to reflect their needs, having particular regard for the demands of the changes affecting European society;

Believes that by the development and reinforcement of its structures the co-operation between the Council of Europe and non-governmental organisations granted consultative status will prove even more beneficial in the future;

Believing that the present revised rules should clarify as well as facilitate and give greater flexibility to co-operation with the non-governmental organisations,

Hereby decides to adopt the rules for consultative status appended to this Resolution which replace the rules established by Resolution (72)35 and which enter into force with the adoption of the present Resolution.

Appendix to Resolution (93) 38

Revised Rules for Consultative Status

The Council of Europe may establish working relations with international non-governmental organisations by granting them consultative status.

Conditions to be met by international non-governmental organisations.

Consultative status shall be granted by the Council of Europe to international non-governmental organisations which are particularly representative in the field(s) of their competence, and at the European level. In addition, they should, through their work, be capable of supporting the achievement of that closer unity mentioned in Article 1 of the Statute by contributing to Council of Europe activities and by making known the work of the Council of Europe among the European public.

Modalities of co-operation

The committees of governmental experts and other bodies of the Committee of Ministers, the committees of the Parliamentary Assembly, the committees of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe and the Secretary General may consult the organisations or the interest-groupings set up under the authority of the Liaison Committee of NGOs enjoying consultative status (in writing or by means of a hearing) on questions of mutual interest.

The organisations:

may address memoranda to the Secretary General for submission to the committees mentioned above;

shall receive the agenda and public documents of the Assembly in order to facilitate their attendance at public sittings of the Assembly;

shall be invited to public sittings of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe;

shall be invited to the general information meeting held annually by the Secretariat;

shall be invited to sectoral meetings held by the Secretariat.

Organisations enjoying consultative status shall undertake to:

furnish information, documents or opinions relating to their own field(s) of competence as requested by the Secretary General.

give maximum publicity to the initiatives or achievements of the Council of Europe in their own field(s) of competence;
submit every two years a report to the Secretary General which should specify:
participation in the work of the various Council of Europe bodies (committees of experts, parliamentary committees, etc);
attendance at events organised by the Secretariat (general information meetings, sectoral meetings);
attendance at meetings of interest groups of NGOs which maintain relations with the corresponding sectors of the Secretariat;
meetings which they themselves have organised and to which the Council of Europe has been invited;
action they have undertaken in a view to publicising the work of the Council of Europe.

Procedure for the granting of consultative status

The Secretary General shall keep the list of organisations enjoying consultative status with the Council of Europe.

Any organisation wishing to be entered on this list shall send the Secretary General of the Council of Europe an application accompanied by a file in French or English, and preferably in both of these official languages of the Council of Europe. The file shall contain its Statute, a list of member organisations, a report on its recent activities, a declaration to the effect that it accepts the principles set out in the preamble and in Article 1 of the Statute of the Council of Europe[2] as well as the application form on which it states clearly:

why it is applying for consultative status with the Council of Europe;
to which activity or activities of the Council of Europe (as set out in the programme of activities of the Council) it considers it can contribute;
in what way it feels able to make such a contribution (studies, reports, previous work in the field concerned, expertise of its members in the area concerned, etc);
what practical co-operation has already been established with the Council of Europe departments concerned;
by what means and to which audience it would publicise the work of the Council of Europe.

The decision to grant an organisation consultative status shall be taken by the Secretary General of the Council of Europe in accordance with the above rules. The Secretary General may also take into consideration the main priorities of the Council of Europe programme of activities and possible proliferation of organisations in a given sector of activity. However this decision will be submitted for tacit approval to the Committee of Ministers and to the Parliamentary Assembly. To this end the Secretary General shall inform the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly at least once a year of the names of the organisations concerned together with those items from the relevant files which are necessary for the assessment of each case and his or her reasons for suggesting that they be added to the list. In the absence of any

objection founded on the conditions set out in paragraph 9 below, the said organisations will be added three months later to the list of those enjoying consultative status.

During the three-month period, a member of the Committee of Ministers or three members of the Assembly of different nationalities may request that an examination be made of the file of any applicant organisation. In the former case, the examination shall be made and the decision to add the name to the list shall be taken by the Committee of Ministers. In the latter case, the Committee of Ministers shall defer its decision until it has received a recommendation from the Assembly acting on a report from its competent committee.

Withdrawal of consultative status

Any organisation already on the list may be removed from it by the Secretary General if, in his or her opinion:

it has failed to comply with its obligations under the rules set out in paragraphs 2, 5 and 7 above;

it is represented twice as a result of affiliation to a larger organisation which is itself on the list;

the activity connected with its area of competence is no longer included in the Council of Europe's work programme;

it has taken action which is not in keeping with its status as an international non-governmental organisation.

To this end, the Secretary General shall review every three years the list of organisations with consultative status. The review shall be based on the report submitted by the organisations every two years. Before any decision to withdraw consultative status, the Secretary General shall first inform the organisation in question of his or her intention to remove it from the list in order to give it an opportunity to present its observations within two months.

The decision to remove an organisation from the list shall be taken by the Secretary General of the Council of Europe in accordance with the above rules. However this decision will be submitted for tacit approval to the Committee of Ministers and to the Parliamentary Assembly. To this end, the Secretary General shall inform the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly at least once a year of the names of the organisations concerned and his or her reasons for suggesting that they be removed from the list of NGOs enjoying consultative status. In the absence of any objection as described in paragraph 9 above, the names of organisations that have thus been communicated shall be removed from the list three months later. During the three-month period, a member of the Committee of Ministers or three members of the Assembly of different nationalities may request that an examination be made of the file of each organisation whose name has been communicated to them. In the former case, the examination shall be made and the decision to remove the name from the list shall be taken by the Committee of Ministers. In the latter case, the Committee of Ministers shall defer its decision until it has received a

recommendation from the Assembly acting on a report from its competent committee.

Sundry provisions

The procedures described above shall not restrict the right of the Committee of Ministers, or of the Parliamentary Assembly or of the Standing Conference of Local and Regional Authorities to initiate any action concerning other non-governmental organisations in pursuance of their respective rules of procedure. It should also not prevent the Secretariat of the Council of Europe from considering practical co-operation on an ad hoc basis with other international and national non-governmental organisations in any field of mutual interest.

An organisation whose application has been refused or which has been removed from the list of NGOs enjoying consultative status may submit a fresh application after a period of two years following the date of the decision.

Following the entry into force of these rules, the non-governmental organisations already enjoying consultative status will be required to submit their first report in January of the following year and thereafter every two years in accordance with the new rules.

Bron: <[http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Consultative_status/Resolution_\(93\)38/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Consultative_status/Resolution_(93)38/default.asp#TopOfPage)>

Bijlage 12

Collective complaints under the European Social Charter

No. 22/2003 CGT (Confédération générale du travail) v. France. The complaint, lodged on 24 October 2003, relates to Articles 2 (right to just conditions of work); 3 (right to safe and healthy working conditions) and 11 (right to protection of health) of the Revised European Social Charter. It alleges that the provisions of Act No. 2003-47 of 17 January 2003 (known as the “loi Fillon II”) relating to wages, working time and development of employment violates these provisions.

No. 21/2003 World Organisation Against Torture (OMCT) v. Belgium. The complaint, lodged on 23 September 2003, relates to Article 17 (the right of mothers and children to social and economic protection) of the European Social Charter. It alleges that Belgium has not effectively prohibited all corporal punishment of children, nor has it prohibited any other form of degrading punishment or treatment of children and provided adequate sanctions in penal or civil law.

No. 20/2003 World Organisation Against Torture (OMCT) v. Portugal. The complaint, lodged on 31 July 2003, relates to Article 17 (the right of children and young persons to social, legal and economic protection) of the Revised European Social Charter. It alleges that Portuguese law has not effectively prohibited corporal punishment of children, nor has it prohibited other forms of degrading punishment or treatment of children and provided adequate sanctions in penal or civil law.

No. 19/2003 World Organisation Against Torture (OMCT) v. Italy. The complaint, lodged on 1 August 2003, relates to Article 17 (the right of children and young persons to social, legal and economic protection) of the Revised European Social Charter. It alleges that Italian law has not effectively prohibited corporal punishment of children, nor has it prohibited other forms of degrading punishment or treatment of children and provided adequate sanctions in penal or civil law.

No. 18/2003 World Organisation Against Torture (OMCT) v. Ireland. The complaint, lodged on 28 July 2003, relates to Article 17 (the right of children and young persons to social, legal and economic protection) of the Revised European Social Charter. It alleges that Irish law has not effectively prohibited corporal punishment of children, nor has it prohibited other forms of degrading punishment or treatment of children and provided adequate sanctions in penal or civil law.

No. 17/2003 World Organisation Against Torture (OMCT) v. Greece. The complaint, lodged on 28 July 2003, relates to Article 17 (the right of mothers and children to social and economic protection) of the European Social Charter. It alleges that Greek law has not effectively prohibited corporal punishment of children, nor has it prohibited other forms of degrading punishment or treatment of children and provided adequate sanctions in penal or civil law.

No. 16/2003 Confédération Française de l'Encadrement - CFE CGC v. France. The complaint, lodged on 14 May 2003, relates to Articles 2 (the right to just conditions of work), 4 (the right to a fair remuneration), 6 (the right to bargain collectively including the right to strike) and 27 (the right of workers with family responsibilities to equal opportunities and equal treatment) of the Revised European Social Charter. It alleges that the provisions relating to the working hours of certain managers (cadres) contained in Act No 2003-47 of 17 January 2003 violate these provisions. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 16 June 2003.

No. 15/2003 European Roma Rights Centre v. Greece. The complaint, lodged on 4 April 2003, relates to Article 16 (the right of the family to social, legal and economic protection) and the Preamble (non-discrimination) of the European Social Charter. It alleges that there is widespread discrimination both in law and in practice against Roma in the field of housing. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 16 June 2003.

No. 14/2003 International Federation for Human Rights (IFHR) v. France. The complaint, lodged on 3 March 2003, relates to Articles 13 (the right to social and medical assistance), 17 (the right of children and young persons to social, legal and economic protection) as well as Article E of the Revised European Social Charter (prohibition of all forms of discrimination in the application of the rights guaranteed by the treaty). It alleges that recent reforms of the "Aide médicale de l'Etat" (State medical assistance) and to the "Couverture maladie universelle" (Universal sickness cover) deprive a large number of adults and children with insufficient resources of the right to medical assistance. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 16 May 2003.

No. 13/2002 Autisme-Europe v. France. The complaint, lodged on 27 July 2002, relates to Article 15 (the right of persons with disabilities), Article 17 (the right of children and young persons to social, legal and economic protection), and to Article E (non-discrimination) of the Revised European Social Charter. It alleges insufficient educational provision for autistic persons constituting a violation of the above provisions. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 12 December 2002. A public hearing was held on 29 September 2003.

No. 12/2002 Confederation of Swedish Enterprise v. Sweden. The complaint, lodged on 4 April 2002, relates to Article 5 (the right to organise). It alleges that the right not to belong to a trade union is not guaranteed in the manner required under Article 5. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 19 June 2002. It held a public hearing on 31 March 2003. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 5 (regarding pre-entry closed shop clauses) and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 22 May 2003. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2003)1 on 26 September 2003.

No. 11/2001 European Council of Police Trade Unions v. Portugal. The complaint, lodged on 18 July 2001, relates to Articles 5 (the right to organise)

and 6 (the right to collective bargaining) of the European Social Charter. It alleges that members of the Polícia de Segurança Pública are not guaranteed these rights. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 17 October 2001. The European Committee of Social Rights concluded that there was no violation of Articles 5 and 6 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 21 May 2002. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2002)5 on 17 July 2002.

No. 10/2000 Tehy ry and STTK ry v. Finland. The complaint, lodged on 23 October 2000, relates to Article 2§4 (the right to additional paid holidays or reduced working hours for workers engaged in dangerous or unhealthy occupations) of the European Social Charter. It alleges that the fact that hospital personnel who are subjected to the hazards of radiation during the course of their work are no longer entitled to special leave due to the exposure to radiation, violates this provision of the Charter. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 12 February 2001. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 2§4 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 17 October 2001. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2002)2 on 21 February 2002.

No. 9/2000 Confédération Française de l'Encadrement - CGC v. France. The complaint, lodged on 20 June 2000, relates to Articles 2 (the right to just conditions of work), 4 (the right to a fair remuneration), 6 (the right to bargain collectively including the right to strike) and 27 (the right of workers with family responsibilities to equal opportunities and equal treatment) of the Revised European Social Charter. It alleges that the provisions relating to the working hours of managers (cadres) contained in the second Act on the Reduction of Working Hours (Act No. 2000-37 of 19 January 2000 - "Loi Aubry n° 2") violates these provisions. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 6 November 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 2§1 and of Article 4§2 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 11 December 2001. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2002)4 on 26 March 2002.

No. 8/2000 Quaker Council for European Affairs v. Greece. The complaint, lodged on 10 March 2000, relates to Article 1§2 (prohibition of forced labour) of the European Social Charter. It alleges that the application in practice of the act authorising alternative forms of military service for conscientious objectors does not respect the prohibition of forced labour. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 28 June 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 1§2 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 27 April 2001. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2002)3 on 6 March 2002.

No. 7/2000 International Federation of Human Rights Leagues v. Greece. The complaint, lodged on 7 February 2000, relates to Article 1§2 (prohibition of forced labour). It alleges that a number of legislative provisions and regulations do not respect the prohibition of forced labour. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 28 June 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 1§2 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 12 December 2000. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2001)6 on 5 April 2001.

No. 6/1999 Syndicat national des professions du tourisme v. France. The complaint, lodged on 30 August 1999, relates to Articles 1§2 (prohibition against all forms of discrimination in access to employment), 10 (the right to vocational training) and E (non-discrimination) of the Revised European Social Charter. It alleges discrimination in access to work and vocational training for guide-interpreters and national lecturers. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 10 February 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 1§2 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 13 October 2000. The Committee of Ministers adopted Recommendation RecChS(2001)1 on 30 January 2001.

No. 5/1999 European Federation of Employees in Public Services v. Portugal. The complaint, lodged on 13 August 1999, relates to Articles 5 (the right to organise) and 6 (the right to bargain collectively) of the European Social Charter. It alleges that the armed forces are denied these rights. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 10 February 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was no violation of Articles 5 and 6 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 12 December 2000. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2001)4 on 7 February 2001.

No. 4/1999 European Federation of Employees in Public Services v. Italy. The complaint, lodged on 13 August 1999, relates to Articles 5 (the right to organise) and 6 (the right to bargain collectively) of the European Social Charter and of the Revised European Social Charter. It alleges that the armed forces are denied these rights. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 10 February 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was no violation of Articles 5 and 6 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 12 December 2000. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2001)3 on 7 February 2001.

No. 3/1999 European Federation of Employees in Public Services v. Greece. The complaint, lodged on 13 August 1999, relates to Articles 5 (the right to organise) and 6 (the right to bargain collectively) of the European Social Charter. It alleges that the armed forces are denied these rights. The European

Committee of Social Rights declared the complaint inadmissible on 13 October 1999.

No. 2/1999 European Federation of Employees in Public Services v. France. The complaint, lodged on 13 August 1999, relates to Articles 5 (the right to organise) and 6 (the right to bargain collectively) of the European Social Charter and of the Revised European Social Charter. It alleges that the armed forces are denied these rights. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 10 February 2000. The European Committee of Social Rights concluded that there was no violation of Articles 5 and 6 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 12 December 2000. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(2001)2 on 7 February 2001.

No. 1/1998 International Commission of Jurists v. Portugal. The complaint, lodged on 12 October 1998, relates to Article 7§1 (prohibition of employment under the age of 15) of the European Social Charter. It alleges that the situation in practice in Portugal is in violation of this provision. The European Committee of Social Rights declared the complaint admissible on 10 March 1999. The European Committee of Social Rights concluded that there was a violation of Article 7§1 and transmitted its decision on the merits of the complaint to the Parties and to the Committee of Ministers on 10 September 1999. The Committee of Ministers adopted Resolution ResChS(99)4 on 15 December 1999.

Bron: <http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/5_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/01List%20of%20complaints.asp#TopOfPage>

Bijlage 13

The World Bank Inspection Panel Procedures (uittreksel)

The Inspection Panel (the "Panel") is an independent forum established by the Executive Directors of the International Bank for Reconstruction and Development ("IBRD") and the International Development Association ("IDA") by IBRD Resolution No. 93-10 and the identical IDA Resolution No. 93-6 both adopted by the Executive Directors of the respective institutions on September 22, 1993.

The Panel has established for the purpose of providing people directly and adversely affected by a Bank-financed project with an independent forum through which they can request the Bank to act in accordance with its own policies and procedures. It follows that this forum is available when adversely affected people believe the Bank itself has failed, or has failed to require others, to comply with its policies and procedures, and only after efforts have been made to ask Bank Management ("Management") itself to deal with the problem.

The role of the Panel is to carry out independent investigations. Its function, which will be triggered when it receives a request for inspection, is to inquire and recommend: it will make a preliminary review of a request for inspection and the response of Management, independently assess the information and then recommend to the Board of Executive Directors whether or not the matters complained of should be investigated. If the Board decides that a request shall be investigated, the Panel will collect information and provide its findings, independent assessment and conclusions to the Board. On the basis of the Panel's findings and Management's recommendations, the Executive Directors will consider the actions, if any, to be taken by the Bank.

The Panel will accept statements or evidence from (a) the Requester, i.e. either the affected people and/or their duly appointed representative, or an Executive Director; (b) Management; and (c) any other individual or entity invited by the Panel to present information or comments.

During an investigation, any person who is either a party to the investigation or who is either a party to the investigation or who provides the designated Inspector(s) with satisfactory evidence that he/she has an interest, apart from any interest in common with the public, will be entitled to submit information or evidence relevant to the investigation.

The Panel is authorized to accept requests for inspection ("Request(s)") which claim that an actual or threatened material adverse effect on the affected party's rights or interests arises directly out of an action or omission of the Bank to follow its own operational policies and procedures during the design, appraisal

and/or implementation of a Bank-financed project. Before submitting a Request steps must have already been taken (or efforts made) to bring the matter to the attention of Management with a result unsatisfactory to the Requester.

Who can file a request?

The Panel has authority to receive Requests which complain of a violation of the Bank's policies and procedures from the following people or entities:

any group of two or more people in the country where the Bank-financed project is located who believe that as a result of the Bank's violation their rights or interests have been, or are likely to be adversely affected in a direct and material way. They may be an organization, association, society or other grouping of individuals; or

a duly appointed local representative acting on explicit instructions as the agent of adversely affected people; or

in the exceptional case referred to (...) below, a foreign representative acting as agent of adversely affected people; or

an Executive Director of the Bank in special cases of serious alleged violations of the Bank's policies and procedures.

Representatives

If the Requester is a directly affected person or entity representing affected people, written signed proof that the representative has authority to act on their behalf must be attached.

If the Request is submitted by a non-affected representative, he/she must provide evidence of representational authority and the names and contact address of the party must be provided. Proof of the original signed copy of the affected party's explicit instructions, must be attached.

In addition, in cases of non-local representation, the Panel will require clear evidence that there is no adequate or appropriate representation in the country where the project is located.

Participation of requesters

During the course of the investigation, in addition to any information requested by the Inspector(s), the Requester (and affected people if the Requester is a non-affected Representative or an Executive Director) or Bank staff may provide the Inspector(s) either directly or through the Executive Secretary with supplemental information that they believe is relevant to evaluating the Request.

Participation of third parties

During the course of the investigation, in addition to any information requested by the Inspector(s), any member of the public may provide the Inspector(s), either directly or through the Executive Secretary, with supplemental information that they believe is relevant to evaluating the Request.

Information to requester and public

The Executive Secretary shall record in the Register all actions taken in connection with the processing of the Request, the dates thereof, and the dates on which any document or notification under these procedures is received in or sent from the Office of The Inspection Panel. The Requester shall be informed promptly. The Register will be publicly available.

Bron: <[http://wbIn0018.worldbank.org/IPN/ipnweb.nsf/\(siteweb\)/C50E3080622C169385256874005E3490#introduction](http://wbIn0018.worldbank.org/IPN/ipnweb.nsf/(siteweb)/C50E3080622C169385256874005E3490#introduction)>

Bijlage 14

Registratie van de klacht van de NGO 'International Campaign for Tibet' inz. het Wereldbank project 'China: Western Poverty Reduction Project' (klacht ingediend in juni 1999)

Re: Request for Inspection - Proposed China Western Poverty Reduction Project

On June 18, 1999, the Inspection Panel (the "Panel") received a Request for Inspection (the "Request") dated June 18, 1999 related to the above-mentioned proposed project. The Project will be carried out in the Gansu and Qinghai Provinces and Inner Mongolia Autonomous Region in China. The project has eight components. The first supports land and household development by providing improved agricultural and livestock technology packages – seeds, fertilizer, insecticides, plastic mulches, breeding/fattening stock; developing forests; and upgrading agricultural and livestock support services. The second component improves irrigation and land by building a new dam, renovating an existing dam, and constructing irrigation and drainage systems. The other six components 1) improve rural roads, build drinking water supply facilities, and extend electric power lines; 2) provide credit to establish non-state owned and household-based rural enterprises; 3) organize and place on a voluntary basis surplus rural laborers in off-farm employment; 4) support voluntary placement of some of the absolute poor living in mountains and local herders and farmers; 5) construct and upgrade basic education and health facilities; and 6) fund institution building and project management.

The Requesters claim that if the project is approved and implemented, it will affect the lives and livelihoods of Tibetan and Mongolian ethnic peoples who will suffer potentially irreversible harm. Specifically, they maintain that the resettlement of the new migrants will directly adversely impact 4,000 local people and will have indirect impacts on the entire county including a serious risk of escalation of ethnic tension and resource conflicts. The Requesters claim that the potential alleged harm is a result of failures or omissions in the preparation and appraisal of the project by Bank staff in violation of the following Bank policies:

BP 17.50 on Disclosure of Operational Information
OD 4.01 on Environmental Assessment
OD 4.20 on Indigenous Peoples
OD 4.30 on Involuntary Resettlement
OP 4.09 on Pest Management

The Request was submitted by the International Campaign for Tibet (ICT), an U.S. based non-governmental organization acting on behalf of people who live in the project area. ICT claims that its representational authority "is based on its

long-standing involvement in the project area and its mandate to advocate on behalf of the interests of the Tibetan people. In this capacity, ICT has received letters from inside the project area seeking international assistance in raising concerns about the devastating impacts of this project on local peoples. In addition, the Tibetan Government in Exile and a Tibetan spiritual center in New York have sought ICTs assistance in filing a claim to the World Bank Inspection Panel. Given the location of this project and the situation faced by local people, this claim meets the exceptional circumstances requirement for non-local representation.”

According to ICT “this project meets the criteria of ‘exceptional circumstances’ set forth in the Resolution creating the Inspection Panel, such that non-local representation is permissible.” Pursuant to paragraph 12 of the Resolution that established the Panel (“the Resolution”), foreign representatives may be allowed to act on behalf of affected parties “in the exceptional cases where the party submitting the Request contends that appropriate representation is not locally available and the Executive Directors agree with this contention at the time they consider the Request for Inspection.”

I am notifying you that I have on June 18, 1999, which is also the date of the dispatch of this notice, registered this Request in the Inspection Panel Register. Due to the fact that the Panel’s registration process is often misunderstood, I would like to emphasize that “registration” is an administrative procedure established by the Panel and that it implies no judgment whatsoever concerning the eligibility of the request.

In accordance with paragraph 18 of the Resolution and paragraphs 2 and 8 of the “Conclusions of the Board’s Second Review of the Inspection Panel”, Bank Management is hereby notified that it must provide the Panel no later than July 20, 1999 with written evidence that it has complied, or intends to comply with the relevant policies and procedures in the design and implementation of the above-referenced project. The subject matter the Management must deal with in a response to the Request is set out in paragraph 3 and 4 of the “Conclusions of the Board’s Second Review of the Inspection Panel.”

After receiving the Management response, the Panel will, as provided by paragraph 19 of the Resolution, “determine whether the Request meets the eligibility criteria set out in paragraphs 12 to 14 and shall make a recommendation to the Executive Directors as to whether the matter should be investigated”.

The Request has been assigned IPN Request Number RQ99/3.

Sincerely,

.....

Bron: <<http://wbln0018.worldbank.org/IPN/ipnweb.nsf/WRequest/EA5E93524EF89ED28525687E00635AFF>>

Bijlage 15

Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations (resolutie aangenomen door de Economische en Sociale Raad van de VN in 1996)

The Economic and Social Council,

Recalling Article 71 of the Charter of the United Nations,

Recalling also its resolution 1993/80 of 30 July 1993, in which it requested a general review of arrangements for consultation with non-governmental organizations, with a view to updating, if necessary, Council resolution 1296 (XLIV) of 23 May 1968, as well as introducing coherence in the rules governing the participation of non-governmental organizations in international conferences convened by the United Nations, and also an examination of ways and means of improving practical arrangements for the work of the Committee on Non-Governmental Organizations and the Non-Governmental Organizations Section of the Secretariat,

Recalling further its decision 1995/304 of 26 July 1995,

Confirming the need to take into account the full diversity of the non-governmental organizations at the national, regional and international levels,

Acknowledging the breadth of non-governmental organizations' expertise and the capacity of non-governmental organizations to support the work of the United Nations,

Taking into account the changes in the non-governmental sector, including the emergence of a large number of national and regional organizations,

Calling upon the governing bodies of the relevant organizations, bodies and specialized agencies of the United Nations system to examine the principles and practices relating to their consultations with non-governmental organizations and to take action, as appropriate, to promote coherence in the light of the provisions of the present resolution,

Approves the following update of the arrangements set out in its resolution 1296 (XLIV) of 23 May 1968:

ARRANGEMENTS FOR CONSULTATION WITH NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Part I

PRINCIPLES TO BE APPLIED IN THE ESTABLISHMENT OF CONSULTATIVE RELATIONS

The following principles shall be applied in establishing consultative relations with non-governmental organizations:

The organization shall be concerned with matters falling within the competence of the Economic and Social Council and its subsidiary bodies.

The aims and purposes of the organization shall be in conformity with the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations.

The organization shall undertake to support the work of the United Nations and to promote knowledge of its principles and activities, in accordance with its own aims and purposes and the nature and scope of its competence and activities.

Except where expressly stated otherwise, the term "organization" shall refer to non-governmental organizations at the national, subregional, regional or international levels.

Consultative relationships may be established with international, regional, subregional and national organizations, in conformity with the Charter of the United Nations and the principles and criteria established under the present resolution. The Committee, in considering applications for consultative status, should ensure, to the extent possible, participation of non-governmental organizations from all regions, and particularly from developing countries, in order to help achieve a just, balanced, effective and genuine involvement of non-governmental organizations from all regions and areas of the world. The Committee shall also pay particular attention to non-governmental organizations that have special expertise or experience upon which the Council may wish to draw.

Greater participation of non-governmental organizations from developing countries in international conferences convened by the United Nations should be encouraged.

Greater involvement of non-governmental organizations from countries with economies in transition should be encouraged.

Regional, subregional and national organizations, including those affiliated to an international organization already in status, may be admitted provided that they can demonstrate that their programme of work is of direct relevance to the aims and purposes of the United Nations and, in the case of national organizations, after consultation with the Member State concerned. The views expressed by the Member State, if any, shall be communicated to the non-governmental organization concerned, which shall have the opportunity to respond to those views through the Committee on Non-Governmental Organizations.

The organization shall be of recognized standing within the particular field of its competence or of a representative character. Where there exist a number of organizations with similar objectives, interests and basic views in a given field, they may, for the purposes of consultation with the Council, form a joint committee or other body authorized to carry on such consultation for the group as a whole.

The organization shall have an established headquarters, with an executive officer. It shall have a democratically adopted constitution, a copy of which shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, and which shall provide for the determination of policy by a conference, congress or other

representative body, and for an executive organ responsible to the policy-making body.

The organization shall have authority to speak for its members through its authorized representatives. Evidence of this authority shall be presented, if requested.

The organization shall have a representative structure and possess appropriate mechanisms of accountability to its members, who shall exercise effective control over its policies and actions through the exercise of voting rights or other appropriate democratic and transparent decision-making processes. Any such organization that is not established by a governmental entity or intergovernmental agreement shall be considered a non-governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations that accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization.

The basic resources of the organization shall be derived in the main part from contributions of the national affiliates or other components or from individual members. Where voluntary contributions have been received, their amounts and donors shall be faithfully revealed to the Council Committee on Non-Governmental Organizations. Where, however, the above criterion is not fulfilled and an organization is financed from other sources, it must explain to the satisfaction of the Committee its reasons for not meeting the requirements laid down in this paragraph. Any financial contribution or other support, direct or indirect, from a Government to the organization shall be openly declared to the Committee through the Secretary-General and fully recorded in the financial and other records of the organization and shall be devoted to purposes in accordance with the aims of the United Nations.

In considering the establishment of consultative relations with a non-governmental organization, the Council will take into account whether the field of activity of the organization is wholly or mainly within the field of a specialized agency, and whether or not it could be admitted when it has, or may have, a consultative arrangement with a specialized agency.

The granting, suspension and withdrawal of consultative status, as well as the interpretation of norms and decisions relating to this matter, are the prerogative of Member States exercised through the Economic and Social Council and its Committee on Non-Governmental Organizations. A non-governmental organization applying for general or special consultative status or a listing on the Roster shall have the opportunity to respond to any objections being raised in the Committee before the Committee takes its decision.

The provisions of the present resolution shall apply to the United Nations regional commissions and their subsidiary bodies *mutatis mutandis*.

In recognizing the evolving relationship between the United Nations and non-governmental organizations, the Economic and Social Council, in consultation with the Committee on Non-Governmental Organizations, will consider reviewing the consultative arrangements as and when necessary to facilitate, in

the most effective manner possible, the contributions of non-governmental organizations to the work of the United Nations.

Part II

PRINCIPLES GOVERNING THE NATURE OF THE CONSULTATIVE ARRANGEMENTS

A clear distinction is drawn in the Charter of the United Nations between participation without vote in the deliberations of the Council and the arrangements for consultation. Under Articles 69 and 70, participation is provided for only in the case of States not members of the Council, and of specialized agencies. Article 71, applying to non-governmental organizations, provides for suitable arrangements for consultation. This distinction, deliberately made in the Charter, is fundamental and the arrangements for consultation should not be such as to accord to non-governmental organizations the same rights of participation as are accorded to States not members of the Council and to the specialized agencies brought into relationship with the United Nations.

The arrangements should not be such as to overburden the Council or transform it from a body for coordination of policy and action, as contemplated in the Charter, into a general forum for discussion.

Decisions on arrangements for consultation should be guided by the principle that consultative arrangements are to be made, on the one hand, for the purpose of enabling the Council or one of its bodies to secure expert information or advice from organizations having special competence in the subjects for which consultative arrangements are made, and, on the other hand, to enable international, regional, subregional and national organizations that represent important elements of public opinion to express their views. Therefore, the arrangements for consultation made with each organization should relate to the subjects for which that organization has a special competence or in which it has a special interest. The organizations given consultative status should be limited to those whose activities in fields set out in paragraph 1 above qualify them to make a significant contribution to the work of the Council and should, in sum, as far as possible reflect in a balanced way the major viewpoints or interests in these fields in all areas and regions of the world.

Part III

ESTABLISHMENT OF CONSULTATIVE RELATIONSHIPS

In establishing consultative relationships with each organization, regard shall be had to the nature and scope of its activities and to the assistance it may be expected to give to the Council or its subsidiary bodies in carrying out the functions set out in Chapters IX and X of the Charter of the United Nations.

Organizations that are concerned with most of the activities of the Council and its subsidiary bodies and can demonstrate to the satisfaction of the Council that they have substantive and sustained contributions to make to the achievement of the objectives of the United Nations in fields set out in paragraph 1 above, and are closely involved with the economic and social life of the peoples of the areas they represent and whose membership, which should be considerable, is broadly representative of major segments of society in a large number of countries in different regions of the world shall be known as organizations in general consultative status.

Organizations that have a special competence in, and are concerned specifically with, only a few of the fields of activity covered by the Council and its subsidiary bodies, and that are known within the fields for which they have or seek consultative status shall be known as organizations in special consultative status.

Other organizations that do not have general or special consultative status but that the Council, or the Secretary-General of the United Nations in consultation with the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations, considers can make occasional and useful contributions to the work of the Council or its subsidiary bodies or other United Nations bodies within their competence shall be included in a list (to be known as the Roster). This list may also include organizations in consultative status or a similar relationship with a specialized agency or a United Nations body. These organizations shall be available for consultation at the request of the Council or its subsidiary bodies. The fact that an organization is on the Roster shall not in itself be regarded as a qualification for general or special consultative status should an organization seek such status.

Organizations to be accorded special consultative status because of their interest in the field of human rights should pursue the goals of promotion and protection of human rights in accordance with the spirit of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration and Programme of Action.

Major organizations one of whose primary purposes is to promote the aims, objectives and purposes of the United Nations and a furtherance of the understanding of its work may be accorded consultative status.

Part IV

CONSULTATION WITH THE COUNCIL

Provisional agenda

The provisional agenda of the Council shall be communicated to organizations in general consultative status and special consultative status and to those on the Roster.

Organizations in general consultative status may propose to the Council Committee on Non-Governmental Organizations that the Committee request the

Secretary-General to place items of special interest to the organizations in the provisional agenda of the Council.

Attendance at meetings

Organizations in general consultative status and special consultative status may designate authorized representatives to sit as observers at public meetings of the Council and its subsidiary bodies. Those on the Roster may have representatives present at such meetings concerned with matters within their field of competence. These attendance arrangements may be supplemented to include other modalities of participation.

Written statements

Written statements relevant to the work of the Council may be submitted by organizations in general consultative status and special consultative status on subjects in which these organizations have a special competence. Such statements shall be circulated by the Secretary-General of the United Nations to the members of the Council, except those statements that have become obsolete, for example, those dealing with matters already disposed of and those that had already been circulated in some other form.

The following conditions shall be observed regarding the submission and circulation of such statements:

The written statement shall be submitted in one of the official languages;

It shall be submitted in sufficient time for appropriate consultation to take place between the Secretary-General and the organization before circulation;

The organization shall give due consideration to any comments that the Secretary-General may make in the course of such consultation before transmitting the statement in final form;

A written statement submitted by an organization in general consultative status will be circulated in full if it does not exceed 2,000 words. Where a statement is in excess of 2,000 words, the organizations shall submit a summary which will be circulated or shall supply sufficient copies of the full text in the working languages for distribution. A statement will also be circulated in full, however, upon a specific request of the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations;

A written statement submitted by an organization in special consultative status or on the Roster will be circulated in full if it does not exceed 500 words. Where a statement is in excess of 500 words, the organization shall submit a summary which will be circulated; such statements will be circulated in full, however, upon a specific request of the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations;

The Secretary-General, in consultation with the President of the Council, or the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations, may invite organizations on the Roster to submit written statements. The provisions of subparagraphs (a), (b), (c) and (e) above shall apply to such statements;

A written statement or summary, as the case may be, will be circulated by the Secretary-General in the working languages, and, upon the request of a member of the Council, in any of the official languages.

Oral presentations during meetings

(a) The Council Committee on Non-Governmental Organizations shall make recommendations to the Council as to which organizations in general consultative status should make an oral presentation to the Council and on which items they should be heard. Such organizations shall be entitled to make one statement to the Council, subject to the approval of the Council. In the absence of a subsidiary body of the Council with jurisdiction in a major field of interest to the Council and to organizations in special consultative status, the Committee may recommend that organizations in special consultative status be heard by the Council on the subject in its field of interest;

(b) Whenever the Council discusses the substance of an item proposed by a non-governmental organization in general consultative status and included in the agenda of the Council, such an organization shall be entitled to present orally to the Council, as appropriate, an introductory statement of an expository nature. Such an organization may be invited by the President of the Council, with the consent of the relevant body, to make, in the course of the discussion of the item before the Council, an additional statement for purposes of clarification.

Part V

CONSULTATION WITH COMMISSIONS AND OTHER SUBSIDIARY ORGANS OF THE COUNCIL

Provisional agenda

The provisional agenda of sessions of commissions and other subsidiary organs of the Council shall be communicated to organizations in general consultative status and special consultative status and those on the Roster.

Organizations in general consultative status may propose items for the provisional agenda of commissions, subject to the following conditions:

An organization that intends to propose such an item shall inform the Secretary-General of the United Nations at least 63 days before the commencement of the session and before formally proposing an item shall give due consideration to any comments the Secretary-General may make;

The proposal shall be formally submitted with the relevant basic documentation not later than 49 days before the commencement of the session. The item shall be included in the agenda of the commission if it is adopted by a two-thirds majority of those present and voting.

Attendance at meetings

Organizations in general consultative status and special consultative status may designate authorized representatives to sit as observers at public meetings of the

commissions and other subsidiary organs of the Council. Organizations on the Roster may have representatives present at such meetings that are concerned with matters within their field of competence. These attendance arrangements may be supplemented to include other modalities of participation.

Written statements

Written statements relevant to the work of the commissions or other subsidiary organs may be submitted by organizations in general consultative status and special consultative status on subjects for which these organizations have a special competence. Such statements shall be circulated by the Secretary-General to members of the commission or other subsidiary organs, except those statements that have become obsolete, for example, those dealing with matters already disposed of and those that have already been circulated in some other form to members of the commission or other subsidiary organs.

The following conditions shall be observed regarding the submission and circulation of such written statements:

The written statement shall be submitted in one of the official languages;

It shall be submitted in sufficient time for appropriate consultation to take place between the Secretary-General and the organization before circulation;

The organization shall give due consideration to any comments that the Secretary-General may make in the course of such consultation before transmitting the statement in final form;

A written statement submitted by an organization in general consultative status will be circulated in full if it does not exceed 2,000 words. Where a statement is in excess of 2,000 words, the organization shall submit a summary, which will be circulated, or shall supply sufficient copies of the full text in the working languages for distribution. A statement will also be circulated in full, however, upon the specific request of the commission or other subsidiary organs;

A written statement submitted by an organization in special consultative status will be circulated in full if it does not exceed 1,500 words. Where a statement is in excess of 1,500 words, the organization shall submit a summary, which will be circulated, or shall supply sufficient copies of the full text in the working languages for distribution. A statement will also be circulated in full, however, upon the specific request of the commission or other subsidiary organs;

The Secretary-General, in consultation with the chairman of the relevant commission or other subsidiary organ, or the commission or other subsidiary organ itself, may invite organizations on the Roster to submit written statements. The provisions in subparagraphs (a), (b), (c) and (e) above shall apply to such statements;

- (a) A written statement or summary, as the case may be, will be circulated by the Secretary-General in the working languages and, upon the request of a member of the commission or other subsidiary organ, in any of the official languages.

Oral presentations during meetings

1. (a) The commission or other subsidiary organs may consult with organizations in general consultative status and special consultative status either directly or through a committee or committees established for the purpose. In all cases, such consultations may be arranged upon the request of the organization;
- (b) On the recommendation of the Secretary-General and at the request of the commission or other subsidiary organs, organizations on the Roster may also be heard by the commission or other subsidiary organs.

Special studies

Subject to the relevant rules of procedure on financial implications, a commission or other subsidiary organ may recommend that an organization that has special competence in a particular field should undertake specific studies or investigations or prepare specific papers for the commission. The limitations of paragraphs 37 (d) and (e) above shall not apply in this case.

Part VI

CONSULTATIONS WITH AD HOC COMMITTEES OF THE COUNCIL

The arrangements for consultation between ad hoc committees of the Council authorized to meet between sessions of the Council and organizations in general consultative status and special consultative status and on the Roster shall follow those approved for commissions of the Council, unless the Council or the committee decides otherwise.

Part VII

PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN INTERNATIONAL CONFERENCES CONVENED BY THE UNITED NATIONS AND THEIR PREPARATORY PROCESS

2. Where non-governmental organizations have been invited to participate in an international conference convened by the United Nations, their accreditation is the prerogative of Member States, exercised through the respective preparatory committee. Such accreditation should be preceded by an appropriate process to determine their eligibility.
3. Non-governmental organizations in general consultative status, special consultative status and on the Roster, that express their wish to attend the relevant international conferences convened by the United Nations and the meetings of the preparatory bodies of the said conferences shall as a rule be accredited for participation. Other non-governmental organizations wishing to be accredited may apply to the secretariat of the conference for this purpose in accordance with the following requirements.

4. The secretariat of the conference shall be responsible for the receipt and preliminary evaluation of requests from non-governmental organizations for accreditation to the conference and its preparatory process. In the discharge of its functions, the secretariat of the conference shall work in close cooperation and coordination with the Non-Governmental Organizations Section of the Secretariat, and shall be guided by the relevant provisions of Council resolution 1296 (XLIV) as updated.
5. All such applications must be accompanied by information on the competence of the organization and the relevance of its activities to the work of the conference and its preparatory committee, with an indication of the particular areas of the conference agenda and preparations to which such competence and relevance pertain, and should include, inter alia, the following information:
 - (a) The purpose of the organization;
 - (b) Information as to the programmes and activities of the organization in areas relevant to the conference and its preparatory process and the country or countries in which they are carried out. Non-governmental organizations seeking accreditation shall be asked to confirm their interest in the goals and objectives of the conference;
 - (c) Confirmation of the activities of the organization at the national, regional or international level;
 - (d) Copies of the annual or other reports of the organization with financial statements, and a list of financial sources and contributions, including governmental contributions;
 - (e) A list of members of the governing body of the organization and their countries of nationality;
 - (f) A description of the membership of the organization, indicating the total number of members, the names of organizations that are members and their geographical distribution;
 - (g) A copy of the constitution and/or by-laws of the organization.
6. In the evaluation of the relevance of applications of non-governmental organizations for accreditation to the conference and its preparatory process, it is agreed that a determination shall be made based on their background and involvement in the subject areas of the conference.
7. The secretariat shall publish and disseminate to Member States on a periodic basis the updated list of applications received. Member States may submit comments on any of the applications on the list 14 days from receipt of the above-mentioned list by Member States. The comments of Member States shall be communicated to the non-governmental organization concerned, which shall have the opportunity to respond.
8. In cases where the secretariat believes, on the basis of the information provided in accordance with the present resolution, that the organization has established its competence and the relevance of its activities to the work of the preparatory committee, it shall recommend to the preparatory committee that the organization be accredited. In cases where the secretariat does not

recommend the granting of accreditation, it shall make available to the preparatory committee its reasons for not doing so. The secretariat should ensure that its recommendations are available to members of the preparatory committee at least one week prior to the start of each session. The secretariat must notify such applicants of the reasons for non-recommendation and provide an opportunity to respond to objections and furnish additional information as may be required.

9. The preparatory committee shall decide on all recommendations for accreditation within 24 hours after the recommendations of the secretariat have been taken up by the preparatory committee in plenary meeting. In the event of a decision not being taken within this period, interim accreditation shall be accorded until such time as a decision is taken.
10. A non-governmental organization that has been granted accreditation to attend a session of the preparatory committee, including related preparatory meetings of regional commissions, may attend all its future sessions, as well as the conference itself.
11. In recognition of the intergovernmental nature of the conference and its preparatory process, active *participation* of non-governmental organizations therein, while welcome, does not entail a negotiating role.
12. The non-governmental organizations accredited to the international conference may be given, in accordance with established United Nations practice and at the discretion of the chairperson and the consent of the body concerned, an opportunity to briefly address the preparatory committee and the conference in plenary meetings and their subsidiary bodies.
13. Non-governmental organizations accredited to the conference may make written presentations during the preparatory process in the official languages of the United Nations as they deem appropriate. Those written presentations shall not be issued as official documents except in accordance with United Nations rules of procedure.
14. Non-governmental organizations without consultative status that participate in international conferences and wish to obtain consultative status later on should apply through the normal procedures established under Council resolution 1296 (XLIV) as updated. Recognizing the importance of the participation of non-governmental organizations that attend a conference in the follow-up process, the Committee on Non-Governmental Organizations, in considering their application, shall draw upon the documents already submitted by that organization for accreditation to the conference and any additional information submitted by the non-governmental organization supporting its interest, relevance and capacity to contribute to the implementation phase. The Committee shall review such applications as expeditiously as possible so as to allow participation of the respective organization in the implementation phase of the conference. In the interim, the Economic and Social Council shall decide on the participation of non-governmental organizations accredited to an international conference in the

work of the relevant functional commission on the follow-up to and implementation of that conference.

15. The suspension and withdrawal of the accreditation of non-governmental organizations to United Nations international conferences at all stages shall be guided by the relevant provisions of the present resolution.

Part VIII

SUSPENSION AND WITHDRAWAL OF CONSULTATIVE STATUS

16. Organizations granted consultative status by the Council and those on the Roster shall conform at all times to the principles governing the establishment and nature of their consultative relations with the Council. In periodically reviewing the activities of non-governmental organizations on the basis of the reports submitted under paragraph 61 (c) below and other relevant information, the Council Committee on Non-Governmental Organizations shall determine the extent to which the organizations have complied with the principles governing consultative status and have contributed to the work of the Council, and may recommend to the Council suspension of or exclusion from consultative status of organizations that have not met the requirements for consultative status as set forth in the present resolution.
17. In cases where the Committee on Non-Governmental Organizations has decided to recommend that the general or special consultative status of a non-governmental organization or its listing on the Roster be suspended or withdrawn, the non-governmental organization concerned shall be given written reasons for that decision and shall have an opportunity to present its response for appropriate consideration by the Committee as expeditiously as possible.
18. The consultative status of non-governmental organizations with the Economic and Social Council and the listing of those on the Roster shall be suspended up to three years or withdrawn in the following cases:
 - (a) If an organization, either directly or through its affiliates or representatives acting on its behalf, clearly abuses its status by engaging in a pattern of acts contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations including unsubstantiated or politically motivated acts against Member States of the United Nations incompatible with those purposes and principles;
 - (b) If there exists substantiated evidence of influence from proceeds resulting from internationally recognized criminal activities such as the illicit drugs trade, money-laundering or the illegal arms trade;
 - (c) If, within the preceding three years, an organization did not make any positive or effective contribution to the work of the United Nations and, in particular, of the Council or its commissions or other subsidiary organs.

19. The consultative status of organizations in general consultative status and special consultative status and the listing of those on the Roster shall be suspended or withdrawn by the decision of the Economic and Social Council on the recommendation of its Committee on Non-Governmental Organizations.
20. An organization whose consultative status or whose listing on the Roster is withdrawn may be entitled to reapply for consultative status or for inclusion on the Roster not sooner than three years after the effective date of such withdrawal.

Part IX

COUNCIL COMMITTEE ON NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

21. The members of the Committee on Non-Governmental Organizations shall be elected by the Council on the basis of equitable geographical representation, in accordance with the relevant Council resolutions and decision¹³⁴ and rules of procedure of the Council.¹³⁵ The Committee shall elect its Chairman and other officers as necessary.
22. The functions of the Committee shall include the following:
 - (a) The Committee shall be responsible for regular monitoring of the evolving relationship between non-governmental organizations and the United Nations. With a view to fulfilling this responsibility, the Committee shall hold, before each of its sessions, and at other times as necessary, consultations with organizations in consultative status to discuss questions of interest to the Committee or to the organizations relating to the relationship between the non-governmental organizations and the United Nations. A report on such consultations shall be transmitted to the Council for appropriate action;
 - (b) The Committee shall hold its regular session before the substantive session of the Council each year and preferably before the sessions of functional commissions of the Council to consider applications for general consultative status and special consultative status and for listing on the Roster made by non-governmental organizations and requests for changes in status, and to make recommendations thereon to the Council. Upon approval by the Council, the Committee may hold other meetings as required to fulfil its mandated responsibilities. Organizations shall give due consideration to any comments on technical matters that the Secretary-General of the United Nations may make in receiving such applications for the Committee. The Committee shall consider at each such session applications received by the Secretary-General not later than 1 June of the preceding year, on which sufficient data have been

¹³⁴ Council resolutions 1099 (XL) and 1981/50 and Council decision 1995/304.

¹³⁵ Rule 80 of the rules of procedure of the Council.

distributed to the members of the Committee not later than six weeks before the applications are to be considered. Transitional arrangements, if possible, may be made during the current year only. Reapplication by an organization for status, or a request for a change in status, shall be considered by the Committee at the earliest at its first session in the second year following the session at which the substance of the previous application or request was considered, unless at the time of such consideration it was decided otherwise;

- (c) Organizations in general consultative status and special consultative status shall submit to the Council Committee on Non-Governmental Organizations through the Secretary-General every fourth year a brief report of their activities, specifically as regards the support they have given to the work of the United Nations. Based on findings of the Committee's examination of the report and other relevant information, the Committee may recommend to the Council any reclassification in status of the organization concerned as it deems appropriate. However, under exceptional circumstances, the Committee may ask for such a report from an individual organization in general consultative status or special consultative status or on the Roster, between the regular reporting dates;
- (d) The Committee may consult, in connection with sessions of the Council or at such other times as it may decide, with organizations in general consultative status and special consultative status on matters within their competence, other than items in the agenda of the Council, on which the Council or the Committee or the organization requests consultation. The Committee shall report to the Council on such consultations;
- (e) The Committee may consult, in connection with any particular session of the Council, with organizations in general consultative status and special consultative status on matters within the competence of the organizations concerning specific items already in the provisional agenda of the Council on which the Council or the Committee or the organization requests consultation, and shall make recommendations as to which organizations, subject to the provisions of paragraph 32 (a) above, should be heard by the Council or the appropriate committee and regarding which subjects should be heard. The Committee shall report to the Council on such consultations;
- (f) The Committee shall consider matters concerning non-governmental organizations that may be referred to it by the Council or by commissions;
- (g) The Committee shall consult with the Secretary-General, as appropriate, on matters affecting the consultative arrangements under Article 71 of the Charter, and arising therefrom;
- (h) An organization that applies for consultative status should attest that it has been in existence for at least two years as at the date of receipt of

the application by the Secretariat. Evidence of such existence shall be furnished to the Secretariat.

23. The Committee, in considering a request from a non-governmental organization in general consultative status that an item be placed in the agenda of the Council, shall take into account, among other things:
 - (a) The adequacy of the documentation submitted by the organization;
 - (b) The extent to which it is considered that the item lends itself to early and constructive action by the Council;
 - (c) The possibility that the item might be more appropriately dealt with elsewhere than in the Council.
24. Any decision by the Council Committee on Non-Governmental Organizations not to grant a request submitted by a non-governmental organization in general consultative status that an item be placed in the provisional agenda of the Council shall be considered final unless the Council decides otherwise.

Part X

CONSULTATION WITH THE SECRETARIAT

25. The Secretariat should be so organized as to enable it to carry out the duties assigned to it concerning the consultative arrangements and the accreditation of non-governmental organizations to United Nations international conferences as set forth in the present resolution.
26. All organizations in consultative relationship shall be able to consult with officers of the appropriate sections of the Secretariat on matters in which there is a mutual interest or a mutual concern. Such consultation shall be upon the request of the non-governmental organization or upon the request of the Secretary-General of the United Nations.
27. The Secretary-General may request organizations in general consultative status and special consultative status and those on the Roster to carry out specific studies or prepare specific papers, subject to the relevant financial regulations.
28. The Secretary-General shall be authorized, within the means at his disposal, to offer to non-governmental organizations in consultative relationship facilities that include:
 - (a) Prompt and efficient distribution of such documents of the Council and its subsidiary bodies as shall in the judgement of the Secretary-General be appropriate;
 - (b) Access to the press documentation services provided by the United Nations;
 - (c) Arrangement of informal discussions on matters of special interest to groups or organizations;
 - (d) Use of the libraries of the United Nations;

- (e) Provision of accommodation for conferences or smaller meetings of consultative organizations on the work of the Economic and Social Council;
- (f) Appropriate seating arrangements and facilities for obtaining documents during public meetings of the General Assembly dealing with matters in the economic, social and related fields.

Part XI

SECRETARIAT SUPPORT

- 29. Adequate Secretariat support shall be required for fulfilment of the mandate defined for the Committee on Non-Governmental Organizations with respect to carrying out the wider range of activities in which the enhanced involvement of non-governmental organizations is envisaged. The Secretary-General is requested to provide the necessary resources for this purpose and to take steps for improving the coordination within the Secretariat of units dealing with non-governmental organizations.
- 30. The Secretary-General is requested to make every effort to enhance and streamline as appropriate Secretariat support arrangements, and to improve practical arrangements on such matters as greater use of modern information and communication technology, establishment of an integrated database of non-governmental organizations, wide and timely dissemination of information on meetings, distribution of documentation, provision of access and transparent, simple and streamlined procedures for the attendance of non-governmental organizations in United Nations meetings, and to facilitate their broad-based participation.
- 31. The Secretary-General is requested to make the present resolution widely known, through proper channels, to facilitate the involvement of non-governmental organizations from all regions and areas of the world.

Bron: <<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>>

De Onderzoekschool voor
Wetgevingsvraagstukken is de
onderzoekschool van de Faculteit
der Rechtsgeleerdheid van de
Universiteit van Tilburg die door de
Koninklijke Nederlandse Akademie
van Wetenschappen is erkend.
Binnen de onderzoekschool wordt
vakgebiedoverschrijdend onderzoek
gedaan naar aspecten van regulering.

Sinds de val van de Muur zijn niet-gouvernementele organisaties (NGO's) een steeds grotere rol gaan vervullen in de internationale rechtsorde. Enerzijds omdat zijzelf die rol ambiëren, anderzijds omdat 'achteroverleunende' staten hun de ruimte geven en tegelijkertijd een beroep op hen doen om de internationale rechtsorde te helpen versterken. Een van de terreinen waarop NGO's met de jaren actiever zijn geworden, betreft de naleving van de rechten van de mens door multinationale ondernemingen. In dit boek is de vraag aan de orde welke juridische mogelijkheden NGO's reeds kennen om deze ondernemingen – direct of via de staten waaronder zij ressorteren – aan hun juridische verantwoordelijkheden te houden, op welke wijze zij daarbij gebruikmaken van een hedendaags informatie- en communicatiemedium als het internet en welke legitimiteitsvragen hun nieuwe rol zoal met zich meebrengt. Kortom: hoe geven NGO's inhoud aan hun rol van de 'zelfbenoemde nieuwe toezichhouders van de internationale rechtsorde' en welke vragen roept dat zoal op?

ISBN 90-5454-456-2



BJu

Boom Juridische uitgevers

De Onderzoekschool voor
Wetgevingsvraagstukken is de
onderzoekschool van de Faculteit
der Rechtsgeleerdheid van de
Universiteit van Tilburg die door de
Koninklijke Nederlandse Akademie
van Wetenschappen is erkend.
Binnen de onderzoekschool wordt
vakgebiedoverschrijdend onderzoek
gedaan naar aspecten van regulering.

Sinds de val van de Muur zijn niet-gouvernementele organisaties (NGO's) een steeds grotere rol gaan vervullen in de internationale rechtsorde. Enerzijds omdat zijzelf die rol ambiëren, anderzijds omdat 'achteroverleunende' staten hun de ruimte geven en tegelijkertijd een beroep op hen doen om de internationale rechtsorde te helpen versterken. Een van de terreinen waarop NGO's met de jaren actiever zijn geworden, betreft de naleving van de rechten van de mens door multinationale ondernemingen. In dit boek is de vraag aan de orde welke juridische mogelijkheden NGO's reeds kennen om deze ondernemingen – direct of via de staten waaronder zij ressorteren – aan hun juridische verantwoordelijkheden te houden, op welke wijze zij daarbij gebruikmaken van een hedendaags informatie- en communicatiemedium als het internet en welke legitimiteitsvragen hun nieuwe rol zoal met zich meebrengt. Kortom: hoe geven NGO's inhoud aan hun rol van de 'zelfbenoemde nieuwe toezichhouders van de internationale rechtsorde' en welke vragen roept dat zoal op?

ISBN 90-5454-456-2



9 789054 544562

Bju

Boom Juridische uitgevers