

De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens

De rechten van de mens fungeren sinds jaar en dag op de agenda's van velerlei organen van de Verenigde Naties. Het is alweer 56 jaar geleden dat de Algemene Vergadering de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aanvaardde (1948). Die Verklaring wordt tot op de dag van vandaag beschouwd als het basisdocument waarin de belangrijkste standaarden op het gebied van de rechten van de mens zijn vastgelegd.

DOOR PETER BAEHR

Daarna zijn er vele verklaringen en verdragen gevolgd, zoals het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (het Bupo-verdrag) en het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (het EsoCul-verdrag), beide van 1966. De rechten van de mens komen aan de orde in bijeenkomsten van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad en vooral de 53 lidstaten tellende Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC), waarvan Nederland sedert dit jaar weer deel uitmaakt.

Advies

In de loop der jaren zijn er talloze organen gecreëerd die erop moeten toezien dat staten ernst maken met de verplichtingen die zij op zich hebben genomen ten aanzien van de naleving van de rechten van de mens. Die organen rapporteren over hun bevindingen weer aan andere organen die erover debatteren en, waar mogelijk en noodzakelijk, staten aan hun jasje trekken. Zoals ook ten aanzien van andere zaken worden de debatten over rechten van de mens -in de genoemde VN-organen- veelal overheerst door politieke tegenstellingen. Zo is het bijvoorbeeld aanzienlijk gemakkelijker kleine staten veroordeeld te krijgen wegens schendingen van de rechten van de mens dan grote mogendheden, zoals de Verenigde Staten, de Russische Federatie en China, hoewel ook deze landen zich wel degelijk alle drie schuldig maken aan zulke schendingen.

Tegen deze achtergrond hebben de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over (a) de vraag hoe Nederland de naleving van de mensenrechten beter en geïntegreerder zou kunnen bevorderen met gebruikmaking van het gehele VN-systeem en (b) hoe de VN Commissie voor de Rechten van de Mens zich verhoudt tot het proces van *mainstreaming*.¹ Met dat laatste wordt bedoeld op het o.a. door VN secretaris-generaal Kofi Annan bepleite proces van het maken van de mensenrechten tot een soort zuurdesem van alle activiteiten van de Verenigde Naties.

De door de AIV ingestelde werkgroep heeft bij de voorbereiding van het advies gebruik gemaakt van de omvangrijke ter zake bestaande literatuur en gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen, niet in de laatste plaats door een bezoek aan Genève tijdens de jongste zitting van de Commissie voor de Rechten van de Mens. Hieronder volgen enkele onderdelen van dat advies. Op het moment van het schrijven van dit artikel (half november 2004) was nog geen reactie van de bewindslieden beschikbaar.

Politisering

Als statenvertegenwoordigers iets niet zint in de opvattingen van hun collega-diplomaten, dan verwijten zij deze nogal eens de beschuldiging van 'politisering' - het de voorkeur geven aan politieke motieven in plaats van ernst te maken met de rechten van de mens. Die beschul-

diging wordt met name vaak gehoord van de zijde van Afrikaanse en Aziatische landen met betrekking tot de zogeheten landenresoluties, die op basis van de uit 1967 stammende resolutie 1235 van de Economische en Sociale Raad door de MRC worden behandeld. Zij maken bezwaar tegen de praktijk van *naming and shaming*, waarbij bepaalde landen in het bijzonder het voorwerp zijn van kritiek door de MRC. Deze praktijk wordt als niet effectief gezien en als al te selectief gericht tegen landen van het zuiden (zoals tijdens de zitting van 2004 tegen Zimbabwe), mede ten gevolge van een 'arrogante houding' van bepaalde westerse landen (met name de Verenigde Staten). Aan de andere kant hadden deze zelfde landen in het verleden weinig problemen met de aanvaarding van resoluties tegen Zuid-Afrika en Chili en, in de huidige situatie, tegen Israël.

Daar is niet zo heel veel aan te doen. Waar staten in vergadering bijeen zijn, wordt politiek bedreven en dreigt ook altijd het verschijnsel van politisering. Het zou eigenlijk zelfs gek zijn, als in de MRC zich niet zou voordoen hetgeen zich overal elders in de wereld wel voordoet. Dat neemt niet weg dat die politisering de sfeer behoorlijk kan verzieken en niet bijdraagt tot het bereiken van tastbare resultaten, laat staan een verbetering van de mensenrechten situatie in de wereld, waar het ten slotte allemaal om begonnen was! Vandaar dat de AIV pleit voor zorgvuldigheid en terughoudendheid en het 'bedrijven van politiek' zoveel mogelijk te ontdoen van de negatieve effecten van 'politisering'.

Landenresoluties

In haar zitting van 2004 heeft de MRC zogeheten landenresoluties aangenomen met betrekking tot Cuba, Turkmenistan, Noord-Korea, Belarus en Myanmar. Een aantal andere landenresoluties is verworpen (waaronder één over de Russische Federatie/Tsjetsjenië). Een aantal resoluties met betrekking tot landenkwesities is niet in behandeling genomen zoals die met betrekking tot China, Zimbabwe en de VS (met betrekking tot de behandeling van gevangenen op de Amerikaanse basis Guantanamo

Bay). De landenresoluties lijken slechts kans te maken, als deze tegen minder invloedrijke landen zijn gericht, hetgeen onder meer leidt tot het verwijt van het hanteren van 'dubbele maatstaven'.

Over het nut en de effectiviteit van landenresoluties bestaat veel discussie. De nadelen van de politisering overtreffen soms de voordelen van het instrument landenresolutie. Met name het hanteren van dubbele maatstaven belast het imago van de MRC. Ook de effectiviteit van landenresoluties is aan twijfel onderhevig. Ten aanzien van bijvoorbeeld de in 2004 aangenomen resolutie over Cuba wordt algemeen aangenomen dat de Cubaanse regering al haar inspanningen in de komende periode erop zal richten te voorkomen dat volgend jaar opnieuw een resolutie wordt aangenomen en niet op de verbetering van de mensenrechtensituatie in het land. Met betrekking tot sommige andere

landen heeft het middel in het verleden echter wel gewerkt, bijvoorbeeld ten aanzien van El Salvador, Guatemala, Roemenië en op sommige terreinen ook ten aanzien van Iran. Zo'n resolutie levert vaak een rapport op en dat rapport kan weer de basis leveren voor verdere acties en interventies van de MRC in de toekomst. Een ander effect van landenresoluties is dat slachtoffers van schendingen van mensen-

rechten in zulke landen morele steun kunnen ontlennen aan het feit dat een belangrijk orgaan als de MRC zich over hun situatie heeft uitgesproken. Bovendien kunnen zulke resoluties door nationale en internationale ngo's worden gehanteerd bij wijze van drukmiddel.

Hoewel er bij velen twijfel bestaat over het nut van het verschijnsel landenresoluties, is het ook een feit dat landen zich over het algemeen fel verzetten, als het aannemen van een dergelijke resolutie of verklaring dreigt. Dat geeft aan dat het belang ervan niet moet worden onderschat. Daarom blijft het van groot belang dat de MRC zich uitsprekt over situaties van mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld. De landenresoluties dienen daarom te worden gehandhaafd, zij het dat ze met de nodige zorg en terughoudendheid moeten worden gehanteerd en dat ze zoveel mogelijk moe-

**Waar staten
bijezen zijn
wordt politiek
bedreven**

ten worden ontdaan van hetgeen hiervoor is aangeduid met 'politisering', dat wil zeggen argumenten die niet zijn gebaseerd op strikt mensenrechtelijke overwegingen.

Blokvorming

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

Het bestaan van regionale groepen is een realiteit. Binnen deze regionale groepen, maar ook tussen deze groepen, hebben zich 'blokken' gevormd waarin ook besluitvorming plaatsvindt. Een bijzondere vorm van blokvorming betreft de deelname van EU-lidstaten aan het werk van de MRC. De voordelen van deze vorm van samenwerking op het terrein van het buitenlands beleid zijn duidelijk. Een gezamenlijk standpunt van de EU in de MRC heeft meer invloed dan uitspraken van individuele landen en volgens deskundigen hebben individuele demarches van (kleine) EU-landen in de hoofdsteden van landen die de mensenrechten schenden, momenteel weinig of geen invloed meer. Als de EU het woord voert, wordt daarnaar altijd met aandacht geluisterd. Dat biedt grote mogelijkheden, maar heeft ook risico's. Als er niets wordt gezegd, bijvoorbeeld omdat de EU-landen daartoe niet in staat zijn vanwege het unanimitetsvereiste in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands beleid, is dat ook een signaal. Daarom is het bijvoorbeeld erg jammer dat de EU zich in de zitting van de MRC in 2004 heeft onthouden van een standpunt over martelpraktijken in EU-lidstaat Spanje, zoals die zijn opgenomen in het rapport van de Speciale Rapporteur inzake Foltering, de Nederlander Theo van Boven, en dat de EU geen uitspraken in de MRC heeft gedaan inzake de kwestie Guantánamo Bay.

Een gevolg van de soms moeizame overlegstructuur binnen de EU is dat de EU zelf het

riscio loopt al te voorzichtig te opereren. De standpunten die gemeenschappelijk worden uitgedragen, zijn immers altijd het product van bereikte compromissen. Individuele EU-leden kunnen daardoor hun eigen (wellicht van de EU afwijkende) opvattingen minder gemakkelijk naar buiten brengen. Het nemen van eigen initiatief is echter niet verboden, mits vooraf overleg heeft plaatsgevonden. Nederland zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van het functioneren van het EU-overleg. Nederland heeft een reputatie hoog te houden van een jarenlange grote betrokkenheid bij de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. Hoewel Nederland met ingang van dit jaar weer lid is geworden van de MRC, is naar buiten toe nog betrekkelijk weinig gebleken van Nederlandse initiatieven. Voorzover die hebben plaatsgevonden, bleef dat veelal verborgen binnen het EU-overleg.

De EU loopt het risico te voorzichtig te opereren

Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs)

Het belang van de rol van ngo's binnen de MRC ligt vooral op het gebied van het signaleren van concrete schendingen van de rechten van de mens en bij de verfijning van standdaarden op dit gebied. Die ngo's waarderen het dat zij een vaste plaats hebben binnen de MRC, er het woord kunnen voeren en direct toegang hebben tot

de delegaties van de lidstaten. Anderzijds klagen zij over de te korte spreektijd (2 à 3 minuten) die hun wordt gegund en het gebrek aan aandacht voor hun inbreng. Daarnaast wordt de aanwezigheid van de zogeheten GONGO's (regerings-gestuurde ngo's) in toenemende mate als een ernstig probleem ervaren. Nog steeds kan eenieder zich opwerpen als ngo. In sommige gevallen stelt een organisatie niet veel meer dan een briefhoofd waarop hun berichten zijn geschreven en andere ngo's dienen als dekmantel om overheidsbeleid uit te dragen. Volgens sommige gesprekspartners zou thans niet minder dan 30% van de in de MRC vertegenwoordigde ngo's uit GONGO's bestaan. Dat is, zoals de AIV opmerkt, een reden tot zorg.

Ook ngo's ondervinden de nadelen van de eerder genoemde blokvorming binnen de

MRC. Doordat staten de neiging hebben eerst binnen hun eigen blok tot overeenstemming te komen, zijn veel ngo's vaak pas in een laat stadium op de hoogte van initiatieven ten aanzien van landen of thema's. Daardoor kan het voorkomen dat kansen op vruchtbare uitwisseling van recente en relevante informatie ongebruikt worden gelaten. De ngo's slagen er over het algemeen wel in, veelal door het organiseren van speciale informatiebijeenkomsten tijdens zittingen van de MRC, om geïnteresseerde delegaties en deskundigen bij elkaar te brengen en te stimuleren tot inhoudelijke discussies over thema's en landen; discussies die vaak ook tot resoluties leiden of deze ondersteunen.

Het Kantoor

Het politieke belang van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM) ligt erin dat deze functionaris op eigen gezag, initiatieven kan ontwikkelen in gevallen waar sprake is van ernstige en acute schendingen van de rechten van de mens. Tegelijkertijd is de HCRM ook belast met de leiding van het Kantoor ('the Office of the HCHR'). In dat Kantoor worden de belangrijkste activiteiten van de VN op het gebied van de mensenrechten voorbereid en tot uitvoering gebracht. Het Kantoor is belast met de dienstverlening aan de MRC, de verdragscomités en het functioneren van de speciale rapporteurs en werkgroepen. Tevens verzorgt het Kantoor de uitvoering van de technische samenwerkingsprogramma's, het onderhouden van veldkantoren en de veldactiviteiten in algemene zin en de organisatie van internationale conferenties op het gebied van de rechten van de mens en andere internationale bijeenkomsten.

Voor al deze taken beschikt het Kantoor nog steeds over veel te weinig financiële middelen en een daarmee gepaard gaand structureel tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel. De Nederlandse regering moet zich met kracht inzetten om voor deze onwenselijke situatie eindelijk een oplossing te vinden. Het gaat niet aan dat het belangrijkste VN-instrumentarium ter bevordering van de rechten van de mens zo inadequaat wordt gefinancierd.

Initiatief

Er valt het nodige aan te merken op de wijze waarop de zorg voor de mensenrechten binnen de VN Commissie vorm krijgt. Die mensenrechten vormen nog bij lange niet het 'zuurdesem' waarvan alle VN-activiteiten zouden moeten zijn doortrokken, zoals secretaris-generaal Kofi Annan (en vele anderen waaronder schrijver dezes) zo graag zou willen. De Nederlandse regering zou er meer aan moeten doen, om dat te realiseren – zowel binnen de Europese Unie als, waar nodig, daarbuiten. Nederland kan, als het dat wil, ook zelfstandig als lid van de Commissie Mensenrechten initiatieven ontwikkelen. Het recente advies van de AIV levert de regering daartoe een aantal suggesties.

Peter Baehr is honorair hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit Utrecht. Hij fungeerde als voorzitter van een werkgroep van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, die een advies over de VN en de rechten van de mens heeft voorbereid, dat in September 2004 aan de regering is aangeboden. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Noot:

1. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens*, advies nr. 38, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004), bijlage 1.