

Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 12 - december 2008



Zestig jaar **Universele Verklaring & Genocideverdrag**

Amerikanen kiezen en **schroeven zelfvertrouwen op**

China, de **Spelen en de Mensenrechten**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Driessens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Coverfoto

UN Photo

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

COLUMN

Willem Post

Met de muziek mee in
Obamaland 641

THEMA: RECHTEN VAN DE MENS

Ineke Boerefijn

Zestig jaar Universele Verklaring
van de Rechten van de Mens:
op weg naar een holistische
benadering 643

Nico Schrijver

De nieuwe VN-Raad voor de
Rechten van de Mens:
was het sop de kool waard? 648

Cees Flinterman

Universele Rechten van de Mens
(ook van Vrouwen?) 653

Theo van Boven

De Mensenrechtenambassadeur
van Buitenlandse Zaken:
een voorlopige evaluatie 655

Rick Lawson

Overvloed en onbehagen:
de Universele Verklaring en
de Europese bescherming
van mensenrechten 659

Larissa van den Herik

Zestig jaar Genocideverdrag
(1948-2008) 663

Machteld Boot-Matthijssen

Mensenhandel en
mensenrechten 668

Fabián Raimondo & Fabián Salvioli

De Amerikaanse Verklaring inzake
de Rechten en Plichten van de
Mens jubileert: van oorsprong
tot toepassing 673

Ingrid d'Hooghe

Olympische Spelen in Beijing en
mensenrechten: geen medaille
maar aanmoedigingsprijs 676

Fred Grünfeld

Zestig jaar Nederland-Israël 680

Frank Mollen

De Nederlandse aanwezigheid
in de EU: 'werk in uitvoering' 684

OPINIE

Sarah Nouwen

Geen Vrede zonder
Gerechtigheid? 689

BOEKBESPREKINGEN

Eric De Brabandere over

*Mensenrechten: uitbreiding
van toepassingsgebied* 691

Vera Vriezen over

*Nederland dreigt achterop
te raken* 692

Antoinette Hildering over

*De wereldvoedselcrisis,
mensenrechten en
ontwikkeling* 694

Larissa van den Herik over

*Een genadige interpretatie van
het Zuid-Afrikaanse
amnestieproces* 696

Karel van Hoestenbergh over

*Migratie en ontwikkeling in
Afrika* 698

Gerard J. Telkamp over

*Vermeende gijzelaars in
Nederlands-Indonesisch
conflict* 699

Peter Baehr over

*Groot Britannië in de
Verenigde Naties* 701

Arjan van den Assem over

*De ontwikkeling van een
Europese strategische cultuur* 702

SIGNALEMENTEN

704

SUMMARIES

707

Met de muziek mee in Obamaland

De geschiedenis is als een optocht. Op diverse plaatsen in die lange stoet klonk gejuich op bij het nieuws dat Barack Obama de eerste zwarte president van de Verenigde Staten was geworden.

Daar is Jackie Robinson, het zwarte honkbal-talent van de eeuw, die eind jaren veertig werd ontdekt door de manager van de 'Brooklyn Dodgers', Branch Rickey. Tijdens het kennismakingsgesprek wilde hij Robinson uittesten en daartoe nam hij verschillende poses aan. Hij deed zich voor als receptionist in zo'n zuidelijk hotel, die Robinson als enige van het team een kamer weigerde. Hij deed zich voor als een razende reporter, die een verhaal verzong om Robinson in een kwaad daglicht te plaatsen. Robinson vertrok geen spier. Rickey trok z'n jasje uit en kwam nog dichterbij hem staan. Z'n wangen liepen paars aan en hij transpireerde hevig. 'En nu speel ik tegen je in de "World Series",' schreeuwde hij. 'Ik ben aan slag en jij staat op het eerste honk. Ik ren op je af en ik probeer je natuurlijk met mijn "spikes" te raken. Maar je vertrekt geen spier. Je vangt de bal eerder en slaat hem, voordat ik het honk bereik, tegen mijn ribbenkast. Dan hoor ik de scheidsrechter "uit" roepen en dan zie ik die zwarte kop van je zo dicht voor me, dat ik uithaal en je een verschrikkelijke knal voor je kop geef.' De blanke vuist van Rickey miste Robinson op een haar na. 'Wat doe je? Wat doe je dan?', gilde Rickey. Even trilde de bovenlip van Robinson zachtjes en toen fluisterde hij kalm: 'Meneer Rickey, ik heb twee wangen.' De manager was overtuigd van zijn goede keuze.

In iedere stad van de 'National League' organiseerde Rickey een ontvangstcomité, bestaande uit plaatselijk bekende zwarte Amerikanen. Zij zorgden voor een logeeradres bij hen thuis. Zij regelden een aparte uitgang waardoor Robinson de honkbalstadions zonder zijn blanke teamgenoten kon verlaten. En ze maakten een afwijkend avondprogramma, omdat Robinson niet in de exclusieve restaurants en nachtclubs mocht verschijnen.

Robinson werd een van de grote twintigste-eeuwse zwarte sportsterren. Ondanks zijn sublieme spel werd hij voortdurend het mikpunt van de scheldkanonnades van de tegenpartij. 'Ik werd er bijna gek van,' zei Robinson later, 'maar ik heb het ze nooit laten merken.'

Achter president Obama staan historische figuren als Robinson, maar ook dominee King en Rosa Parks en, niet te vergeten de slaven die het Witte Huis hebben gebouwd. Maar in onze moderne tijd ook de miljoenen, vooral jongeren, die op hem gestemd hebben.

Ook ik werd overspoeld door de vloedgolf van emoties die op de verkiezingsdag door Chicago's *Grant Park* spoelde. Een Amerikaanse commentator zou een paar dagen later schrijven dat wie niet op z'n minst vochtige ogen had gekregen, met spoed naar de psychiater moest. Ik niet dus. Urenlang stond ook ik gefascineerd en zonder van mijn staanplaats te komen, te kijken naar het reuze-beeldscherm waarop de score van de kiesmannen steeds werd geactualiseerd. Met z'n allen op weg naar de 270. 'De nieuwe "mountaintop",' zei een zwarte commentator. 'Daarvandaan kunnen we het beloofde land zien.' Maar wat duurde het lang als je, zoals iedereen daar ter plekke, zo hunkert naar 'change'. Obama is de grote Verlosser. De politicus die als een arts-dominee aan heling doet. Een therapeut wiens woorden als een toverdrankje gulzig worden opgeslurpt.

Vóór mij stonden drie knappe veertigers. Gespierde, zwarte mannen, in dure kostuums. Van die basketbalsterren leken het. Zij stonden als pilaren. Nauwelijks pratend tuurden zij maar naar het magische scherm. Eerst zien en dan geloven, zullen zij voortdurend gedacht hebben.

En toen kwam het grote nieuws. Om mij heen was het onmiddellijk één groot tranendal. Dat hield minuten aan. De mannen vóór mij zeiden nog steeds niets. Zij keken elkaar niet aan. Alsof ze even alleen met Obama wilden zijn. Het was vooral hun moment. De tranen biggelden over hun wangen. 'Nu kan ik ook echt het volkslied zingen,' zei een zwarte mevrouw naast mij.

Wie vraagt wat de mensen nu eigenlijk van Obama verwachten, krijgt een vaag antwoord. Mensen weten nog steeds weinig inhoudelijks over hem te vertellen. Voor veel Amerikanen is hij een messias die op een hemelse troon zit. De ultieme anti-Bush. Niet de aanvoerder van een politieke partij, maar van een 'grass roots'-beweging die grensoverschrijdend en dus mondiaal is.

Obama's potentiële macht is welhaast ongeli-miteerd. Hij heeft een virtueel netwerk van vele

miljoenen mensen, die letterlijk met de druk op een knop kunnen worden gemobiliseerd. Dat 'bouw-werk' blijft ook tijdens zijn presidentschap intact en wordt zelfs verder uitgebreid, zeggen zijn adviseurs nu al. Onwillige Congresleden kunnen eenvoudig onder druk worden gezet door middel van het ene na het andere e-mailbombardement. De eenzame politicus als armzalig schepsel dat bezwijkt onder de druk van de massa.

Obama is dus spiksplinternieuwe politiek. Wij hebben eerder massabewegingen gezien. Van Gandhi en King. Van Hitler en Mussolini. Obama is een ongrijpbaar, welhaast virtueel fenomeen. In zijn nieuwe wereld bestaan geen grenzen meer. Charisma en een uiterst professionele organisatie, gekoppeld aan de allernieuwste communicatietechnieken, is alles te zamen een gouden driespan. Ik houd mijn hart vast voor de eerste extremist-politicus die ook de nieuwe keizer van een 'high-tech'-imperium wil worden. Die ons weer een andere 'realiteit' voortvoert.

Laten we in de tussentijd nog maar even heerlijk genieten van die lieve, goede, intelligente en mooie Obama. Onze nieuwe politieke Heiland! Wij zijn allemaal wereldburgers, zegt hij stevast. Een adembenemende uitspraak. Moedig ook, want vanuit eng

Amerikaans-patriottisch perspectief staat dat natuurlijk gelijk aan vloeken in de kerk. Reagan draait zich vast en zeker om in zijn politieke graf.

Wat zal Obama's inauguratie op 20 januari 2009 een groot feest worden. In Nederland Obamaland vieren wij van harte mee. Een verplichte vrije dag, heer Balkenende? Naar traditionele maatstaven zijn wij Nederlanders, maar op die dag zappen wij collectief naar Amerika en klikken aan bij Obama's website. Hij is onze leider. Wij denken transnationaal, want Obama heeft ons geleerd dat vrijwel ieder maatschappelijk probleem grensoverschrijdend is in onze 'global village'. De volgende ochtend ontwaken wij in de Obamawereld. Als nieuwe, herboren mensen. Wij zijn allen Obama's!

En natuurlijk blijkt ons geluk dan virtueel te zijn, haalt de realiteit ons in. De werkelijkheid is nu eenmaal weerbarstig. Obama blijkt al gauw een gewone politicus te zijn die voortdurend compromissen moet sluiten. De glans gaat er gauw af. Maar na acht jaar Bush hadden we recht op een heel, heel groot feest. Op ons nieuwe geluk. Mogen we alsjeblieft?

Willem Post is Amerika-deskundige bij Instituut Clingendael.

Spiegel van dit nummer: december 2008

Rechter: vijf in Guantánamo onwettig vast – Hulporganisatie voor slachtoffers mensenhandel gelooft niet in preventieve aanpak door Nederland in Nigeria – Gedwongen huwelijk is 'kankergezweel' in Britse samenleving – Slaan homo 'mannelijk' – Ter Horst tegen mosquito tegen hangjongeren – Duitsland staakt poging tot verbod van sci-entology – Oppositieaanhang Bolivia vermoordde 26 Indianen. Zomaar wat letterlijke koppen in *NRC Handelsblad* van vrijdag 21 en zaterdag 22 november 2008. Hieruit blijkt dat mensenrechten op allerlei manieren en in allerlei landen (dreigen te) worden geschonden, ook in ons eigen land.

Hoe het ook zij, er is alle gelegenheid in dit nummer in acht bijdragen royaal aandacht te schenken aan twee jubilea op het terrein van de mensenrechten, de *Universele Verklaring* en het *Genocideverdrag*. Daarbij komen ook aan bod de VN-Raad voor de Rechten van de Mens, de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur, de relatie mensenhandel en mensenrechten, de verhouding tussen de Universele Verklaring en de Europese bescherming van mensenrechten en ten slotte de Amerikaanse Verklaring, die niet alleen van Rechten maar ook van Plichten van de Mens spreekt. Ook buiten het thematisch cluster zijn er vele bijdragen die min of meer uitdrukkelijk op het belang van mensenrechten ingaan: de artikelen over de vraag of de Spelen in China een hervormend effect hebben gehad en over de van den beginne ook door het thema mensenrechten bepaalde verhouding tussen Nederland en Israël, het opiniestuk over de spagaat van vrede en gerechtigheid en boekbesprekingen over onder meer toepassingsgebieden van mensenrechten als veiligheid, de wereldvoedselcrisis en het Zuid-Afrikaanse verzoeningsproces.

Eindredactie, met dank aan redacteur Larissa van den Herik voor haar grote rol bij de totstandkoming van dit nummer.

Zestig jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Op weg naar een holistische benadering

Al tijdens de oprichtingsvergadering van de Verenigde Naties suggereerden sommige regeringsdelegaties een Statuut van de Rechten van de Mens ('Bill of Rights') op te nemen in het Handvest van de VN. Hoewel de commissie die belast was met de opstelling van de preambule, doelstellingen en beginselen van het Handvest, sympathie had voor het idee, besloot zij deze belangrijke taak over te laten aan de organisatie zelf, om vertraging in de opstelling van het Handvest te voorkomen. De rechten van de mens kregen in algemene termen wel een belangrijke plaats in het Handvest: artikel 1, derde lid, noemt als een van de doelstellingen van de VN 'internationale samenwerking tot stand te brengen [...] bij het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst'. Artikel 55, sub c, voegt daaraan toe dat de VN 'universele eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst' bevorderen. Het belang dat de opstellers van het Handvest hechtten aan de rechten van de mens bleek voorts uit artikel 68, dat bepaalt dat de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) commissies instelt voor de bevordering van de rechten van de mens.¹

De Commissie voor de Rechten van de Mens – die destijds uit achttien leden bestond – kreeg als belangrijkste taak te werken aan een Statuut van de Rechten van de Mens. De Commissie besloot een ontwerpverklaring op te stellen, met daarin de algemene beginselen, en daarnaast een ontwerpverdrag over onderwerpen die zich ertoe leenden als bindende verplichtingen te worden geformuleerd.

De opstelling van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) verliep betrekkelijk snel, vooral dank zij de inspanningen van een comité van acht leden, onder voorzitterschap van Eleanor Roosevelt. Al in 1948 diende de Commissie een ontwerpverklaring in bij de ECOSOC, die vervolgens aan de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) werd voorgelegd. Na intense discussies nam de

AVVN op 10 december 1948 in Parijs de Verklaring aan. De Vergadering bestond destijds uit 58 staten, met uiteenlopende ideologieën, politieke systemen, en religieuze en culturele achtergronden, in verschillende stadia van economische ontwikkeling. Uiteraard was er ook al bij de opstellers geen algehele overeenstemming op alle punten. Westerse staten waren niet onverdeeld gelukkig met de opname van economische, sociale en culturele rechten op gelijke voet met burgerrechten en politieke rechten, terwijl sommige islamitische landen de bepalingen bekritiseerden inzake gelijkheid van vrouwen en mannen in het huwelijk en het recht van godsdienst te veranderen. De Sovjetunie en haar satellietstaten hadden bezwaar tegen het ontbreken van een verbod op oorlogspropaganda en het doen van fascistische uitlatingen, alsmede van een bepaling ter bescherming van nationale minderheden. Deze lidstaten waren vooral bezorgd dat de UVRM inbreuk zou maken op de nationale soevereiniteit van staten. Polen bestempelde de UVRM als ouderwets, en betreurde de afwezigheid van plichten van individuen jegens anderen en jegens de maatschappij en de staat. Een van de kritiekpunten van Nederland was dat de UVRM geen verwijzing bevatte naar 'man's divine origin and immortal destiny'.² Uiteindelijk is de UVRM zonder tegenstemmen aangenomen, maar hebben acht staten zich onthouden.³

De opstellers van de UVRM wilden verzekeren dat de tekst werkelijk universeel was en de gemeenschappelijke waarden van de belangrijkste rechtssystemen en culturen zou omvatten. Er is bewust gekozen voor de term 'universeel' boven 'internationaal', en ook de woorden in de preambule geven uitdrukking aan de ambities van de opstellers. De AVVN proclameert de UVRM als 'het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal'.

Ontwikkelingen sinds 1948

Sinds de aanneming van de UVRM in 1948 is een groot aantal bindende en niet-bindende internatio-

nale instrumenten aangenomen, alle geïnspireerd op de UVRM. De in 1966 aangenomen Verdragen inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), en inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), met het individuele klachtrecht in een Facultatief Protocol, completeren het Statuut van de Rechten van de Mens. Tijdens de opstelling van deze verdragen – midden in de periode van de Koude Oorlog – besloot de AVVN uiteindelijk dat economische, sociale en culturele rechten enerzijds en burgerrechten en politieke rechten anderzijds niet in één, maar in twee verdragen terecht zouden komen. Een van de achterliggende redenen daarvoor was de onenigheid over de wijze waarop het toezicht op de naleving van de uiteenlopende soorten rechten kon worden uitgeoefend. Uiteindelijk besloot men een klachtprocedure alleen onder het IVBPR mogelijk te maken, en niet onder het IVESCR.

Een van de bijzondere kenmerken van de UVRM – alle rechten in één instrument – werd daarmee in de bindende verdragen niet gevolgd. Het opsplitsen van de rechten in twee categorieën is te betreuren, maar gezien de tijdgeest was het onvermijdelijk. Het gemeenschappelijke artikel 1 (inzake zelfbeschikking) benadrukt de relatie tussen beide verdragen, maar vooral de bepalingen met de algemene verplichtingen inzake de tenuitvoerlegging van de verdragen vormen een weerslag van de uiteenlopende inzichten. Waar artikel 2 IVBPR bepaalt dat verdragsstaten zich verbinden de rechten in het verdrag te garanderen, bepaalt artikel 2 IVESCR dat staten zich verbinden steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de rechten te komen. Niettemin zijn ook in het IVESCR zowel de normen als rechten gegarandeerd, en laat de praktijk van het toezichthoudende comité zien dat economische, sociale en culturele rechten veel gemeen hebben met burgerrechten en politieke rechten, als het gaat om de mogelijkheden voor (quasi-) rechterlijk toezicht.

De normen zijn verder uitgewerkt in verdragen inzake rassendiscriminatie, discriminatie van vrouwen, de uitbanning van marteling, de rechten van kinderen, de rechten van migranten, de rechten van mensen met een handicap en een verdrag tegen gedwongen verdwijningen.⁴ Alleen dit laatste verdrag is nog niet in werking getreden, de andere wel. Elk verdrag kent zijn eigen toezichthoudend comité en zijn eigen toezichtmechanismen. Elk verdrag kent een rapportageprocedure, die verplicht is voor alle verdragsstaten. Onder vier verdragen kan een

individuele klacht worden ingediend, terwijl drie verdragen een onderzoeksprocedure kennen. Voor de niet in de VN-verdragen ingewijden is het al met al tamelijk onoverzichtelijk geworden.

De bijzondere verdragen, met uitzondering van de verdragen tegen marteling en tegen verdwijningen, bevatten overigens wel beide categorieën rechten. Terecht zijn in de slotdocumenten van beide Wereldconferenties (Teheran 1968; Wenen 1993) de gelijkwaardigheid en ondeelbaarheid van alle mensenrechten onderstreept. Langzamerhand erkennen staten dat ook economische, sociale en culturele rechten voorwerp zouden moeten kunnen zijn van individuele klachten over schendingen. De Raad voor de Rechten van de Mens heeft op 18 juni 2008 een Facultatief Protocol aangenomen, dat binnenkort door de AVVN wordt besproken. Indien dit Protocol wordt aangenomen – 60 jaar na de aanname van de UVRM – wordt een uiterst belangrijke stap gezet op weg naar erkenning van de gelijkwaardigheid van alle mensenrechten. Een Protocol dat het toezicht op de naleving van economische, sociale en culturele rechten versterkt, draagt bij aan betere naleving van de verplichtingen die staten zijn aangegaan.

Specificatie en versterking in bijzondere verdragen

Al deze verdragen laten de ontwikkeling in het denken over mensenrechten zien. Steeds meer werd duidelijk dat het simpelweg stellen dat 'een ieder' mensenrechten heeft, onvoldoende is om de rechten ook in de praktijk te verwezenlijken. De bijzondere verdragen hebben grote waarde als instrumenten. Ze zijn normstellend, ze bieden op punten verdergaande bescherming dan de algemene verdragen, ze bevatten details op terreinen waar de grootste knelpunten voor kwetsbare groepen liggen. Maar wat bijzonder is, is dat ze meer dan de algemene mensenrechtenverdragen voorschrijven op welke wijze staten het doel van het verdrag dienen te bereiken.

Zo is het vanzelfsprekend dat artikel 9 van het IVBPR buitenwettelijke en willekeurige arrestatie van een ieder, dus zowel van volwassenen als kinderen, verbiedt. Maar artikel 37 Kinderrechtenverdrag gaat verder, en bevat belangrijke specificaties, door te bepalen dat arrestatie en detentie van kinderen alleen mogen worden gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur. Artikel 6 IVBPR verbiedt het opleggen van de doodstraf aan personen die minderjarig waren toen zij een misdrijf



pleegden; artikel 37 Kinderrechtenverdrag bevestigt dit, en voegt daaraan toe dat hun ook geen levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vrijlating mag worden opgelegd. Een ander voorbeeld biedt een vergelijking tussen het verbod van marteling in artikel 7 IVBPR en het Verdrag tegen Marteling. Artikel 7 in samenhang met artikel 2 IVBPR verplicht staten 'effectieve maatregelen' te treffen. Het Verdrag tegen Marteling concretiseert die 'effectieve maatregelen', zoals de verplichting marteling strafbaar te stellen (artikel 4), relevante beroepsgroepen te trainen (artikel 10), onmiddellijk een onderzoek in te stellen als er redenen zijn aan te nemen dat marteling heeft plaatsgevonden (artikel 12) en door klachtprocedures te garanderen (artikel 13).

Wat we dus zien, is dat de reeds gegarandeerde rechten verder zijn versterkt en verfijnd, en dat er een steeds groter aantal verplichtingen aan wordt gekoppeld. De bijzondere verdragen verkleinen de beleidsruimte van staten zelf te bepalen hoe men meent op de beste wijze een recht te kunnen garanderen.

De *reikwijdte* van de verplichtingen van verdragsstaten is ook op een andere manier toegenomen. Traditioneel bieden mensenrechten bescherming tegen machtsmisbruik van de overheid. De mensenrechteninstrumenten van recenter datum geven de overheid een steeds grotere rol in de bescherming van individuen tegen elkaar. Het Rassendiscriminatieverdrag van 1965 verplicht staten al rassendiscriminatie door personen, groepen en organisaties te verbieden (art. 2, eerste lid, onder d). Dit verdrag betreft echter alleen de openbare sfeer. Het Vrouwenverdrag van 1979 gaat een stap verder. Dit verdrag verplicht verdragsstaten discriminatie van vrouwen door personen, organisaties of ondernemingen uit te bannen, niet alleen in de openbare sfeer, maar ook in de privé-sfeer. Deze staten dienen bijvoorbeeld ook de gelijkheid binnen het huwelijk en in het gezin te garanderen (art. 16 Vrouwenverdrag).⁵ Ook het Kinderrechtenverdrag strekt zich uit tot de privé-sfeer, met bepalingen over verwaarlozing en kindermishandeling door ouders of verzorgers (art. 19 Kinderrechtenverdrag). In het werk van de toezichthoudende comités zien we dergelijke verplichtingen nader uitgewerkt, bijvoorbeeld op het terrein van huiselijk geweld. De algemene mensenrechtenverdragen van 1966 bevatten geen vergelijkbare uitdrukkelijke verwijzingen naar de verplichtingen ten aanzien van niet-statelijke actoren, maar ook in het werk van het Mensenrechtencomité en het Comité inzake Econo-

mische, Sociale en Culturele Rechten zien we hoe de verantwoordelijkheid van de staat voor handelingen van niet-statelijke actoren wel degelijk is toegenomen en is uitgewerkt.

Tot slot zien we dat het *toezicht* op de naleving aanzienlijk is versterkt, door het aanvaarden van nieuwe instrumenten. In 2000 is aan het Vrouwenverdrag een Facultatief Protocol toegevoegd dat een individueel klachtrecht en een onderzoeksprocedure bevat; in 2002 nam de AVVN een Facultatief Protocol aan bij het Verdrag tegen Marteling, met verplichtingen voor staten op nationaal niveau inspectiemechanismen in te stellen, en mee te werken aan een versterkend internationaal inspectiemechanisme. Opmerkelijk is ook het Protocol bij het IVESCR. Ten slotte zijn ook de eerste stappen gezet in de richting van een klachtrecht bij het Kinderrechtenverdrag. De toezichthoudende comités hebben bovendien zelf de mechanismen die hen ter beschikking staan versterkt, onder meer door de ontwikkeling van *follow-up*-procedures om de naleving van de uitkomsten van de rapportageprocedure en de individuele klachtprocedure te bevorderen.

Op weg naar betere handhaving

De opstellers van de Universele Verklaring hebben vermoedelijk zelfs in hun wildste dromen niet kunnen voorzien waar hun 'gemeenschappelijk te bereiken ideaal' aan ten grondslag zou liggen. Controverses over mensenrechten, het gewicht dat verschillende rechten toekomt en uiteenlopende prioriteiten zijn er altijd geweest, en zullen er altijd blijven. Internationale normen maken op zich zelf geen einde aan rechteloosheid of conflicten. Het ideaal is beslist nog niet bereikt. Maar als we de hier geschetste ontwikkelingen bij elkaar optellen, dan kunnen we niet anders dan constateren dat in 60 jaar tijd grote stappen vooruit zijn gezet. Staten hebben zich verplicht fundamentele rechten na te leven, en deze te garanderen aan allen die zich binnen hun rechtsmacht bevinden. Zij hebben zich onderworpen aan allerlei vormen van internationaal toezicht. Met andere woorden, bemoeienis met mensenrechten door internationale onafhankelijke deskundigen wordt niet meer als een inbreuk op nationale soevereiniteit beschouwd.

De sleutel tot naleving en handhaving ligt op nationaal niveau. Nationale mensenrechteninstellingen, niet-gouvernementele organisaties en individuen hebben in de internationale instrumenten een middel om

niet-naleving van rechten aan de kaak te stellen, en bescherming van mensenrechten te bevorderen. Nationale rechters kunnen – waar het rechtssysteem dat toelaat – in hun werk internationale normen hanteren om het gedrag van de overheid te toetsen. Terecht heeft de (vorige) VN Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Louise Arbour, het dichtenvan de ‘Implementation Gap’ tot prioriteit van haar Kantoor gemaakt. Internationale instrumenten leggen staten de verplichting op de rechten metterdaad te garanderen voor alle individuen binnen hun rechtsmacht. Sterk toezicht op internationaal niveau levert daaraan een bijdrage, door de rechten nader in te vullen en staten aan te spreken op hun verantwoordelijkheden onder internationaal recht.

De *normstelling* is uitgewaaid in diverse instrumenten. De UVRM is het verbindende element in alle verdragen. Na 1948 is een onderscheid aange-

Altijd waren er controverses over mensenrechten en het gewicht dat de diverse rechten toekomt

bracht in twee categorieën rechten van de mens, met vérgaande gevolgen. De instrumenten die op de uitbanning van discriminatie en de bescherming van groepen zijn gericht, laten zien hoezeer de rechten bij elkaar horen. Het lijden van gemarginaliseerde groepen onder schending van de rechten van de mens valt nooit uitsluitend in één van de categorieën rechten. Alle mensenrechten zijn gelijkwaardig, ondeelbaar en onderling afhankelijk. De beweerde verschillen tussen burgerrechten en politieke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds zijn veel kleiner dan velen in de jaren zestig wilden aannemen.

Concrete gevallen laten goed zien hoe verschillende rechten tegelijkertijd in het geding kunnen zijn. Ter illustratie neem ik een zaak die bij het Mensenrechtencomité heeft gespeeld.⁶ Een Peruaanse minderjarige vrouw was zwanger van een niet-levensvatbaar kind. Hoewel zij volgens de nationale wetgeving het recht had een abortus te ondergaan, omdat haar leven in gevaar was, weigerde haar arts die uit te voeren. Zij was dus gedwongen de zwangerschap uit te dragen, het kind te baren, en het na vier dagen te zien sterven, met ernstige gevolgen voor haar geestelijk en lichamelijk welzijn.

Duidelijk is dat in deze zaak diverse rechten aan de orde zijn. Het Mensenrechtencomité vond schendingen van het recht op vrijwaring van onmenselijke behandeling, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op speciale bescherming als minderjarige en het recht op een effectief rechtsmiddel. Gezien zijn mandaat kon het Comité geen uitspraak doen over een eventuele zelfstandige schending van haar recht op gezondheid, inclusief haar seksuele en reproductieve rechten, zoals gegarandeerd in het IVESCR en het Vrouwenverdrag. Evenmin kon het Comité andere rechten uit het Vrouwenverdrag of het Kinderrechtenverdrag in zijn oordeel betrekken.

Samenwerking en coördinatie

Het zou een geweldige stap vooruit zijn als er op mondiaal niveau een Internationaal Hof voor de Rechten van de Mens zou komen. Helaas wordt daar op het niveau van staten niet eens over gepraat. Evenmin is het in de huidige politieke context mogelijk alle verdragen in elkaar te schuiven en tot een alomvattend Statuut van de Rechten van de Mens te komen, eenvoudigweg omdat niet alle staten bereid zijn alle verplichtingen uit alle verdragen te aanvaarden. Men moet echter ook niet uit het oog verliezen wat wél kan. In het kader van de discussies over de hervormingen van het VN-verdragssysteem wordt bijvoorbeeld gesproken over de mogelijkheid de comités samen te voegen – een voorstel dat weinig steun vindt bij die comités, onder meer omdat zij bang zijn dat de specifieke deskundigheid die in elk van de comités bestaat, verloren gaat. Die angst is goed voorstelbaar; er waren goede redenen de bijzondere verdragen op te stellen, om bijvoorbeeld de specifieke problemen van vrouwen, kinderen en mensen met een handicap te adresseren. De leden van de algemene comités, het Mensenrechtencomité en het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, beschikken niet over de kennis op alle terreinen, en evenmin is het Secretariaat daartoe uitgerust. Er bestaat overigens wel een zekere mate van samenwerking; de comités bespreken de problemen die zij gemeen hebben, en zij nemen daarin soms gezamenlijk stelling.

Het zou de bevordering en bescherming van alle rechten van de mens ten goede komen, als er een verdergaande samenwerking tussen de diverse toezichthoudende organen komt, met één loket waar men met haar of zijn klachten terecht kan en waar

de samenhang tussen de normen, zoals tot uitdrukking was gebracht in de UVRM, tot zijn recht komt. De aanvaarding van een Facultatief Protocol bij het IVESCR is méér dan alleen maar nóg een klacht-procedure. Het betekent het definitieve einde aan de opdeling van alle mensenrechten in twee categorieën omdat de ene categorie wél juridisch afdwingbaar zou zijn en de andere niet, en het plaveit de weg voor nieuwe stappen.

Nu, zestig jaar na de totstandkoming van de UVRM, is het moment om te onderzoeken hoe het toezicht verder versterkt kan worden door samenwerking op het terrein van de behandeling van klachten. De bijzondere verdragen zijn uitermate nuttig als basis voor een op mensenrechten gebaseerd beleid ten aanzien van kwetsbare groepen of een specifiek probleem. Maar juist in afzonderlijke gevallen wordt zichtbaar hoezeer alle rechten met elkaar samenhangen. Vrouwen die slachtoffer zijn van racisme, kinderen met een handicap, mensenrechtenactivisten die wegens hun strijd tegen armoede worden gearresteerd en gevangen gezet – zij zouden met hun klachten bij een instantie terecht moeten kunnen die alle aspecten van hun klacht kan behandelen en alle relevante factoren kan betrekken. Zij zouden niet de afweging moeten hoeven maken bij welk comité hun klacht het beste kan worden ingediend als zich verdragoverschrijdende schendingen voordoen.

De in het kader van de hervormingen gedane voorstellen die minder ver gaan dan een radicale samenvoeging van alle comités, zoals het instellen van een speciale kamer, samengesteld uit een aantal leden van elk van de comités die alle klachten behandelt, kunnen een oplossing bieden: klagers hoeven niet te kiezen, de eenheid in de behandeling van klachten wordt gewaarborgd, evenals de specifieke deskundigheid van elk van de comités. Een holistische benadering van de rechten van de mens leidt tot versterking van de bescherming en draagt bij aan de ambities van de UVRM: de bescherming van de waardigheid van elk individu.

Noten

1 De historische informatie is gebaseerd op *Yearbook of the United Nations 1948-1949*, Lake Success, New York: Department of Public Information, United Nations, 1950, blz. 524-527, <<http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/docs/UNYearbook.pdf>>.

2 *Ibid.*, blz. 532.

- 3 Joegoslavië, Oekraïne, Polen, Saoedi-Arabië, Tsjecho-Slowakije, Sovjetunie, Wit-Rusland en Zuid-Afrika.
- 4 Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassen-discriminatie (1965); het Verdrag inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen (1979, en een Facultatief Protocol van 1999 bevattende een individueel klachtrecht en een onderzoeksprocedure); het Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (1984, met een Facultatief Protocol inzake een onderzoeksprocedure van 2002); het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989, met Facultatieve Protocollen over kinderen in gewapende conflicten en kinderprostitutie); het Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van Alle Migrerende Werknemers en Leden van Hun Families (1990); het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (2006, incl. Facultatief Protocol met individueel klachtrecht); en het Verdrag inzake de Bescherming van Personen tegen Gedwongen Verdwijning (2006).
- 5 Zie het artikel van Cees Flinterman, 'Universele Rechten van de Mens (ook van Vrouwen?)', in dit nummer van de *Internationale Spectator*, blz. 653-654.
- 6 Mensenrechtencomité, *Llantoy Huamán t. Peru*, uitspraak van 24 oktober 2005, in: A/61/40, Vol. II (2006), Annex V, sect. BB.

Dr. Ineke Boerefijn is medewerker bij het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, Universiteit Utrecht.

De nieuwe VN-Raad voor de Rechten van de Mens: was het sop de kool waard?

Op 15 maart 2006 gebeurde er iets unieks binnen de Verenigde Naties. Om redenen van doelmatigheid werd een bestaand orgaan opgeheven en een nieuw gecreëerd. Nu de VN-Raad voor de Rechten van de Mens zo'n duizend dagen in functie is, kan een eerste balans worden opgemaakt. Dit artikel bespreekt redenen voor onvrede met de oude VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, verschillen tussen de twee organen en het reilen en zeilen van de Raad sinds zijn eerste zitting in juni 2006. Was het sop van hervorming de kool van een betere mensenrechtenbescherming waard?

De Universele Verklaring als de spil

Vlak na de oprichting van de Verenigde Naties en zoals voorzien in artikel 68 van het VN-Handvest, richtte de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC) de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens op. Eleanor Roosevelt, de weduwe van de Amerikaanse president, die zo'n stempel op de oprichting van de VN had gedrukt, werd gekozen als eerste voorzitter. De Commissie kreeg een breed mandaat: rapporten en aanbevelingen opstellen over een internationaal statuut voor de rechten van de mens, alsmede verklaringen of zelfs verdragen over burgerlijke vrijheden, de positie van vrouwen, vrijheid van informatie, bescherming van minderheden, en de voorkoming van discriminatie op basis van ras, geslacht, taal of godsdienst. Institutioneel was de Commissie een hulporgaan van de ECOSOC en zij telde oorspronkelijk 18 leden.

De Commissie ging voortvarend van start en een eerste wapenfeit was de opstelling van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die reeds op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangenomen. In 60 jaar tijd zou deze formeel niet-bindende Verklaring de grondslag bieden van tal van nationale grondwetten en internationale verdragen. Zonder enige twijfel vormt de Universele Verklaring de spil in het uitgebreide netwerk van mondiale, regionale en nationale regelingen op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens. Het geheim van de Verklaring schuilt wellicht in zowel haar beknoptheid als haar inhoud, in het bijzonder de gelijktijdige opname van

zowel burger- en politieke rechten als sociaal-economische en culturele rechten van de mens. Daarmee werd de Verklaring de basis van de twee sleutelbeginselen van mensenrechten: wereldomvattende gelding (universaliteit) en gelijk respect voor beide categorieën (ondeelbaarheid).¹

In de eerste decennia richtte de Commissie zich vooral op 'standard-setting'. Na de Universele Verklaring concentreerde de Commissie zich op het opstellen van mensenrechtenverdragen en op andere verklaringen. De Koude Oorlog gooide roet in het eten en ook het zich al snel ontvouwende dekolonisatieproces bracht nieuwe uitdagingen. Toch gelukte het de Commissie in de jaren '60 en '70 een indrukwekkende codificatiearbeid tot een goed einde te brengen: er kwamen verdragen tot stand over economische, sociale en culturele rechten, over burger- en politieke rechten, over rassendiscriminatie, over de rechten van vrouwen en van kinderen, en over martelen.

Naast deze 'standard-setting'-taak ging de Commissie zich steeds meer richten op toezicht en naleving. Langzamerhand kwam een uitgebreid netwerk van rapportageprocedures, werkgroepen, speciale rapporteurs, onafhankelijke deskundigen, missies, moties en, op bepaalde gebieden, klachtenprocedures tot stand. Ook ontwikkelde de Commissie zich tot belangrijkste forum over de mensenrechten binnen de VN, zo niet in de hele wereld.² De zittingen werden steeds meer toegedagen op het gebied van de rechten van de mens en ze trokken een bonte stoet van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) aan, die naar Genève plachtten te komen om zich over een bepaald thema te laten zien en horen.

De doodsklok voor de Commissie

De groei van het aantal (VN-lid-)staten bracht ook uitbreiding van de Commissie: van de oorspronkelijke 18 tot 21 in 1962, tot 32 in 1967, tot 43 in 1980 en tot 53 in 1992. Dat kwam weliswaar de representativiteit van de Commissie zeer ten goede, maar niet altijd haar effectiviteit. Afgezien van het grote aantal, werd duidelijk dat sommige staten het lidmaatschap niet zozeer zochten om bij te dragen aan mensenrechtenbescherming, maar om zichzelf te beschermen tegen internationale kritiek en/of

politieke tegenstanders onder vuur te nemen. Voorbeelden: China, Cuba, Iran, Libië, Soedan en Wit-Rusland, maar ook Rusland, de Verenigde Staten en Spanje. Duidelijk werd dat het institutionele jasje van de Commissie, namelijk dat van een functionele commissie van de ECOSOC, de Commissie niet erg meer paste. Ook wrong de schoen met maar één inhoudelijke sessie van zes weken per jaar, terwijl het aantal thema's maar ook het aantal moties (en emoties) geweldig toenam. Meer en meer tijd ging verloren met procedurele debatten, waaronder zg. 'geen actie-moties', met het doel de Commissie te blokkeren een standpunt in te nemen over een mensenrechtensituatie in een bepaald land; vooral China en Cuba waren daar succesvol in.

Blokvorming (Groep van 77, Niet-Gebonden Landen, Organisatie van de Islamitische Conferentie, Europese Unie of Groep westerse en andere landen) werkte bovendien polarisering in de hand. Het contrast tussen ideaal en werkelijkheid werd steeds scherper beleefd.³ Paradoxaal genoeg werden intussen de verwachtingen van de zittingen van de Commissie in vele kringen steeds hoger, terwijl de toorn alleen maar groter werd, indien deze niet bewaarheid werden. De kritiek kwam uit heel verschillende hoeken: uit neo-conservatieve kringen in de Verenigde Staten; van regeringen zelf, zoals de Amerikaanse (onder president Bush) en de Australische (onder premier Howard); van talloze NGO's; en van slachtoffers van mensenrechtenschendingen. De zestigste verjaardag van de volkerenorganisatie werd aangegrepen om ook op dit terrein met hervormingsvoorstellen te komen. De adviescommissie van Kofi Annan, het 'High-level Panel', stelde voor het lidmaatschap van de Commissie voor alle VN-lidstaten open te stellen (maar dan met de noodzaak van een leidinggevend Bureau bestaande uit veel minder staten) en pleitte voor een adviesgroep van 15 onafhankelijke deskundigen.⁴

Rondom dit voorstel ontwikkelde zich evenwel geen consensus. Aan de vooravond van de Wereldtop kwam secretaris-generaal Annan op eigen titel met verdergaande voorstellen. Zo maakte hij in nogal vérgaande bewoordingen korte metten met de Commissie: 'The Commission's capacity to perform its tasks has been increasingly undermined by its declining credibility and professionalism. In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which

casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole.'⁵ Kofi Annan stelde voor het mensenrechtensysteem op nieuwe leest te schoeien en de Commissie te vervangen door een Raad. Deze zou als een nieuw hoofddorgaan op gelijke voet moeten staan met de Veiligheidsraad en de ECOSOC of aan de Algemene Vergadering gekoppeld moeten worden. Het eerste zou tot een amendement van het VN-Handvest nopen, het tweede niet. Ook stelde Annan voor dat staten elkaar onderling op gezette tijden op hun mensenrechtenbeleid zouden beoordelen: een zg. 'universal peer review'. Uiteindelijk steunde de Wereldtop in september 2005 de idee van vervanging van de Commissie door een Raad; overeenstemming over de modaliteiten bleef uit.⁶

De nieuwe Raad: 'het goede behouden en het betere bereiken'

Na lange en moeilijke onderhandelingen onder leiding van de Zweed Jan Eliasson (voorzitter van de Algemene Vergadering) werd eerst op 15 maart 2006 overeenstemming bereikt. 'To preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings', werd besloten de Commissie door een Raad te vervangen die een tamelijk zelfstandig hulporgaan van de Algemene Vergadering zou worden.⁷ De lidstaten besloten het aantal leden op 47 te stellen, slechts enkele minder dan de Commissie van 53. Bij een nog lager aantal zou het aantal westerse leden nog meer (en wel tot vijf of minder) zijn teruggevallen. De leden van de nieuwe Raad zouden gekozen worden bij gewone meerderheid in de Algemene Vergadering, d.w.z. met 97 van de 192 stemmen, en niet langer met 28 stemmen in de 54 leden tellende ECOSOC.

Tabel 1 Vergelijking lidmaatschap Commissie en Raad Mensenrechten.

	Commissie	Raad
Afrika	15 (28%)	13 (28%)
Azië	12 (23%)	13 (28%)
Latijns-Amerika	11 (21%)	8 (17%)
Oost-Europa	5 (9%)	6 (13%)
West-Europa en Overige	10 (19%)	7 (15%)
Totaal	53 (100%)	47 (100%)

Naast een evenwichtige geografische spreiding gelden voor verkiezing als lid van de Raad ook inhoudelijke criteria, zoals de bijdrage van het kan-

didaat-land aan bevordering en bescherming van mensenrechten, de hoogte van de vrijwillige bijdragen aan het VN-systeem, de stand van de democratie en uitsluiting van staten waartegen VN-sancties van kracht zijn of waarvan het mensenrechtenbeleid veroordeeld is door de VN-organen. Nieuw is dat de Algemene Vergadering bij tweederde meerderheid het Raadslidmaatschap kan opschorten van een staat die zelf de mensenrechten ernstig schendt. Voorts is opvallend dat een staat slechts twee termijnen van drie jaren kan dienen, waardoor een *de facto* permanent lidmaatschap van grote landen is uitgesloten. De duur en frequentie van de zittingen zijn fors toegenomen: in plaats van de vroegere zitting van zes weken nu drie zittingen van in totaal tien weken, met de mogelijkheid in urgente gevallen ook in speciale zittingen bijeen te komen.

Ondanks alle Hoekse en Kabeljauwse twisten die daarover in de Algemene Vergadering geheerst hebben, zijn functies en bevoegdheden van de Raad in grote lijnen dezelfde als die van de oude Commissie.⁸ De algemene functie is bevordering van respect voor de rechten van de mens over de hele wereld en het aan de kaak stellen van schendingen daarvan. Ongetwijfeld als antwoord op de zware kritiek op de Commissie heeft de Raad wel de opdracht meegekregen zijn werk 'transparant, eerlijk en onpartijdig' te verrichten en gericht op een 'werkelijke dialoog' en een 'resultaatgerichte follow-up'. Daarbij dient het werk van de Raad geleid te worden door de beginselen van 'universaliteit, onpartijdigheid, objectiviteit en geen selectiviteit'. Specifieke functies omvatten het opstellen van aanbevelingen, ook over concrete landensituaties; het bevorderen van de verdere ontwikkeling van het internationale recht inzake mensenrechten; het inbedden van mensenrechten in het gehele VN-systeem; en het verrichten van een *universal periodic review* (UPR) van iedere lidstaat over zijn mensenrechtenbeleid. Daarnaast is het *acquis* op het terrein van de bevoegdheden en speciale procedures van toezicht grotendeels in stand gehouden: de landen- en thematische rapporteurs, de werkgroepen, de onafhankelijke deskundigen, het deskundigenadvies en een klachtenprocedure. Het verrichten van een Universal periodic review is dus een nieuwe bevoegdheid. In de oprichtingsresolutie is benadrukt dat dit moet zijn: 'a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity building needs.'⁹

Twee jaren VN-Mensenrechtenraad

Op 9 mei 2006 werden de 47 leden van de Raad gekozen. Nederland behoorde tot de pioniers. In het eerste zittingsjaar hadden in totaal vijf reguliere en vier speciale zittingen plaats. In het tweede, drie reguliere en drie speciale (over resp. Myanmar, de bezette Palestijnse gebieden en de voedselcrisis).

Het eerste jaar was allereerst een bouwjaar om de *institutionalia* van de Raad te regelen. Dat is goed gelukt, zij het zeker niet zonder slag of stoot. De onderhandelingen over de werkwijze van de Mensenrechtenraad leidden tot veel compromissen. Zo moeten mensenrechtenrapporteurs zich voortaan aan gedragscodes houden. Zij moeten aantoonbaar onafhankelijk zijn en met de betrokken staten samenwerken. Staten mogen evenwel een rapport blokkeren, als zij zich daar niet achter kunnen scharen. De voortgezette inbreng van NGO's en nationale mensenrechteninstituten is vooralsnog gewaarborgd door een beperkt spreekrecht in de Raad en een rol bij de documentatie van de Raad.

Belangrijk zijn ook de modaliteiten van de UPR. Iedere staat zal eens in de vier jaren moeten rapporteren en door de Raad geschoren worden op zijn binnenlandse naleving van de mensenrechten. Dit gebeurt door een afzonderlijke werkgroep van de Raad, waarin alle 47 leden participeren. Het is derhalve een 'examen' ('review' geheten) door gelijken ('peers') en niet door onafhankelijke deskundigen. Voor iedere rapportage zal een trojka afkomstig uit drie werelddelen het initiatief nemen, bijgestaan door het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. De informatie bestaat uit een rapportage door de staat zelf, alsmede documentatie van het kantoor van de Hoge Commissaris en aanvullende informatie van NGO's. Dat laatste was niet onomstreden, maar met de toevoeging van 'geloofwaardige en betrouwbare informatie' kon ook dit verschil worden toegedekt.

Inhoudelijk heeft de Raad ook een voortvarende start gemaakt.¹⁰ Drie teksten met nieuwe mensenrechtennormen konden afgehamerd worden en ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Algemene Vergadering: een Verdrag voor de bescherming van een ieder tegen gedwongen verdwijningen; een Verklaring over de Rechten van Inheemse Volken; en een Facultatief Protocol met een individueel klachtrecht bij het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Ook heeft de Raad structurele thema's opgepakt, zoals mensenrechten en klimaatverandering, het recht op voedsel, toegang tot water en de situatie van migranten en ontheemden. Maar

de meeste aandacht ging uit naar actuele situaties van mensenrechtenschendingen. Vier onderwerpen domineerden daarbij de agenda: de mensenrechtensituatie in Palestina en ander bezet Arabisch gebied; de mensenrechtensituatie in Darfur; de gewelddadige legeractie tegen vreedzame demonstranten in Myanmar en (later) de humanitaire noodsituatie aldaar; en de bescherming tegen godsdienstlastering en de bevordering van verdraagzaamheid.

Voor Darfur stelde de Raad een VN-deskundigengroep samen onder leiding van Nobelprijs-winnares Jody Williams. Toen bleek dat deze groep absoluut Soedan niet binnenkwam, vormde de Raad een groep van VN-rapporteurs (*Darfur Expert Group*), die over de situatie in Darfur moesten berichten. Deze groep slaagde er wél in een dialoog met de regering van Soedan te ontwikkelen en Darfur te bezoeken. De afgelopen jaren is gebleken dat de visies van de Westerse staten én islamitische en Derde Wereldstaten met betrekking tot substantiële onderwerpen, zoals Darfur en Palestina, sterk uiteenlopen en gemakkelijk tot confrontatie aanleiding geven. Ten slotte heeft de Raad vooral gefungeerd als forum van overleg en uitlaatklep voor emoties over schrijnende mensenrechtensituaties, waaronder in Zimbabwe, Birma, de Democratische Republiek Congo, Haiti, Iran, Noord-Korea, Birma en Wit-Rusland.

Nederland en de VN-Mensenrechtenraad

Nederland zit vanaf de eerste uren in de Mensenrechtenraad. Bij de eerste verkiezingen bepaalde het lot dat het voor slechts één jaar werd gekozen. In 2007 is Nederland, na een energieke campagne, opnieuw verkozen. In het zittingsjaar 2007-2008 bekleedde ambassadeur Van Eenennaam het vice-voorzitterschap. Het eerste grote internationale optreden van minister Verhagen was in deze VN-Raad. Later heeft hij de mensenrechten verheven tot speerpunt van zijn beleid. Zijn ambitie is 'een mensenrechtenbeleid voeren dat verschil maakt. Voor een menswaardig bestaan'.¹¹

Wie de frequente en goed gedocumenteerde verslagen van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de zittingen van de VN doorleest,¹² valt op dat belangrijke eigen aspecten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid zijn: het streven naar afschaffing van de doodstraf, de bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen, kinderrechten, rechten van homoseksuelen, vrijheid van godsdienst en meningsuiting en het recht op toegang tot water. Ook heeft Nederland zijn lidmaatschap benut voor bespreking van ernstige landensituaties, waaronder

Zimbabwe en Myanmar, vrijwel altijd in samenwerking met de EU-lidstaten.

Nederland is ook zelf voorwerp van discussie en kritiek in de VN-Raad geweest. Op 15 april 2008 is Nederland gedurende drie uren doorgelicht op de eigen naleving van de mensenrechten. Daartoe had het een uitvoerige rapportage opgesteld, waaraan door maar liefst negen ministeries was meegewerkt. Daarnaast hadden 13 NGO's gezamenlijk informatie overlegd en deze voorzien van een kritische waardering. Omdat zij zelf in de Raad niet het woord mogen voeren, werd een goed bezocht *side event* georganiseerd om hun opvattingen aan geïnteresseerde leden en andere NGO's kenbaar te maken. Staatssecretaris van justitie Albayrak leidde de Nederlandse delegatie en schuwde in haar openingstoespraak niet gevoelige onderwerpen aan te snijden, zoals de toepassing van het VN-Vluchtelingenverdrag en artikel 1F-zaken (oorlogsmisdadigers), mensenhandel en prostitutie, discriminatie, en kindermisbruik. Vele leden van de Raad voerden het woord en stelden vragen aan Nederland, die de groep van drie rapporteurs later verwoordde in maar liefst 31 aanbevelingen. Deze hebben betrekking op: ratificeren van bepaalde mensenrechtenverdragen en protocollen; toepasselijkheid van mensenrechtenverdragen op de Nederlandse Antillen en Aruba; legaliteit van prostitutie en kinderpornografie; haatzaaiende en/of racistische uitingen in Nederland; behandeling van asielzoekers; godsdienstlastering, en in het bijzonder islamafobie; huiselijk geweld tegen vrouwen; en de oprichting van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens. Veel aandacht trok de zojuist verschenen film *Fitna* van de parlementariër Wilders, maar bij monde van Pakistan oogstte de Nederlandse regering uiteindelijk lof voor de wijze waarop het zich in deze kwestie had opgesteld. Nederland heeft later een schriftelijke reactie op elk van de aanbevelingen gegeven.¹³

Westerse invloed heeft niet tanende te zijn

De oude VN-Commissie Mensenrechten was door de voortdurende kritiek van selectiviteit en dubbele standaarden zó in ongenade geraakt, dat zij inderdaad niet goed meer kon functioneren. Terugkijkend kan men zich wel afvragen of de kritiek op de Commissie niet wat doorgeschoten was en of in het bijzonder de doodsteek die Kofi Annan zelf de Commissie voorjaar 2005 toediende, niet té gemakkelijk en voorbarig was. Toch is op de keper beschouwd de vervanging van de Commissie door de Raad een zinvolle hervorming geweest. De verbeterde institutionele positie van de

Raad en de langere duur en vergrote frequentie van zijn zittingen weerspiegelen het toegenomen belang van mensenrechten binnen het VN-systeem. *De universal periodic review* staat nog in de kinderschoenen, maar ontpopt zich als een goed instrument om op gelijke wijze de mensenrechtensituatie in alle landen te bespreken.

Staten strijden fel om het lidmaatschap. De reguliere en de speciale zittingen in de eerste tweeënehalf jaar hebben aangetoond dat de Raad een betekenisvolle bijdrage kan leveren aan bevordering en bescherming van mensenrechten. In korte tijd heeft de Raad zich ontplooid als het belangrijkste internationale forum op dit terrein. Zoals tabel 1 laat zien, is de positie van de westelijke landen met slechts tien van de 47 zetels zwakker geworden. Dat is nu eenmaal een afspiegeling van de geopolitieke werkelijkheid. Wél kan men constateren dat nu op veel punten inhoudelijk overeenstemming bestaat met de Oost-Europese landen (zes zetels) en vaak ook met de Latijns-Amerikaanse (acht zetels). De niet-deelnemer van de Verenigde Staten is een ernstige handicap voor de Raad, maar er bestaat hoop dat de nieuwe Amerikaanse regering ook op dit punt een nieuwe koers gaat varen. Ook de toegenomen blokvorming is een handicap. De landen van de Organisatie van de Islamitische Conferentie en de Niet-Gebonden Beweging en de Afrikaanse Groep presenteren zich bij tijd en wijle assertief als een blok. Maar ook de Europese Unie doet daar volop aan mee, door zichzelf voortdurend te dwingen één lijn te volgen, ook als die er in feite niet is.¹⁴ Daardoor gedraagt ook de EU zich als een gesloten blok en draagt zij zelf aan het verschijnen van blokvorming en aan polarisering bij.

Noten

- 1 See J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, 1999. Zie ook Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Universaliteit van mensenrechten. Beginsel, praktijk en de toekomst*, rapport nr. 63, december 2008.
- 2 See P. Alston, 'The Commission on Human Rights', in: P. Alston (red.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, 1992. Zie ook AIV, *Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*, rapport nr. 11, 1999; en, *ibid.*, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens*, rapport nr. 38, 2004.
- 3 Zie ook P.R. Baehr & L. Gordenker, *De Verenigde Naties: Ideaal en Werkelijkheid*, 2006, hoofdstuk 5; C. Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, 2003.
- 4 Zie Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our shared responsibility*, UN Doc. A/59/565 (2004), paras. 282-291.
- 5 Report of the Secretary-General of the United Nations, *In Larger Freedom: Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005 (2005), para. 182. Zie ook: AIV, *De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nr. 41, 2005.
- 6 World Summit Outcome Document, UN Doc. A/RES/60/1 (2005), paras. 158-160.
- 7 UN Doc. A/RES/60/251 (2006), adopted by 170 votes to 4. Zie M. Bossuyt, 'The New Human Rights Council: A First Appraisal', in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, jrg. 24, 2006, blz. 551; P. Gordon Lauren, 'To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings': The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council', in: *Human Rights Quarterly*, jrg. 29, 2007, blz. 307; N.J. Schrijver, 'The UN Human Rights Council: a new "society of the committed" or just old wine in new bottles?', in: *Leiden Journal of International Law*, jrg. 20, 2007, nr. 4, blz. 809.
- 8 Zie J. Gutter, 'Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead', in: *Human Rights Law Review*, jrg. 7, 2007, blz. 93.
- 9 Para. 5, sub e) van UN Doc. A/RES/60/251 (2006).
- 10 Zie ook de informatieve rapportages van R. Brett, *Neither Mountain nor Molehill. UN Human Rights Council: One Year On*, Quaker United Nations Office, 2007; en *Digging Foundations or Trenches? UN Human Rights Council Year 2*, 2008 (www.quno.ch).
- 11 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Naar een menswaardig bestaan, een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid', Den Haag, november 2007, blz. III. Voor een kritische bespreking zie P.R. Baehr, 'Een nieuwe mensenrechtenstrategie?', in: *NJCM Bulletin: Nederlands tijdschrift voor mensenrechten*, jrg. 33, 2008, blz. 177. Zie ook: AIV, *Reactie op de mensenrechtenstrategie 2007*, briefadvies nr. 12, 2007; en Hilde Reiding, 'Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 208-213.
- 12 Zie de brieven van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer op www.minbuza.nl.
- 13 De diverse documenten worden genoemd in UN Doc. Decision HR/8/113 van 11 juni 2008, waarbij de rapportage over de UPR van Nederland werd aangenomen. Zie ook het verslag van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer, d.d. 4 september 2008, Kamerstuk 26150, nr. 61.
- 14 Zie R. Gowan & F. Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, European Council on Foreign Relations, september 2008 (www.ecfr.eu).

Mr N.J. Schrijver is hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden en lid van de Commissie Mensenrechten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en van het VN-Comité dat toezicht houdt op de naleving van de economische, sociale en culturele rechten van de mens.

Universele Rechten van de Mens (ook van Vrouwen?)

Toen in 1945 de volken van de Verenigde Naties opnieuw hun vertrouwen bevestigden 'in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon (en) in gelijke rechten van mannen en vrouwen', begon een nieuwe periode in de geschiedenis van de mensheid. Er was geen twijfel over de grote kloof die er anno 1945 bestond tussen de boven aangehaalde woorden uit de preambule van het Handvest van de Verenigde Naties en de werkelijkheid van alledag in de wereld van toen, maar wanneer we terugkijken, is het duidelijk dat een eerste onomkeerbare stap was gezet op de weg die uiteindelijk zal leiden tot een volledige gelijkheid van vrouwen en mannen.

Op 10 december 1948 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, die toen uit slechts 56 staten bestond, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Deze Verklaring gaf meer inhoud aan de wel zeer algemene verwijzingen naar de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals die in het Handvest zijn opgenomen. De Verklaring is gebaseerd op de 'erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van leden van de mensengemeenschap (als) grondslag ... voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld'. De boodschap van de Verklaring was en is zonneklaar: de rechten van de mens zijn inclusief, zij sluiten een ieder in, en ze zijn universeel. Die boodschap wordt op indringende wijze herhaald in de twee VN-Verdragen van 1966, het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, die te zamen met de Verklaring het Internationale Statuut van de Rechten van de Mens vormen: beide verdragen bevatten een uitdrukkelijke verplichting voor Staten partijen om het gelijke recht van mannen en vrouwen op het genot van alle economische, sociale, culturele, burgerlijke en politieke rechten te verzekeren.

Maar tien jaar later moest de Algemene Vergadering vaststellen dat ondanks deze plechtige zinsneden er overal in de wereld nog steeds sprake was van uitgebreide praktijken van discriminatie van vrouwen. De Algemene Vergadering besloot daarom in 1979 tot de aanvaarding van het VN-Verdrag inzake

de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie jegens Vrouwen (hierna het Vrouwenverdrag).

Het Vrouwenverdrag is anno 2008 door 185 Staten bekrachtigd; slechts enkele lidstaten van de Verenigde Naties, waaronder de *Verenigde Staten*, *Iran* en *Soedan*, hebben het verdrag nog niet als bron van verbindende verplichtingen aanvaard. Een Comité bestaande uit 23 onafhankelijke deskundigen is belast met het toezien op de naleving door Staten partijen van hun verplichtingen onder het verdrag. Dat gebeurt door de bespreking van rapporten die Staten elke vier jaar aan het Comité moeten overleggen; niet-gouvernementele organisaties (NGO's) kunnen schaduwrapporten voorleggen en daarvan wordt veelvuldig gebruik gemaakt. De statenrapporten worden door het Comité in aanwezigheid van een delegatie van de desbetreffende Staat besproken en monden uit in een reeks van zorgen en aanbevelingen die door het Comité aan de onderhavige Staat worden toegezonden en die de grondslag vormen voor de volgende rapportage. Daarnaast kan het Comité individuele klachten behandelen van vrouwen en groepen van vrouwen in dié Staten die het in 1999 tot stand gekomen Facultatief Protocol, waarin de individuele klachtenprocedure is neergelegd, hebben geratificeerd; ultimo 2008 zijn dat 94 Staten. In dit Protocol is ook een onafhankelijke onderzoeksprocedure neergelegd, die het Comité bevoegd maakt een onderzoek in te stellen wanneer het beschikt over betrouwbare informatie die wijst op grove of systematische schendingen van de rechten van de mens van vrouwen binnen het grondgebied van Staten die partij zijn bij het Protocol.

Het is evenwel duidelijk dat ook in 2008 een volledige gelijkheid, zowel formeel als substantieel, van mannen en vrouwen over de hele wereld nog steeds niet is bereikt. De weg die moet worden gegaan, is nog lang en vol valkuilen. Maar toch kan worden gesteld dat er belangrijke vooruitgang is geboekt op dit terrein: het beginsel van gelijkheid van vrouwen en mannen in het genot van alle rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vormt anno 2008 niet alleen een essentiële verdragsverplichting, maar het is tegelijkertijd te beschouwen als een opkomend beginsel van internationaal gewoonterecht. Alle Staten

zijn aanspreekbaar op hun naleving van dit beginsel, dat kan worden gezien als de hoeksteen van alle rechten van de mens. Dat is een belangrijke verworvenheid, die niet mogelijk zou zijn geweest zonder de visie van de mannen en vrouwen, denk aan Eleanor Roosevelt, die, terwijl ze afkomstig waren uit heel verschillende culturen en met heel verschillende godsdienstige opvattingen, de Universele Verklaring van de Rechten de Mens hebben opgesteld en later aanvaard.

Het is van het grootste belang dat de wereldgemeenschap, de Verenigde Naties, in de geest van de opstellers van de Universele Verklaring, onverdroten en met grote vasthoudendheid blijft doorgaan met het toezien op de naleving in de praktijk door Staten van het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen. Het Vrouwenverdrag behoort door alle Staten in de wereld te worden geratificeerd. Het lijkt waarschijnlijk dat de nieuwe Amerikaanse regering onder leiding van president Obama het verdrag spoedig zal bekrachtigen; senator Biden, vice-president vanaf januari 2009, toonde zich immers eerder al een

groot voorstander van zo'n bekrachtiging en werd daarin destijds gesteund door een zeer groot aantal Democratische en Republikeinse senatoren. Daarnaast is het van groot belang dat niet alleen Staten, maar ook de VN-Mensenrechtenraad, de diverse mensenrechtenverdragsorganen en alle andere VN-organisaties (UNESCO, WHO, ILO, FAO, enz.), organen en entiteiten hun bijdragen aan de volledige verwezenlijking van het beginsel van gelijkheid van vrouwen en mannen op het terrein van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verder versterken. De gelijke en onvervreemdbare rechten van alle leden, mannen en vrouwen, van de mensengemeenschap zijn immers ook in de toekomst de grondslag voor vrijheid, vrede en gerechtigheid in de wereld. In dat opzicht is er sinds 1948 niets veranderd.

Cees Flinterman is honorair hoogleraar rechten van de mens, Universiteit Utrecht; daarnaast is hij onder meer (sinds 2003) lid van het VN Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen (CEDAW).

De Mensenrechtenambassadeur van Buitenlandse Zaken: een voorlopige evaluatie

Sedert de aanvaarding en proclamatie van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens op 10 december 1948 zijn de rechten van de mens, na een aarzelend en schraal begin, uitgegroeid tot één van de centrale maar ook weerbarstige thema's van internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Ook in het internationale recht hebben de rechten van de mens in de loop van de afgelopen zestig jaar een steeds grotere plaats ingenomen, via regelgeving, rechtspraak, toezichtprocedures en literatuur. Deze ontwikkeling bepaalt ook de agenda's van internationale organisaties en de multilaterale en bilaterale diplomatie. Verder zien wij in bijna alle continenten een onstuimige groei van maatschappelijke organisaties die zich nationaal en internationaal inzetten voor de rechten van de mens in het algemeen, voor vrouwen, kinderen, minderheden, migranten, gehandicapten en voor specifieke rechten en vrijheden van politieke en sociaal-economische aard.

Deze groeiende aandacht voor de rechten van de mens is niet aan het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken voorbijgegaan en sinds de *Nota Mensenrechtenbeleid 1979* vormen de rechten van de mens een 'hoeksteen' van het buitenlands beleid, zeker in verbale zin. Het past in deze lijn dat het aantal ambtenaren op het ministerie van Buitenlandse Zaken en op diplomatieke posten dat de rechten van de mens geheel of gedeeltelijk in zijn takenpakket heeft, exponentieel is gestegen. Het is tegen dezelfde achtergrond dat de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Jozias van Aartsen, in 1999 besloot een Nederlandse ambassadeur voor de mensenrechten in het leven te roepen, een in die tijd nog vrij unieke functionaris. En nog steeds een functie die geen gemeengoed is in de meeste andere landen.

Voor zover bekend, beschikt naast Nederland nog een zevental landen over een mensenrechtenambassadeur: Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Spanje en Zweden. Sedert 1999 is deze post in Nederland door de volgende diplomaten bekleed: Renée Jones-Bos (1999-2003), Piet de Klerk (2003-2007) en Arjan Hamburger (2007-heden). In deze korte beschouwing zal aandacht worden

besteed aan de instelling en het mandaat van de Mensenrechtenambassadeur, de invulling van haar/zijn taken, gevolgd door een voorlopige evaluatie.

Instelling en mandaat

De aankondiging door minister Van Aartsen in september 1999, toen hij zich in New York bevond ter bijwoning van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, dat hij het voornemen had een Mensenrechtenambassadeur in het leven te roepen, riep in brede kring scepsis op. Deskundigen op het gebied van de rechten van de mens, perscommentaren en parlement uitten gereide twijfel over nut en doelmatigheid van zo'n nieuwe functionaris. Tekennend was het standpunt van de woordvoerder van het CDA in de Tweede Kamer, Maxime Verhagen, die vanuit zijn toenmalige oppositierol het voorgenoemen besluit van de Minister als een doekje voor het bloeden kenschetste en als een handige list om onder lastige mensenrechtengesprekken uit te komen.¹

Alle geuite kritiek en twijfel weerhielden de Minister er niet van aan zijn voornemen uitvoering te geven en zich nader te beraden op plaats en profiel van de Mensenrechtenambassadeur. Deze zou binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid moeten werken als een instrument van buitenlands beleid en hij moest een toegevoegde waarde hebben naast bestaande departementale afdelingen en bureaus die zich bezighielden met beleidsvorming en -ontwikkeling op het gebied van de rechten van de mens. Zo formuleerde de Minister in een brief aan de Tweede Kamer van 8 mei 2000 het mandaat van de Ambassadeur als volgt: 'De functie is bedoeld om een herkenbaar, zichtbaar en eigen profiel te geven aan zowel het bilaterale als het multilaterale beleid. Aangezien mensenrechten als een rode draad door het hele buitenlandse beleid heen lopen, zal de mensenrechtenambassadeur dwars door alle dossiers heen volgen om zodoende "mainstreaming" van het onderwerp mensenrechten binnen het totale beleid van Buitenlandse Zaken te verzekeren. Daarnaast zal zij missies uitvoeren die wenselijk worden geacht in het kader van het buitenlands beleid [...] Zij fun-

geert tevens als een aanspreekpunt binnen Nederland met het oog op intensivering van de dialoog over mensenrechten. [...] De functie van mensenrechten-ambassadeur beoogt op deze wijze bij te dragen aan coherentie en versterking van de mensenrechtencomponent in het buitenlands beleid.²

De aldus geformuleerde taakstelling van de Ambassadeur is in de daaropvolgende jaren in grote lijnen dezelfde gebleven en bestaat uit de drie volgende componenten: 1 uitvoeren van *missies* om mensenrechtenkwesties te bespreken en mogelijkheden voor dialoog na te gaan; 2 onderhouden en ontwikkelen van contacten en discussies met de *Nederlandse samenleving*; en 3 *integratie* van mensenrechten in *alle onderdelen* van het buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Dezelfde taakstelling is ook terug te vinden in de door minister Verhagen in november 2007 gelanceerde mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid onder de titel *Naar een menswaardig bestaan*, waarin onder de reeks van punten van strategische inzet de Mensenrechtenambassadeur de rol krijgt toebedeeld van zichtbaar instrument van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en van een functionaris die een actieve bijdrage levert aan het onderhouden en opbouwen van partnerschappen met het maatschappelijk middenveld.³

Twee aspecten vallen hierbij op: de Ambassadeur als zichtbaar instrument en zijn relatie met de Nederlandse samenleving. Dit laatste aspect, alsmede de samenhang van de functie van de Mensenrechtenambassadeur in het binnenland en het buitenland, wordt nader uitgewerkt in het Actieplan van de implementatie van de mensenrechtenstrategie, dat minister Verhagen in maart 2008 aan de Tweede Kamer aanbood.⁴

Invulling van het mandaat; zichtbaarheid

Het is niet goed doenlijk in dit korte bestek een gedetailleerd beeld te geven van de invulling van het mandaat van de Mensenrechtenambassadeur. Volstaan wordt met enige schetsmatige aanduidingen, waarbij nog in het midden blijft hoe in de praktijk het werk van de Ambassadeur zich verhoudt tot de ambtelijke en diplomatieke functionarissen die ten departemente of op diplomatieke posten in het hiërarchische bestel van Buitenlandse Zaken zijn ingekaderd. In ieder geval wordt de agenda van de Ambassadeur, naar buitenland en naar binnenland toe, enerzijds bepaald door het uitdragen van *Nederlandse beleidsprioriteiten* op het terrein van de rechten van de mens, zoals

de afschaffing van de doodstraf, de handhaving van het folterverbod, bescherming en bevordering van de godsdienst- en geloofsvrijheid, bestrijding van geweld tegen vrouwen. Anderzijds heeft ook de *internationale agenda* haar invloed op de activiteiten van de Ambassadeur. Zo speelde Renée Jones-Bos een belangrijke rol als Nederlands delegatieleider naar de VN-Conferentie tegen het racisme in Durban. Piet de Klerk was nauw betrokken bij de activiteiten voortvloeiende uit Nederlandse periodieke voorzittersschappen in het kader van de OVSE, de EU en de Raad van Europa en bij de institutionele hervormingen in de VN die de instelling en het functioneren van de Mensenrechtenraad betroffen. Arjan Hamburger heeft zich intensief beziggehouden met de nieuw ingestelde *universal periodic review* (UPR) van Nederland in de VN-Mensenrechtenraad.

De Mensenrechtenambassadeur investeert veel tijd in de voorbereiding en uitvoering van landenbezoeken om mensenrechtenkwesties te bespreken. Het eerdergenoemde Actieplan van de implementatie van de mensenrechtenstrategie vermeldde dat in 2008 landenbezoeken werden gepland aan Egypte, Sri Lanka, Guatemala, Oezbekistan, China, DR Congo, Angola en mogelijk nog een aantal nader te bepalen landen. Mw. Jones-Bos merkte op dat rapportages over de resultaten van de missies hoofdzakelijk voor interne informatie zijn bedoeld.⁵ De opvattingen en praktijk zijn op dit punt gewijzigd, nu meer recentelijk de minister van Buitenlandse Zaken in Kamerbrieven van respectievelijk 17 december 2007 en 13 mei 2008 verslag deed van bezoeken van de Ambassadeur aan China, Guatemala en Argentinië, bezoeken waarin het parlement kennelijk in het bijzonder was geïnteresseerd. Hoewel ook eerder in incidentele gevallen publiekelijk gerapporteerd is over landenbezoeken van de Ambassadeur, blijft nog onduidelijk in welke gevallen wel of geen publieke rapportage plaatsvindt.

De Ambassadeur is vooral in Nederland zichtbaar in het onderhouden en opbouwen van partnerschappen en contacten met wat genoemd wordt het maatschappelijk middenveld, waartoe gesprekspartners behoren uit o.a. kringen van niet-gouvernementele organisaties, werkgevers en werknemers en wetenschappelijke instellingen. Wanneer we in aanmerking nemen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken naar zijn traditie en oriëntatie in het algemeen geen sterke neiging vertoonde zich open te stellen voor impulsen vanuit de Nederlandse samenleving, is



het een goede zaak dat juist op het publieksgevoelige terrein van de rechten van de mens een hoge functionaris als de Mensenrechtenambassadeur thans het tot zijn/haar taak moet rekenen openhartig en begripvol mensenrechtelijke vraagstukken te bespreken met maatschappelijke gesprekspartners. Op deze wijze moet ook de samenhang aan de orde komen tussen buitenlandse en binnenlandse behartiging van de rechten van de mens. Bevordering van de rechten van de mens in het buitenlands beleid wint immers aan geloofwaardigheid, indien ook een open oog bestaat voor binnenlandse gevoelens en zorgen op dit terrein. De bemoeienis van de Ambassadeur met de eerdergenoemde *universal periodic review* draagt ertoe bij de samenhang tussen extern en intern mensenrechtenbeleid onder ogen te zien.

Het is mijn stellige indruk dat de drie successieve mensenrechtenambassadeurs zich toegankelijk en openhartig hebben opgesteld naar representanten uit de Nederlandse samenleving. Dialoog en overleg met belangrijke gesprekspartners, zoals het Breed Mensenrechten Overleg, en op terreinen als de geloofsvrijheid en verantwoord maatschappelijk ondernemen, zijn een structureel onderdeel geworden van de agenda van de Ambassadeur. De vraag blijft in hoeverre deze lofwaaardige activiteiten een tastbare *impact* hebben op het multilaterale en bilaterale mensenrechtenbeleid van Nederland.

Het minst zichtbaar, waarmee niet *per se* gezegd wordt het minst effectief, zijn de activiteiten van de Ambassadeur die gericht zijn op integratie van de mensenrechten in alle onderdelen van buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking, de zg. 'mainstreaming'. Het is evident dat een doelmatig en coherent mensenrechtenbeleid implicaties moet hebben op ontwikkelingsbeleid en veiligheidsbeleid en daarvan een integraal onderdeel moet uitmaken. Dit is een weerbarstige zaak en de Ambassadeur moet het gezag van de beide ministers op Buitenlandse Zaken achter zich hebben dienaangaande met duidelijk resultaat te kunnen optreden. Naar het voorkomt, kan de Ambassadeur wel coördinerend binnen het departement bezig zijn, maar de verwachting dat – zoals minister Van Aartsen het in mei 2000 in zijn brief aan de Tweede Kamer formuleerde – *mensenrechten als een rode draad* door het hele buitenlands beleid heen te laten lopen, lijkt wat hoog gegrepen. Nog verder weg ligt de aspiratie dat 'mainstreaming' van de rechten van de mens in het totale internationale regeringsbeleid zou worden bewerkstelligd. Men

denke bijvoorbeeld aan de ministeries van Economische Zaken en van Financiën met betrekking tot zaken als wapenexport en het beleid ten aanzien van Wereldbank en IMF, aan het ministerie van Defensie en het handhaven van internationaal humanitair recht, aan het Ministerie van Justitie en het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht, aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en de bestrijding van het terrorisme. De *eenheid van regeringsbeleid* gericht op mensenrechten ligt hier nog in ver verschiet.⁶ Een licht handvat is de coördinerende rol van de Ambassadeur met betrekking tot de *universal periodic review*. Maar de interdepartementale coördinatie is dienaangaande meer van technische aard dan inhoudelijk en structureel.

Voorlopige evaluatie

De scepsis die aanvankelijk in ruime kring bestond toen de minister van Buitenlandse Zaken in 1999 het voornemen uitte een Ambassadeur voor de mensenrechten te benoemen, is voor een groot deel verdwenen. Dit is mede te danken aan de diplomatieke ambtenaren die met toewijding en inzet deze

De Ambassadeur investeert veel tijd in

voorbereiding en uitvoering van landenbezoeken

functie hebben uitgeoefend en nog uitoefenen. De keuze van deze personen, met gevoel voor wat er in de internationale en nationale samenleving leeft, is een gelukkige greep gebleken. Zij werken weliswaar in de schaduw en onder de verantwoordelijkheid van de bewindslieden op Buitenlandse Zaken, maar zij hebben niettemin binnen en buiten Nederland kleur gegeven aan een eigen gezicht.

Een belangrijke doelstelling die herhaaldelijk aan de orde wordt gesteld in het functioneren van de Ambassadeur, is het beter zichtbaar maken van het *Nederlandse* buitenlandse mensenrechtenbeleid. Hiertoe bestaat te meer aanleiding, omdat dit beleid in de loop der jaren in sterke mate is ingekaderd in EU-beleid en daarmee in verscheidene gevallen, bijvoorbeeld in fora van de Verenigde Naties, meer introvert dan extrovert is geworden. De Ambassadeur doet er goed aan ook buiten het kader van de EU naar partnerschappen te streven en initiatieven voor te bereiden.

Zonder meer positief is de *schakelfunctie* die de Ambassadeur bekleedt ten aanzien van de interne en externe aspecten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De successieve Ambassadeurs hebben zich open en constructief opgesteld ten opzichte van maatschappelijke organisaties in Nederland die zich bezighouden met de rechten van de mens. De geloofwaardigheid en de draagkracht van een buitenlands mensenrechtenbeleid hangen mede af van de mate waarin ook in het binnenland de rechten van de mens ter harte worden genomen.

De moeilijkste taak van de Mensenrechtenambassadeur waarover onduidelijkheid blijft bestaan, lijkt het integreren, het 'mainstreamen', van de rechten van de mens in het totale buitenlandse beleid van de Nederlandse regering. Dit beleid betreft in de eerste plaats het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook, in toenemende mate, 'vakdepartementen', zoals Defensie, Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken, enz. Hier kan de Ambassadeur niet verder springen dan zijn/haar polsstok lang is.

Noten

- 1 Zie de voordracht van Renée Jones-Bos getiteld: *Drie Jaar Mensenrechtenambassadeur: Terugblikken en (een beetje) Vooruitkij-*

ken, gehouden aan de Universiteit van Tilburg op 10 december 2002. Ik ben Tiemo Oostenbrink zeer erkentelijk voor het vestigen van mijn aandacht op de tekst van deze voordracht.

- 2 Citaat opgenomen in voordracht Renée Jones-Bos, *a.w. noot 1*.
- 3 Minister van Buitenlandse Zaken, *Naar een menswaardig bestaan: een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Den Haag, 5 november 2007, blz. 31. Zie ook: Hilde Reiding, 'Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 208-213, en respons van minister Verhagen op dit artikel, in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 300-301.
- 4 Minister van Buitenlandse Zaken, *Actieplan voor de implementatie van de mensenrechtenstrategie*, 7 maart 2008 (Kamerstuk 2007-2008, 31200 V, nr. 37), punt 26.
- 5 Zie noot 1.
- 6 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Reactie op de Mensenrechtenstrategie 2007*, Briefadvies No. 12, november 2007, blz. 11.

Prof. mr Theo van Boven is emeritus hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit van Maastricht. Binnen de Verenigde Naties bekleedde hij diverse functies op het gebied van mensenrechtenbescherming. Zo was hij in de periode 2001-2004 speciaal VN-rapporteur inzake martelingen.

Overvloed en onbehagen

De Universele Verklaring en de Europese bescherming van mensenrechten

Zelfvertrouwen kan hem niet worden ontzegd. Luzius Wildhaber, toenmalig president van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), stak bij zijn nieuwjaarsrede van 2006 het licht niet onder de korenmaat: '[H]et Europees Hof voor de Rechten van de Mens [...] is niet de zoveelste Europese instelling, het is een symbool. [...] Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens heeft het doeltreffendste internationale stelsel ter bescherming van mensenrechten in het leven geroepen dat ooit ontwikkeld is. Als meest geslaagde poging de VN-Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 op wettig bindende wijze in praktijk te brengen, maakt het deel uit van het erfgoed van internationaal recht; het biedt een schitterend voorbeeld voor die delen van de wereld waar de bescherming van mensenrechten, in nationaal of internationaal verband, eerder ideaal dan werkelijkheid vormt; het is zowel symbool als stimulans van de overwinning van de democratie op totalitaire regeringsvormen ...'.¹

Toegegeven, het Hof mag er wezen. Geen enkel ander internationaal tribunaal behandelt zoveel zaken (40.000 per jaar); geen enkel ander mensenrechtenorgaan is in de gelegenheid geweest zo'n verfijnde jurisprudentie op te bouwen; en geen kan bogen op zo'n geweldige invloed – niet alleen op de partijen die voor het Hof verschijnen en met een bindend arrest weer huiswaarts keren, maar ook op de nationale rechtsorde van de 47 lidstaten van de Raad van Europa. Kortom: de rest van de wereld *praat* over mensenrechten, maar wij in Straatsburg maken er werk van.

Daarbij speelt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens overigens slechts een bescheiden bijrol. De *Universele* Verklaring mag dan aan de wieg van het *Europese* Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) hebben gestaan – de preambule van het Verdrag verwijst daar ook naar – in de turbo-praktijk van het Hof komt de Verklaring nog maar hoogst zelden aan bod. De database leert ons dat in de afgelopen tien jaar 72 maal naar de Universele Verklaring is verwezen. Op het eerste gezicht lijkt

dat aardig wat, maar op een totaal van ruim 9.000 arresten en een veelvoud van ontvankelijkheidsbeslissingen verbleekt dat aantal. Bovendien betreffen die 72 gevallen eigenlijk steeds zaken waarin de klager zich ten overvloede ook nog eens beroept op de Universele Verklaring (zonder dat dit een merkbaar gevolg heeft op de uitkomst), of dat het Hof de Universele Verklaring noemt als één van de relevante internationale bronnen (met hetzelfde resultaat). In de jaren '80 lag het nog iets anders, zij het dat de Universele Verklaring ook toen geen glansrol was vergund: een enkele klacht werd *afgewezen* met het argument dat de klager zich beriep op een recht dat wél in de Universele Verklaring was opgenomen, maar (doelbewust) *niet* in het EVRM.²

Anderzijds – het mag misschien wat sneu zijn, zeker op een verjaardagsfeest, dat de Universele Verklaring naar de achtergrond is verdrongen; de verklaring is toch uiterst heugelijk. Het EVRM heeft een grote vlucht genomen. Straatsburg is erin geslaagd de nobele uitgangspunten van de Universele Verklaring te vertalen in praktische normen, én het heeft die normen ingang doen vinden in de alledaagse rechtspraak. Dat is een prestatie zonder weerga. Uiteraard is dit niet de tijd of plaats om gedetailleerd stil te staan bij de jurisprudentie van het EHRM en de betekenis daarvan voor bijvoorbeeld Nederland.³ Maar ook zonder *leading cases* zoals *Winterwerp*, *Bentham* en *Kostovski* nader te bespreken, durf ik wel te stellen dat het EVRM zich heeft ontpopt tot hoeksteen van onze rechtsstaat, en niet alleen de onze.

Na Straatsburgse overvloed: ook onbehagen

Is het dan alles goud wat blinkt bij dit 'schitterend voorbeeld'? Dat ook weer niet. Het Hof mag een reus zijn, maar dan toch één met voeten die bij nadere beschouwing van leem zouden kunnen blijken. Zoals de Russisch-Georgische oorlog deze zomer liet zien, moet ook het Hof een pas op de plaats maken als de wapenen spreken.⁴ De invloed op *frozen conflicts* (Noord-Cyprus, Nakorno-Karabach, Transdnjestrië) – waar de mensenrechtensituatie toch, om met

Wildhaber te spreken, 'eerder ideaal dan werkelijkheid' vormen – is heel beperkt, of zelfs nihil.

In andere delen van Europa is het Hof zeer nadrukkelijk aanwezig, maar de keerzijde daarvan is weer dat het Hof slachtoffer van eigen succes wordt. Het handelt dan wel heel veel zaken af, maar het krijgt er nog veel meer binnen. Bijgevolg loopt de werkvoorraad bij het Hof op met 1.000 zaken *per maand*. Wachttijden zijn dan niet te vermijden – ook bij ernstige schendingen van mensenrechten laat een arrest vaak vier tot vijf jaar op zich wachten, en soms aanzienlijk langer.⁵ Er zijn nu ruim 100.000 zaken bij het Hof aanhangig. Ogenschijnlijk is dat een werkvoorraad van twee tot drie jaar, maar tien jaar lijkt mij een reëlere schatting.⁶ Dat zal in de nabije toekomst niet minder worden: de ramingen zijn dat het Hof binnenkort op 100.000 klachten per jaar mag rekenen. Goede raad is duur – en een goede Raad van Europa zou ook aanzienlijk meer geld mogen kosten.

Veel aandacht gaat vanzelfsprekend uit naar methoden om het Hof efficiënter te laten werken. Protocol 14 bij het EVRM voorziet in een nuttige stroomlijning van de *procedure*, maar daarvoor is instemming door alle 47 verdragspartijen vereist. Al geruime tijd zijn er 46 ratificaties binnen – Rusland, uitgerekend Rusland dat in z'n eentje verantwoordelijk is voor een kwart van alle klachten, weigert halsstarrig zijn handtekening te zetten. Naar verluidt wenst de Doema niet mee te werken aan versterking van een uitgesproken anti-Russische instelling. En zo hopen de klachten zich op.

Het kan haast niet anders of de overvloedige productie heeft ook gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak. In een speciale aflevering van het *NJCM-Bulletin* constateert de Nederlandse rechter in het Hof, Egbert Myjer, dat het vrijwel onmogelijk is nog een totaaloverzicht van de jurisprudentie te houden.⁷ Op praktisch niveau speelt het probleem dat – zeker bij zoveel zaken – de middelen om te documenteren en feiten vast te stellen zeer bescheiden zijn. Dat klemmt des te meer omdat het Hof het, vooral in uitzettingszaken, tot zijn taak rekent de voorgelegde zaken zeer indringend te toetsen. Als het leven van de klager mogelijk op het spel staat, kent het Hof nauwelijks een *margin of appreciation* aan de nationale autoriteiten toe en werpt het zich meer en meer als appelrechter op. Hetzelfde geldt bij zaken over de vrijheid van meningsuiting, partijverboden en politiegeweld. Maar waar haalt het Hof de tijd vandaan die nodig is voor een gedegen bestudering van de dossiers?

En bij dit alles mag het Hof zijn PR niet verwaarlozen. In hetzelfde *NJCM-Bulletin* waarschuwt staatsraad Pieter van Dijk, zelf in de jaren '90 rechter in het EHRM, dat de Straatsburgse rechters veel contact moeten onderhouden met de nationale rechters en andere nationale autoriteiten, teneinde het gezag van het Hof te beschermen. Deze opmerking is wellicht ingegeven door de ophef rond het arrest *Salah Sheekh* uit begin 2007. In dat arrest kreeg niet alleen het Nederlandse asielbeleid een gevoelige tik op de vingers, maar ontstond ook de indruk dat het EHRM weinig vertrouwen had in de rechtsbescherming die asielzoekers van de Raad van State kunnen verwachten. De zaak maakt duidelijk dat de uitspraken van het Hof ook in de 'oude' lidstaten soms veel commotie teweeg kunnen brengen. 'Ludicrous', noemde Michael Heseltine, destijds de rechterhand van John Major, het arrest *McCann - VK* (1995). 'Niet uit te leggen', vatte Berlusconi's minister van binnenlandse zaken Roberto Maroni het arrest *Saadi - Italië* (2008) samen. Nog bondiger was *The Sun* deze zomer: 'Euro clowns.' Maar als het stof is gaan liggen, komt een andere werkelijkheid naar voren: de naleving van de arresten van het EHRM ligt uiteindelijk op 100%.⁸ Dat komt op het conto van het Comité van Ministers, dat tot taak heeft erop toe te zien dat de uitspraken van het EHRM metterdaad worden uitgevoerd.

Een geheel andere bedreiging komt intussen uit Brussel: de Europese Unie. De bedreiging bestaat er niet zo zeer uit dat de Unie nog altijd geen partij is bij het EVRM, en dat het optreden van de Unie daarmee dreigt te ontsnappen aan het waakzame oog van Straatsburg. Paradoxaal genoeg is juist het tegendeel waar: de Unie bemoeit zich *teveel* met mensenrechten.

De Europese Unie en mensenrechten

Allereerst zij in herinnering geroepen dat de Raad van Europa en de Europese Unie in geografisch opzicht naar elkaar zijn toegegroeid. Terwijl de expansie van de Raad van Europa na 2000 langzaam tot een einde kwam,⁹ onderging de EU juist een groeispurt. In 2004 groeide de Unie van 15 naar 25 lidstaten, en daarna kwamen Bulgarije en Roemenië de Unie nog verder versterken. Met Turkije wordt onderhandeld, al is het met lange tanden. Dat betekent zo langzamerhand dat vooral Rusland en Oekraïne het verschil vormen tussen de Raad van Europa en de EU, hetgeen de moeizame relatie tussen Straats-



burg en Moskou extra pikant maakt: Straatsburg heeft Rusland nodig om zijn eigen bestaansrecht te onderstrepen, maar ontkomt er intussen niet aan (ter wille van zijn geloofwaardigheid en dus zijn bestaansgrond) Rusland haast wekelijks te bekritisieren vanwege zijn onmacht of onwil op het terrein van de mensenrechten.

Niet alleen groeien de Raad en de Unie in geografisch opzicht naar elkaar toe. Inhoudelijk komen de twee organisaties elkaar steeds vaker tegen, en dat komt vooral omdat de Unie de mensenrechten heeft ontdekt.¹⁰ Het Verdrag van Amsterdam, dat in 1999 in werking trad, voorzag in sancties tegen EU-lidstaten waar zich ernstige schendingen van mensenrechten voordoen. Het Verdrag van Nice (2000) voegde daar de mogelijkheid aan toe van preventieve actie bij een 'duidelijk gevaar' van schendingen. Mede met het oog daarop richtte de Europese Commissie in 2002 het Netwerk van Onafhankelijke Experts inzake Fundamentele Rechten op. Het Netwerk bracht (tot het in 2006 werd ontbonden) onder meer jaarlijks verslag uit over de mensenrechtensituatie in de Unie: een eerste stap op weg naar het systematisch verzamelen en vergelijken van gegevens over de mensenrechtenpraktijk in de lidstaten.

Intussen aanvaardde de Unie haar eigen Grondrechtenhandvest.¹¹ Vervolgens voorzag eerst de Grondwet voor Europa, en daarna het Verdrag van Lissabon, in toetreding van de EU tot het EVRM en werd het Handvest een juridisch bindende status toegekend. Dit *grand projet* mag op enige tegenstand zijn gestuit, de beleidsambities van de Europese Commissie op het terrein van de mensenrechten werden er niet minder om. En om dit alles te onderstrepen vond in 2007 – onder hevig tegenstribbelen van onze eigen Eerste Kamer – de oprichting plaats van het EU-Grondrechtenagentschap te Wenen.¹²

Verwonderlijk is het niet, die warme belangstelling van Brussel voor de rechten van de mens. De legitimiteit van de EU-instellingen zou worden ondermijnd als zij de mensenrechten niet in acht nemen. En ook aan de lidstaten mag men eisen stellen. Want wie wil migreren naar een EU-lidstaat waar de mensenrechten worden geschonden? De ontwikkeling van een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid onderstreept het belang van gedeelde waarden, want die ruimte kan alleen bestaan bij de gratie van het vertrouwen dat de mensenrechten in alle lidstaten, én in het beleid van de Unie, een hoog beschermingsniveau genieten.

Een moeizame relatie: Raad van Europa en Europese Unie

Zo komen Straatsburg en Brussel elkaar dus tegen, en helemaal vanzelf gaat dat niet. Geld speelt een rol. Het steekt Straatsburg natuurlijk dat het eigen jaarbudget gelijk staat aan het bedrag dat de EU in pakweg 12 uur uitgeeft.¹³ Dat verklaart ook waarom men in Straatsburg niet de vlag uithing toen de EU haar eigen Grondrechtenagentschap oprichtte. Geen blijdschap over de komst van een bondgenoot in de strijd voor de mensenrechten, geen inzet om het mandaat van het Agentschap zoveel mogelijk te versterken – maar chagrijn over het ruime budget dat het Agentschap toegemeten kreeg en vrees over dubblures. Erg zelfverzekerd was die reactie niet, en zo bezien zou men in de toespraak van president Wildhaber misschien wel een wat schrille ondertoon kunnen beluisteren.

Gelukkig is men erin geslaagd over de eigen schaduw heen te stappen. Mede dank zij de Luxemburgse

Het Europees Hof voor de Mensenrechten is erin geslaagd de nobele uitgangspunten van de Universele Verklaring te vertalen in praktische normen

premier Juncker, die in 2006 een blauwdruk voor de relaties EU-Raad van Europa opstelde, zijn de twee organisaties nauwer gaan samenwerken. In 2007 werd een *memorandum of understanding* opgesteld, en in de praktijk stemt het Weense Grondrechtenagentschap zijn activiteiten nu nauw af met de Raad van Europa. De beide hoven, het EHRM en het EG-Hof van Justitie, hebben al langer ingezien dat wedijver uiteindelijk niemand tot voordeel strekt. Zo verwijst men naar elkaars jurisprudentie, onderhouden rechters van beide hoven nauwe contacten, terwijl de hoven ervoor zorgen uit elkaars vaarwater te blijven.¹⁴

Als het zo doorgaat, maken we het misschien nog mee dat artikel 28 van de Universele Verklaring althans in Europa werkelijkheid wordt: 'Een ieder heeft recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt.'

Noten

- 1 L. Wildhaber, 'Speech at the Solemn Hearing of the European Court of Human Rights at the Occasion of the Opening of the Judicial Year', 20 januari 2006, opgenomen in L. Wildhaber, *The European Court of Human Rights 1998–2006: History, Achievements, Reform*, Engel Verlag, 2007, blz. 63 [vertaling eindred.].
- 2 Zoals het recht op echtscheiding (art. 16 UVRM; zie de zaak *Johnston – Ierland* (1986)) of het recht op toegang tot overheidsdienst (art. 21 UVRM; zie de zaak *Glaserapp – Duitsland* (1986)).
- 3 Zie daarvoor bijv. de bundels *50 jaar EVRM* (2000) en *55 jaar EVRM* (2006), beide speciale afleveringen van het *NJCM-Bulletin/Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*.
- 4 Toegegeven: Jean-Paul Costa, de president van het EHRM, heeft onvervaard het strijdtonel betreden. Op 12 augustus 2008 gaf hij bij wijze van interim-maatregel Rusland en Georgië te kennen dat zij zich aan de artikelen 2 en 3 EVRM (recht op leven en verbod van foltering) moesten houden. Die stap heeft evenwel de voorpagina's niet gehaald en zij heeft, voor zover schrijver dezes het kan overzien, de gebeurtenissen geen andere wending gegeven. Naar verluidt zijn er de afgelopen tijd vanuit Zuid-Ossetië méér dan 3.000 klachten ingediend tegen Georgië – een ontwikkeling waar Moskou wel eens de hand in zou kunnen hebben.
- 5 Een willekeurige greep: in september 2008 constateerde het Hof vier schendingen van het recht op leven (steeds in Russische zaken); de klachten waren aanhangig gemaakt tussen 2001 en 2004 en hadden betrekking op voorvallen in 2000 en 2002.
- 6 Van de 100.000 aanhangige zaken zijn er zo'n 30.000 zaken aanhangig bij een kamer, wat impliceert dat ze zullen worden afgedaan met een min of meer uitvoerig gemotiveerd oordeel. Per jaar worden ongeveer 2.500 zaken op deze wijze afgehandeld (de overige zaken worden na een vereenvoudigde procedure afgewezen).
- 7 *NJCM-Bulletin/Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, jrg. 2008, afl. 7, met bijdragen van o.a. Alkema, Van Dijk, Thomassen en Myjer.
- 8 Het is echt waar: tot nu toe is in *elke* zaak de door het Hof toegekende schadevergoeding aan de klagers uitbetaald. Noodzakelijke wijzigingen in wet of beleid lieten soms lang op zich wachten, maar geen enkel land heeft formeel geweigerd die consequenties te trekken. Slechts tweemaal is het voorgekomen dat een staat weigerde uitvoering te geven aan een arrest. Zo wilde Turkije aanvankelijk geen schadevergoeding betalen in het arrest *Loizidou* (1996), dat betrekking had op Noord-Cyprus, maar in 2004 draaide Turkije bij. Recenter wees Rusland in de zaak *Ilascu* (2004) iedere aansprakelijkheid van de hand voor schendingen die zich in Transniëstrië hadden voorgedaan. Rusland betaalde in die zaak overigens wel schadevergoeding, maar weigerde zich in te spannen voor vrijlating van de klagers.
- 9 In de periode 2000–2005 traden alleen nog Armenië, Azerbeidzjan (beiden 2001), Bosnië-Herzegovina (2002), Servië & Montenegro (2003) en Monaco (2004) toe. Daarmee kwam het ledental op 46. Montenegro werd in 2007 zelfstandig lid. Ter vergelijking: in de periode 1990–1999 steeg het ledental van de Raad van Europa van 24 naar 41.
- 10 Voor alle duidelijkheid: al in het begin van de jaren '70 erkende het Hof van Justitie dat fundamentele rechten, als ongeschreven rechtsbeginselen, deel uitmaken van de EG-rechtsorde. De hier genoemde ontwikkelingen zijn van politieke en beleidsmatige aard.
- 11 J.W. Sap, *Het EU-Handvest van de Grondrechten: De opmaat voor de Europese Grondwet*, Deventer: Kluwer, 2003.
- 12 Fel verzet tegen het Agentschap wordt geleverd door de Eerste Kamer, onder aanvoering van haar leden René van der Linden (destijds tevens voorzitter van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa) en Erik Jurgens (destijds prominent lid van die zelfde vergadering). Zie Handelingen 2005–2006, nr. 9, EK, blz. 396–438.
- 13 In 2008 bedroeg het budget van de Raad van Europa ongeveer 200 miljoen euro; de EU had zo'n 129 miljard te besteden.
- 14 J.P. Costa, *The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law – A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, lecture at the King's College, London, 7 October 2008, <www.echr.coe.int>.

Prof. dr R.A. Lawson is werkzaam aan het Europa Instituut en is hoogleraar bescherming van de integriteit van het individu bij de Afdeling Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Leiden.

Zestig jaar Genocideverdrag (1948-2008)

In juli 2008 verzocht de Aanklager van het Internationaal Strafhof, Luis Moreno-Ocampo, de rechters van dit Hof een arrestatiebevel uit te vaardigen tegen het zittende staatshoofd van Soedan, Omar Al-Bashir. In zijn verzoek stelde Ocampo bewijs te hebben dat Al-Bashir verantwoordelijk was voor daden van genocide in Darfur. De discussie of de misdrijven in Darfur als genocide kunnen worden aangemerkt, is al jaren aan de gang. Eerder stelde een internationale onderzoekscommissie onder leiding van professor Cassese, voormalig president van het Joegoslavië Tribunaal, dat zij géén aanwijzingen had dat de regering van Soedan in Darfur een beleid van genocide voerde. Met andere woorden, de commissie-Cassese stelde geen aanwijzingen te hebben dat de Soedanese overheid de specifieke bedoeling had om bepaalde bevolkingsgroepen geheel uit te roeien.¹ Dit bewijs zegt Ocampo nu wél te hebben. Als de controverse iets duidelijk maakt, is het wel dat het Genocideverdrag na zestig jaar nog niets aan belang heeft ingeboet. Integendeel zelfs, het lijkt in de afgelopen 15 jaar sterk aan relevantie te hebben gewonnen.

Ontstaansgeschiedenis

Op 9 december 1948, één dag voor de aanname van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, werd het Genocideverdrag aangenomen. Iets meer dan twee jaar later, begin 1951, trad het al in werking. Nederland trad op 20 juni 1966 tot het verdrag toe. Thans zijn er 140 staten partij bij het verdrag. Eén van de laatste staten die onlangs partij zijn geworden, is opmerkelijk genoeg Soedan.²

Het Genocideverdrag is ontstaan in reactie op de Holocaust. Geestelijk vader van het begrip 'genocide' is de Poolse jurist Raphael Lemkin. Al in het Interbellum maakte Lemkin zich sterk voor een betere internationale bescherming van minderheden. Het woord 'genocide' gebruikte hij voor het eerst in zijn beroemde boek *Axis Rule in Occupied Europe*.³ Na de Tweede Wereldoorlog kreeg het genocideverbod een juridische basis, eerst in een Verklaring van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties uit 1946, en vervolgens in het Genocideverdrag van 1948. Volgens dit Verdrag is het kenmerkende element van genocide de specifieke bedoeling om een bepaalde groep te vernietigen, precies zoals de nazi's de be-

doeling hadden om de joden in Europa uit te roeien. De nazi-kopstukken werden in Neurenberg echter nog niet voor genocide veroordeeld. De Aanklagers noemden het wel in hun aanklacht, maar genocide figureerde als misdrijf niet in het Statuut van het Neurenberg Tribunaal, en gelet op het strafrechtelijk verbod op terugwerkende kracht konden de rechters Goering *cum suis* niet voor dit misdrijf veroordelen. De beoogde uitroeiing van de joden en misdaden begaan in de concentratiekampen werden daarom als *misdrijf tegen de menselijkheid* gekwalificeerd. Deze kwalificatie omvat wel massamoorden, maar niet *per se* begaan met de specifieke bedoeling om een bepaalde groep geheel en als zodanig te vernietigen.

Het concept genocide

Het concept genocide en de juridische definitie, zoals neergelegd in het Verdrag, hebben wel direct hun wortels in de Holocaust. In feite is het genocideverbod, zoals neergelegd in het Genocideverdrag, de directe juridische vertaling van wat er tijdens de Holocaust gebeurde. De vraag die in het laatste anderhalve decennium is gerezen in het licht van Rwanda, Srebrenica en nu Soedan, is hoe de juridische definitie te interpreteren zodat deze ook op andere situaties kan worden toegepast, en waar de grenzen van het concept liggen. Vanwege het historisch verband met de Holocaust heeft de term 'genocide' een sterke morele en sociale lading als het woord dat het ultieme kwaad beschrijft. De term wordt dan ook wel misbruikt – of althans gebruikt in situaties waar deze niet direct van toepassing lijkt – zoals met betrekking tot de AIDS-crisis in Afrika, of onlangs in het conflict tussen Rusland en Georgië. Daarnaast is het zo dat verscheidene disciplines en maatschappelijke groepen hun eigen concept hanteren en uiteenlopende beweegredenen hebben om de term 'genocide' te gebruiken. Juristen houden zoveel mogelijk vast aan de definitie van het Verdrag, zoals letterlijk overgenomen in het Statuut van het Strafhof, terwijl andere wetenschapslieden de term ook gebruiken voor massamoorden die niet direct onder deze juridische definitie lijken te vallen, zoals de gebeurtenissen in Cambodja in 1975-1978 en het bloedbad in Indonesië in 1965-1966. Politici hebben zo hun eigen beweegredenen om de term genocide al dan niet te noemen, afhankelijk van de situatie,

zo lijkt het. NGO's en actievoerders gebruiken het woord genocide vooral om de aandacht te vestigen op bepaalde ernstige feiten, zoals zij bijvoorbeeld de recente Olympische Spelen als de *Genocide Olympics* aanduiden om zo uitdrukking te geven aan hun afkeuring van China's banden met het regime in Khartoum.

De juridische definitie

De juridische definitie zoals neergelegd in het Genocideverdrag is niet zonder problemen en onduidelijkheden. Volgens de definitie is genocide een daad begaan met de specifieke bedoeling een nationale, etnische of godsdienstige groep, dan wel een groep behorend tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen. Deze daad kan zijn het doden van de leden van de groep, maar ook het toebrengen van zwaar lichamelijk of geestelijk letsel aan de groep of het opzettelijk aan de groep opleggen van levensomstandigheden die leiden tot fysieke uitroeiing.

Het eerste probleem van de definitie is dat nationale, etnische, godsdienstige en raciale groepen wel

van een raciale groep lijkt, met de koloniale herinneringen in het achterhoofd, al helemaal een groot taboe te zijn.

Voor juristen is het belangrijkste deel van de definitie 'de specifieke bedoeling om een groep geheel of gedeeltelijk te vernietigen', van de aardbodem te doen verdwijnen, zoals destijds aan de Wannsee besloten werd tot de *Endlösung der Judenfrage*. Dat dit ook in Rwanda de bedoeling was, blijkt uit bewijs dat niet alleen Tutsi-mannen werden vermoord, maar ook vrouwen, bejaarden en baby's; en zelfs de foetussen van Hutu-vrouwen die zwanger waren van een Tutsi-kind, waren doelwit. Ook mensen die Rwanda wilden verlaten en naar buurlanden trachten te vluchten, werden voor de grens gepakt en vermoord.⁴ De bedoeling was dus niet om Rwanda Tutsi-vrij te maken, maar direct om alle Rwandese Tutsi's uit te roeien. In Srebrenica en Darfur is het feitencomplex van een andere aard. In Srebrenica werden circa 8.000 moslimmannen vermoord, terwijl de vrouwen en kinderen met bussen naar andere delen van Bosnië werden weggevoerd. Het staat buiten kijf dat in Srebrenica in juli 1995 een internationaal misdrijf is gepleegd. Of dit als genocide moet worden aangemerkt, daarover verschillen de meningen. Het Joegoslavië Tribunaal en in zijn kielzog het Internationaal Gerechtshof hebben wel een bevestigend antwoord op deze vraag gegeven.⁵

De vraag die nu voorligt bij het Strafhof, is of ook Darfur als genocide moet worden aangemerkt. De internationale onderzoekscommissie onder leiding van Cassese stelde dat het feit dat mensen worden opgevangen in vluchtelingenkampen aantoonde dat er géén specifieke bedoeling bestaat om deze mensen uit te roeien.⁶ De Aanklager heeft hier nu tegenover gesteld dat de condities in de vluchtelingenkampen dusdanig zijn, dat er sprake is van het opleggen van levensomstandigheden die leiden tot de fysieke vernietiging van de groep. In Ocampo's woorden: 'Al-Bashir heeft geen concentratiekampen, kogels of machetes nodig. Dit is een genocide door uitputting.'⁷ De wapens die Al-Bashir volgens Ocampo inzet, zijn honger, verkrachting en angst.

Het valt nog te bezien of de rechters van het Strafhof in eerste instantie met deze interpretatie akkoord gaan en het verzoek een arrestatiebevel uit te vaardigen, inwilligen. En als ze dat al doen, dan valt het nog veel meer te bezien of Al-Bashir ooit in Den Haag zal verschijnen. Het lijkt nu onwaarschijnlijk – maar toegegeven, dat was ook het geval met

Het Genocideverdrag is ontstaan als reactie op de Holocaust

beschermd worden, maar andere groepen, zoals politieke of sociaal-economische groepen niet. Dit lijkt bijzonder arbitrair. Waarom wordt een massamoord tegen de joden of de Tutsi's wel als genocide gekwalificeerd, maar een massamoord tegen vermeende communisten, zoals in Indonesië, of tegen de hoger opgeleide klasse van een volk, zoals in Cambodja, niet? Dit probleem is wel onderkend, maar tijdens de onderhandelingen voor het Internationaal Strafhof heeft men zich hier toch niet aan willen branden en de definitie gelaten voor wat het was. Een aangrenzend probleem betreft de vraag wanneer een groep als bijvoorbeeld een etnische groep kan worden aangemerkt. In hun jurisprudentie hebben de Tribunaal voor Joegoslavië en Rwanda gesteld dat het er hierbij vooral om gaat dat de genocidale daders de etnische groep als zodanig aanmerken, en niet of dit objectief en wetenschappelijk gezien kan worden gestaafd. Er bestaat immers geen algemeen aanvaarde definitie van etniciteit, en het objectief aanwijzen

Milošević, Karadžić en Charles Taylor. Een ander punt met betrekking tot de zaak tegen Al-Bashir betreft nog de opgelaaide en door Soedan aangewakkerde discussie of de VN-Veiligheidsraad de zaak bij het Strafhof niet – tijdelijk – moet opschorten in het licht van de noodzakelijke vredesbesprekingen.⁸ Wat hier ook van zij, de aanklacht tegen Al-Bashir vraagt om een herbezinning van het concept genocide. De jurisprudentie van de Tribunalen voor Rwanda en Joegoslavië heeft al laten zien dat, alhoewel de juridische definitie tekstueel gezien zestig jaar ongewijzigd is gebleven, er wel degelijk ruimte bestaat voor een bredere interpretatie, zodat het concept kan worden toegepast op huidige situaties. De vraag is hoever we hierin moeten gaan.

Rechtsmacht voor het Internationaal Gerechtshof

Naast het feit dat het via de *definitie* houvast geeft voor het concept genocide, biedt het Genocideverdrag nog meer. Twee aspecten zijn in het bijzonder van belang. Ten *eerste* de mogelijkheid die het Verdrag verschaft om een zaak aan het Internationaal Gerechtshof voor te leggen,⁹ en ten *tweede* de verplichting voor staten genocide te voorkomen.¹⁰

De internationale rechtsorde is thans nog niet zo ver ontwikkeld, dat alle geschillen tussen staten aan een rechter kunnen worden voorgelegd. Het Internationaal Gerechtshof kan een geschil alleen beslechten, als staten zijn rechtsmacht ten aanzien van die zaak hebben erkend. Zo'n erkenning kan *ad hoc* gebeuren. Daarnaast bevatten sommige verdragen een clause die het Hof algemene rechtsmacht geeft ten aanzien van geschillen over de toepassing en interpretatie van dat verdrag. Het Genocideverdrag bevat óók een dergelijke clause. In een aantal zaken hebben staten al geprobeerd de deur naar het Internationaal Gerechtshof via deze clause te openen, meestal zonder succes overigens. De enige zaak waarin het Hof op de merites van een genocideklacht inging, was die tussen Bosnië en Servië. Deze zaak werd door Bosnië in 1993 bij het Hof aangespannen. Meer dan tien jaar later, in 2007, deed het Hof uitspraak. Daarin maakte het Hof duidelijk dat ook staten genocide kunnen plegen en dat het genocideverbod ook aan hen direct gericht is, en niet alleen aan individuen.¹¹ Bovendien ging het Hof wat meer in op de precieze strekking van de verplichting voor staten om genocide te voorkomen.¹²

De verplichting om genocide te voorkomen

Op grond van de eerste bepaling van het Genocideverdrag nemen de verdragsluitende partijen het op zich genocide te voorkomen en te bestraffen. De op-richting van de *ad hoc* Tribunalen en van het Internationale Strafhof geven gehoor aan de verplichting tot *bestrafing*. De verplichting genocide te *voorkomen* is in feite natuurlijk waardevoller, maar over de exacte strekking en reikwijdte van deze verplichting bestaat veel onduidelijkheid. Hebben staten alleen de plicht om genocide op hun eigen grondgebied te voorkomen of ook daarbuiten? En welke middelen mogen daartoe worden aangewend? Mag een staat met geweld voorkomen dat genocide wordt gepleegd, of moet dat zelfs? In kranten en discussies wordt vaak gesteld dat het Genocideverdrag staten verplicht op te treden, zo nodig met geweld, om genocide, waar dan ook, te voorkomen. Het staat buiten kijf dat er een morele plicht op staten, misschien zelfs op een ieder, rust om te doen wat hij kan om genocide, waar ook ter wereld, te voorkomen. De juridische verplichting om genocide te voorkomen, zoals neergelegd in het Genocideverdrag, omvat echter *niet* de verplichting om met geweld in te grijpen als er genocide wordt gepleegd. Het geweldverbod, zoals neergelegd in artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest, is hoeksteen van de internationale gemeenschap. Aangezien het VN-Handvest voorrang geniet boven andere verdragen, kan niet zomaar worden aangenomen dat artikel I van het Genocideverdrag impliciet geweldgebruik aanbeveelt.

Het Internationaal Gerechtshof heeft in de recente zaak tussen Bosnië en Servië bevestigd dat artikel I van het Genocideverdrag uitgelegd moet worden in overeenstemming met andere verplichtingen die staten onder het internationaal recht hebben.¹³ Het tegengestelde beweren, namelijk dat er wél een juridische plicht tot ingrijpen met geweld bestaat bij genocide, kan dan wel voortvloeien uit nobele motieven, maar in feite wekt het verwachtingen die niet waargemaakt zullen worden. Voor potentiële slachtoffers van genocide die nog kunnen vluchten maar verwachten gered te worden, is een dergelijke bewering, die niet door de realiteit wordt gestaafd, fataal.

Afsluiting

Het Genocideverdrag was in 1948 misschien het meest bedoeld als monument¹⁴ om uitdrukking te geven aan het gevoel: *dit nooit meer*. Zestig jaar na



dato moeten we constateren dat *nunca mas* niet meer dan een frase is gebleken.¹⁵ Een situatie identiek aan de Holocaust heeft zich weliswaar niet meer voorgedaan, maar wel moordpartijen, waarbij iedereen het erover eens was dat deze ook als genocide moesten worden gekwalificeerd, met Rwanda als ultiem voorbeeld. Als potentieel instrument voor het heden en de toekomst heeft het Genocideverdrag de test der tijd doorstaan en zijn waarde bewezen, in het bijzonder in de laatste vijftien jaar. De verdragsdefinitie van genocide die geënt was op de Holocaust, is flexibel genoeg gebleken om op huidige situaties toe te passen, alhoewel de vraag hoever we daarin moeten gaan nog wel open staat. Toegegeven, er zijn ook beperkingen. Zo is het groepslement uitermate arbitrair. Staten zijn evenwel zeer huiverig of zelfs geheel onwillig om de verdragsdefinitie open te breken, zoals de onderhandelingen over het Statuut van het Internationaal Strafhof lieten zien.

Behalve de enigszins gebrekkige definitie biedt het verdrag nog meer. Het biedt een sleutel die toegang geeft tot het Internationaal Gerechtshof. Deze sleutel stimuleert echter ook potentieel oneigenlijk gebruik van de term genocide, vooral nu er geen vergelijkbare sleutel bestaat voor *misdriften tegen de menselijkheid*. Deze laatste categorie misdrijven is niet neergelegd in een speciaal Misdrijven tegen de Menselijkheid-verdrag, laat staan dat er een rechtsmachtclausule voor het Internationaal Gerechtshof is. In situaties zoals Srebrenica, waarin het Hof gevraagd wordt de desbetreffende misdrijven te beoordelen, heeft het dus alleen de keuze om de misdrijven al dan niet als genocide te kwalificeren. Een alles-of-niets-kwestie. Een andere kwalificatie dan genocide is niet mogelijk, vanwege de beperkte rechtsmacht van het Hof. En een uitspraak dat misdrijven zoals in Srebrenica waren gepleegd, géén genocide zijn zonder duidelijk te maken wat dan wel, is natuurlijk bijzonder onbevredigend en zelfs onverteerbaar voor nabestaanden.

Voor een juist gebruik van het Genocideverdrag is het dus in feite noodzakelijk dat er een vergelijkbaar Misdrijven tegen de Menselijkheid-verdrag komt. Zo'n verdrag kan dan ook een vergelijkbare 'verplichting om te voorkomen' articuleren als het Genocideverdrag heeft. Het is daarbij wel van belang een dergelijke verplichting op haar juiste merites te beoordelen. Ondanks leerstukken zoals humanitaire interventie en R2P (*responsibility to protect*) is de huidige status van het internationale recht dat er geen

plicht bestaat voor staten unilateraal met geweld in te grijpen om genocide en misdrijven tegen de menselijkheid te voorkomen. Dit betekent natuurlijk niet dat staten ongestraft mogen weggijken. In bijzondere situaties kan een staat zelfs onder het internationale recht aansprakelijk worden gehouden voor het nalaten een genocide in een ander land te voorkomen, terwijl hij wel de middelen (anders dan geweldgebruik) hiertoe had, maar onmiskenbaar naliet deze in te zetten. De uitspraak van het Internationaal Gerechtshof tegen Servië is er een voorbeeld van dat staten hier niet zonder meer mee weggkomen dank zij het Genocideverdrag. Deze recente uitspraak laat dus goed zien hoe relevant het Genocideverdrag vandaag de dag nog is. Helaas.

Noten

- 1 *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General* (hierna: Report), 25 januari 2005, paras. 518-519.
- 2 Op 13 oktober 2003 trad Soedan toe. Het verdrag trad conform artikel XIII van het verdrag op 11 januari 2004 voor Soedan in werking; zie: <www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/1.htm>.
- 3 *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1944. Het woord 'genocide' is een samenvoegsel van *genos*, het 'Griekse woord voor ras of volk' en 'cide' van het Latijnse *caedere*, dat doden betekent.
- 4 Zie het eerste vonnis van het Rwanda Tribunaal in de zaak tegen *Jean-Paul Akayesu*, zaaknr. ICTR-96-4, 2 september 1998, r.o. 119, 121, 125.
- 5 Het Joegoslavië Tribunaal bevestigde in hoger beroep in de zaak *Generaal Krstić* dat de moordpartijen in Srebrenica in juli 1995 als genocide konden worden aangemerkt, zaaknr. IT-98-33, 19 april 2004. Het Internationaal Gerechtshof bestempelde Srebrenica als genocide in zijn uitspraak in de zaak van Bosnië tegen Servië van 26 februari 2007, r.o. 278-297.
- 6 *Report, a.w. noot 1*, para. 515.
- 7 Prosecutor's Statement on the Prosecutor's Application for a warrant of Arrest under Article 58 Against Omar Hassan Ahmad AL BASHIR, 14 juli 2008 <www.icc-cpi.int/library/organs/otp/ICC-OTP-ST20080714-ENG.pdf>.
- 8 Verscheidene staten hebben hiervoor gepleit in hun toespraken tijdens het Algemene Debat van de Algemene Vergadering in New York, 23-29 september 2008, onder verwijzing naar artikel 16 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, dat een dergelijke opschorting door de VN-Veiligheidsraad mogelijk maakt. Negen staten maakten impliciet of expliciet een verwij-

zing naar deze mogelijkheid voor de Raad, waaronder Soedan zelf, maar ook Tanzania, Jemen, Syrië, Mauritanië, Algerije, Ethiopië, Oman en Gambia. Vijftientig staten spraken daarentegen hun steun uit voor het Strafhof, waaronder de Democratische Republiek Congo, waar de Aanklager ook onderzoek doet.

- 9 Artikel IX van het Genocideverdrag.
- 10 Artikel I van het Genocideverdrag.
- 11 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, 26 februari 2007, r.o. 166.
- 12 *Ibid.*, r.o. 428-438.
- 13 In zijn uitleg hoe ver de verplichting om genocide te voorkomen strekte, benadrukte het Hof dat 'every State may only act within the limits permitted by international law'. *Ibid.*, r.o. 430.

14 Het woord 'monument' is geleend van W.A. Schabas. Zie zijn rapport over 50 jaar genocide, *The Genocide Convention at Fifty, Special Report no. 41 of the United States Institute of Peace*, 7 januari 1999 <www.usip.org/pubs/specialreports/sr990107.html>.

15 *Nunca mas*, de Spaanse vertaling van 'nooit meer', is de naam van het rapport van de Argentijnse Waarheidscommissie, die onder leiding van Ernesto Sabato de verdwijningen in Argentinië in de jaren '70 documenteerde. Ook al betrof het hier geen genocide, de woorden beschrijven hetzelfde gevoel: 'dit nooit weer'.

Larissa van den Herik is universitair hoofddocent Internationaal Publiekrecht aan het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

NEW PUBLICATION IN SERIES CLINGENDAEL EUROPEAN PAPERS

The European Union and Russia: Perception and Interest in the Shaping of Relations

By André Gerrits (ed.), Max Bader, Marcel de Haas and Jacques de Jong

The Hague, Clingendael Institute, November 2008 ; ISBN: 978-90-5031-132-8
Clingendael European Papers 4, 94 pp. Price: € 15,00

Few countries confront the European Union with its own divisiveness and limitations as much as the Russian Federation does. Shared interests do not easily translate into harmonious relations. Russia and the European Union may depend on each other, but it proves extremely difficult to agree on the policies that serve these interests. Their asymmetric dependence generates uneasiness and discomfort rather than trust and security.

This publication discusses the patterns of agreement and conflict, of continuities as well as the sudden twists that seem so characteristic of relations between 'Europe' and Russia. It focuses on the three issues that continue to be most prominent in these relations: security; energy; and human rights. It argues that, based on recent experience, 'more' may not necessarily be 'better' in the European Union's approach towards Russia. We argue for a Russia strategy that may seem less ambitious and comprehensive, but that may ultimately be more productive.

More information is available at the secretariat of the Clingendael European Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel.: 070-3245384, email: cesp@clingendael.nl.

Mensenhandel en mensenrechten

Mensenhandel is een moderne vorm van slavernij. Hierbij vormt uitbuiting het centrale begrip. Mensenhandel betreft niet alleen het een ander dwingen tot prostitutie of andere seksuele diensten. Gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken komen in diverse economische sectoren voor. Over de hele wereld komen deze vormen van uitbuiting ook voor in sectoren als de bouw, mijnbouw en andere industrie. Risicosectoren in Nederland zijn o.a. de horeca, land- en (glas)tuinbouw en huishoudelijk werk. Waar in de Nederlandse context precies de scheidslijn ligt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting, buiten de seksindustrie, is goeddeels aan de rechtspraak overgelaten, die op dit punt nog niet is uitgekristalliseerd.¹ De Nederlandse rechter heeft zich tot op heden slechts in zeven zaken over deze vraag gebogen. Cijfers van de totale omvang van het probleem zijn moeilijk te geven, omdat uitbuiting vaak plaatsvindt op minder zichtbare plaatsen en veel slachtoffers hun ervaringen vaak voor zich houden.

Duidelijk is wel dat mensenhandel geen incidenteel probleem betreft, ook niet in Nederland.² In 2007 werden ongeveer 200 zaken tegen individuele verdachten ingeschreven bij het Openbaar Ministerie, die veelal tot veroordeling hebben geleid. Het ging voornamelijk om verdachten van gedwongen prostitutie. In hetzelfde jaar werden meer dan 700 personen als slachtoffer van mensenhandel gemeld bij Comensha (voorheen: Stichting tegen Vrouwenhandel). Dat betrof niet alleen vrouwen en meisjes, maar ook (bijna 50) mannen.³

Internationale ontwikkelingen

Sinds de jaren negentig kwamen tal van verdragen en andere internationale documenten tot stand die ertoe aanzetten of verplichten mensenhandel strafbaar te stellen en te bestrijden. Steeds vaker gaat het in deze documenten om de bestrijding van iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Uitbuiting in de prostitutie is dan één voorbeeld met een zeer specifiek karakter, maar ook uitbuiting in andere economische sectoren en zelfs gedwongen orgaandonatie vallen nu onder het internationaal gehanteerde begrip mensenhandel. Overigens verschillen de in deze documenten

gehanteerde definities van mensenhandel onderling vaak enigszins. Mede daardoor is – al dan niet onder de noemer mensenhandel – niet overal precies hetzelfde strafbaar gesteld.⁴ Algemeen aanvaard is wel dat er verschil is tussen mensenhandel en anderzijds illegale migratie en mensensmokkel: niet iedere illegale migrant is verhandeld en niet ieder slachtoffer van mensenhandel komt op illegale wijze een land binnen.⁵

Internationaal is vooral een aantal bindende afspraken in VN- en EU-verband van belang, zoals het *VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestrafing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel*⁶ uit 2000 (Palermo Protocol) en het *EU-Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel* (2002).⁷ Het huidige artikel 273f Wetboek van Strafrecht, waarin mensenhandel strafbaar is gesteld, is mede op deze internationale regelgeving gebaseerd.⁸

Verdrag Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel

Waar de nadruk van het (VN) Palermo Protocol ligt op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel,⁹ besteedt het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) specifiek aandacht aan de positie en mensenrechten van slachtoffers van dit misdrijf. Dit verdrag is op 1 februari 2008 in werking getreden en is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, binnenslands en grensoverschrijdend, en al dan niet verband houdend met georganiseerde misdaad. Volgens de preambule is mensenhandel een schending van de rechten van de mens en een aantasting van zijn waardigheid en integriteit. Het doel van het verdrag is drieledig: 1 het voorkomen en bestrijden van mensenhandel; 2 bescherming van mensenrechten van slachtoffers en zorgen voor doeltreffende opsporingsonderzoeken en vervolgingen; en 3 bevordering van internationale samenwerking.

Het verdrag voorziet in de instelling van een groep van onafhankelijke deskundigen (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* – GRETA), die de tenuitvoerlegging van het verdrag gaat bewaken. Voor een internationaal document op het gebied van mensenhandel is dit een uniek instrument. Het is de bedoeling dat GRETA, op basis van

informatie die de lidstaten bij het verdrag verplicht moeten aanreiken, een analyse opstelt van hun tenuitvoerlegging van het verdrag, met aanbevelingen voor de aanpak van knelpunten. Na hoor en wederhoor wordt het rapport openbaar gemaakt. Het is de bedoeling dat GRETA begin 2009 met zijn werk kan beginnen.

Medio november 2008 had Nederland het verdrag nog niet geratificeerd. Dit komt doordat uitvoeringswetgeving nodig bleek op het terrein van (extraterritoriale) rechtsmacht. Gelet op de aard van het misdrijf mensenhandel vindt de regering dat Nederland moet kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het verdrag biedt, en dat de huidige rechtsmachtregeling ten aanzien van dit misdrijf daarom moet worden uitgebreid.¹⁰

Mensenhandel is een schending van mensenrechten

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel is niet het enige en het eerste verdrag of internationale document waarin een verband wordt gelegd tussen mensenhandel en mensenrechten. Ook op grond van andere internationale afspraken zijn landen gehouden aan internationale verplichtingen mensenrechten te beschermen en dus mensenhandel te bestrijden. Een zeer relevante bepaling is artikel 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat slavernij en dwangarbeid verbiedt.¹¹ In het arrest *Siliadin v. France* bepaalde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in 2005 dat de verdragspartijen gehouden zijn bepalingen in hun strafrecht op te nemen die deze gedragingen strafbaar stellen, en voegde hieraan toe dat die strafbepalingen in de praktijk ook moeten worden gehandhaafd. In deze zaak oordeelde het Hof in Straatsburg dat het Franse strafrecht een Togolees (minderjarig) meisje dat illegaal in Frankrijk verbleef, en dat onder zeer slechte omstandigheden in een privé-huishouden in Frankrijk werkte, niet voldoende en effectief beschermde tegen de dienstbaarheid waaraan zij was onderworpen, als bedoeld in art. 4 lid 1 EVRM.¹²

Straatsburgse jurisprudentie geeft aan dat het EVRM nog een aantal andere (positieve) verplichtingen voor staten meebrengt ten aanzien van aanpak van mensenhandel. In dit verband zijn bepalingen als artikel 1 (recht op leven) ook relevant, evenals artikel 3 (verbod op foltering en andere onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing), artikel 6 (recht op een eerlijk proces) en artikel 8 (recht op

eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven). Uit deze bepalingen en bijbehorende jurisprudentie wordt wel geconcludeerd dat staten niet alleen verplicht zijn maatregelen te treffen door in toepasselijke wetgeving te voorzien, maar ook beschuldigingen van onmenselijke behandeling (lees bijvoorbeeld: mensenhandel) altijd moeten onderzoeken en, waar passend, ook strafrechtelijk vervolgen.¹³

In VN-verband is mensenhandel één van de punten op mensenrechtenagenda's. Ook de Nederlandse regelgeving en praktijk wordt hierbij aan de orde gesteld. Zo verschenen in februari 2007 de aanbevelingen van het CEDAW-comité, waarin ten aanzien van Nederland de zorg werd uitgesproken over het aantal vrouwen en meisjes dat slachtoffer is van mensenhandel.¹⁴ Het VN-Anti-Foltercomité uitte zijn bezorgdheid over het gebrek aan informatie over bestaande mechanismen om mensenhandel te voorkomen en te vervolgen op Aruba.¹⁵ Nederland heeft in januari 2008 zijn rapportage verstuurd betreffende het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Kinderrechtenverdrag.¹⁶ In de nationale rapportage die Nederland zelf opstelde ten behoeve van de *Universal Periodic Review* van de VN-Mensenrechtenraad, werd ook een uitgebreide paragraaf aan mensenhandel gewijd.¹⁷ De VN kennen overigens ook een *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children*¹⁸ en een *Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery*.¹⁹ Internationaal is thans uitgangspunt dat mensenhandel een schending van mensenrechten is,²⁰ en dat landen gehouden zijn dit fenomeen te bestrijden.

Nederland

In de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid heeft de Nederlandse regering in november 2007 voor het eerst een aparte paragraaf gewijd aan mensenhandel. De regering stelt dat ernstige strafbare feiten als terrorisme en mensenhandel kunnen leiden tot grove inbreuken op fundamentele rechten van de slachtoffers, zoals het recht op leven en het recht op vrijheid, en dat '[...] het de taak van de overheid [is] om hier een einde aan te maken. De overheid heeft immers de plicht om haar burgers te beschermen'.²¹ Ook stelt de regering dat Nederland 'zich actief [zal] blijven inzetten voor de bestrijding van mensenhandel op nationaal en op internationaal niveau. Daarbij zullen de mensenrechtenaspecten in alle fasen van de aanpak van mensenhandel worden

meegenomen'.²² Dus bijvoorbeeld bij preventie, opsporing en vervolging, en terugkeer en reïntegratie. Mensenrechtenaspecten zijn meer specifiek aan de orde bij de bescherming van slachtoffers, aldus het bijbehorend actieplan.²³

Het actieplan vermeldt ook activiteiten die Nederland bilateraal onderneemt in samenwerking met Roemenië, Bulgarije en Nigeria. In de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel²⁴ stonden deze landen de laatste jaren steeds in de top-5 van de meest voorkomende landen van herkomst van slachtoffers.²⁵ Nederland staat in dat opzicht overigens de laatste jaren steeds op de eerste plaats: de meeste gemelde (vermoedelijke) mensenhandelsslachtoffers in Nederland komen uit Nederland zelf. In Nederland heeft de bestrijding van mensenhandel de laatste jaren een hoge prioriteit gekregen, vooral wat betreft opsporing en vervolging. Sinds 2004 is mensenhandel één van de speerpunten in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. In dat zelfde jaar kwam een Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM) tot stand, dat ook andere onderdelen van de aanpak van mensenhandel bestrijkt, zoals preventie en de bescherming van slachtoffers.

De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een *Task Force Mensenhandel* op te richten, werd in februari 2008 – deels²⁶ – overgenomen. Onder voorzitterschap van de portefeuillehouder mensenhandel van het College van Procureurs-Generaal heeft de *Task Force* als taak knelpunten te signaleren en vervolgens ook op te lossen 'dan wel [deze knelpunten te] adresseren'. In ieder geval dient de *Task Force* ook een bijdrage te leveren aan het tegengaan van uitwassen in de prostitutiebranche en overige sectoren, het voorkomen dat Nederland een draaipunt in de wereld wordt voor mensenhandel, en het verbeteren van de positie van slachtoffers in Nederland.²⁷

Ook in Nederland is een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel van belang. Dat blijkt ook uit het EU Actieplan mensenhandel (2005)²⁸ dat, overeenkomstig het EU-Kaderbesluit (2002), de bescherming van mensenrechten centraal stelt.²⁹ Een mensenrechtelijke benadering werd eveneens verwoord in de richtlijnen van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN, in de in 2002 tot stand gekomen *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*.³⁰

Botsende belangen en mogelijke dilemma's

Na de totstandkoming van het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel heeft de Nationaal

Rapporteur Mensenhandel aangegeven dat ratificatie van dit verdrag aanleiding zou moeten geven tot enkele aanpassingen van beleid en praktijk. In het verdrag is het *slachtoffer-zijn* op zich zelf, en niet de medewerking van een slachtoffer aan opsporing en vervolging, bepalend voor de toekenning van rechten en faciliteiten.³¹ Nederland kent sinds 1988 in de Vreemdelingencirculaire een aparte regeling voor slachtoffers van mensenhandel, tegenwoordig opgenomen in hoofdstuk B9 en daarom ook wel de 'B9-regeling' genoemd. De regeling houdt in dat uitzetting maximaal drie maanden wordt opgeschort, in welke periode het (mogelijke) slachtoffer kan beslissen wel of geen aangifte te doen van mensenhandel of anderszins mee te werken aan opsporing en vervolging. Tijdens deze bedenktijd hebben slachtoffers recht op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarna hebben slachtoffers die aangifte doen of anderszins meewerken aan opsporing en vervolging, toegang tot voorzieningen als huisvesting, onderwijs, studiefinanciering en werk, gekoppeld aan een tijdelijk verblijfsrecht. Na het verschijnen van de Vijfde rapportage in 2007 is de B9-regeling op een aantal punten aangepast, evenals het hoofdstuk over voortgezet verblijf op humanitaire gronden (hoofdstuk B16 van de Vreemdelingencirculaire). Het feit dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van het slachtoffer, en de verstrengeling van strafrecht en vreemdelingenrecht – met betrekking tot hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel – maken volgens sommigen dat het toch nog onvoldoende lukt slachtoffers metterdaad centraal te stellen.³²

Een voorbeeld van een ander mogelijk dilemma betreft rechten van kinderen. Ook waar het gaat om mensenhandel, vormen minderjarigen een bijzondere kwetsbare groep, en een specifieke risicogroep. Het is voorgekomen dat (alleenstaande) kinderen, verdwenen uit Nederlandse asielzoekerscentra, langs die weg ten prooi zijn gevallen aan mensenhandelaren en gedwongen in de prostitutie zijn beland.³³ Om dit te voorkomen, is begin dit jaar een *pilot* gestart voor de besloten opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers, van wie op basis van een risicoprofiel is ingeschat dat zij een risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Het beperken van hun bewegingsvrijheid is in dit verband voor hun eigen bestwil. Al hebben kinderen het recht hun mening te geven en moet daar ook rekening mee worden gehouden,³⁴ de beoogde bescherming van minderjari-



gen tegen gedwongen prostitutie maakt dit dilemma – wellicht – wat minder groot.

Collateral damage

Wat een mensenrechtelijke benadering concreet zou moeten inhouden en welke aanpak dat vergt bij de bestrijding van mensenhandel, valt niet in kort bestek te beantwoorden. Wel bestaat het risico van bijkomende schade, *collateral damage*, in de zin van inbreuken op die zelfde mensenrechten, die maatregelen tegen mensenhandel mee kunnen brengen. Sommige maatregelen tegen mensenhandel komen immers wellicht ten goede aan bepaalde groepen, maar ze kunnen andere stigmatiseren dan wel groepen in hun bewegingsvrijheid beperken. Maatregelen kunnen ook contra-productief zijn ten aanzien van groepen die juist beschermd moeten worden. Kort samengevat is dit de strekking van het rapport dat de *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW) in 2007 publiceerde.³⁵

Maatregelen en beleid ter bestrijding van mensenhandel kunnen een negatief effect hebben op de mensen die deze beogen te beschermen. Als oorzaak werd gesteld dat staten vaak nationale veiligheid, de bestrijding van criminaliteit en het bewaken van nationale grenzen tegen illegale migranten boven rechten van verhandelde personen prioriteren. Zo beschouwde de Indiase overheid vrouwelijke migranten als een bijzonder kwetsbare groep en vaardigde daarom een regel uit die elke vrouwelijke huishoudelijk werkster onder de 30 jaar verbodt onder welke omstandigheid dan ook in dienst te treden in Saoedi-Arabië. Hierbij werd dus het recht van (vrouwelijke) migranten om hun land te verlaten, ontnomen. Om aan dit verbod te ontkomen, moeten zij riskantere migratieroutes kiezen, die ze vervolgens kwetsbaarder voor uitbuiting maakt op de plaats van bestemming, aldus het rapport. In een ander voorbeeld ging het om Braziliaanse vrouwen die probeerden de EU binnen te komen. Hun is toegang ontzegd en ze zijn vervolgens gerepatriëerd, omdat immigratiebeambten dachten dat ze eruit zagen als prostituees en dus waarschijnlijk waren verhandeld. Dit soort maatregelen is vervat in termen van voorkomen van mensenhandel, maar maakt inbreuk op mensenrechten, waaronder vrouwenrechten.³⁶ Het gaat in deze voorbeelden om de negatieve *impact* die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op vrouwen en migranten, dus op groepen die groter zijn dan de groep die binnen definities van mensenhandel als slachtoffer kunnen worden beschouwd.

Tot slot

Tegenwoordig is internationaal, en ook nationaal, duidelijk dat mensenhandel als een schending van mensenrechten moet worden beschouwd. Dat schept verplichtingen voor staten. Staten moeten in ieder geval zorgen voor een adequate strafbaarstelling in nationale wetgeving en signalen van mensenhandel strafrechtelijk onderzoeken. Een mensenrechtelijke benadering van de bestrijding van mensenhandel is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het is in ieder geval van belang vooraf rekening te houden met effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op die zelfde mensenrechten (*collateral damage*).

In 2004 werd als eerste punt van het Nationaal Actieplan Mensenhandel gesteld dat er een inventarisatie van risicomomenten voor mensenrechtenschendingen zou moeten komen, zowel wat betreft preventie, opsporing en vervolging, bescherming van slachtoffers en – indien van toepassing – terugkeer en reïntegratie. Tot op heden ontbreekt zo'n systematische inventarisatie. Wellicht dat de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel, alsmede de instelling van GRETA, een positieve impuls geven aan een meer structurele – en op steviger fundamenten gebouwde – mensenrechtelijke benadering van de bestrijding van mensenhandel.

Noten

- 1 Zie Dettmeijer e.a., *Vijfde rapportage mensenhandel*, 2007 (www.bnrm.nl); en H. de Jonge van Ellemeet, 'Slecht werkgeverschap of "moderne slavernij": handhaving van een nader af te bakenen verbod', in: *Justitiële Verkenningen*, 7, 2007, blz. 107-119.
- 2 Zie M. Smit & M. Boot, 'Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context: achtergronden en reikwijdte', in: *Justitiële Verkenningen*, 7, 2007, blz. 10-22.
- 3 Comensha, Jaarverslag 2007 (www.mensenhandel.nl); Dettmeijer e.a., *Zevende rapportage mensenhandel* (in voorbereiding).
- 4 Dat heeft ook te maken met verschillen in visie op (exploitatie van) prostitutie.
- 5 J. Wiarda, 'Trends in de wetgeving inzake mensensmokkel en mensenhandel', in: *Tijdschrift voor criminologie*, jrg. 43, nr. 4, 2001, blz. 368-377.
- 6 Nederland ratificeerde dit protocol, een aanvulling op het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, op 27 juli 2005.
- 7 Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel, 19 juli 2002, L.203/1.
- 8 Zie Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, blz. 1.

- 9 Art. 14 lid 1 van het Protocol verwijst kort naar relevante internationale regelgeving: 'Nothing in this Protocol shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law and, in particular, when applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of *non-refoulement* as contained therein.'
- 10 Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2007/08, 31 391, nr. 3, blz. 8.
- 11 De eerste twee artikelleden van art. 4 EVRM luiden: '1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden. 2. Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten [...].'
- 12 EHRM 26 juli 2005, Appl. no. 73316/01. De vraag of een lidstaat bij het EVRM aansprakelijk gehouden kan worden voor een schending van dit door het EVRM beschermde recht door een particulier, beantwoordde het Hof bevestigend. Over horizontale werking van rechten in dit verband, zie R.A. Lawson, Noot bij JV 2005/425.
- 13 Päivi Hirvelä (Judge at the European Court of Human Rights), 'The State's positive obligations to protect the victims of human trafficking in the light of ECHR judgments', OSCE Conference 'Successful Prosecution of Human Trafficking – Challenges and Good Practices', Helsinki, 10-11 september 2008 (www.osce.org/documents/cthb/2008/09/32910_en.pdf). Zie in dit verband overigens P.H.P.H.C.M. van Kempen, *Repressie door mensenrechten*, inaugurele rede, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008.
- 14 Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands, CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007. Voor de kabinetsreactie van 13 juli 2007, zie: www.minocw.nl/documenten/25791.pdf.
- 15 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture; Netherlands CAT/C/NET/CO/4, 3 augustus 2007.
- 16 UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/1, 8 januari 2008. Nederland heeft het Facultatief Protocol op 7 september 2000 ondertekend en op 23 augustus 2005 geratificeerd. Op 23 september 2005 trad het in werking, Trb. 2001, 130. Zie in dit verband ook het vorig jaar tot stand gekomen (Raad van Europa) Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), Trb. 2008, 58. Nederland heeft dit verdrag nog niet geratificeerd.
- 17 Zie Tweede Kamer, 2007-2008, 26150 nr. 54. Voor de Nederlandse reacties op aanbevelingen zie UN Doc. A/HRC/8/31/Add. 2, 13 juni 2008.
- 18 Mw. Joy Ngozi Ezeilo Emekekwe uit Nigeria.
- 19 Mw. Gulnara Shahinian uit Armenië.
- 20 Zie bijv. de recente Res. 8/12 on Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children (Human Rights Council, 18 June 2008).
- 21 'Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid', Kamerstuk 2007-2008, 31 263, nr. 1, blz. 15. Zie ook Hilde Reiding, 'Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 208-213.
- 22 'Naar een menswaardig bestaan', a.w. noot 21, blz. 43.
- 23 'Actieplan voor implementatie van de mensenrechtenstrategie', Kamerstuk 2007-2008, 31 263, nr. 6, para. 48.
- 24 Vanaf oktober 2006 mevrouw C.E. Dettmeijer-Vermeulen.
- 25 Zie Dettmeijer e.a., *Zesde rapportage mensenhandel*, 2008 (www.bnrm.nl).
- 26 De NRM, die deel uitmaakt van de *Task Force*, vindt het een gemiste kans dat de hulpverlening hierin niet vertegenwoordigd is; zie, *ibid.*, blz. 4.
- 27 Art. 2 Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel, Staatscourant, 2008, 47.
- 28 'EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings', PbEU 2005, C311, 9 december 2005.
- 29 Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel, 19 juli 2002, L.203/1 ('Trafficking in human beings comprises serious violations of fundamental human rights and human dignity').
- 30 UN Doc. E/2002/68/Add.1; zie ook Anne Gallagher, *Human trafficking: international law and international responsibility*, diss. Universiteit Utrecht (uitgave in eigen beheer), 2006.
- 31 Dettmeijer, a.w. noot 1, blz. 51 e.v.
- 32 C. Rijken & J. van Dijk, 'Hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel: mensenrecht of beloning?', *Justitiële Verkenningen*, 7, 2007, blz. 23-38. Zo ook H. Konrad, 'The Fight Against Trafficking in Human Beings from the European Perspective', in: S. Cameron & E. Newman (red.), *Trafficking in Humans – Social, Cultural and Political Dimensions*, United Nations University Press, 2008, blz. 161-180.
- 33 Zie hierover kamervragen van leden Arib en Spekman over AMA's die verdwijnen in de prostitutie, met antwoord, Tweede Kamer 2007-2008, 22 januari 2008.
- 34 Zie bijv. art. 12 lid 1 VN-Kinderrechtenverdrag.
- 35 GAATW, *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*, 2007 (www.gaatw.org).
- 36 Zie ook: *Need for an integrated approach to promote and protect the human rights of trafficked persons and all migrant workers*, Joint written statement submitted by Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), La Strada International and Anti-Slavery International, submitted for the 8th session of the Human Rights Council (2-18 June 2008).

Mw mr dr M. Boot-Matthijssen is verbonden aan het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) te Den Haag.

De Amerikaanse Verklaring inzake de Rechten en Plichten van de Mens jubileert: van oorsprong tot toepassing

Op 30 april 1948 werd het eerste internationale mensenrechtendocument aangenomen met algemene strekking: de Amerikaanse Verklaring inzake de Rechten en Plichten van de Mens. De Nieuwe Wereld liep daarmee zo'n zeven maanden voor op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die eveneens dit jaar haar zestigste verjaardag viert. Het Amerikaanse document was een product van de Inter-Amerikaanse samenwerking, die al in de negentiende eeuw van de grond was gekomen. De eerste aanzet was namelijk gegeven in 1826 door Latijns-Amerika's beroemde onafhankelijkheidsstrijder Simon Bolívar, die de Latijns-Amerikaanse staten wilde verenigen en zo beschermen tegen externe dominantie van bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Inter-Amerikaans systeem

Opmerkelijk genoeg werd dit initiatief aan het eind van de negentiende eeuw overgenomen door die zelfde Verenigde Staten, toen zij de Eerste Inter-Amerikaanse Conferentie organiseerden. In 1910 kwam vervolgens de Internationale Unie van de Amerikaanse Staten tot stand, die in 1948 tijdens de Negende Inter-Amerikaanse Conferentie werd omgevormd tot de thans nog bestaande Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS).

Het Handvest van de OAS verwees naar de mensenrechten als een fundament voor het Inter-Amerikaanse systeem. Deze mensenrechten werden nader uitgewerkt in de Amerikaanse Verklaring inzake de Rechten en Plichten van de Mens (de Verklaring). Alle 35 staten van het Amerikaanse continent zijn lid van de OAS en al deze lidstaten hebben onderschreven dat de mensenrechten zonder onderscheid dienen te worden gerespecteerd. Wel is het zo dat de Cubaanse overheid sinds 1962 niet meer mag deelnemen aan de OAS. Formeel is Cuba nog wel lid, en de Commissie heeft zich ook het recht voorbehouden dit land te blijven monitoren.¹

Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie

In 1959 werd de Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie (de Commissie) opgericht als orgaan van

de OAS. Deze Commissie, die zetelt in Washington DC, kreeg de opdracht toe te zien op de bevordering en de eerbiediging van de mensenrechten, zoals neergelegd in de Verklaring. De Verklaring, die in eerste instantie geen bindend document was, kreeg zo een nog belangrijker status en werking binnen het Inter-Amerikaanse systeem. In 1969 werd vervolgens een bindend Inter-Amerikaans mensenrechtenverdrag aangenomen, het Pact van San José. De Commissie werd ook opgeroepen toe te zien op respect voor de mensenrechten uit dit verdrag.

Maar niet alle OAS-staten werden partij bij het Pact van San José: een aantal Caribische staten, namelijk Antigua en Barbuda, Bahamas, Belize, Guyana, St. Kitts en Nevis, Santa Lucia, Sint Vincent and the Grenadines en Trinidad en Tobago, is geen partij. En ook de Verenigde Staten en Canada laten het tot op de dag van vandaag afweten, hetgeen de scheiding tussen Latijns-Amerika en Engels-Amerika duidelijk weerspiegelt. De belangrijkste reden voor in het bijzonder de Caribische staten om geen partij te worden bij het Pact van San José houdt mede verband met de strenge opstelling van het Hof ten aanzien van de doodstraf. Een van de weinige Caribische staten die aanvankelijk wel partij was, Trinidad en Tobago, zegde het Pact in 1998 op naar aanleiding van een uitspraak van het Hof waarin de doodstraf, zoals toegepast in Trinidad en Tobago, veroordeeld werd.

De Commissie kan als OAS-orgaan echter wel mensenrechtelijk toezicht houden op deze staten, namelijk via de Verklaring die voor alle OAS-staten geldt, ongeacht of zij het Pact van San José hebben geratificeerd. De Commissie houdt zelfs 'on-site visits' in alle OAS-staten en slachtoffers kunnen klachten indienen tegen alle OAS-staten, ook als deze staten geen partij zijn bij het Pact van San José.

Mensenrechtenschendingen onder de loep

De Verklaring was zeer belangrijk ten tijde van de militaire dictaturen in Latijns-Amerika in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Het Pact van San José trad namelijk pas in 1978 in werking.

Als het enige Inter-Amerikaanse mensenrechten-instrument van vóór die tijd was de Verklaring van groot belang voor de Commissie om de militaire dictaturen van de jaren zeventig en de mensenrechtenschendingen die tijdens die dictaturen werden gepleegd, onder de loep te nemen. Dank zij de Verklaring kon de Commissie rapporten uitbrengen over mensenrechtenschendingen in landen als Argentinië en Chili.

Zo stelde de Commissie in haar jaarlijkse rapport van 1977 dat het recht op leven en vrijheid onvolgende werd gewaarborgd in Chili in dat verslagjaar, gezien de verdwijningen die daar plaatsvonden onder het regime-Pinochet.² En in een rapport uit 1980 over Argentinië werden de systematische mensenrechtenschendingen betreffende het recht op leven en vrijheid tussen 1975 en 1979, in het bijzonder het probleem van de *desaparecidos* ofwel verdwenen personen, aan de kaak gesteld.³ Minder lang geleden, in 2000, heeft de Commissie een rapport over Canada – geen partij bij het Pact van San José – uitgebracht. Daar trok de Commissie conclusies en deed aanbevelingen inzake het recht op vrijheid, het recht op familieleven en de rechten van kinderen op basis van de Verklaring.⁴ Dit had niet gekund zonder de Verklaring die voor alle OAS-staten geldt.

Guantánamo Bay

Via de Verklaring was het voor de Mensenrechtencommissie ook mogelijk zich uit te laten over Guantánamo Bay. Al op 12 maart 2002, twee maanden nadat de Verenigde Staten waren begonnen gevangenen naar hun basis in Cuba over te brengen, legde de Commissie voorlopige maatregelen op ten gunste van de gevangenen in Guantánamo Bay. De Verenigde Staten trokken zich hier overigens niet veel van aan en stelden dat de Commissie zich niet met deze kwestie mocht bemoeien, omdat volgens hen niet de mensenrechten maar het internationaal humanitair recht van toepassing was. In juli 2006 riep de Commissie de Verenigde Staten desondanks op Guantánamo Bay te sluiten.⁵

Inter-Amerikaans Hof

Bij het Pact van San José werd ook een Inter-Amerikaans Hof (het Hof) voor de Rechten van de Mens opgericht, vergelijkbaar met het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof zetelt in San José, Costa Rica. Voor dit Hof kunnen klachten worden ingediend tegen staten die partij zijn bij het Pact van

San José *en* die de rechtsmacht van het Hof hebben aanvaard. Vandaag de dag hebben 22 staten dit gedaan, namelijk Argentinië, Barbados, Bolivia, Brazilië, Chili, Colombia, Costa Rica, de Dominicaanse Republiek, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay en Venezuela. Het geografisch bereik van het Hof is dus aanmerkelijk beperkter dan dat van de Commissie, die toezicht houdt op *alle* 35 staten van het Amerikaanse continent. Opmerkelijk genoeg kunnen de rechters van het Hof wél afkomstig zijn uit OAS-staten die de rechtsmacht van het Hof *niet* hebben aanvaard. Zo was Thomas Buergenthal (Verenigde Staten), die nu rechter is bij het Internationaal Gerechtshof, jarenlang rechter en zelfs president bij het Hof. Een andere belangrijke rechter en voormalig president van het Hof, die thans *ad hoc*-rechter is bij het Internationaal Gerechtshof in een zaak tussen Costa Rica en Nicaragua, is de Braziliaan Antônio Augusto Cançado Trindade.

Thans heeft het Pact van San José een belangrijke complementaire functie ten opzichte van de Verklaring ingenomen en heeft het zelfs misschien de rol ervan enigszins overgenomen. Maar de Verklaring blijft belangrijk, omdat negen OAS-staten het Pact van San José niet hebben geratificeerd. Bovendien gebruiken de Commissie en zelfs het Hof de Verklaring ook ten opzichte van de overige OAS-staten die het Pact van San José wél hebben geratificeerd, voornamelijk als het gaat om economische, sociale en culturele rechten.⁶

Rechten en plichten

De Verklaring bezit namelijk twee opmerkelijke aspecten in vergelijking met het Pact van San José. Het *eerste* opvallende aspect is dat de Verklaring niet alleen burgerlijke en politieke rechten omvat, maar ook economische, sociale en culturele rechten, zoals het recht op werk en een eerlijke beloning, het recht op rust en vrije tijd, het recht op sociale bijstand, het recht op onderwijs en het recht op gezondheid.

Een *tweede* opvallend aspect is dat de Verklaring niet alleen rechten opsomt, maar ook *plichten*. Deze tendens om ook plichten voor de individuele mens naast zijn rechten te noemen, vinden we terug in het Afrikaanse Handvest voor de Rechten van de Mens en van Volkeren. De catalogus van plichten omvat plichten ten opzichte van de maatschappij, zoals het betalen van belasting, de plicht om te werken en de

plicht om te stemmen. Daarnaast zijn er plichten van ouders ten opzichte van hun kinderen en andersom.

Conclusie: de voorbeeldfunctie

Al met al heeft de Verklaring de basis gelegd voor een gedetailleerd mensenrechtensysteem voor het Amerikaanse continent. Samen met Europa vervult het continent Amerika met zijn regionale systeem een voorbeeldfunctie. In Afrika staat het regionale mensenrechtensysteem nog in de kinderschoenen, terwijl Azië en Oceanië helemaal achterlopen op dit gebied.

De Verklaring is als historisch document van belang, maar heeft ook nog een grote actuele waarde als pijler van de OAS en in het bijzonder voor de staten die niet partij zijn bij het Pact van San José. Daar waar het werk van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens na 60 jaar veelal is overgenomen door een veelvoud aan gedetailleerde verdragen en nu voornamelijk een symbolische waarde heeft, draagt de Amerikaanse Verklaring zelfs op haar

zestigste nog actief bij aan de invulling van de mensenrechten zoals deze gelden op het Amerikaanse continent.

Noten

- 1 Zie <www.oas.org/documents/spa/memberstates.asp>.
- 2 OEA/Ser.L/V/II.43, doc. 21 corr. 1, 20 april 1978, deel IV.
- 3 OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19 corr. 1, 11 april 1980.
- 4 OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 40 rev., 28 februari 2000.
- 5 Resolutie N° 1/06, 125ste Zitting van de Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie, Guatemala, 28 juli 2006.
- 6 Zie bijv. hoofdstuk 5 van het derde Commissierapport over Paraguay (OEA/Ser.L/V/II.110, Doc.52, 9 maart 2001).

Fabián Raimondo is universitair docent internationaal publiekrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voorts is hij opgenomen op de Lijst van Advocaten bij het Internationaal Strafhof. **Fabián Salvioli** is hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit van La Plata, Argentinië. Vanaf 2009 is hij lid van het VN-Mensenrechtencomité.

Olympische Spelen in Beijing en mensenrechten

Geen medaille maar aanmoedigingsprijs

Nu de Olympische Spelen voorbij zijn, de financiële crisis het nieuws bepaalt en nationale en internationale beroemdheden hun activisme op nieuwe onderwerpen richten, ligt China weer in de luwte van de internationale aandacht. China's leiders zullen daar niet rouwig om zijn, zij hebben genoeg aan hun hoofd. Er zijn veel structurele problemen op economisch, sociaal en milieugebied en daarnaast is 2008 een enerverend jaar geworden. Niet alleen vanwege de Olympische Spelen, maar ook vanwege de onlusten in Tibet, de zware aardbeving in de provincie Sichuan, die aan meer dan 69.000 mensen het leven kostte, en de zwendel met Chinese melkpoeder, die tot importverboden in alle delen van de wereld leidde. Ook de gevolgen van de internationale kredietcrisis voor China's economie moeten niet worden onderschat. Het binnenlandse financiële systeem is weliswaar grotendeels afgeschermd van de wereldomvattende malaise, maar China heeft zwaar te lijden van de dalende export. De herinnering aan de Spelen is daarmee al weer naar de achtergrond gedrongen, maar de gevolgen van de *Beijing Games* voor China beginnen nu eigenlijk pas zichtbaar te worden.

Eén ding was van meet af aan duidelijk: de Spelen waren géén katalysator voor hervormingen. Ze hebben niet de ingrijpende verandering in China's mensenrechtenbeleid gebracht waarop velen sinds de toekenning van de Spelen aan Beijing in 2001 hoopen. Betekent het dan dat er helemaal geen positieve gevolgen zijn, dat China terug bij af is? Nee! De Olympische Spelen hebben wel degelijk ook enkele goede zaken teweeggebracht in China. De winst zit hem in subtiele veranderingen in bewustzijn en mentaliteit ten gevolge van zeven jaren van intensieve internationale samenwerking. De doorwerking, op de lange termijn, van deze subtiele veranderingen zal bijdragen aan hervormingen in China.

Mensenrechtensituatie

De mensenrechtensituatie heeft zich in de aanloop naar de Olympische Spelen niet verbeterd. Integendeel, de situatie leek het afgelopen jaar eerder te verslechteren. In het bijzonder het recht van vrije

meningsuiting werd alom geschonden. Een groot aantal mensen dat zich kritisch uitliet over de situatie in China, werd opgepakt, kreeg huisarrest of werd op andere wijze geïntimideerd. Onder hen bevonden zich mensen die zich bekommerden om de rechten van inwoners van Beijing die voor de bouw van het Olympische Dorp of de Olympische stadions hun huis hadden moeten verlaten en daarvoor onvoldoende gecompenseerd waren. Wie herinnert zich niet de twee krasse maar fragiele bejaarde dames die wilden protesteren tegen die slechte compensatie voor hun huisuitzetting en daarom werden veroordeeld tot een jaar heropvoedingskamp? Naar verluidt is die straf tot op heden niet uitgevoerd, maar het maakte de Chinese bevolking wel heel goed duidelijk dat protesteren niet zonder gevolgen zou blijven, ook al was het officieel toegestaan. De overheid had zelfs diverse locaties voor protesten aangewezen, maar niemand heeft daarvan gebruik gemaakt.

Anderen die werden opgepakt of geïntimideerd, wilden corruptie van de overheid aan de kaak stellen of ze hadden publiekelijk opgeroepen tot meer aandacht voor mensenrechten in China. Tot de laatste groep behoort ook de prominente dissident Hu Jia, aan wie het Europees Parlement eind oktober de Sacharov-prijs toekende. De 34-jarige Hu, die zich ook inzet voor AIDS-patiënten en voor het milieu, was een van de 42 Chinese intellectuelen die in een open brief, 'One World, One Dream: Universal Human Rights', de regering hadden bekritiseerd voor het gebrek aan vooruitgang op het gebied van de mensenrechten. Hu werd in april tot drie-en-een-half jaar gevangenis veroordeeld; zijn vrouw en mede-activist Zeng Yinyan heeft huisarrest. Een ander voorbeeld is de activist Huang Qi, die werd opgepakt toen hij onderzoek deed naar geruchten dat slechte constructie ten gevolge van bouwfraude er de oorzaak van is dat zoveel scholen tijdens de aardbeving in Sichuan instortten.

Geen structurele verslechtering

Toch gaat het hier niet om een structurele verslechtering van de mensenrechten. In de aanloop naar elke

belangrijke gebeurtenis in China zie je dat de overheid de touwtjes strak aantrekt en elke 'dissonantie' met het ideaalbeeld van een harmonieuze Chinese samenleving probeert te verbannen. In zo'n periode wordt kritische burgers de mond gesnoerd, de regels voor de pers worden aangescherpt en er moet bovenal worden voorkomen dat negatieve berichten tot protesten en onrust leiden. Journalisten krijgen richtlijnen over de onderwerpen waarover wel en niet geschreven mag worden en over de manier waarop er moet worden gerapporteerd. Dat gold eens te meer voor de maanden rondom de Olympische Spelen, waarin alle ogen op Beijing gericht waren en het Chinese plaatje er zo goed mogelijk uit moest zien. Diverse internationale kranten berichtten in augustus over een officieel document met 21 richtlijnen voor Chinese binnenlandse rapportage tijdens de Spelen.¹ Journalisten werden daarin onder andere opgeroepen positief te schrijven over de veiligheidsmaatregelen, voorzichtig te zijn met onderwerpen als religie en etniciteit, en niet te rapporteren over protestacties of problemen met voedselveiligheid.

Dit gebrek aan persvrijheid heeft er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat het zo lang duurde, voordat het melkschandaal aan het licht kwam. Lokale overheden en producenten waren al in het voorjaar op de hoogte van problemen met melkpoeder en op 2 augustus, zes dagen voor de opening van de Olympische Spelen, werd de grootste Chinese melkpoederproducent, Sanlu, door zijn Nieuw-Zeelandse partner opgeroepen alle producten terug te halen. Pas zes weken later echter, op 11 september, werden de onveilige melkproducten metterdaad uit de schappen gehaald. Op dat moment waren er al vier kinderen overleden en waren meer dan 60.000 kinderen ziek. De Chinese regering heeft vervolgens weliswaar uitgebreide maatregelen getroffen om de voedselveiligheid te verbeteren en de toedracht van de zaak te onderzoeken, maar het vertrouwen in binnen- en buitenland was inmiddels ernstig geschaad.

Op andere momenten laten de Chinese autoriteiten juist wél serieuze onderzoeksjournalistiek en berichtgeving over misstanden in de samenleving toe. Dat gebeurt omdat de overheid soms gebaat is bij meer informatie en openheid over maatschappelijke problemen en gevallen van corruptie, in het bijzonder wanneer men zelf wil ingrijpen. In die gevallen kunnen de media voorafgaand aan het ingrijpen publieke steun verwerven en na afloop de acties lof toezingen. Of het nu een periode van relatieve pers-

vrijheid betreft of een periode waarin strenge regels gelden, in beide gevallen is en blijft de pers grotendeels een instrument van de staat. De Chinese pers moet de staat dienen en het beleid ondersteunen, en zij heeft in de officiële Chinese visie niet de taak het beleid aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. Discussies over het beleid mogen zeker plaatsvinden en worden soms zelfs van overheidswege gestimuleerd, maar zo'n debat moet dan wel gevoerd worden binnen de muren van denktanks en academische instellingen, niet in de pers.

Een nieuw bewustzijn

Een vrije pers of volledige vrijheid van meningsuiting, voorwaarden voor democratisering, zijn dus voorlopig niet aan de orde, maar toch hebben de Olympische Spelen ook positieve gevolgen gehad voor China. De twee weken van internationale aandacht en relatieve openheid en, veel meer nog, de voorafgaande zeven jaren van intensieve internationale samenwerking ter voorbereiding van de Spelen, hebben de Chinese grond vruchtbaarder gemaakt voor politieke hervorming. Zo is een aanzienlijk aantal Chinese *profes-*

De Olympische Spelen waren géén katalysator voor hervormingen in China

sionals – uit allerlei beroepsgroepen, inclusief China's leiders – de afgelopen jaren uitgebreid geconfronteerd met voor hen nieuwe denkbeelden en werkwijzen, vooral waar het openheid en verantwoordelijkheid jegens de eigen bevolking en de internationale gemeenschap betreft. De Chinese regering kon zich eenvoudigweg niet aan alle internationale eisen en verwachtingen onttrekken. Een aantal concessies aan internationale verwachtingen is weliswaar onder druk en met tegenzin gedaan, maar tegelijkertijd neemt China steeds meer kennis van internationaal geaccepteerde normen en waarden.

In sommige gevallen zie je dat deze kennis van internationale standaarden langzaam maar zeker overgaat in acceptatie en dat de internationale spelregels ingang vinden in China. Die processen zijn al enige tijd gaande en ze zijn niet het gevolg van de Spelen, maar ze zijn er wel door versneld. Of het nu gaat om de honderden Chinese journalisten die de afgelopen jaren zijn getraind door buitenlandse col-

lega's, het stadsbestuur van Beijing en milieuwerkers die intensief hebben samengewerkt met het IOC en buitenlandse specialisten, de leiders die onafgebroken werden geconfronteerd met terechte en onterechte internationale kritiek of de Chinese bevolking die heeft mogen ruiken aan meer openheid – het bewustzijn en de inzichten van al deze mensen zijn erdoor veranderd.

Ook China zelf zegt bij monde van het *Volksdagblad*, de officiële spreekbuis van de regering, dat de Spelen in vele opzichten een test zijn geweest voor China's openheid en transparantie en voor de eigen normen en waarden. De krant concludeert dat China glansrijk is geslaagd voor deze proeve van bekwaamheid en dat de communicatie tussen regering en publiek sterk is verbeterd. Daar mogen wij misschien anders over denken, maar interessant is vooral dat hetzelfde artikel vervolgens uitgebreid ingaat op het belang van meer openheid en een betere communicatie tussen regering en publiek, ook in de toekomst.² Woorden zijn nog geen daden, maar het is opvallend dat deze boodschap officieel wordt uitgedragen. Samen met de ervaringen van de Olympische Spelen zal zo'n boodschap de Chinese bevolking sterken in haar opvatting dat haar stem gehoord dient te worden.

Positieve gevolgen van de Beijing Games

Er zijn diverse voorbeelden van de wijze waarop deze ontwikkelingen de afgelopen tijd tot concrete beleidswijzigingen hebben geleid. In de *eerste plaats* is er een verschuiving zichtbaar met betrekking tot China's gewoontegetrouwe beleid van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden van andere landen. Zo hebben de protesten door beroemdheden zoals Mia Farrow en Steven Spielberg en de internationale oproep tot een boycot van de Spelen ongetwijfeld een steentje bijgedragen aan Beijings besluit het beleid ten aanzien van Soedan te wijzigen. In ieder geval wijst de timing in die richting. Farrow en anderen betoogden onder andere dat China te weinig deed om de humanitaire crisis in Darfur op te lossen en juist op het moment dat de acties steeds meer internationale aandacht en steun verwierven, ondernam Beijing actie. Het oefende druk uit op de Soedanese regering om het VN-vredesplan voor Darfur te accepteren, stelde een speciale afgezant voor Soedan aan, die sindsdien, in nauw overleg met de Verenigde Staten, werkt aan verbetering van de situatie in Darfur, en Beijing stuurde troepen voor de VN-vredesmissie in Soedan.

Eenzelfde verruiming van het principe van niet-inmenging zag men een paar maanden later ten aanzien van de opstanden tegen het militaire regime in Birma. Beijing riep de Birmese regering publiekelijk op tot hervormingen over te gaan en oefende achter de schermen druk uit op Rangoon om de Speciale VN-Afgezant voor Birma, Ibrahim Gambari, toe te laten. Voor China zijn dit grote stappen. Deze voorbeelden laten zien dat het besef is doorgedrongen in Beijing dat het principe van 'niet-inmenging' in veel gevallen niet langer houdbaar is, dat men zich niet langer met het oog op eigenbelang afzijdig kan houden, zeker niet wanneer er vele mensenlevens op het spel staan. Dit inzicht, dat al langer groeiende was, is door de internationale druk in de aanloop naar de Olympische Spelen zeker versterkt.

Een *tweede* positief voorbeeld is de permanente invoering van persvrijheden voor de buitenlandse journalisten die in China werkzaam zijn. De per 1 januari 2008 ingevoerde vrijheden, die het mogelijk maken te reizen en interviews af te nemen zonder voorafgaande toestemming van de Chinese autoriteiten, zouden aanvankelijk slechts tot twee maanden na de Olympische Spelen geldig zijn. Eén dag voor het aflopen van de maatregelen in oktober werd echter de definitieve invoering ervan bekend gemaakt. Dit betekent een verbetering in de werkomstandigheden van de buitenlandse pers, maar de nieuwe regels gelden niet voor Chinese journalisten. Sommigen van hen zien het niettemin als een stap op weg naar meer algemene openheid en een handvat in de strijd voor gelijke rechten voor binnenlandse journalisten.

Een *derde* voorbeeld betreft de leefbaarheid van Beijing. Voor de inwoners van de Chinese hoofdstad kon de klok na afloop van de Spelen niet zomaar klakkeloos teruggedraaid worden. Zij hebben tijdens de Spelen gezien hoe blauw de lucht boven hun stad kan zijn als de smog wordt aangepakt en zij nemen niet langer zomaar genoegen met de ernstige vervuiling in de stad. Discussies op internet en opiniepeilingen lieten zien dat een deel van de inwoners het nodige over heeft voor schonere lucht en minder verkeer in de stad en vanaf 11 oktober zijn dan ook voor een proefperiode van zes maanden nieuwe maatregelen van kracht, die het verkeer met 20% zullen doen afnemen. Sommige autobezitters waren minder gelukkig met de proef, maar niettemin volgde Shanghai een paar weken daarna met soortgelijke maatregelen.



Dergelijke stappen illustreren een nieuwe trend, waarbij de Chinese overheid, met behulp van opiniepeilingen, de stem van de bevolking meeweegt in haar besluiten voor nieuw beleid. Natuurlijk geldt dit alleen voor zorgvuldig geselecteerde beleidsterreinen en is het niet de bedoeling dat de Chinese bevolking uit zichzelf en met eigen ideeën naar voren komt. Maar ondanks alle beperkingen moet deze trend gezien worden als een belangrijke stap naar meer aandacht voor de stem van het volk; tot voor kort werd dit immers nooit iets gevraagd. Bovendien is de verwachting dat ontwikkelingen als deze op de lange termijn bijdragen aan een grotere mondigheid van de Chinese bevolking: wie één keer zijn mening mag geven, wil de volgende keer wéér. Dit voorbeeld illustreert tevens een ander winstpunt van de Olympische Spelen: het streven naar Groene Spelen heeft geholpen de milieuproblematiek stevig op de agenda te plaatsen. In een rapport van *Greenpeace China* werd geconcludeerd dat de Spelen op milieugebied een positieve erfenis nalaten, vooral waar het infrastructuur, efficiënt energiegebruik, duurzame energie, waterzuivering en afvalverwerking betreft.³

Een laatste voorbeeld is het initiatief van de Chinese regering van begin november om een werkgroep te benoemen die een 'nationaal actieplan' voor mensenrechten moet ontwikkelen. Dit plan dient een blauwdruk voor toekomstige hervormingen te worden. Natuurlijk is het afwachten of dit ook tot concrete verbeteringen zal leiden, maar mensenrechtenactivisten zien het in ieder geval als een potentieel belangrijk podium voor hervormingsgezinde facties binnen de Communistische Partij.⁴

Geen nieuwe koers

Met het goede verloop van de Spelen, die in binnen- en buitenland overwegend als een succes worden beschouwd, is er een zware last van China's leiders gevallen en hebben zij aan zelfvertrouwen gewonnen. China heeft zich voor het oog van de wereld bewezen en daarmee heeft ook de binnenlandse legitimiteit van het regime een flinke oppepper gekregen. Dit zal de komende tijd China's coöperatieve houding in internationale kwesties versterken. Het betekent niet dat China een nieuwe politieke koers zal gaan varen; daar moet het Westen geen illusies over koesteren. China's politieke koers laat zich niet snel of radicaal wijzigen. Het beleid wordt slechts bijgesteld met kleine stapjes, in een tempo dat China zelf bepaalt en op momenten dat China's

leiders vinden dat de tijd rijp is. Het is duidelijk dat, wat China's leiders betreft, de tijd niet rijp is voor stappen richting democratisering. Zij zouden er niets mee winnen. Integendeel, China's leiders vinden dat het met het oog op stabiliteit en ontwikkeling nodig is de touwtjes stevig in handen te houden.

De *Beijing Games* hebben niet geleid tot grote of snelle veranderingen, zeker niet op het gebied van de mensenrechten. Wél hebben de Spelen bijgedragen aan versnelling of versterking van bestaande veranderingsprocessen ten aanzien van politieke ideeën en principes. Deze veranderingen zullen op de lange termijn bijdragen aan hervormingen in China. Het gaat daarbij om zaken als een ruimere interpretatie van het principe van niet-inmenging, meer openheid en transparantie, alsmede een groter bewustzijn onder de inwoners van Beijing dat hun stem gehoord moet worden, zeker waar het de leefbaarheid van hun stad betreft. Ook de aandacht voor China's milieuproblematiek is als een belangrijk winstpunt van de Spelen te beschouwen. Hierboven zijn een paar eerste voorbeelden genoemd, maar op de langere termijn zullen er ongetwijfeld meer concrete gevallen van kleine, maar significante beleidsverschuivingen zichtbaar worden, waaraan de *Beijing Games* hebben bijgedragen.

Noten

- 1 'The 21 edicts from the Chinese government's propaganda unit', in: *Sydney Morning Herald*, 14 augustus 2008; Jonathan Watts, 'Don't mention the carcinogenic water: media guidelines leaked', in: *The Guardian*, 16 augustus 2008. Zie ook het maartnummer 2008 van de *Internationale Spectator*, (blz. 125-159), met een reeks artikelen over China aan de vooravond van de Olympische Spelen.
- 2 'Closing ceremony marks start of China's new height', in: *The People's Daily*, Online edition, 26 augustus 2008.
- 3 Greenpeace China, *After the Olympics: Lessons from Beijing*, 28 juli 2008.
- 4 Geoff Dyer, 'Beijing promises human rights initiative', in: *The Financial Times*, Online edition, 4 november 2008.

Ingrid d'Hooghe is als research fellow verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Zij doet onderzoek naar China's buitenlands beleid en diplomatie.

Zestig jaar Nederland-Israël

Het Nederlands buitenlands beleid ten opzichte van Israël kent vijf constante doelstellingen. Deze kunnen onderling bij een beslissing op een bepaald moment wel eens onverenigbaar zijn en de keuze die dan wordt gemaakt, wordt bepaald door de rangorde van deze doelstellingen. Deze zijn:

- 1 Veilige en erkende grenzen voor de (Joodse) staat Israël;
- 2 Een levensvatbare staat voor de Palestijnen;
- 3 Daadwerkelijke steun aan en diplomatieke terughoudendheid voor Israël;
- 4 Nederlandse kwetsbaarheid vermijden via EU-rol;
- 5 Het Amerikaanse beleid niet doorkruisen.

Wanneer 1 en 2 botsen, krijgt 1 prioriteit, d.w.z. een Palestijnse staat mag niet ten koste gaan van het veilig voortbestaan van Israël; en zo wordt Hamas Nederlandse steun onthouden, terwijl die aan de PLO/Fatah wél wordt verleend. De volgorde van deze doelstellingen kan verschuiven, maar ligt de afgelopen 35 jaar tamelijk vast. Wat betreft doelstelling 4 – 5 (Europese – Atlantische oriëntatie) gaf minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen op 31 mei 2007 aan de Universiteit Maastricht prioriteit aan de Amerikanen boven de Europeanen voor een vredesregeling in het Midden-Oosten, terwijl hij een jaar later aan de Universiteit Leiden zei dat Europa de plaats van Nederland in de wereld bepaalt.

Prioritering van Europa geldt sedert de Oktoberoorlog van 1973. Ondanks uitblijvende steun van Europese partners voor Nederland tijdens het Arabische olie-embargo, heeft Nederland toen besloten zich sedertdien niet langer in het openbaar van de Europese partners te verwijderen. Terzijde zij opgemerkt dat pas na enig Nederlands krachtsvertoon, met de dreiging de gasexport naar Duitsland en Frankrijk te verminderen of af te sluiten – waarmee Nederland kon laten blijken minder kwetsbaar te zijn – een bepaalde mate van Europese solidariteit tot stand kwam.

Binnenlandse opvattingen

Aandacht voor en betrokkenheid bij het Israëlisch-Palestijns conflict zijn groot in Nederland. Vermindering van de spanningen in het Midden-Oosten vinden Nederlanders nog eerder dan andere Europeanen een topprioriteit. Emoties kunnen snel oplo-

pen, met veel aandacht in de Nederlandse politiek en media. Zo zei minister Verhagen op 31 mei 2007 in Maastricht: 'Geen ander conflict roept zoveel emoties op als het conflict tussen Israël en de Arabische wereld.' De fractieleider van GroenLinks in de Tweede Kamer, Femke Halsema, stelde op 29 maart 2007 in *de Volkskrant* dat '[d]e lijnen lopen nu zo dat je of pro-Israël bent of pro-Palestijnen, maar dat is een idiote tegenstelling. Wie zich kritisch uitlaat over Israël wordt er meteen van beticht voor Hamas en de zelfmoordaanslagen te zijn. Het debat wordt in Nederland, maar ook in andere delen van de wereld, gevoerd met sloganske uitspraken.' Sedert 1995 lopen in Nederland echter de meer pro-Israëlsche en de meer pro-Palestijnse opvattingen in essentie – met de keuze voor een twee-statenoplossing – minder uiteen dan de betrokkenen – bijvoorbeeld van 'Een Ander Joods Geluid' – menen.

In de buitenlandse politiek van Nederland kunnen opvattingen naar de links-rechtsdimensie worden verdeeld. Dat gold in het verleden niet of nauwelijks waar het over Israël ging. Sommige partijen – zoals de PvdA – eigenden zich het alleenrecht op de beste vrienden van Israël te zijn. De relatie tussen de Socialistische Internationale en Israël werd indertijd door Henk Neuman (oud-directeur van wat nu Clingendael is) als een 'idylle' gekenschetst. Toen Shimon Peres op de jaarvergadering van de Nederlandse Zionistenbond in 1981 zei: 'de strijd voor Israël is voor mij alleen maar te verbinden met de strijd voor het socialisme, dat is één en hetzelfde,' reageerde Frits Portheine, lid van de Tweede Kamer voor de VVD, dat hij zich dan kennelijk te midden van het verkeerde gezelschap bevond.

Deze tijd is nu voorbij en de opinies over Israël volgen steeds meer de links-rechtsverdeling, waarbij rechts (liberalen en christelijke politieke partijen) vaker voor Israël opkomt en links het Israëlisch optreden vaker afwijst. Stond de PvdA in de eerste 25 jaar (1948-1973) pal achter Israël, de laatste 35 jaar (1973-2008) zijn het de VVD, het CDA en vooral de ChristenUnie die de kant van Israël kiezen. Verschil van mening binnen politieke partijen over het Israëlisch-Palestijns/Arabisch conflict komt nog steeds voor, maar is wel minder dan in de jaren '80, waarover CDA-woordvoerder Gualthérie van Wezel zei dat er geen ander buitenlands-politiek vraag-

stuk was dat zijn fractie zo sterk verdeelde. Binnen het Kabinet zijn de verschillen van mening gering geweest, al is nu enig verschil van mening tussen bijvoorbeeld PvdA (Koenders) en CDA (Verhagen) over de houding ten aanzien van de Palestijnen wel zichtbaar geworden.

Uit publieke-opinie-onderzoek (juni 2008) komen de Nederlanders als meer pro-Israël naar voren dan andere Europeanen; de verschillen zijn gering, maar wel tamelijk constant over de periode 2002-2007. Op momenten dat er zeer kritisch naar Israël werd gekeken – zoals bij de Israëlische inval in Libanon in 1980, waarbij de respondenten dat beleid als slecht kwalificeerden – gaven tegelijkertijd dezelfde respondenten aan met veel bewondering en waardering naar Israël te kijken. Ik noem dat laatste de positieve grondhouding. Bij zijn vertrek in 1995 als ambassadeur van Israël in Nederland omschreef Bavly dat als volgt: 'Als Israël iets verkeerd doet, zal een Brit of een Fransman roepen: "Heb ik je het niet gezegd?". Terwijl als Israël iets goeds doet, een Nederlander zal roepen: "Heb ik je het niet gezegd?". De Nederlander verwacht van Israël dat het de juiste dingen (in zijn ogen) doet. Hij is niet minder kritisch dan anderen als Israël verkeerd handelt, vaak zelfs kritischer omdat hij mensenrechten als een Nederlandse deugd beschouwt. Maar men is er wel écht blij als Israël de juiste dingen doet.'

Bij de vieringen van de zestigste verjaardag van Israël spreekt Kamervoorzitter Verbeet over 'speciale affectie', vice-premier Rouvoet over een 'warme relatie met uitzonderlijke banden', terwijl de andere vice-premier Bos nog sterker naar de positieve grondhouding verwijst, wanneer hij zijn toespraak besluit met de woorden: '...wens ik u de wijsheid, kracht, moed en verbeelding [toe] om uw idealen te koesteren en uw droom niet alleen levend te houden maar ook af te maken'.

Premier en vice-premiers verwijzen ook naar de Nederlandse steun aan Israël, waar Balkenende aan toevoegt: 'De steun is ook gericht op het bevorderen van een duurzaam akkoord tussen Israël en de Palestijnen, dat veilige en erkende grenzen voor Israël en een levensvatbare staat voor Palestijnen omvat.' Dat brengt ons terug bij de hoofddoelstellingen in het Nederlands beleid, die ik nu zal uitdiepen.

Veilige en erkende grenzen voor de (Joodse) staat Israël

Veilige en erkende grenzen hebben steeds vooropgegaan in het beleid, vanaf Nederlands stemge-

drag in de voorbereidende VN-commissie voor het delingsplan uit 1947 tot de dag van vandaag. Ter illustratie een citaat uit de rede van Verhagen van 2007 in Maastricht: 'Ik begrijp dat Israël geen zaken wil doen met partijen die zijn bestaansrecht niet erkennen en het willen vernietigen. Ik vind dat de drie voorwaarden die het Kwartet stelt – erkenning van de staat Israël, afzweren van geweld en aanvaarden van alle eerdere akkoorden – niet mogen worden gerelativeerd. Zo lang Hamas niet aan deze voorwaarden voldoet, kunnen zij geen gesprekspartner zijn, ook al maken ze deel uit van een democratisch gekozen regering. Als we nu met hen in gesprek gaan, legitimeren we terreur. Onbestaanbaar in mijn optiek.'

In de periode 1948-1956 was Nederland nog terughoudend, maar in 1956 heeft militaire steun plaatsgevonden en bleef Nederland Israëls Sinai-campagne verdedigen, ook nadat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zich al uit deze Suez-oorlog hadden teruggetrokken. Mede dank zij de pro-Israëlische binnenlandse krachten heeft Nederland op belangrijke momenten, zoals tijdens de oorlo-

De Atlantische oriëntatie van Nederland en Israël heeft de onderlinge relatie versterkt

gen van 1956 (Suez), 1967 (Zesdaagse), 1973 (Yom Kippur) en 1991 (Desert Storm) Israël metterdaad gesteund. De politieke kleur van de minister of staatssecretaris in 1956: Drees en Kranenburg (PvdA); in 1967: Luns (KVP) en De Koster met Den Toom (VVD); in 1973: Den Uyl, Van der Stoep en Vredeling (PvdA); en in 1991: Van den Broek (CDA), speelde bij deze continue daadwerkelijke steun geen rol. Zo lichtte Van den Broek zijn beslissing van verplaatsing van raketten uit Duitsland naar Israël ter bescherming tegen Irakese Scud-aanvallen als volgt toe: 'Kijk, onze betrekkingen met Israël zijn namelijk zodanig dat als het echt in de knel komt, ja dan laten we geen steen op de andere om na te gaan of wij misschien iets voor ze kunnen betekenen.' Sinds kort spreekt Verhagen niet langer over de staat Israël, maar over de Joodse staat Israël, waarbij hij het joodse karakter van Israël beklemtoont.

Dat beklemtonen van het joodse karakter onderstreept de keuze voor een twee-statenmodel en het

rekening houden met de demografische ontwikkeling. Verhagen verbindt daaraan twee interessante conclusies: 1 Wil Israël een Joodse staat blijven, dan zal het zich moeten terugtrekken uit bezette gebieden en het nederzettingenbeleid moeten stopzetten; en 2 Een grootschalige terugkeer van Palestijnen naar Israël wordt uitgesloten. Bij mijn weten heeft niet eerder een Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken het recht op terugkeer voor de Palestijnen zo duidelijk afgewezen. Tot op heden hebben de Palestijnen deze eis – waarop de onderhandelingen in 2001 tussen Arafat, Barak en Clinton in Taba, Egypte vastliepen – niet ingetrokken, terwijl Israël steeds heeft laten weten deze eis nooit te zullen inwilligen, met het oog op het voortbestaan van de democratische Joodse staat.

Levensvatbare staat voor de Palestijnen

Na de Zesdaagse oorlog van 1967 en de daaropvolgende Israëliëse bezetting werd over Palestijnen niet langer uitsluitend als over een vluchtelingen-vraagstuk gedacht. Het recht op zelfbeschikking, zo erkende Nederland al in de jaren zeventig, zou tot staatsvorming leiden. De twee-statenoplossing zou niet ten koste mogen gaan van het veilig voortbestaan van de staat Israël, wat bij één bi-nationale staat wel het geval is. Nederland kon de Palestijnse bevrijdingsbeweging PLO dan ook pas officieel erkennen nadat in 1995 Israël en de PLO elkaar hadden erkend. In de daaraan voorafgaande periode werd langdurig gedebatteerd in het Nederlands parlement over de vraag of contacten al dan niet zouden zijn toegestaan. Het huidige Nederlandse kabinet wilde geen contacten onderhouden met Hamas, ook niet toen enkele Hamas-leden in februari 2007 (Akkoord van Mekka) tot de Palestijnse eenheidsregering zouden gaan toetreden. Een lastige positie voor Nederland, omdat andere EU-landen als Frankrijk, Italië en Spanje deze eenheidsregering wél wilden erkennen. De staatsgreep van Hamas in juni 2007 in de Gazastrook loste de moeilijke keuze op, omdat sedertdien de andere EU-staten, en ook de Verenigde Staten en de Verenigde Naties, zich volledig achter de PLO van Abbas opstelden en diplomatieke contacten met Hamas uitsloten.

Hamas verloor Nederland in juni 2007 van een dilemma, net als de erkenning van Israël door de PLO dat in september 1995 had gedaan. Nederland heeft steeds geijverd voor een economisch levensvatbare Palestijnse staat en steunde rechtstreekse Pales-

tijnse export van citrusvruchten naar Vlaardingen in 1989 en het steunt nu de export van Palestijnse snijbloemen naar Aalsmeer.

Het meest heikele punt is en blijft het recht op terugkeer. Israël zal het volledig recht op terugkeer van alle Palestijnen nooit kunnen aanvaarden en het zal evenmin enig inbreuk op de immigratie van Joden naar Israël toestaan. Het wezen van de Joodse staat wordt dan immers op het spel gezet. [In de vorige paragraaf heb ik aangegeven dat niet eerder een Nederlands minister zich over dit onderwerp zo pal achter Israël heeft opgesteld.]

Daadwerkelijke steun aan en diplomatieke terughoudendheid voor Israël

De concrete steun op doorslaggevende momenten waarin voor Israëls veiligheid en zelfs voor Israëls voortbestaan (1967 en 1973) werd gevreesd, is van niet te onderschatten betekenis. Daarnaast is de grote diplomatieke reserve ten aanzien van Israël ook een constante in de afgelopen zestig jaar. Bijvoorbeeld: terughoudendheid van Nederland in 1947 bij de voorbereiding van het VN-delingsplan; de late erkenning in 1950; Lubbers pas in 1988 als de eerste Nederlandse premier naar Israël, terwijl in 1995 pas het eerste officiële Nederlandse staatsbezoek door koningin Beatrix plaatsvond, nadat de vredesovereenkomst tussen Israël en Jordanië was getekend.

Nederlandse kwetsbaarheid vermijden dankzij EU-rol

Na de Oktoberoorlog van 1973 werd Nederland (met Rotterdam als mikpunt) getroffen door een volledig olie-embargo van de Arabische olieproducerende landen. Europese partners lieten Nederland toen in de steek en voor ons land werd sedert 1973 een constante lijn in het beleid voortaan elke Nederlandse kwetsbaarheid te vermijden. De Europese Unie kon deze bescherming bieden zolang Nederland geen ander standpunt naar buiten bracht of zich op een andere wijze – met bijvoorbeeld een ambassade in Jeruzalem tot 1980 – van de Europese partners onderscheidde. Een recent voorbeeld is dat Nederland zich niet wist te onttrekken aan een unanieme EU-veroordeling van Israël voor het schenden van de vrouwenrechten in 2007 – het stemde zelfstandig voor – terwijl minister Verhagen de Tweede Kamer vertelde dat deze selectieve resolutie nooit had mogen worden aangenomen. Bepalend is de speelruimte binnen de EU, waarbij Nederland in 1981 met mi-

nister Van der Stoep een belangrijke doorbraak wist te bewerkstelligen door met een Europese militaire bijdrage (MFO) het Egyptisch-Israëlijs vredesverdrag te redden. Nederland steunde de Amerikanen en bereikte daarmee dat Europa de Amerikaanse benadering ging kiezen en afstand nam van de Franse, meer allesomvattende en pro-Arabische opvattingen.

Het Amerikaanse beleid niet doorkruisen

Niet alleen minister Van der Klaauw heeft steeds gesteld dat geen regeling in het Midden-Oosten tot stand kan komen zonder de Amerikanen, met hun grote invloed op alle directe partijen, ook de andere Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken – wellicht met uitzondering van Schmelzer – vonden dat. De Atlantische oriëntatie van zowel Nederland als Israël (Israël vooral gedurende de afgelopen 35 jaar) heeft de Nederlands-Israëlijsche relatie versterkt. Een Nederlandse constante van anti-Frans en pro-Amerikaans convergeerde in de pro-Israëlijsche houding. Sceptis over de Europese macht iets in het Midden-Oosten te bereiken in combinatie met vertrouwen in de Verenigde Staten als wezenlijke machtsfactor, leidde tot deze doelstelling. In november 2007 kwam opnieuw de dominante positie van de Verenigde Staten in vergelijking met bijvoorbeeld de EU en de VN tot uiting in de topconferentie in Annapolis, waarbij werd afgesproken dat onder Amerikaanse leiding de Israël's en de Palestijnen hun gesprekken voortzetten.

Tot slot

De vijf constante doelstellingen over de afgelopen zestig jaar hebben niet aan kracht ingeboet. Ze gelden en verklaren het Nederlands beleid, waarbij botsende doelstellingen dilemma's opleveren. Het Nederlands buitenlands beleid is anno 2008 niet minder pro-Israël dan in het verleden.

Bibliografie

Dit artikel is gebaseerd op publicaties met een uitgebreid notenapparaat over dit onderwerp van de auteur, zoals:

- 'Nederland en het Midden-Oosten: druk en tegendruk. Binnenlandse beïnvloeding van Nederlandse buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator*, augustus 1984, blz. 453-464.
- 'Nederland en het Midden-Oosten. Het Arabisch olie-embargo 1973/1974. De verplaatsing van de Nederlandse ambassade in Israël 1980', Leiden: Instituut voor Internationale Studiën, Rijksuniversiteit Leiden, 1984.

- 'De relatie Nederland-Israël 1973-1985', in: *CIDI informatie* (12), 1986.
- *Nederland en het Nabije Oosten. De Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëlijs conflict 1973-1982*, (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg), Deventer: Kluwer, 1991.
- *De relatie Nederland - Israël en de Joodse gemeenschap in Nederland*, Hilversum: Folkertsma Stichting, 1991.
- 'Israël versus de PLO', in: Ph. P. Everts (red.), *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, (Rijksuniversiteit Leiden), Leiden: DSWO Press, 1996.
- 'Het imago van Nederland in Israël', in: *Beeldvorming over de staat Israël*, Weesp: OJEC, 1998.
- 'Een Joodse staat in een niet-Joodse wereld', in: *Israël, 100 jaar na de dood van Theodoor Herzl* (i.s.m. H.M. van Emden, J.E., Ellemers, J.J.G. Jansen, A. Wessels), Amsterdam: Genootschap voor de Joodse Wetenschap in Nederland, 2005.
- 'Palestijnen en het Midden-Oostenconflict in 2007; strijd en samenwerking met Israël, onderlinge gevechten, en het conflict in Libanon', in: Bert Bomert, Theo van den Hoogen & Ramses Wessel (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2007, Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict Analyse & Management (CICAM), 2007 (verschenen in 2008), blz. 188-204.

Prof. dr Fred Grünfeld is bijzonder hoogleraar in oorzaken van Mensenrechtenschendingen aan het Centrum voor Conflict Studies bij de Faculteit Geesteswetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Voorts is hij universitair hoofddocent Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, het University College Maastricht en het Maastrichts Centrum voor de Rechten van de Mens aan de Universiteit Maastricht.

De Nederlandse aanwezigheid in de EU: 'werk in uitvoering'

Een kleine vier procent van de ambtenaren bij de Europese instellingen, in Brussel en elders, heeft de Nederlandse nationaliteit. Afgezet tegen een Nederlands bevolkingsaandeel in de EU van 3,3 procent is dat niet slecht, maar het is ook geen reden om achterover te leunen. Vooral de *instroom aan de basis*, via het zogenaamde *concours*, kan beter. Ook kunnen we als Nederlandse overheid onze *EU-gerichtheid* verder versterken. Al met al doen we het echter, op onze manier, helemaal niet slecht.

De feiten

Bij alle Europese instellingen samen (inclusief de agentschappen) werken een kleine 40.000 ambtenaren. Daarvan is de Europese Commissie de grootste werkgever (26.000), op afstand gevolgd door het Europees Parlement (6.000), het Raadssecretariaat (3.500) en het Hof van Justitie in Luxemburg (1.900).¹ Een discussie over de vraag of dit nu te veel is, een stelling die in Nederland regelmatig wordt gehoord, valt buiten het bestek van dit artikel, maar een vergelijking met de grootste gemeenten in Nederland (Rotterdam en Amsterdam: ieder ruim 18.000 ambtenaren) of met de Rijksoverheid (120.000 ambtenaren) plaatst dit in enig perspectief. Natuurlijk heeft de EU geen vuilophaal- en plantsoendienst, maar weer wel allerlei noodzakelijke taken die met het meertalig karakter van een Unie van 27 lidstaten te maken hebben (bijv. omvangrijke vertaal- en tolkendiensten).

Bij de Europese Commissie is 3% van alle ambtenaren Nederlander: 3,6% van alle beleidsambtenaren en 2,4% van de administratief medewerkers. Afgezet tegen een bevolkingsaandeel van 3,3% doen we het zeker in de beleidsrangen redelijk goed. Als we de cijfers verder opsplitsen, blijkt dat op de hoogste niveaus (directeur en directeur-generaal) Nederland 4,7% van de functies bezet;² daar mogen we tevreden mee zijn. Op de middenniveaus zitten we op ongeveer 4,1%. De grote *bottleneck* zit echter bij de instap-rangen, waar slechts 1,8% van alle *beginnend beleidsambtenaren* de Nederlandse nationaliteit heeft.³ Dit illustreert ook meteen het eerste structurele probleem waarmee Nederland kampt: het gebrek aan interesse onder jonge academici om de (lange en

intensieve) weg van het *concours*, het gevreesde toelatingsexamen voor het werken bij de Europese Unie, af te leggen. Ik kom later op deze *instroomproblematiek* terug.

Onze andere structurele zwakte is het (kleine) aantal *vrouwelijke* Nederlandse EU-ambtenaren. Minder dan een derde van de Nederlanders in de EU is vrouw, waarmee we onderaan deze ranglijst bungelen.⁴ Het is een probleem dat zeker de Nederlandse aandacht heeft, maar niet gemakkelijk te verhelpen is. Culturele factoren spelen hier een grote rol. Nederlandse vrouwen kiezen er bijvoorbeeld relatief vaak voor, in het bijzonder als ze kinderen krijgen, in deeltijd te gaan werken of zelfs helemaal met werken te stoppen. In de Brusselse setting, waar traditioneel het 'lange uren draaien' een belangrijke factor is om boven het maaiveld van concurrenten uit te steken, wordt dat niet altijd even goed begrepen. De balans werk-leven komt ook bij de EU langzaam meer in evenwicht, bijvoorbeeld door maatregelen ter bevordering van het zg. 'flexibel werken' (variabele werktijden, telewerken, thuiswerken, ouderschapsverlof), maar dergelijke alternatieven zijn nog niet algemeen geaccepteerd.

Hoe doen de andere lidstaten het binnen de EU? België is de onbetwiste kampioen, met 20% van alle EU-ambtenaren. De Belgen spelen natuurlijk een thuiswedstrijd, maar knap is het wel. Frankrijk heeft in absolute aantallen de meeste beleidsambtenaren, gevolgd door Duitsland en (weer) België.⁵ Kleinere lidstaten als Griekenland, Portugal en Zweden doen het ook relatief goed; het Verenigd Koninkrijk heeft een met Nederland vergelijkbaar (instroom)probleem. De nieuwe lidstaten hebben, met uitzondering van Hongarije en Tsjechië, nog een grote achterstand in te halen.⁶ Dat laatste is overigens een goede illustratie van het feit dat, hoewel de EU-instellingen bewust proberen een inhaalslag te maken en een geografisch evenwichtige personeelsopbouw te handhaven, dat niet koste wat kost gebeurt zonder acht te slaan op de kwaliteit.⁷ Ten gevolge van de uitbreiding hebben ten slotte alle 'oude vijftien' te maken met een relatieve afname van het aantal landgenoten bij de EU. Nederland zat begin 2007 op 3,9%, nu dus 3,6%, een trend die nog niet ten einde is.

Instroom in de EU

Er zijn enige manieren om in de EU aan de slag te komen: in vaste dienst treden als *fonctionnaire*, een tijdelijk contract voor maximaal zes jaar of een detachering als expert. Voor een vast dienstverband moet bijna altijd de koninklijke weg worden gevolgd: een zwaar toelatingsexamen, beter bekend als het *concours*. Thans bestaat het concours vooral uit het testen van feitelijke kennis van de EU ('wanneer trad Oostenrijk toe tot de EU'; 'wie is de commissaris voor Consumentenbescherming' of 'wat was het CARDS-programma'). Duizenden kandidaten melden zich aan; in een aantal ronden wordt dat over een periode van twee jaar teruggebracht tot enkele honderden geslaagden.⁸ Dan is het overigens nog niet gedaan: slagen voor het concours geeft de *laureaat* alleen het recht om op vacatures te solliciteren – aangenomen worden vereist een additionele, actieve aanpak (lieft een goede lobby).

Het is natuurlijk een methodiek die niet goed aansluit op de Nederlandse manier van werven (wij selecteren veel meer op basis van CV en *competenties* dan op kennis), noch bij de cultuur van veel Nederlandse studenten (de EU wil de besten selecteren; de Nederlandse academicus heeft veel meer een brede belangstelling). Toch doen de Nederlanders die wél aan het concours meedoen, het helemaal niet slecht. We horen zelfs bij de besten van de klas! Ons grote probleem is echter het gebrek aan belangstelling voor dat concours, waardoor aan de eindstreep het aantal Nederlandse geslaagden, ondanks de mooie cijfers, maar net aan is.⁹

Al met al is dus niet meer dan een kleine 2% van de ambtenaren in de beginnangen Nederlander. Nederland kent al langer een relatief lage aanwas van jonge *fonctionnaires*. In het verleden konden we dat compenseren met bijvoorbeeld landgenoten die op hogere niveaus instroomden, maar de mogelijkheden daartoe worden steeds kleiner. Gekoppeld aan de toenemende concurrentie van gemotiveerde jonge academici uit de nieuwe lidstaten en het feit dat relatief veel Nederlanders de komende tien jaar met (pre) pensioen zullen gaan, dreigt ons land hierdoor op termijn invloed te verliezen.

Onbekend maakt onbemind is een gezegde dat ook in dit geval opgaat. De meeste Nederlandse jongeren die van de universiteit komen, hebben geen goed idee van de mogelijkheden die de Brusselse arbeidsmarkt biedt en, als ze er al van gehoord hebben, zien ze vooral de hindernissen. De belangrijkste oorzaken voor de

gebrekkige interesse zijn onbekendheid met Brussel,¹⁰ de lange duur van een procedure die niet eens zekerheid geeft op een baan, en de manier van examineren (intensieve voorbereiding nodig), gekoppeld aan de concurrentie met andere aanbieders op een steeds krappere arbeidsmarkt. Het concours is moeilijk en vergt doorzettingsvermogen. De slagingskans is echter groter dan vaak wordt gedacht en als je er doorheen komt, staat een interessante internationale carrière te wachten. Hetzelfde verschijnsel zien we overigens bij de stages die EU-instellingen jongeren bieden: een goedbetaald verblijf van vijf maanden in een internationale omgeving, maar er zijn veel te weinig Nederlandse inschrijvingen en daardoor ook te weinig stagiairs.¹¹ Dat is jammer, al is het maar omdat de stage een uitstekende voorbereiding biedt op een (succesvol) concours.

Ook in enkele andere *oude* lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Finland, is de belangstelling voor het werken bij de EU erg klein. De Commissie erkent dat dit een probleem is. De EU wordt bedreigd door dezelfde factoren die ook de nationale arbeidsmarkten beïnvloeden: toenemende vergrijzing, veranderende verwachtingen onder jonge afgestudeerden en een verhevigde concurrentie van de private sector. De aantrekkingskracht van een carrière voor het leven, een hoog salaris en een goed pensioen is afgenomen; de EU moet zichzelf beter *verkop*en als werkgever.

EPSO, het EU-bureau dat voor bijna alle EU-instellingen de werving en selectie verzorgt¹², is daarom bezig met een groot verandertraject, met als kernpunten een veel korter concours (maximaal vijf tot negen maanden) en veel minder nadruk op het toetsen van kennis. In 2010 moet het allemaal in werking treden. EPSO-directeur Bearfield verdient alle steun voor deze door hem gedreven veranderingen, die zeker voor een lidstaat als Nederland positief zullen uitwerken. Gemakkelijk zal het echter niet worden, gegeven de te verwachten weerstand van het meer behoudende deel van zijn achterban.

In Nederland is het Bureau Internationale Ambtenaren (BIA), onderdeel van het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie, belast met de voorlichting over het werken in de EU. Dit gebeurt vooral via de eigen website, met advertenties voor concoursen en door het bezoeken van beurzen voor jonge academici.¹³ Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU) geven informatie; zo helpt de PVEU laureaten van het concours en kandidaat-stagiairs

bij het vinden van een *landingsplaats*. Een effectievere, misschien ook meer gerichte, inspanning van alle betrokkenen is nodig om jonge academici beter bewust te maken van de Brusselse mogelijkheden en manier van doen. Thans wordt een evaluatie uitgevoerd, die daarvoor de richting moet aangeven.

Onze Europese oriëntatie – Nederland in Europa

De verwevenheid tussen nationaal en EU-beleid wordt steeds groter, zo constateerden de laatste jaren veel gezaghebbende rapporten: 'steeds meer nationaal beleid is voorwerp van EU-beleid en omgekeerd is steeds meer EU-beleid in feite binnenlands beleid', zo schreef de commissie-Van Voorst tot Voorst.¹⁴ Het is bijna een open deur geworden, maar het kan niet vaak genoeg worden herhaald. Het EU-beleid wordt in Brussel gemaakt, met als hoofdrolspelers de Commissie en de twee medewetgevers: Raad van Ministers en Europees Parlement; de uitvoering ligt in handen van de Commissie en de nationale administraties, en steeds vaker ook van de, inmiddels 35, EU-agentschappen die verspreid over het grondgebied van de lidstaten zijn gevestigd.¹⁵

Het moge duidelijk zijn dat het in het belang van iedere lidstaat is, in een zo vroeg mogelijk stadium invloed uit te oefenen op dat EU-beleid. Natuurlijk zijn er allerlei formele mechanismen voor overleg en besluitvorming, variërend van adviserende werkgroepen en bijeenkomsten van vertegenwoordigers van de lidstaten tot de Raden van (vak)ministers en, aan de top, de Europese Raad, maar idealiter zorg je als lidstaat dat jouw belangen al vanaf het eerste stadium van voorbereiding van EU-regelgeving worden meegewogen. De Commissie is daarbij het belangrijkste (maar niet het enige) doel. Zij is immers degene die, met haar exclusieve recht van initiatief, op veel terreinen de pen voert. Vaak zijn maar één of twee ambtenaren in het eerste stadium als *schrijvers* met de voorbereiding van wet- en regelgeving belast. Er zijn daarna natuurlijk interne overleg-mechanismen, maar het kan een voordeel zijn als de penvoerder een landgenoot is, die de situatie en belangen in het land van herkomst goed op waarde kan schatten. Evenzeer is het belangrijk de Nederlandse ideeën en opvattingen actief uit te dragen. Dat moet zich niet beperken tot landgenoten, integendeel,¹⁶ maar het is in de praktijk vaak gemakkelijker in eerste instantie contact te kunnen leggen met iemand die dezelfde taal en culturele achtergrond heeft.

In mijn werk in Brussel valt me trouwens steeds

weer op dat de Nederlanders bij de EU het ook helemaal niet vervelend vinden door Nederland te worden benaderd. Iedereen die bij de EU werkt, is gehouden aan een speciaal statuut dat waarborgt dat betrokkene zich niet laat beïnvloeden door andere belangen dan die van de Unie.¹⁷ Die onafhankelijkheid is belangrijk; het moet gaan om de inhoudelijke argumenten. De Unie verwacht tegelijkertijd echter ook dat haar ambtenaren goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en beleidsprioriteiten in de lidstaten, en zeker in hun eigen land. De enthousiaste deelname van Nederlandse EU-ambtenaren aan het '*Back to School-project*' in april 2008 was een goed voorbeeld van de betrokkenheid die Nederlanders in de Unie voelen met hun land van herkomst.¹⁸ We moeten dat netwerk dan wel aanboren. Te vaak hoor ik van die zelfde Nederlanders dat 'ze nooit iets van Den Haag merken, terwijl vertegenwoordigers van andere lidstaten de weg wél weten'. Ik geloof niet dat Nederland het minder goed doet dan de meeste andere lidstaten, er is de laatste jaren al veel ten goede veranderd, maar het kan allemaal *nog* beter.

Het is dus niet meer dan logisch dat de Nederlandse overheid structureel aandacht schenkt aan versterking van de positie van Nederlanders bij de EU. In 2002 sloot de Ministerraad hiertoe een *Hoogambtelijke Werkgroep EU-topbenoemingen* (HAW) op te richten¹⁹ en een *Coördinator EU-(top)benoemingen* aan te stellen. Deze functionaris, namens het Bureau Algemene Bestuursdienst (ABD) geplaatst op de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, had als kerntaak 'het bevorderen van de plaatsing van Nederlanders op (top)posities in de Europese instellingen'. Vaak wordt dit nog gelezen als het 'parachuteren' van Nederlanders op hoog niveau, maar de opdracht van de Coördinator EU-benoemingen is inmiddels veel breder geworden. In een EU waar *loopbaanbeleid*, gekoppeld aan bevorderingen gebaseerd op prestatie (en niet meer op nationaliteit of anciënniteit), de kern is gaan vormen van het plaatsingsbeleid²⁰ en waar het horizontaal binnenkomen op hoger niveau navenant moeilijker is geworden, is het immers steeds belangrijker te investeren in de instroom en de carrières van onze landgenoten in vaste dienst bij de EU. Inspanningen voor specifieke benoemingen vormen nog slechts een deel van het werk.

.... en Europa in Nederland

Even belangrijk als, of misschien nog wel belangrijker, dan onze aanwezigheid binnen de EU is daarnaast dat juist de vakdepartementen in Den Haag – om over de lagere overheden nog maar niet te spreken – goed zijn aangesloten op de Brusselse mores. Oud-minister

Ben Bot stelde al in 2002 in dit zelfde blad: 'Als het erom gaat aan te geven waar in de Europese Unie de macht zit [...] die macht begint in de eigen hoofdstad: macht begint in Den Haag. Zolang niet op alle ministeries een sterk Europees bewustzijn heerst, wordt het moeilijker opereren verderop in de keten.'²¹ De Commissie-Van Voorst tot Voorst vervolgde in 2005: '... voor de beleidsmakers in Den Haag geldt dat zij een helder en realistisch beeld dienen te hebben van de haalbaarheid van Nederlandse standpunten en de houdbaarheid ('EU-proof') van nationaal beleid tegen de achtergrond van geldend en voorgenomen EU-beleid en regelgeving'.²² En staatssecretaris Timmermans schreef onlangs aan de Tweede Kamer: 'Kennis over de EU en ervaring met de Europese besluitvormingsprocessen worden steeds belangrijker voor iedere rijksambtenaar. Dit heeft dan ook in toenemende mate de aandacht van het kabinet.'²³

Het overleg van secretarissen-generaal van de Haagse ministeries heeft vorig jaar zes duidelijke doelstellingen geformuleerd, die als onderdeel van het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*²⁴ worden uitgevoerd onder de titel 'Europees personeelsbeleid'. In de eerste plaats streven we ernaar het aantal bij de EU gedetacheerde Nederlandse ambtenaren (END'ers) te verhogen en zal de kwaliteit van de detacheringen nog eens onder de loep worden genomen. Het is moeilijk ambtenaren te motiveren een paar jaar naar Brussel te gaan, als ze iedere keer weer horen hoe lastig het is bij terugkeer op het eigen ministerie een nieuwe, passende functie te vinden.²⁵

Daarnaast komt er meer aandacht voor Europa in de departementale opleidingsprogramma's, maar bijvoorbeeld ook in twee parapadaardjes van het wervings- en selectiebeleid van de overheid: het *rijkstraineeprogramma* en het *kandidatenprogramma van de Algemene Bestuursdienst* (ABD).²⁶ Als één ministerie een bepaalde opleiding organiseert, kunnen ook andere departementen daarvan gebruik maken. En in het verlengde daarvan zou het logisch zijn het tussen departementen uitwisselen van medewerkers met EU-kennis en -ervaring veel gemakkelijker te maken. Zo kan veel flexibeler op bepaalde behoeften worden ingespeeld. Ten slotte is gebleken dat ook op de leidinggevendende niveaus binnen de rijksoverheid de EU-deskundigheid niet altijd even diepgeworteld zit. Instituut Clingendael en het ROI deden hiervoor aanbevelingen,²⁷ die door de Algemene Bestuursdienst worden uitgewerkt. De ABD zal verder internationale (EU-)ervaring als voorwaarde opnemen in het profiel

van de zg. *Top Management Groep* (TMG), de hoogste ambtenaren bij de rijksoverheid.

Conclusie

Een adequate Nederlandse vertegenwoordiging binnen de EU is en blijft een Nederlands belang, zowel waar het gaat om ambtenaren in vaste dienst van de EU als om hun Nederlandse collega's die voor kortere of langere tijd in Brussel zijn gedetacheerd. Nederland moet zich actief opstellen waar het de instroom aan de basis betreft: steun voor betere selectiemethoden voor het concours (EPSO), meer stagiairs werven, maar bijvoorbeeld ook meer beurzen openstellen voor studenten die naar het Europa College willen of naar andere op de EU gerichte internationale opleidingen. We moeten blijven werken aan versterking van de EU-kennis en -ervaring in Den Haag. Ten slotte moeten we niet vergeten dat het niet alleen de Commissie is waar we onze aandacht op moeten richten. Vooral het Europees Parlement neemt steeds meer in belang toe. Hetgeen hierboven is gesteld voor de Commissie, geldt *mutatis mutandis* ook voor de andere EU-instellingen en -agentschappen. Nederland doet het helemaal niet slecht als het gaat om zijn aanwezigheid binnen de EU, maar het blijft *werk in uitvoering*.

Noten

- 1 Zie voor een totaaloverzicht het *Bulletin Statistique – le Personnel de la Commission – juli 2008* op de website van de Europese Commissie (www.ec.europa.eu).
- 2 Zestien functies in totaal: één directeur-generaal, één plv. DG en 14 directeurs. Daarnaast is de hoogste baas van één instelling (Toezichthouder gegevensbescherming EDPS) en van drie van de 29 EU-agentschappen een Nederlander (Octrooibureau OHIM, Agentschap Maritieme Veiligheid EMSA en Visserijagentschap CFCA).
- 3 Middenrangen: functiegroepen AD 7 t/m 13: 375 van de ruim 9.000 ambtenaren is Nederlander. In AD 5 + 6, de laagste beleidsrangen, hebben echter slechts 54 (van de bijna 3.000) ambtenaren een Nederlands paspoort.
- 4 ... en slechts 21% van de Nederlandse beleidsambtenaren is vrouw, tegen een EU-gemiddelde van 37%. De Britten en de Belgen doen het niet veel beter dan Nederland; uit de nieuwe lidstaten komen daarentegen juist relatief veel vrouwen (*Bulletin Statistique, a.w. noot 1*).
- 5 20% van alle *fonctionnaires*, maar ruim 10% van alle beleidsambtenaren bij de Commissie is Belg; met slechts 2,1% van de EU-bevolking een nog knappere prestatie. Gegevens van enkele andere lidstaten: Frankrijk: (13% EU-bevolking) 11,6% beleidsambtenaren; Duitsland: (17%) 10,9%; Verenigd Koninkrijk (12,3%) 7,1%; Italië (11,9%) 9,7%; Griekenland (2,2%) 4,4%; Zweden (1,8%) 2,9%.

- 6 Polen, verreweg de grootste nieuwe lidstaat, heeft (met 7,7% van de bevolking) 4,3% van de beleidsambtenaren, Tsjechië staat op 2%, Hongarije doet het relatief het beste (2% van de bevolking, maar al 2,6% van alle beleidsfuncties).
- 7 Er zijn wel aparte toelatingsexamens voor de nieuwe lidstaten (NLS) en in het bijzonder de Commissie heeft per directoraat-generaal bindende doelstellingen wat betreft de werving opgelegd (10% van alle ambtenaren moet uit een NLS komen), maar de kwaliteitseisen worden ook in acht genomen.
- 8 Volgens EPSO, het wervingsbureau van de EU, haalt gemiddeld ongeveer 5% van de kandidaten de eindstreep.
- 9 Een analyse van de vijf grote concoursen uit de periode 2005-2007 laat zien dat slechts 2,2% van alle *deelnemers* Nederlander was, maar doordat de Nederlanders het per saldo beter deden dan alle andere lidstaten, was aan de eindstreep toch 3,9% van alle *laureaten* uit ons land afkomstig. De hoogste scores kwamen uit Duitsland (20% van alle laureaten), Frankrijk (18%) en België (10,5%); het Verenigd Koninkrijk haalde niet meer dan 2,7%.
- 10 Universiteiten geven amper voorlichting, studenten hebben veel keus en kijken meestal niet veel verder dan wat hun pasklaar wordt aangeboden, terwijl geruchten de ronde doen dat het concours een loterij en bijna onhaalbaar is.
- 11 De Commissie neemt ieder half jaar 600 *zg. Bluebook stagiairs* aan; daarvan zijn er gemiddeld 10 Nederlands. Alleen al op basis van ons bevolkingsaantal zouden dat er tweemaal zoveel moeten zijn. Informatie en inschrijven voor de Commissiestage via http://ec.europa.eu/stages/index_en.htm. Voor Raad en EP zie de betreffende websites.
- 12 European Personnel Selection Office, zie: http://europa.eu/epso/index_en.htm.
- 13 Zie www.bureauinternationaleambtenaren.nl. BIA organiseert ook concourstrainingen op het moment dat grotere concoursen worden aangekondigd.
- 14 Rapport van de Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' (onder leiding van Baron van Voorst tot Voorst), juni 2005. Zie bijv. ook het Advies van de Raad van State 'over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen' (september 2005) en het Clingendael-onderzoek 'Naar een sterker Europees profiel voor directeuren' (Clingendael European Studies Programme, augustus 2007).
- 15 Negenentwintig regelgevende agentschappen, waarvan 23 onder de eerste pijler, en zes uitvoerende agentschappen met in totaal 4.500 werknemers. Zie ook COM(2008)135 van de Commissie aan EP en Raad.
- 16 Als Nederland het moest hebben van alleen de 3,6% Nederlanders bij de Commissie, dan zouden we vaak achter de feiten aanlopen.
- 17 Art. 11 lid 1 Statuut EU-ambtenaren: 'De ambtenaar dient bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden en bij het bepalen van zijn gedrag uitsluitend de belangen van de Gemeenschappen voor ogen te houden, zonder aanwijzingen te vragen of te aanvaarden van enige regering of van enig gezag, enige organisatie of persoon buiten zijn instelling.'
- 18 Op 14 april 2008 zijn ruim 300 Nederlandse EU-ambtenaren teruggegaan naar hun oude middelbare scholen om daar te vertellen over hun werk bij de EU. Dit initiatief van de Nederlandse regering, in het bijzonder uitgevoerd door de Vertegenwoordiging van de Commissie in Den Haag, was een groot succes.
- 19 De HAW bestaat uit de volgende leden: directeur-generaal Europese Samenwerking (vz.), PV EU, secretaris-generaal AZ, secretaris-generaal Justitie en directeur-generaal ABD. De Coördinator EU-(top)benoemingen is secretaris van de HAW. In 2006 werd een *counterpart* voor het internationale 'niet EU-veld' aangesteld, de Coördinator Internationale Functies (CIF). De CIF opereert vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.
- 20 Dit geldt het sterkst voor de Commissie, maar ook bij Raad en EP speelt de *carrièredienst*, behalve voor de hoogste regionen (directeur/DG), een steeds grotere rol. Een zekere horizontale instroom zal altijd blijven bestaan (en is ook gezond).
- 21 B.R. Bot, 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 123-127, in het bijzonder blz. 124. [De heer Bot was toen nog PV-EU te Brussel; eindred.]
- 22 *A.w. noot 14.*
- 23 Brief van staatssecretaris Timmermans van Europese Zaken aan de Tweede Kamer over de positie van 'Europa' op de Nederlandse ministeries, d.d. 24 juni 2008, TK(2008)2888.
- 24 Brief minister van BZK d.d. 24 september 2007, TK(2007)31201.
- 25 END: de *zg. expert national détaché*. Een END wordt voor meestal 3 à 4 jaar gedetacheerd. Het aantal Nederlandse END's is de laatste jaren al gestegen. Ook de kwaliteit van de detachering (zowel de keuze van de detachant zelf als het strategisch karakter van diens plaatsing) is toegenomen; vooral de terugkeer na afloop van de detachering blijft echter een probleem. [Zie ook de recensie van Joep Boerboom, 'Gedetacheerde bruggenhoofden en bruggenbouwers in 'Brussel'', in: *Internationale Spectator*, november 2008, blz. 632-633; eindred.]
- 26 Voor het tweejarige rijkstraineeprogramma (rtp) geldt nu als doelstelling dat 80% van de trainees minstens één semester werkt op een EU-gerelateerd terrein. Onder zowel het rtp als het ABD-kandidatenprogramma komen steeds meer deelnemers voor drie tot vijf maanden naar de EU (*zg. structurele stageprogramma*) en de PV. In 2007 waren dit er totaal 19, in 2008 al 28.
- 27 ROI Internationaal, *EU-professionalisering van de directeur Rijksdienst*, maart 2007; en Instituut Clingendael, *a.w. noot 14.*

Frank Mollen is coördinator EU (top)benoemingen, Bureau ABD, bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie in Brussel. Over de Nederlanders en Belgen/Vlamingen op internationale posten verschenen in dit blad eerder: Peter Baehr, 'Het bezetten van hoge internationale posten: voor- of nadeel voor Nederland' (juli-augustus 2008, blz. 427-431) respectievelijk Jan Wouters & Maarten Vidal, 'Is er een Belg in de zaal?: uitzendbeleid naar internationale organisaties' (september 2008, blz. 474-480).

Geen Vrede zonder Gerechtigheid?

En marge van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York stelde onze minister van Buitenlandse Zaken eind september absoluut: 'geen vrede zonder gerechtigheid.' Volgens minister Verhagen moet er tegenwicht worden geboden aan hen die vervolging van oorlogsmisdadigers afschilderen als 'white man's justice', als uitvinding van het Westen.¹ Gerechtigheid betekent in deze context gerechtigheid *à la* het Internationaal Strafhof, met andere woorden, vergeldende gerechtigheid.

Hoewel de stelling *vaak* opgeld doet en moet doen, is deze *in absolute zin* empirisch onjuist en ook op normatieve gronden niet te verdedigen. Wie 'geen vrede zonder gerechtigheid' stelt, moet zich afvragen 'wiens gerechtigheid' en, soms, op korte termijn, 'ten koste van wiens vrede?'

Duizenden kilometers van de hoofdkwartieren in New York en Den Haag, in het hete stof van een dorp in Noord-Oeganda, pleit een lokale bisschop tijdens onze *matoke*-lunch (gekookte groene bananen) tegen wat hij noemt 'gerechtigheid uit de koffer van de blanke'. 'Het Internationaal Strafhof leidt tot dood.' Hij erkent dat Joseph Kony en zijn 'Leger van de Heer' (LRA) duizenden kinderen hebben ontvoerd en honderden doden op hun geweten hebben onder de eigen bevolking, de Acholi, en daarbuiten. Maar een proces in het verre Den Haag, waar het Internationaal Strafhof tegen hem en zijn medeleiders arrestatiebevelen heeft uitgevaardigd, brengt niet de nodige gerechtigheid. Na zo'n proces worden de daders voor tientallen jaren opgesloten in luxe cellen, voorzien van tv en fitness. Gedurende al die tijd zal de lokale bevolking hier in armoede leven vanwege de door het LRA en het nationale leger gevoerde oorlog.

De traditionele procedure van *mato oput*, daarentegen, leidt wel tot werkelijke gerechtigheid, aldus de bisschop. Net als bij internationale gerechtigheid staan waarheidsvinding en aansprakelijkheid centraal. Maar anders dan in de westerse rechtszaal is *mato oput* een collectief proces, tussen de clan van de dader en van het slachtoffer, stoelt het op vrijwillige participatie en is het doel vergeving en verzoening in plaats van vergelding. Net als internationale strafprocessen kan *mato oput* jaren duren – in 2007 bekende iemand in 1947 een vrouw te hebben gedood – maar uiteindelijk zou *cen*, achtervolging door de

geest van de overledene, de dader 'vrijwillig' de waarheid doen vertellen. Eerst biecht hij zijn misdaad op aan familie. Die zoekt dan de raad en bemiddeling van een ouderling van de stam, die gaat bemiddelen met de stam van het slachtoffer. In de eerste bijeenkomst lopen de gemoederen hoog op. Als die met de tijd minder worden, begint het proces van waarheidsvinding. De dader bekent ten overstaan van beide gemeenschappen. Dan beginnen de onderhandelingen over de schadevergoeding. Wederom kan het jaren duren voordat de stam van de dader de nodige financiën voor de overeengekomen stuks vee heeft ingezameld. De finale is de *mato oput*-ceremonie. Beide groepen nemen een stuk vee mee, die naast elkaar met de hoofden in tegenovergestelde richting worden geslacht. Voedsel wordt gedeeld en sap van de bittere wortel van de *oput*-boom wordt gedronken. En dan is er *mato oput*, verzoening. Over de daad wordt niet meer gesproken en de stammen kunnen in vrede samenleven. Geen vrede zonder gerechtigheid, ja, maar niet noodzakelijkerwijs *vergeldende* gerechtigheid.

In een van de ontheemdenkampen, niet ver van het huis van de bisschop, uit een vrouw haar twijfel over deze 'traditionele' praktijken. Het conflict dat in de afgelopen twintig jaar negentig procent van de Acholi-bevolking naar kampen dreef, heeft niet alleen de mensen maar ook de Acholi-cultuur vernietigd. De jeugd, geboren en getogen in kampen, kent de tradities niet. Bovendien, de traditionele rituelen zijn erop gestoeld dat slachtoffer en dader elkaar kunnen herkennen. Dat gaat niet op voor veel van de massa-aanvallen op dorpen, waarvan niet alleen de rebellen, maar ook Oegandese legereenheden worden beschuldigd. Ten slotte, is het grootste deel van de daders niet tevens slachtoffer, daar Kony's leger grotendeels uit ontvoerde kindsoldaten bestaat?

Ondanks haar twijfel over traditionele praktijken komt de *mege*, de gerespecteerde oude vrouw, tot dezelfde conclusie als de bisschop: het Strafhof brengt géén gerechtigheid. Wellicht veroordeelt het Hof de rebellenleiders tot tientallen jaren gevangenisstraf en tot het betalen van een geldsom. Maar dat is geen echte straf en compensatie. 'Laat hen hier de rest van hun leven voor de gemeenschap werken, dagelijks geconfronteerd met gezichten van mensen wier oren en monden zijn afgesneden door hun soldaten. Dat is gerechtigheid.' Bovendien wil ze compensatie van de regering,

die tijdens het meer dan twintig jaar durende conflict eerst de bevolking in kampen dwong en er vervolgens niet in slaagde haar te beschermen. Uiteindelijk concludeert ook zij: '[H]et Internationaal Strafhof leidt tot dood.' Zolang de arrestatiebevelen in de lucht hangen, komt Kony niet het oerwoud uit om het uitonderhandelde vredesakkoord te tekenen. En net zo lang zullen de ontvoerde kinderen niet thuis-komen en blijft de oorlogsdreiging ontwikkeling van Noord-Oeganda belemmeren. Ze wil *verantwoor-ding*, ooit. Maar haar eerste prioriteiten, morgen, nu, gisteren, zijn: eerst 'vrede' en dan 'compensatie'. *Eerst* vrede, *dan* gerechtigheid.

Noch Verhagen noch de bisschop noch de *meo* heeft de absolute waarheid in pacht. Verhagens stelling 'geen vrede zonder [vergeldende] gerechtigheid' is empirisch onjuist: de geschiedenis staat bol van voorbeelden waarin vrede volgde op grove misdaden zonder dat (of zelfs: omdat geen) gerechtigheid werd gedaan. Cicero sprak 'vergeet' na de moord of Caesar, Frankrijk memoreert De Gaulle maar niet Pétain, Spanje liet de standbeelden van Franco staan, en ook Mozambique en Cambodja kozen na massamoorden voor een beleid van vergeten. De vreedzame omwenteling in Zuid-Afrika had niet plaatsgevonden, althans niet op dat moment, als de top van de apartheidsregering geen veilige uitweg was geboden. Geen vrede *met* gerechtigheid. Cambodja en Spanje tonen aan dat de roep om gerechtigheid uiteindelijk kan winnen. Beide landen zijn begonnen de meer dan 25 jaar geleden gepleegde misdaden te onderzoeken. Maar ze doen dat wél nu er betrekkelijke stabiliteit heerst: *eerst* vrede, *dan* gerechtigheid.

Maar ook vergeldende gerechtigheid *na* vrede is niet altijd zonder problemen. Het ondermijnt de rechtsstaat als gemaakte beloften van immuniteit later worden geschonden. Bovendien schept het een precedent, waardoor anderen niet meer op zulke *deals* durven te vertrouwen. Niet voor niets verwijst Kony voortdurend naar Charles Taylor, als hij uitlegt waarom hij weigert het vredesakkoord te tekenen. Het voormalige Liberiaanse staatshoofd dat nu in Den Haag terechtstaat, was asiel in Nigeria gegeven, maar onder internationale druk overhandigde Nigeria hem uiteindelijk toch aan het Speciale Hof voor Sierra Leone.

Een situatie-specifieke benadering is vereist. In *Soedan* is vrede op de lange termijn inderdaad wellicht niet mogelijk, als het van de misdrijven beschuldigde regime geen verantwoording hoeft af te leggen. Feit blijft dat, op korte termijn, Bashir en de zijnen nog minder bereid zullen zijn de macht op te geven, als zij van een enkele reis Den Haag

verzekerd zijn. In Noord-Oeganda, waar een leger van voornamelijk kindsoldaten de eigen bevolking heeft geterroriseerd en de bevolking zelf nu grotendeels roept om verzoening, vergeving en gerechtigheid volgens het traditionele model, is het veel minder duidelijk dat individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid naar westers model een *sine qua non* is voor vrede. Als Oeganda zou kiezen en als, hypothetisch, Kony zou tekenen voor een waarheidscommissie naar Zuid-Afrikaans model, waar daders van politieke misdaden amnestie kregen in ruil voor het vertellen van de waarheid, en als de slachtoffers compensatie ontvangen, mogen buitenstaanders dan volhouden dat deze regeling onvoldoende 'gerechtigheid' biedt? Het Westen stelt zich meer als slachtoffer op dan de lokale bevolking, stelde een lokale krant laatst. Inderdaad, een belang in vervolging claimen op basis van slachtofferschap van 'misdaden tegen de mensheid', zonder de verplichting te voelen militair in te grijpen op het moment dat deze misdrijven geschieden, maakt 'internationale gerechtigheid' een vijgenblad voor een samenleving die de autoriteit van toga's in de veilige rechtszalen van ivoren hoftoren verkiest boven de kwetsbaarheid van uniformen in de vuurlinie op de grond.

Gerechtigheid en vrede zijn té complexe concepten voor natuurkundige formules volgens welke het één altijd en overal tot het ander leidt. Buitenlands beleid dat zulke absolute regels handhaaft, zal conflictoplossing overal ter wereld niet bevorderen, integendeel, bemoeilijken. Daarom is het immer vasthouden aan de stelling 'geen vrede zonder [vergeldende] gerechtigheid' ook op normatieve gronden niet te rechtvaardigen.

Terwijl de ministers en Aanklager van het Strafhof, Ocampo, verder ijveren voor gerechtigheid en duurzame vrede in airconditioned kantoren, zwaait de bisschop me uit. De vrouw uit het IDP-kamp vraagt later: 'Wist je dat de rebellen de vrouw van de bisschop hebben vermoord?' Ik draai me om, alsof mijn ogen deze voorvechter van vergeving in dit nieuwe licht willen beoordelen. 'Wil hij dan niet, net als Ocampo, dat ze bestraft worden?', stamel ik. Zij blijft de pragmatica: 'Ocampo's moeder woont niet in dit kamp en zijn kinderen zitten niet bij de LRA.'

Noot

1 www.volkskrantblog.nl/bericht/222422.

Sarah Nouwen (LLM MPhil) schrijft, thans vanuit Oeganda en Soedan, een proefschrift aan de Universiteit van Cambridge over het complementariteitsbeginsel van het Internationaal Strafhof.

Mensenrechten: uitbreiding van toepassingsgebied

Margot E. Salomon, Arne Tostensen & Wouter Vandenhole (red.):

Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers.

Antwerpen: Intersentia, 2007; xxi + 430 blz.; 79,- euro; ISBN: 978-90-5095-718-8

De uitbreiding van het toepassingsgebied van de mensenrechten naar andere, niet-statelijke actoren, en de groeiende aandacht voor de economische, sociale en culturele rechten bieden nieuwe inzichten. Het hier besproken boek biedt ten eerste het voordeel van de nadruk op economische, sociale en culturele rechten en het recht op ontwikkeling, terwijl de bestaande literatuur over niet-statelijke actoren vaak over de burgerlijke en politieke rechten handelt. De scheiding tussen juridische, politieke en morele argumenten wordt echter niet altijd duidelijk gehandhaafd. Sommige bijdragen zijn ook, zoals bij alle bundels, sterker dan andere. Een bijkomend en niet onbelangrijk voordeel is dat het boek zich articuleert rond duidelijke en overkoepelende uitgangspunten in de inleiding, die terugkomen in de diverse bijdragen. Dit kan echter voor sommigen als een minpunt worden gezien, omdat het kan leiden tot een (te) eenzijdige visie op het onderwerp.

In het inleidend deel komt het (juridisch) kernprobleem van het hele debat aan bod. Mensenrechten hebben enerzijds traditioneel betrekking op de verhouding tussen *burgers* en het *openbaar gezag*. Anderzijds zijn in het internationaal recht de *staten* nog steeds de enige volledige rechtssubjecten, die juridisch verantwoordelijk zijn voor het respect van de mensenrechten binnen hun grenzen. Als we uitgaan van de vaststelling dat sommige

staten niet kunnen of willen optreden tegen mensenrechtenschendingen, pogen de meeste bijdragen nieuwe oplossingen te formuleren door deze verplichtingen uit te breiden en te wijzen op de secundaire verantwoordelijkheid van andere internationale actoren, zoals internationale organisaties. Hoewel niet altijd duidelijk geformuleerd, blijven deze voorstellen echter, zoals de redacteurs in hun inleiding terecht stellen, 'law in the making'. Een hervorming van het bestaand systeem van rechtssubjecten is niet vanzelfsprekend, en zou onder andere grote gevolgen hebben voor de theorie van de bronnen in het internationaal recht.

Het boek is opgebouwd volgens een logische structuur. Het *eerste* en nogal inleidend deel behandelt voornamelijk het recht op ontwikkeling. Het eerste hoofdstuk is een interessante analyse van Nowak van de wijze waarop het recht op ontwikkeling en de concepten 'human development' en 'human security' zijn binnengesijpeld in het VN-systeem en hebben geleid tot een sterk accent op de relatie tussen veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten. De interdependentie van het recht op ontwikkeling met andere concepten of rechtsgebieden wordt in volgende bijdragen verder geanalyseerd.

Achtereenvolgens komen de verhouding armoede/terrorisme, het verband tussen vrije handel, mensenrechten en intellectuele-eigendomsrechten en dat tussen armoedebestrijding en hervormingen in de juridische sector aan bod. De vraag of de mensenrechtenaanpak van het recht op ontwikkeling wel enige toegevoegde waarde heeft, wordt geanalyseerd en bevestigend beantwoord in zowel de betrekkelijk theoretische bijdrage van Sano als in de *case study* van Lukas over erva-

ringen in Macedonië. In die laatste analyse wordt evenwel benadrukt dat een dergelijke aanpak slechts effectief is, indien opgenomen in een officieel nationaal en lokaal plan, wat meteen ook een stilzwijgende bevestiging lijkt te zijn van de primaire rol die staten te vervullen hebben.

Het *tweede* deel handelt over de zg. 'nieuwe dragers' van verplichtingen inzake mensenrechten; dit is duidelijk het zwaartepunt van het boek. Vandenhole gaat dieper in op het juridisch kader en de knelpunten van uitbreiding van het toepassingsgebied van de mensenrechten, en biedt aldus een sterk overzicht van dit vraagstuk, toegepast op de Europese Unie. Hij concludeert onder meer dat de EU erop moet toezien dat mensenrechten gerespecteerd worden in de acties die zij onderneemt en die een potentiële invloed kunnen hebben op individuen. Een positieve kijk op de rol van de EU inzake mensenrechten in derde staten vindt men in de analyse van Garcia Perez van het Cotonou-akkoord met de ACP-landen als instrument in de bescherming van mensenrechten. Hij concludeert dat, terwijl de EU nog steeds (te) sterk de nadruk legt op de verplichtingen inzake mensenrechten van haar partnerlanden, het consultatiemechanisme bij schendingen van de mensenrechten in het Cotonou-akkoord een nuttig, maar reactief, instrument is.

In dezelfde lijn als het artikel van Vandenhole over de EU wijst Salomon op het ontbreken van een aansprakelijkheidsmechanisme voor de negatieve invloed van het beleid van internationale financiële instellingen op mensenrechten. Eenzelfde kritiek op de financiële instellingen volgt in de bijdrage van Tostensen, die het gebrek aan inachtneming van de mensenrechten in de *Poverty*

Reduction Strategy Papers bekritiseert. Buhmann en Sorell komen tot een gelijksoortige conclusie met betrekking tot ondernemingen en mensenrechten. Deze hebben, aldus de auteurs, een dubbele rol: naast een negatieve verantwoordelijkheid om geen voordeel te halen uit de armoede van een bepaalde bevolking (sgroep), moet hun positieve verantwoordelijkheid ervoor zorgen dat de positieve *impact* op de mensenrechten versterkt moet worden. Sorell is evenwel een van de auteurs in deze bundel die de nadruk leggen op het moreel, eerder dan juridisch karakter van de mensenrechtenverplichtingen van ondernemingen.

Het derde en laatste deel van het boek bevat enkele *case studies*. Opnieuw wijzen de auteurs op de secundaire verantwoordelijkheid van derde staten, organisaties en de internationale gemeenschap. Interessant is niettemin dat bepaalde rechten

gedetailleerd besproken worden, zoals het recht op onderwijs, het recht op gezondheid en de rechten van inheemse volken.

Het boek wordt afgesloten met een uiterst nuttige concluderende analyse van de reeks bijdragen. Deze conclusie biedt een transversaal overzicht van de artikelen die, hoewel alle verband houden met ontwikkeling en mensenrechten, toch sterk uiteenlopen in hun benadering. De algemene conclusie luidt terecht dat de primaire verantwoordelijkheid voor mensenrechten nog steeds bij de staten ligt. De voorstellen die in het boek aan de orde komen, hebben hoofdzakelijk tot doel die actoren die een potentiële invloed hebben op de mensenrechten in een bepaalde staat, politiek en moreel verantwoordelijk, dan wel juridisch aansprakelijk te stellen voor schendingen van de mensenrechten in die staat. Dat andere actoren dan staten

direct onder het internationaal recht aansprakelijk gesteld moeten worden voor mensenrechtenschendingen, vereist echter een grondige herziening van de fundamenten van het internationaal recht, waar vele auteurs nogal summier over spreken. Hoewel de wijzigingen die voorgesteld worden, deze verantwoordelijkheid eerder trachten uit te breiden dan te vervangen, blijft de vraag of de nadruk niet beter geplaatst kan worden op een effectieve tenuitvoerlegging van de *bestaande* verplichtingen die rusten op de staten waar schendingen plaatsvinden, liever dan nieuwe verplichtingen aan de bestaande toe te voegen.

Eric De Brabandere

Dr Eric De Brabandere is docent Internationaal Recht aan de Universiteit Leiden.

Nederland dreigt achterop te raken

Ineke Boerefijn & Jenny Goldschmidt (red.):

Human Rights in the Polder. Human Rights and Security in the Public and Private Sphere.

Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia, december 2007; xiv + 186 blz.;

ISBN: 978-90-5095-745-8 (Paperback)

Op 29 september 1981 werd het Studietoelichting Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) opgericht, met als doelstelling 'studies te verrichten of te doen verrichten over, informatie te verzamelen en door te geven omtrent, en in het algemeen belangstelling te wekken voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens, nationaal zowel als internationaal. Zij [sic; eindred.] zal zich in dit verband bijzonder oriënteren op het verband tussen de

mensenrechtenproblematiek enerzijds en de ontwikkelingssamenwerking anderzijds.' Het boek *Human Rights in the Polder* is uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het SIM, naar aanleiding van de gelijknamige, op 29 september 2006 gehouden conferentie.

De bundel bevat een verzameling opstellen, geschreven door 15 auteurs – die, met uitzondering van twee co-auteurs, tevens sprekers op de conferentie waren – over onderwerpen die met het thema mensenrechten en veiligheid in Nederland samenhangen. Jammer is dat geen tekst is opgenomen van de *keynote speaker* op de conferentie, Shirin Ebadi (Iran), die in 2003 de Nobelprijs voor de Vrede ontving voor haar inzet op het gebied van democratie en mensenrechten.

Aanleiding voor het thema van de bundel, mensenrechten en veiligheid in Nederland, was het beeld dat in de media werd geschilderd van toenemende gevoelens van onveiligheid in de Nederlandse samenleving en de politieke discussies daarover. Worden mensenrechten in Nederland tegenwoordig minder goed gewaarborgd? In de opstellen worden, vanuit een internationaal mensenrechtenperspectief, kwesties besproken die al dan niet specifiek zijn voor de Nederlandse samenleving, zoals de van oudsher goede reputatie van Nederland op het gebied van mensenrechten, de multiculturele samenleving en antiterrorismewetgeving. Of het beeld klopt, en of mensenrechten in Nederland inderdaad beter gewaarborgd kunnen worden, wordt niet in

een afsluitend hoofdstuk besproken.

Het boek is in drie delen onderverdeeld, waarvan er twee met de ondertitel van het boek samenhangen. Aan het eerste deel gaan echter nog vier algemene hoofdstukken vooraf. In het eerste deel, over mensenrechten en veiligheid in de private sfeer, wordt ingegaan op de onafhankelijkheid en het zelfbeschikkingsrecht van individuen, in het bijzonder op het gebied van het gezondheidsrecht (Aart Hendriks) en op het recht op gelijke behandeling in de private sfeer (Alex Geert Castermans). In het tweede deel, over mensenrechten en veiligheid in de publieke sfeer, worden religieus pluralisme (Titia Loenen) en de strijd tegen het terrorisme (Jit Peters en Lotte van der Laan) besproken. Het derde deel, aangaande de implementatie van mensenrechten, gaat in op mensenrechten in het buitenlands beleid (Peter Baehr) en het gebrek aan een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland (Roel Fernhout) en het sluit af met acht speerpunten voor de komende 25 jaar tot aan de 50^{ste} verjaardag van het SIM in 2031 (Cees Flinterman).

In het voorwoord wordt al aandacht besteed aan het feit dat Nederland op mensenrechtengebied achterop dreigt te raken. Ruim zestig landen zijn Nederland voorgegaan en hebben inmiddels een nationaal instituut voor de rechten van de mens opgericht. Marten Oosting doet een oproep aan de Nederlandse overheid gehoor te geven aan de vraag een nationaal mensenrechteninstituut op te richten, een initiatief van een consortium van het SIM, de Nationale Ombudsman, de Commissie Gelijke Behandeling en het College Bescherming Persoonsgegevens. Roel Fernhout licht dit in 2004 genomen initiatief toe vanuit zijn voormalige rol als Nationale Ombudsman. Ook toenmalig directeur van het SIM, Cees

Flinterman, gaat in op de behoefte aan een nationaal mensenrechteninstituut, zoals ook landen als Noorwegen, Polen en Denemarken dat kennen. Als aanvulling op de reeds bestaande instituten in Nederland zou een dergelijk instituut functies kunnen vervullen zoals deze zijn aangegeven in de *Paris Principles relating to the status of national institutions* (A/RES/48/134).

Dat Nederland achterop raakt, komt ook op andere plekken in het boek naar voren. Wat opvalt is dat verscheidene auteurs de blik richten op veranderingen in samenleving, wetgeving en beleid na 11 september 2001. Jit Peters en Lotte van der Laan gaan hierop in door te benadrukken dat men altijd dient te beseffen dat regeringen zullen trachten hun macht uit te breiden onder het mom van een dreiging van buitenaf, waartegen de burgers beschermd zouden dienen te worden. Voorbeeld hiervan in Nederland is de plicht zich te kunnen identificeren, die werd ingevoerd kort na 11 september 2001. Deze plicht werd door de Nederlandse regering al langer overwogen, maar na die dag plots doorgevoerd, met de bedoeling terrorisme tegen te gaan. Peters en Van der Laan vragen zich af of de angst die regeringen sinds 9/11 zaaien, niet veel groter is dan bereikt kon worden door de terroristen zelf.

Ybo Buruma gaat in op de relatie tussen veiligheid en mensenrechten in de private sfeer. Hij benadrukt dat procedurele waarborgen dienen te worden gerespecteerd. Om veilig te zijn, zullen de burgers hun privacy gedeeltelijk moeten opgeven, vooral sinds de verhoogde staat van alertheid na 9/11. De regering dient haar burgers te beschermen, maar behoort ook te beseffen dat de vitaliteit van het land afhangt van het vertrouwen in de mensen, niet van uitsluiting van ieder risico. Peter Baehr geeft aan dat

het voor een klein land als Nederland, dat mensenrechten hoog op de agenda heeft staan, desondanks moeilijk is deze mensenrechten te laten prevaleren boven economische belangen in het buitenlands beleid, zoals in de relatie met China.

Zoals vaak ook op een conferentie het geval is, zijn de afzonderlijke lezingen informatief, maar niet echt samenhangend, doch hooguit samen te brengen in een werkgroep. Dat dit in deze bundel naar aanleiding van de conferentie ook het geval is, blijkt wel uit het feit dat de ondertitel van het boek maar op vier van de elf hoofdstukken slaat. Desondanks is het een mooi aandenken aan een heuglijke dag in de bestaansgeschiedenis van het SIM.

Vera Vriezen

Mr. Vera Vriezen MPhil is promovenda internationaal recht aan de Universiteit van Tilburg.

De wereldvoedselcrisis, mensenrechten en ontwikkeling

**Wenche Barth Eide & Uwe Kracht (red.):
Food and Human Rights in Development –
Volume II: Evolving Issues and Emerging
Applications.**

Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2007; xlv +
565 blz; 49,- euro; ISBN: 978-90-5095-459-4

De steeds nijpender wordende voedselcrisis – voor een groot deel beïnvloed en veroorzaakt door de olie-/energiecrisis – heeft vooral in ontwikkelingslanden grote consequenties. Een goede beschrijving en analyse van een recht op voedsel en gerelateerde mensenrechtenkwesties in ontwikkeling die betrekking hebben op voedsel, zijn ook zeker geen overbodige luxe, zoals wel uit de huidige aandacht voor de voedselcrisis en bijbehorende onrusten blijkt. In de westerse wereld zijn de gevolgen alleen relatief licht merkbaar voor de gemiddelde consument. In landen als bijvoorbeeld Zuid-Afrika is het effect van de stijging van grondstoffenprijzen zoals olie echter veel directer voelbaar via de doorwerking in eerste levensbehoeften als voedsel.

Het verband dat het boek legt tussen ontwikkeling en een recht op voedsel binnen het mensenrechtenstelsel, is dan ook zeer actueel. De uitdaging ligt veelal in het verdelingsvraagstuk en de nakoming van staten en andere partijen van hun verplichtingen. Waar het eerste boek (Volume I) het concept van een mensenrecht op behoorlijk voedsel introduceert, ligt in het hier besproken boek (Volume II) de nadruk op de implementatie ervan.

Een mensenrechtenbenadering van het recht op voedsel

De (mensen-)rechtenbenadering van voedsel staat centraal. Gezien het interdisciplinaire karakter van het boek

kan het interessant leesmateriaal zijn voor een brede groep van academici en beleidsmakers met belangstelling voor het recht op voedsel. Om het inschatten van het belang voor het eigen vakgebied mede mogelijk te maken, volgt nu een indruk van de inhoud.

Deel I: Het zich ontwikkelende debat. Er wordt gesteld dat mensenrechten een richtinggevend beginsel zouden moeten zijn voor het nationale en internationale beleid van landen. Het toepassen van mensenrechtenstandaarden op sociaal-economisch terrein en het accepteren van juridische maatregelen in geval van schendingen vormen de uitdaging voor zowel economen als mensenrechtenspecialisten, met ondersteuning van maatschappelijke organisaties. (Berthelot, hoofdstuk 1).

In het nieuwe paradigma van 'empowered development' spelen rechten en verantwoordelijkheden een sleutelrol. Hierbij ligt de bron van *empowerment* niet noodzakelijkerwijs bij de staat, maar betreft zij de kern van menselijke transformatie. Dit komt onder andere tot uiting in maatschappelijk verantwoord ondernemen. (Sfeir-Younis, hoofdstuk 2).

Sociaal-antropologen dienen hun rol te verruimen in het debat over mensenrechten en ontwikkeling, op een manier die het universalisme-relativisme-dilemma te boven gaat en politieke en specifiek culturele praktijken blootlegt die ten grondslag liggen aan schendingen van het recht op voedsel. Op deze wijze kunnen misstanden worden gecorrigeerd, om te concluderen dat achter de verschillende culturele zienswijzen we allemaal met dezelfde *menselijke* ogen kijken (Marchione, hoofdstuk 3).

De centrale positie van sociale en politieke wetenschappen wordt, als

het gaat om empirisch toezicht op mensenrechten – zoals het recht op voedsel – verklaard door de methodologische en statistische instrumenten en doordat ze zich richten op beleid en politieke beslissingen. (Andreassen, hoofdstuk 4).

Binnen de gedeelde zorg over een recht op voedsel voor iedereen dient een onderscheid te worden gemaakt *tussen* groepen mensen met hun specifieke problemen en ook *in* het tempo van doorvoering van allerlei rechten. Hierbij wordt de wenselijkheid onderstreept van een juridisch raamwerk dat het recht volledig afdwingbaar en juridisch bindend maakt. (Sengupta, hoofdstuk 5).

De tripartiete typologie van mensenrechten – 'to respect, protect and fulfil' – wordt erg nuttig bevonden voor het uit de weg ruimen van de scherpe tegenstelling tussen burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten; het onderstreept dat de verplichtingen om te respecteren en te beschermen van dezelfde waarde zijn als de verplichtingen om te verwezenlijken. (Eide, hoofdstuk 6).

Deel II: Implementatie in Oeganda, Brazilië, India, Sierra Leone, en Mali.

Oeganda heeft met de *Uganda Food and Nutrition Policy* (UFNP) een veelbelovende start gemaakt met het formuleren van het concept voedsel als mensenrecht in de strijd tegen honger en ondervoeding. De noodzaak van grondige multi-sectorale investeringsplannen wordt onderstreept. (Omara, hoofdstuk 7).

De lange strijd in de Braziliaanse maatschappij tegen honger en armoede heeft zich ontwikkeld van een strijd voor overleving via een strijd voor implementatie van een voedselveiligheidsstrategie naar

verwezenlijking van het mensenrecht op voedsel. Binnen de context van het stimuleren van een duurzaam *human development model* – in het bijzonder binnen het mensenrechtenmodel – kan het beëindigen van honger en van ondervoeding een bedreiging vormen van privileges en machtsstructuren op nationaal en internationaal niveau. (Valente, hoofdstuk 8)

Het Indiase hooggerichtshof kan internationale verdragen direct door laten werken en heeft bovendien een rol toegekend aan personen die handelen in het belang van armen, analfabeten of onderdrukten; een complicatie voor nationale overheden en rechterlijke instanties wordt gevormd door mogelijke tegenstellingen van regels van de Wereldhandelsorganisatie en internationale mensenrechtenverplichtingen. (Gonsalves, hoofdstuk 9).

Hoewel verwarring van het recht op voedsel met een recht om gevoed te worden en de politisering van voedselveiligheid het tempo van het proces naar voedselveiligheid hebben vertraagd, is er in Sierra Leone sprake van vooruitgang in het leggen van de fundering van een recht op voedsel en een toenemend vertrouwen, waarbij verdere bewustmaking van alle belanghebbenden omtrent verantwoordelijkheden en verwachtingen aandacht vraagt. (Jalloh, hoofdstuk 10).

Concretere maatregelen in Mali om geleidelijk aan het recht op voedsel veilig te stellen, dienen zich te richten op het faciliteren van eigen inspanningen van mensen, het daarvoor in werking stellen van een juridisch raamwerk, op systemen die productie, verwerking en verspreiding ondersteunen, alsmede op landrechten van vrouwen en kredietsystemen. (Sidibe, hoofdstuk 11).

Deel III: Geselecteerde onderwerpen. Integraal duurzaam waterbeheer gecombineerd met een mensenrechtenbenadering kan armoede verlichten – als in het voorbeeld van door vrouwen

gerunde tuinen in Zimbabwe – waarbij de *juridische limiet* die het mensenrecht op water aan markteconomische modellen stelt en *bescherming* van de rechten van armen en ondervoeden – die bijvoorbeeld in Zuid-Afrika afhankelijker zijn van natuurlijke hulpbronnen in hun gebied dan rijken – worden onderstreept. (Hellum, hoofdstuk 12).

De trage vooruitgang in het implementeren van de *Millennium Development Goals* verhoogt de druk op de donorgemeenschap om vóór 2015 succes te tonen. Dit biedt een kans beleidskeuzen meer te richten op de zeer kwetsbare groepen, in tegenstelling tot beleidsadvies dat zich blijft baseren op de veronderstelling dat een algemene afname van armoede automatisch leidt tot afname in het *aantal* ondervoeden. Een mensenrechtenbenadering geeft belanghebbenden bovendien de mogelijkheid overheden aansprakelijk te stellen; waarschijnlijk de beste manier om 'politieke wil' te 'voeden'. (Windfuhr, hoofdstuk 13).

Nadruk op aandachtsgebieden zoals vrouwenrechten en analyse van het effectief doorvoeren van mensenrechten in alle VN-activiteiten laten zien dat onder andere het bereiken van de beoogde bijdrage van de Standing Committee on Nutrition (SCN) een uitdaging blijft. (Kracht, Barth Eide & Jonsson, hoofdstuk 14).

Naar aanleiding van vier landenstudies, waaronder Brazilië, wordt een voedselbeleidraamwerk voorgesteld dat een eerste stap in de richting van toekenning van verplichtingen kan zijn. Complicerende factor is het ontbreken van een door de diverse sectoren gedeelde visie en terminologie om ondervoeding te definiëren, alsmede het gebrek aan gemeenschappelijk begrip omtrent aspecten van 'vulnerability', waarbij weinig aandacht is voor biologische kwetsbaarheid en bijbehorende acties in achtereenvolgende fasen van de levensloop. (Shrimpton, hoofdstuk 15).

Deel IV: Een blik op de toekomst. Het gebruik van analytische instrumenten, bijvoorbeeld beleids- en programma-analyses, kan informatie verschaffen over de opname van mensenrechtenbeginselen. Belangrijke eigenschappen voor *rights-based monitoring* (RBM) van het mensenrecht op voedsel worden behandeld, waaronder het integreren van het non-discriminatiebeginsel. (Oshaug, hoofdstuk 16).

Het proces dat geleid heeft tot de richtlijnen voor het recht op voedsel wordt beschreven vanuit het oogpunt van de *FAO Right to Food Unit*, met daarbij informatie over implementatiemethoden van de vier voornaamste strategieën van deze Unit: 'institutionalisation; further normative work; communication, education and awareness-raising; and support to Member States in applying the Guidelines in implementing the right to adequate food.' (Rae, Thomas & Vidar, hoofdstuk 17)

Het belang van heropleving van het VN-Handvest, en de sterke stimulans van mensenrechten daarin, binnen de voortgaande VN-hervormingen, wordt onderstreept, alsmede de noodzaak van een werkelijke 'common understanding' over een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking binnen alle VN-organen. (Jonsson, hoofdstuk 18).

Bij het inbrengen van mensenrechten in het op voeding betrekking hebbende onderwijs door academische instellingen dient het doel te zijn een basis te creëren voor economische en sociale rechten en rechtvaardigheid als voornaamste blikveld en richting voor voedinganalyse en actie, zodat dit geen marginaal element blijft dat gemakkelijk opzij gezet kan worden als financiën krap zijn of andere meer conventionele onderwerpen prioriteit krijgen in het onderwijs. (Barth Eide, hoofdstuk 19).

Het belang van de combinatie van mensenrechten en voedingsaspecten in de training van zowel voedings- als

mensenrechtenskundigen wordt geïllustreerd aan de hand van Zuid-Afrika, waar het bereiken van mensenrechten met betrekking tot voeding tevens deel is van de voortgaande inspanningen om de ongelijkheden uit het verleden recht te zetten. (Maunder & Khoza, hoofdstuk 20).

Samenhang in onderwijs en onderzoek

Een boek dat de artikelen van enkele tientallen auteurs samenbrengt, geeft altijd de extra uitdaging ervoor te

zorgen dat het één geheel wordt, met een kop, romp en staart. De rode draad die het boek inderdaad heeft weten te spannen, is de mensenrechtenbenadering van voeding. Daarbinnen vormen onder andere de positie van kwetsbare groepen, de Millennium Ontwikkelingsdoelen en 'empowerment' terugkerende thema's. We kunnen concluderen dat mensenrechten niet meer uit te vlakken zijn als het gaat om ontwikkeling, en dat de aanvaarding en toepassing van bij een recht op voedsel behorende beginselen en verplichtingen geleidelijk aan aannemelijker zijn geworden. De aanbevelingen voor verdere samenhang en wisselwerking in onderwijs en academisch onderzoek worden door het boek zelf al toegepast door interdisciplinaire informatie over het recht op voedsel te verstrekken en toegankelijk te maken.

Antoinette Hilderling

Mr dr Antoinette Hilderling is universitair docent Internationaal Publiekrecht aan de Universiteit Utrecht.

Een genadige interpretatie van het Zuid-Afrikaanse amnestieproces

Wilhelm Verwoerd:

Equity, Mercy, Forgiveness: Interpreting Amnesty within the South African Truth and Reconciliation Commission.

Leuven: Peeters, 2007; XIV + 209 blz.; 45,- euro; ISBN: 978-90-1906-9

Op 6 september 1966 werd de uit Nederland afkomstige H.F. Verwoerd, algemeen aangemerkt als *de* architect van het Apartheidssysteem in Zuid-Afrika, in het parlamentsgebouw in Pretoria op klaarlichte dag vermoord. Het is zonder meer markant dat juist zijn kleinzoon, Wilhelm Verwoerd, ruim 40 jaar en twee generaties later promoveert op een studie over amnestieverlening in het kader van het Waarheids- en Verzoeningsproces. Verwoerd junior beschrijft in het voorwoord hoe hij zijn grootvader had leren kennen als een geliefde en politieke held en een gerespecteerd voorvechter van het systeem van 'Gescheiden Ontwikkeling', en hoe het hem vele jaren heeft gekost om de onmenselijke aard van het Apartheidssysteem onder ogen te zien (voorwoord, blz. XI). Dit is een

indrukwekkende persoonlijke ontwikkeling. Deze ontwikkeling leidde er mede toe dat Verwoerd als onderzoeker ging werken bij de Waarheids- en Verzoeningscommissie. De ervaringen en indrukken die hij daar opdeed, vormen de basis voor dit filosofische proefschrift over de interpretatie van amnestie in de Zuid-Afrikaanse context.

Het belangrijkste doel van de studie is de kritiek te pareren dat rechtvaardigheid en individuele genoegdoening zijn opgeofferd in het amnestieproces; dat dit proces te weinig aandacht heeft geschonken aan de behoeften van slachtoffers aan vergelding en te mild is geweest jegens de daders door hen niet te straffen voor hun daden. Verwoerd noemt deze kritiek begrijpelijk, maar toch ook deels misplaatst (blz. X). Hij verdedigt amnestie als onderdeel van het bredere waarheids- en verzoeningsproces en betoogt dat het amnestieproces zou moeten worden geïnterpreteerd in het licht van begrippen als *equity, mercy* en *forgiveness*.

Allereerst situeert Verwoerd het amnestieproces in de maatschappelijke realiteit van post-Apartheid

Zuid-Afrika. Zo wijst hij erop dat het amnestieproces in een periode van transitie plaatsvond (blz. 10) en dat het voeren van strafprocessen niet *per se* een reële optie was in het fragiele post-Apartheidstijdperk van 1994; een stelling die hij later wat nuanceert (blz. 95). Daarnaast waren er ook andere factoren die de mogelijkheden van berechting serieus beperkten, zoals het bijzonder grote aantal daders; de aard van de misdrijven, namelijk politieke misdrijven, onder andere gepleegd door veiligheidsdiensten die zeer bedreven waren in het vernietigen van bewijs; en tot slot werpt Verwoerd de moeilijke vraag op of het wel gerechtvaardigd is een groot deel van de zeer beperkte financiële middelen uit te geven aan de berechting van misdrijven uit het verleden en niet aan het bestrijden van misdrijven van dat moment, of aan gezondheidszorg en onderwijs.

Voorts benadrukt Verwoerd dat er geen sprake was van een zg. 'blanket amnesty', maar dat de amnestie enkel verleend werd voor politieke misdrijven en alleen als aan specifieke voorwaarden was voldaan, waaronder het

onthullen van alle informatie over het desbetreffende misdrijf. Slechts in 1.167 van de 7.116 verzoeken om amnestie was aan al de gestelde voorwaarden voldaan en werd volledige amnestie verleend. De hoorzittingen waren openbaar, hetgeen de Zuid-Afrikaanse procedure zo speciaal maakte. Er is volgens Verwoerd dus nog wel enig recht gedaan in het kader van deze procedure: de daders zijn publiekelijk aansprakelijk gehouden voor hun daden, ook al volgde er geen straf. Daarnaast konden zo'n 1.800 slachtoffers hun verhaal doen in het kader van de procedures en ontvingen zij op die manier enige erkenning voor het hun aangedane leed.

Aan de hand van enkele concrete voorbeelden probeert Verwoerd vervolgens het amnestieproces moreel te duiden in het licht van de genoemde waarden *equity*, *mercy* en *forgiveness* (blz. 36). Het begrip *equity* heeft in *common law*-jurisdicties een zeer bijzondere betekenis. In het kader van dit boek wordt het gebruikt in de zin van 'eerlijke gelijkheid': gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, en ongelijke gevallen ongelijk. De groep daders van Apartheid Zuid-Afrika is niet homogeen. Verwoerd haalt het stereotype idee dat dé dader in Zuid-Afrika een witte Boer is, onderuit, met het sprekende voorbeeld van de moord op Amy Biehl, een Amerikaanse uitwisselingsstudente, die in 1993 voor een 'settler' aangezien werd en op brute wijze door vier zwarte Zuid-Afrikanen werd vermoord. Met dit voorbeeld benadrukt Verwoerd dat zowel de vrijheidsstrijders als de verdedigers van het Apartheidssysteem misdaden hebben begaan, zij het in uiteenlopende mate en vanuit een verschillende achtergrond.

Gelet op het morele verschil tussen een vrijheidsstrijder en iemand die het Apartheidssysteem verdedigt, zou een vrijheidsstrijder misschien meer in

aanmerking moeten komen voor amnestie dan iemand als Eugene de Kock. De amnestiecommissie kon dit morele verschil echter niet expliciet in zijn algemeenheid in aanmerking nemen, gelet op de fragiele maatschappelijke realiteit, iets dat Verwoerd begrijpt en accepteert (blz. 24 en 44). In concrete gevallen werden deze factoren wel meegewogen (blz. 70). De rechtvaardiging om het amnestieproces ook open te stellen voor mensen als De Kock, vindt Verwoerd in de redenering dat deze mensen behoren tot een generatie in dienst van het Apartheidsregime en dat zij erkenning zoeken voor het feit dat ze dachten correct te handelen, en dat zij niet alleen stonden in het plegen van Apartheidsmisdaden, maar eerder een schakel waren in een groter geheel.

Op basis van het begrip *equity* moet een onderscheid gemaakt worden tussen mensen met een politiek motief en mensen die slechts uit wreedheid of persoonlijk gewin handelen, hoe moeilijk dit onderscheid ook te maken is. Op basis van deze interpretatie van *equity* redeneert Verwoerd dat het eerlijk is de deur naar amnestie ook voor de 'Boers' open te laten staan, zij het op een kier (blz. 45). Verwoerd benadrukt hierbij dat De Kock een geïndoctrineerde politieman was, die het vuile werk uitvoerde van een systeem dat bedacht was en in stand gehouden werd door politici. Het zijn deze mensen aan de top die de grootste verantwoordelijkheid dragen, alsmede het overgrote deel van het witte Zuid-Afrikaanse electoraat dat dit beleid volop steunde (blz. 73-76).

Deze argumentatie ten faveure van de mogelijkheid van amnestie voor Apartheidsverdedigers gaat wel op voor de lagere echelons, maar is niet direct toe te passen op leiders van het regime. Op de moeizame verhouding tussen de Waarheids- en Verzoeningscommissie en voormalige leiders als

De Klerk en Botha, alsmede de vraag of zij *überhaupt* wel voor amnestie in aanmerking zouden kunnen komen, als ze een aanvraag hadden ingediend, gaat Verwoerd helaas nagenoeg niet in (zie, heel kort, blz. 82-83). De nadruk van zijn verhaal ligt sterk op een filosofische verdediging van het amnestieproces en niet in een kritische beschouwing van de tekortkomingen ervan, zoals hij ook duidelijk heeft aangegeven in het begin van zijn boek.

In het deel over *mercy* geeft Verwoerd een aantal indrukwekkende voorbeelden van mensen die, door niets gedwongen, tegen de stroom in en onder moeilijke en verdrietige omstandigheden een barmhartige en genadige houding konden aannemen tegenover mensen van de 'tegenpartij'. De vraag is in hoeverre deze individuele gevallen betekenis hebben voor het algemenere proces van nationale verzoening. Om deze vraag te beantwoorden, geeft Verwoerd drie interpretaties van het concept 'verzoening', namelijk verzoening als vriendschap; verzoening als samenwerking; en verzoening als vreedzaam naast elkaar bestaan. Het is irreëel te verwachten dat de individuele voorbeelden van verzoening als vriendschap naar een algemeen niveau kunnen worden getild, maar zij kunnen wel een essentiële voorbeeldfunctie vervullen (blz. 115). Vreedzaam samenleven is onvoldoende voor een stabiele maatschappij; daarvoor is wederzijds vertrouwen nodig. *Mercy*, genade, zoals dat tot uiting komt in het amnestieproces en meer algemeen aangemoedigd wordt door de Waarheids- en Verzoeningscommissie, kan een verbindende werking hebben en op die wijze een grondslag leggen voor een rechtvaardigere en stabielere Zuid-Afrikaanse samenleving (blz. 122).

Het laatste deel van het boek, over *vergeving*, bouwt sterk voort op het deel over genade. In dit deel stelt Verwoerd moeilijke ethische vragen,

zoals de vraag of de vader van een vermoord slachtoffer wel het recht heeft de daders van de moord op zijn zoon te vergeven, of dat alleen een *primaire slachtoffer* het recht tot vergeven heeft. Verwoerd maakt een onderscheid tussen categorieën slachtoffers – het primaire slachtoffer, de familieleden en de maatschappij als zodanig – en hij maakt een onderscheid tussen de daad, die niet vergeven wordt, en de dader, die onder omstandigheden wél vergeven kan worden. Op die manier komt hij, aan de hand van bijzonder indrukwekkende voorbeelden, tot de conclusie dat een instelling als de Waarheids- en Verzoeningscommissie misschien niet het recht heeft om te vergeven namens het primaire slachtoffer, maar dat zij wél namens de maatschappij vergeving mag en misschien zelfs moet aanmoedigen.

Toch geeft Verwoerd in het laatste concluderende hoofdstuk toe dat een interpretatie van amnestie in de zin van *genade* meer voor de hand ligt dan amnestie in de zin van *vergeving*, omdat vergeving een daad is die zo persoonlijk is, dat deze moeilijker door een institutie als een Waarheids- en Verzoeningscommissie kan worden uitgevoerd. Bovendien gaat het vergeven van een dader vanuit emotioneel en filosofisch perspectief veel verder dan het verlenen van *genade* (blz. 177-179).

Het centrale element van het amnestieproces is dat aan de dader een gezicht gegeven wordt (blz. 180-184). Hiermee wordt voorkomen dat alle daders als onmenselijke in de hoek worden gezet. Dit is belangrijk, aangezien het dehumaniseren van bepaalde groepen mensen vaak de eerste stap is op weg naar geweld tegen die groepen (blz. 199). De mensen wier naasten op gruwelijke wijze zijn vermoord en toch het vermogen in zich hebben de daders in de ogen te kijken en zelfs hun menselijkheid nog te aanschouwen, zijn zonder meer morele helden. Deze mensen zijn een lichtend voorbeeld voor de jonge Zuid-Afrikaanse natie, en op meer institutioneel niveau heeft de Waarheids- en Verzoeningscommissie eenzelfde rol vervuld, aldus Verwoerd (blz. 198).

Het zijn gedenkwaardige voorbeelden waaraan Verwoerd zijn argumentatie ophangt. Het lijkt haast niet te bevatten dat een moeder de moordenaars van haar dochter 'adopteert' (blz. 108), of dat een vader de omvergeving smekende moordenaar van zijn zoon troost (blz. 137). Deze voorbeelden zetten aan tot reflectie en maken het boek een treffende studie. De auteur geeft op verschillende plaatsen toe dat amnestie geen ideale oplossing biedt, maar tegelijkertijd laat hij ook de waarde van dit proces

zien. Het is dan ook niet het doel van deze studie een eenzijdig kritische beschouwing van het amnestieproces te bieden. De auteur noemt het evalueren van het amnestieproces een 'balancing act', en het voornaamste doel van de auteur met deze evenwichtskunst is de waardevolle aspecten van het amnestieproces te benadrukken en te memoreren.

Het is na het lezen van dit indrukwekkende en tot reflectie aanzettende boek triest te moeten constateren dat de huidige leiders van Zuid-Afrika niet in de voetstappen zijn getreden van de lichtende voorbeelden van de genoemde moeder en vader, en van grootheden zoals Nelson Mandela en Desmond Tutu. Het is nog triester het beeld te zien van een hedendaags Zuid-Afrika waarin de door Verwoerd geciteerde oproep van Mandela (blz. 187) om dergelijk onmenselijk en racistisch geweld nooit meer te laten voorkomen in Zuid-Afrika, ieder gehoor lijkt te hebben verloren.

Larissa van den Herik

Larissa van den Herik is universitair hoofddocent Internationaal Publiekrecht aan het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

Migratie en ontwikkeling in Afrika

A. Adepoju, T. van Naerssen & E.B. Zoomers (red.):
International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa.
Leiden: Brill, 2008; (Afrika Studiecentrum series) xiii + 307 blz.; 39, = euro; ISBN: 978-90-04-16354-6

De *Internationale Spectator* wijdde in juli/augustus 2006 een themanummer aan het internationale migratiedebat, een duidelijk signaal dat migratie een belangrijk onderwerp is geworden in de internationale betrekkingen van Nederland en België. Het onderwerp is complex en ook zeer beladen. Daar waar het nut van vrijmaking van markten voor goederen en diensten steeds evidentier is, vor-

men de opening van arbeidsmarkten en toegang voor migranten die van buiten Europa komen, duidelijk een heet hangijzer.

De artikelen die in dit blad in 2006 verschenen, onderzochten vooral de tendensen en gevolgen van het Europese en Nederlandse arbeidsmigratiebeleid, op politiek en sociaal vlak. Intussen is er een boek verschenen dat dezelfde problemen beziet vanuit het

andere perspectief, namelijk vanuit Afrikaanse landen die migranten uitzenden. Dit boek, uitgegeven namens het Afrika Studiecentrum in Leiden, onderzoekt de relatie tussen migratie en de ontwikkelingsvraagstukken in de uitzendende landen.

De migratieproblematiek in zes Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara is daarin aan de orde. De toestand in Burkina Faso, Mozambique en Botswana wordt vooral behandeld in het kader van migratie binnen Afrika, maar ook Senegal, Nigeria en Kenia komen aan bod, dit in verband met migratie uit Afrika naar (voornamelijk) de Europese Unie. De Afrikaanse landenstudies worden aangevuld met migratie-ervaringen van de Filipijnen, China en Mexico.

Dit boek is het resultaat van een onderzoeksproject aan de Nijmeegse Radboud Universiteit, gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, en van de daaruit voortvloeiende conferentie. De auteurs, voornamelijk sociaal-geografen, hebben veel

oog voor de trek van platteland naar stad en de zoektocht naar arbeid in stedelijke agglomeraties, de aantrekkingskracht van de mijnbouw, en ze hebben ook de geldoverdrachten, de mensenhandel, en de rol van de diaspora onderzocht.

De grote uitdaging van dit onderzoek – en van het boek dat er het gevolg van is – was de migratieproblematiek te bestuderen in het licht van nationale ontwikkeling in de betrokken Afrikaanse landen. Kennis verzamelen, geld sparen en opsturen, ervaring opdoen, interessante contacten met de diaspora: zulke evidente voordelen worden afgewogen tegen de ongunstige aspecten en gevaren, variërend van vlucht uit de armoede via 'brain drain' tot mensenhandel. Kortom, een bundel met interessante en voortreffelijke analyses.

Toch zijn de auteurs er niet goed in geslaagd vanuit hun vakgebied een brug te slaan naar complementaire disciplines, zoals recht en economie. Kansen, mogelijkheden en problemen

van *Mode 4*, het hoofdstuk van de Wereldhandelsakkoorden over tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening, worden bijvoorbeeld niet echt uitgediept; en in geen van de bestudeerde landen schijnt een noemenswaardige strategie ter zake van deze materie ontwikkeld te worden. Het lijkt er trouwens op dat de auteurs zich eigenlijk geen zorgen maken over de scheeftrekking in de internationale akkoorden tussen enerzijds opening van markten voor goederen en anderzijds het afwijzen van vrij verkeer van personen. De gevoelens van onmacht en woede die in vele Afrikaanse kringen leven over dit soort structureel onrecht, komen gewoonweg niet aan bod. Van een Afrika Studiecentrum had ik een meer gedurfde analyse en opstelling verwacht.

Karel van Hoestenbergh

Karel van Hoestenbergh is docent aan de Kofi Annan Business School te Utrecht

Vermeende gijzelaars in Nederlands-Indonesisch conflict

Mary C. van Delden:

De republikeinse kampen in Nederlands-Indië oktober 1945 – mei 1947.

Orde in de chaos?

In eigen beheer uitgegeven editie van proefschrift Radboud Universiteit 2007; 596 blz.; ISBN 978-90811845-1-9; te bestellen (inclusief porto) voor 41,50 euro via 0346 241543 of vandeldenmary@gmail.com)

Het is een telkens weer vergeten cliché: het eerste slachtoffer in oorlogen en andere gewapende conflicten is de waarheid. Dat geldt zeker als er sprake is van (vermeende) schendingen van mensenrechten. En *Dichtung und Wahrheit* spelen nog sneller

haasje-over, als de oorlogspartijen kolonisator en gekoloniseerde zijn en als het conflict voor een groot deel de vorm van een ongeregelde oorlog ofwel guerrilla heeft. Dat gold zeker in de tijd dat, kort na de Tweede Wereldoorlog in Zuid-Oost-Azië Indonesië rond het einde van de Japanse bezetting van Nederlands-Indië niet geduldig afwachtten tot de Londense belofte van koningin Wilhelmina van overleg over autonomie werkelijkheid zou worden, maar brutaal zelf de onafhankelijkheid een feit verklaarden. De dekolonisatieoorlog in Indonesië tussen 1945 en 1949 vormt nog steeds een vruchtbaar thema voor publieke en politieke commotie met betrekking tot vermeende oorlogsmisdaden, ex-

cessen dan wel genocidale acties. Dit bleek bijvoorbeeld nog zeer onlangs, toen nabestaanden van slachtoffers van de massa-executie in 1947 door Nederlandse militairen in het dorpje Rawagade in Zuid-Sulawesi bij de Nederlandse Staat een claim tot genoegdoening indienden.

Ook blijft er wetenschappelijke aandacht voor wederzijdse verantwoordelijkheden voor de feitelijke gebeurtenissen in het Nederlands-Indonesisch conflict. Die (anti-)koloniale oorlog was in wezen een bevrijdings- of onafhankelijkheidsoorlog. Het beeld ervan is toen en later zo vertroebeld doordat de confrontatie volgde op en deels verband hield met een andere bevrijding, namelijk van de

Japanse bezetters van de archipel. De aan de Universiteit van Amsterdam gevormde antropologe en sociologe Mary van Delden behandelt in haar in oktober 2007 in Nijmegen verdedigde dissertatie een onderwerp dat in de ook internationaal uitgespeelde propaganda-oorlog tussen Nederland en de jonge Republiek een belangrijke maar later vrijwel alleen in kringen van belanghebbenden bekend gebleven rol speelde. Het gaat dan om wat aan het begin van de Indonesische opstand of *bersiap*-tijd in min of meer neutrale zin de republikeinse kampen werden genoemd, in negatieve zin aangeduid als *bersiap*- of extremistenkampen. In deze interneringskampen op Java en Madoera verbleven tussen oktober 1945 en mei 1947 tienduizenden Nederlanders. Aan Nederlandse zijde werd gesproken van gijzelaarskampen, aan Indonesische kant van beschermingskampen. Mary van Delden heeft een moedige poging gedaan deze controverses te ontrafelen en deze nog witte plek in de geschiedschrijving op te vullen.

In de laatste drie maanden van 1945 werden in het vacuüm tussen Japans regime en komst van Britse en Brits-Indische bevrijders 46.000 personen van Nederlandse nationaliteit (90% Indo-Europeanen) uit de Republikeinse binnenlanden van Java in allerlei kampen ondergebracht, waarvan slechts een miniem deel ook als de Japans interneringskamp had gediend. Tussen januari 1946 en eind mei 1947 heeft in goed overleg met Britten en Nederlanders een speciaal daartoe opgericht Indonesisch legeronderdeel allen die dat wilden, geëvacueerd naar geallieerde c.q. Nederlandse bruggenhoofden. Mw van Delden maakt aan de hand van een aantal concrete relevante bronnen en op basis van een verpletterende hoeveelheid feitenmateriaal en karrenvrachten aan indirect bewijs op indringende maar ook genuanceerde wijze aannemelijk dat de interneringen een gevolg waren van initiatieven van de Indonesische

regering, in het bijzonder van de toen en later zo vermaledijde president Soekarno. De veelal onder dwang plaatsvindende interneringen hadden tot doel uitwassen van de onafhankelijkheidsopstand te voorkomen; ze vormden geen onderdeel van de gewelddadige revolutie, maar ze waren hoogstens de consequentie van bewust beleid om (verdere) moorden in een verwarrende tijd te vermijden. De jonge Republiek had er alle belang bij de internationale opinie gunstig te stemmen door de diplomatieke weg te kiezen. Erkenning van de nieuwe staat zou zelfs in gevaar komen door na te laten de onder de Japanse bezetting gemarginaliseerde Indo-Europese bevolking en andere bedreigde etnische groepen op geordende wijze in bescherming te nemen tegen losgeslagen nationalistische heethoofden en tegen potentiële volkswoede. Dat ook na de laatste vreedzame evacuatie van mei 1947 van Nederlandse zijde gesproken bleef worden van gijzelaars, is een vorm van propaganda en geschiedvervalsing gebleken. Op geen enkele beslissend moment zijn de geïnterneerden in een poging tot chantage als pand misbruikt in de moeizame onderhandelingen en verhoudingen tussen Nederland en Indonesië. De regering van de Republiek en haar leger schiepen orde in de chaos.

De gepromoveerde kwam tot haar thema door haar eigen familieachtergrond, geboren als zij is anderhalve maand vóór Pearl Harbor in Bandoeng, maar ook geïnspireerd door haar ervaring als sociaal rapporteur bij de Stichting Pelita voor Indisch maatschappelijk werk in het kader van de Wet Uitkering Burger Oorlogsslachtoffers (WUBO), die zich ook uitstrekt over oorlogsgetroffenen in de periode 1945-1949. Enkele eerste reacties in Indische kring op haar ontmythologiserend boek waren aanvankelijk nogal kritisch. Zo zou de auteur ten onrechte de ernst van het door de geïnterneerde slachtoffers on-

dervonden leed bagatelliseren. Daar blijkt echter geen sprake van, terwijl aanspraken wegens meegemaakte calamiteiten in de zin van de wet geen gevaar hoeven te lopen. Men kan daarnaast stellen dat ook een internering om bestwil c.q. om erger te voorkomen nog altijd een beperking van elementaire vrijheidsrechten is. Met die kanttekening echter dat velen wel degelijk de bescherming van het kamp (*de facto* het recht op leven) vrijwillig verkozen, terwijl niet-internering tot substantieel grotere aantallen slachtoffers van de *bersiap* zou hebben geleid.

Het boek c.q. proefschrift heeft letterlijk en figuurlijk het gewicht van wat in Duitsland een *Habilitationschrift* heet. Tegelijkertijd heeft de auteur geprobeerd, wellicht met het oog op haar speciale extra doelgroep, de publicatie ook zo toegankelijk mogelijk te maken, met inleiding en verantwoording, inleidingen voor en samenvattingen na alle tien hoofdstukken, een dikke zeventig pagina's verwijzingen naar mondelinge, archief- en overige bronnen, beschrijvende en argumentatieve noten, een Indonesische en een Japanse woordenlijst, talrijke foto's, ordenende schema's en bijlagen met lijsten en tijdbalken. Daarnaast worden we nog verward met een register, dat de lezer helaas nogal eens in de steek laat. De auteur is aan haar project van meer dan vijftien onderzoeksjaren en aan de fraaie druk van haar geesteskind kennelijk niet failliet gegaan, maar zij, haar publiek en haar boek verdienen toch een echte 'commerciële' bekorte handelseditie.

Gerard J. Telkamp

Gerard J. Telkamp is historicus. Hij was in 2008 enige tijd bij de Pensioen- en Uitkeringsraad te Leiden werkzaam ten behoeve van sociale rapportages in het kader van de Indische doelgroep van de Wet Uitkering Burger Oorlogsslachtoffers (WUBO).

Groot Britannië in de Verenigde Naties

David Hannay:

New World Disorder. The UN after the Cold War: An Insider's View.

Londen/New York: I.B.Tauris, 2008; 322 blz.;

ISBN: 978-1-84511-719-1 (hardback)

David Hannay was gedurende 36 jaar in de Britse diplomatieke dienst. Van 1990 tot 1995 was hij Groot-Britannië's permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties in New York. Na zijn pensionering was hij de Britse Speciale Vertegenwoordiger in Cyprus en lid van het 'High Level Panel' van de VN-secretaris-generaal aangaande Bedreigingen, Uitdagingen en Verandering. Hij presenteert zijn boek, *New World Disorder*, niet als memoires in de klassieke zin, maar als een poging de lezer de werking van de VN beter te doen begrijpen: 'It is certainly not a full history of the UN, not even a history of it during the period in question, but it is an attempt to describe how important decisions come to be taken, enlivened with a certain amount of personal anecdote to relieve the often tedious and confusing jumble of acronyms and institutional turf-fighting with which so many accounts of the business of international organisation is burdened.' (blz. 5)

Het boek heeft een nogal klassieke, chronologische opbouw. Niet minder dan zes van de veertien hoofdstukken (IV t/m IX) hebben telkens één jaar als thema: 1990 t/m 1995. Daaraan vooraf gaan een persoonlijke inleiding, een verhaal over de VN en het einde van de Koude Oorlog, en het werk en de structuur van de VN. Het boek wordt afgesloten met drie hoofdstukken over hervorming van de VN en het 'High Level Panel', de topconferentie van 1995 en een terugblik en vooruitblik.

Het boek is nogal afstandelijk ge-

schreven, met betrekkelijk weinig aandacht voor de eigen rol die de auteur bij de diverse beschreven gebeurtenissen heeft gespeeld. Zo meldt hij dat de Verenigde Staten er in 1993 in de VN-Veiligheidsraad niet in slaagden het wapenembargo tegen Bosnië-Herzegovina op te heffen, maar hij gaat niet in op de rol van het Verenigd Koninkrijk, behalve dat het als één van vier permanente leden van de Veiligheidsraad tegenstemde (blz. 127). In dat zelfde jaar speelde het Verenigd Koninkrijk in Somalië de rol van 'appalled but powerless spectator', zonder dat duidelijk wordt wat de reden voor deze afhoudende positie was (blz. 136). De permanente leden waren geen van alle voorstanders van uitbreiding van het aantal leden van de Veiligheidsraad (blz. 147), maar de mogelijkheid van een afzonderlijke zetel voor de Europese Unie (zoals o.a. bepleit door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek) komt niet ter sprake. Typerend is één van de afsluitende zinnen van hoofdstuk VII over 1993: 'It was clear therefore that 1994 was going to be another difficult year and the auguries were not particularly good.' (blz. 153)

Eén van de schaarse momenten dat Hannay nader ingaat op zijn eigen rol is het hoofdstuk over 1994, waar hij vertelt over een bijeenkomst in zijn appartement met de gedelegeerden van de Verenigde Staten en Frankrijk op een zondagavond, om de aandacht van de pers te ontlopen (blz. 158), maar dergelijke mededelingen zijn meer uitzondering dan regel. Nogal irritant zijn zijn schilderingen van de leden van het 'High Level Panel', die blijkbaar allen zonder uitzondering geweldige persoonlijkheden waren (blz. 212-213). Dit soort bewonderende beschrijvingen draagt nauwelijks bij tot vergroting van het inzicht in het besluitvormingsproces. Blijkbaar

waren er ook 'tensions and disagreements' binnen het Panel (blz. 214), maar daarover komt de lezer niet veel te weten. 'Change is [...] not something that comes easily at the UN.' (blz. 272) Zo is dat, maar over de redenen van dit gebrek aan flexibiliteit laat de auteur zich niet verder uit.

Hannay klaagt over het gebrek aan steun die hij als voorzitter van de Veiligheidsraad ontving van de ambtenaren van het VN-secretariaat, als hij zich in moeilijkheden bevond (blz. 33), maar hij vraagt zich niet af wat de reden was van dit tekortschieten en of het wel anders zou kunnen.

In zijn slothoofdstuk probeert de auteur een aantal algemene conclusies te formuleren, maar hij blijft steken in uitspraken, zoals dat de toekomst van de VN zal afhangen van de politiek van China en de Verenigde Staten en van de landengroeperingen, de Afrikaanse en de Europese Unie (blz. 310). Dat is nauwelijks nieuws. Evenmin is nieuws dat de Verenigde Staten en de Verenigde Naties elkaar nodig hebben (blz. 311). Wél interessant is zijn opmerking dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU van groot belang is voor de VN, maar hij gaat er niet op in dat het juist Groot-Britannië en Frankrijk zijn die stelselmatig hun beleid in de Veiligheidsraad buiten het GBVB houden. Hij waagt zich niet aan de uitspraak dat zijn eigen land hier het initiatief zou hebben kunnen nemen, maar beperkt zich tot de opmerking dat '[t]he Security Council remained firmly off-limits, guarded by an Anglo-French Cerebus dedicated to ensuring that the privileges of Europe's two permanent members were not encroached upon by the development of the Common Foreign and Security Policy' (blz. 298) en 'the successful pursuit of its Common Foreign and Security Policy

is as important for the UN as is the development of the A[frikan] U[nion]' (blz. 313).

Kortom: dit boek bevat een goede beschrijving van wat zich afspeelde bij de VN in de jaren dat Hannay er ambassadeur was, maar schiet te kort op het punt van analyse. Naast het 'wat' zou de lezer veel meer te weten willen komen over het 'hoe' en vooral het 'waarom'. Daar gaat

dit boek veel te weinig op in. Dat is jammer, want de auteur bevond zich in een uitstekende positie om een verantwoorde analyse te geven van het VN-gebeuren. Het boek bevat inderdaad niet de opsomming van diners en *cocktail parties* waaruit klassieke memoires van diplomaten vaak bestaan en waarvan de auteur in het begin zegt afstand te zullen nemen. Maar omdat het veel meer

beschrijvend dan analyserend is, stelt het boek toch enigszins teleur.

Peter Baehr

Prof. dr P.R. Baehr is emeritus hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden.

De ontwikkeling van een Europese strategische cultuur

**Sven Biscop & Jan Joel Andersson (red.):
The EU and the European Security Strategy:
Forging a global Europe.**

Londen/New York: Routledge, 2008 (Routledge
Advances in European Politics, No. 49);
193 + xix blz.; \$ 39,95, ISBN: 978-0-415-47977-6
(paperback)

Deze maand is het vijf jaar geleden dat de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) werd aangenomen door de Europese Raad. De aanvaarding vond plaats op een moment waarop het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) in zwaar weer was geraakt als gevolg van de sterke Europese verdeeldheid over de invasie in Irak. In de woorden van de Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld zou zelfs gesproken kunnen worden van twee Europa's: oud en nieuw. Paradoxaal genoeg vormde deze crisis een belangrijke impuls voor de totstandkoming van dit document. Enerzijds hadden voorstanders van de invasie de behoefte te laten zien dat Europa wel degelijk zijn politiek-strategische verantwoordelijkheid kon nemen. Dit leidde ertoe dat de veiligheidsanalyse in het EVS nauwelijks afwijkt van de Amerikaanse *National Security Strategy* (NSS). Anderzijds was 'oud' Europa

erop gebrand aan te tonen dat een militaire benadering te beperkt is en dat alleen een geïntegreerde of holistische aanpak volstaat. Deze dubbele drijfveer heeft ertoe geleid dat de EVS een tijdsgebonden karakter heeft, terwijl het evenmin uitblinkt in transparantie: in feite kan het eerder worden beschouwd als een *visie* op veiligheid dan als een veiligheidsstrategie waarin op heldere wijze politieke en militaire middelen aan elkaar worden gekoppeld.

In het boek *The EU and the European Security Strategy* onderzoeken negen auteurs, die allen op enigerlei wijze betrokken waren bij de totstandkoming van de EVS, in hoeverre deze metterdaad functioneert als een veiligheidsstrategie, in hoeverre zich een strategische cultuur ontwikkelt in Europa en in hoeverre de EVS heeft bijgedragen aan een actiever en effectiever GBVB. Teneinde deze ambitieuze doelstellingen te verwezenlijken, plaatst in het eerste hoofdstuk Sven Biscop de EVS in haar historisch en conceptueel kader. In een heldere uiteenzetting stelt hij dat de kracht van de EVS ligt in het feit dat deze voortvloeit uit een uitgebreid *acquis* op het gebied van het buitenlandse en veiligheidsbeleid: in feite kan de strategie worden gezien als het vastleggen van bestaand

beleid. Hoewel Europa hopeloos verdeeld scheen over Irak, bleek onder de oppervlakte in belangrijke mate consensus te bestaan over de richting van een Europees buitenlands beleid, namelijk dat het gebruik van geweld alleen als een uiterst middel kan worden beschouwd, dat bovendien gesanctioneerd dient te worden door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

De Europese Unie behoort hiermee volgens Biscop tot de *avant-garde*, omdat beseft wordt dat veiligheid een alomvattend onderwerp is, dat een bredere benadering vergt dan alleen een militaire invalshoek. De EU volgt hiermee de huidige ontwikkelingen in het veiligheidsdenken. De lering die getrokken kan worden uit de aanslagen van 11 september, is dat een strategie die alleen gericht is op de politiek-militaire dimensie – zoals de Amerikaanse strategie – geen duurzame resultaten kan behalen. De historische continuïteit en de kracht van de uitgangspunten leiden er volgens Biscop toe dat de EVS een bijdrage kan leveren aan de groei van een strategische cultuur in Europa. Ook Jean-Yves Haine is, in het tweede hoofdstuk, positief gestemd over de betekenis van de EVS: het document maakt duidelijk dat Europese veiligheid politieke en militaire inzet vergt

op mondiaal niveau, dus buiten de grenzen van de EU.

Helaas blijkt uit de hoofdstukken die volgen dat er nog veel schort aan de EVS. Alle auteurs twijfelen niet aan voornoemde goede bedoelingen en aan de noodzaak tot een gezamenlijk, coherent en daadkrachtig beleid te komen, *maar* de vaagheid van het document en het ontbreken van politieke wil, maken dat nog veel in deze bedoelingen blijft steken. Richard Gowan laat dit bijvoorbeeld overtuigend zien aan de hand van één van de belangrijkste doelstellingen van de EVS, namelijk het bereiken van een effectief mondiaal multilateralisme. Gestreefd wordt naar vergroting van de rol van de VN, maar er wordt niet aangegeven *wat* hieronder wordt verstaan of *hoe* zij bereikt zou moeten worden. Volgens Gowan kent de EU een vrij omvangrijk, maar ondoorzichtig kluwen van verschillende en tijdelijke vormen van samenwerking met een groot aantal VN-organen. Deze samenwerking, vooral op het gebied van proliferatie of falende staten, is van groot belang, maar ook erg complex. De onderlinge tegenstellingen, bijvoorbeeld over de zetelproblematiek in de Veiligheidsraad, leiden ertoe dat de EU niet het initiatief kan nemen in de discussie over de noodzakelijke hervormingen. Helaas, zo concludeert Gowan, lukt het Europa niet om in eenheid op te treden. De EVS heeft hierin op het terrein van de internationale samenwerking geen verandering gebracht.

Ook Roberto Menotti en Maria Francesca zijn kritisch over de manier waarop de EU werkt aan – en volgens de EVS zou moeten werken aan – verschillende vormen van samenwer-

king. Hun conclusie luidt dan ook:

‘[T]he ESS has been and will remain insufficient in providing guidance.’

Een thema dat eveneens terugkeert in Jan Joel Anderssons hoofdstuk over coherentie in het buitenlands en veiligheidsbeleid. Hoewel de auteur de EVS beschouwt als een wezenlijke stap op weg naar meer onderlinge samenhang, geeft hij tevens aan dat tot op heden nog veel hieraan schort. Zijn bijdrage eindigt dan ook in een oproep tot meer coherentie te komen: ‘[I]f the European Union wishes to be a major international actor, it must meet the challenge of coherence.’

Dit thema keert eveneens terug in de enigszins gedateerde bijdrage van Jolyon Howorth over het militaire vermogen van de EU. Hoewel hij aangeeft dat in het afgelopen decennium op het gebied van defensiesamenwerking meer is bereikt dan verwacht, constateert hij tegelijkertijd dat Europa nog erg inefficiënt omgaat met het defensiebudget. Dit is half zo groot als het Amerikaanse budget, maar biedt nog geen fractie van het Amerikaanse militaire vermogen: ‘The European Union collectively gets very little bang for this enormous amount of money.’ De EVS biedt kennelijk niet het handvat om deze noodzakelijke *efficiency* te behalen.

Ten slotte blijkt dat het door Biscop geroemde holistische karakter van de EVS ook zijn nadelen kent. Dit komt impliciet naar voren in Ronald Dannreuthers hoofdstuk over de *European Neighbourhood Policy* (ENP). Hoewel (ook) hij betrekkelijk weinig aandacht schenkt aan de EVS, snijdt hij wel een interessant dilemma aan: ‘If th[e] security-driven focus is predominant, then the prospects for the European

Union to follow through with its more transformational agenda are greatly reduced.’ Te veel aandacht voor veiligheid kan, kortom, ten koste gaan van het beleid van transformatie en integratie van de Europese buurlanden. Het EVS biedt, met andere woorden, géén antwoord op de vraag hoe om te gaan met de spanning tussen politiek-sociale en militair-strategische doelstellingen.

Ondanks deze kritiek eindigt het boek positief. De Amerikaanse auteur Catherine Kelleher stelt namelijk dat de EVS de getroebleerde transatlantische verhouding verbeterde en tevens een basis vormde en vormt voor verdere samenwerking.

Alles bij elkaar genomen biedt *The EU and the European Security Strategy* een aantal interessante analyses, maar de ambitieuze doelstellingen worden helaas niet behaald. Wél wordt duidelijk dat de EVS beschouwd kan worden als een belangrijk document in de ontwikkeling van een gezamenlijk veiligheidsbeleid, maar uiteindelijk niet die betekenis heeft gekregen die de opstellers aanvankelijk voor ogen stond. Ondanks de wens van de auteurs is een gezamenlijke strategische cultuur nog ver weg. Grondige aanpassing en vooral verdieping van de EVS zijn derhalve dringend gewenst. Het is vooral in dit licht dat de waarde van het hier besproken boek moet worden gezien.

Arjan van den Assem

Arjan van den Assem is verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

Sanne Boswijk (red.): Protecting Human Dignity in Armed Conflict: Speeches and proceedings of the Conference on Occasion of the 140th Anniversary of the Netherlands Red Cross.

Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008; 128 blz.; 30,- euro

ISBN 975-90-5850-368-8

Bij gewapende conflicten staat de menselijke waardigheid op het spel. Ter gelegenheid van zijn honderd-veertig jarig bestaan hield Rode Kruis Nederland op 19 oktober 2007 een ééndaagse conferentie over dit onderwerp in het Haagse Vredespaleis. De weerslag van die bijeenkomst kent een veertiental auteurs uit binnen- en buitenland. Prinses Margriet sprak de openingsrede uit, Fabricio Guariglia concludeerde. Cees Brederveld, secretaris-generaal van Rode Kruis Nederland, schreef een voorwoord ter inleiding van de bundel. De conferentie doorliep drie fasen. In de eerste werd de ontwikkeling van het internationaal recht in gewapende conflicten onder de loep genomen. Centraal in inleidingen en discussie stond de vraag of het internationaal recht gezien moet worden als on-aantastbaar verheven recht, dan wel met beide benen op de grond staat en geacht moet worden op alle vitale vragen antwoord te geven. Bijna een herhaling van de eeuwenoude discussie omtrent het natuurrecht, zou men denken. De tweede zitting draaide om de verantwoordelijkheid van de strijdende partijen, een op Henri Dunant teruggaande woordenstrijd. Met het verschil dat wij tegenwoordig oorlogsmisdadigers voor het Internationale Strafhof kunnen slepen. En dus hopen dat dit een afschrikwekkende werking heeft. Terzijde: deze laatste dreiging kan ook vredessluitingen ondermijnen, zoals we onlangs zagen bij de mislukte ondertekening

van een vredesverdrag tussen Uganda en het Leger van de Heer. Hierop aansluitend: de derde zitting bezag de rol van andere betrokken partijen, waarbij de aloude spanning tussen vrede en gerechtigheid aan de orde kwam. Wat kennelijk niet voor het voetlicht kwam, is de synergie van deze antipoden: het te boven gaan van dit dilemma door op de toekomst gerichte samenwerking. Maar samenwerking is geen recht. (P.W.M.)

Andrea Naphegyi & Antoniya Stoyanova (red.): Netherlands Helsinki Committee Annual report 2007.

Den Haag; 89 blz. Te verkrijgen via het secretariaat. Ook online beschikbaar op <<http://www.nhc.nl/anrep.php>>

Het voornaamste streven van het *Netherlands Helsinki Committee* (NHC) is het bevorderen van de internationale en sociale rechtsorde, met als doel de algehele verwezenlijking van de mensenrechten, alsmede de ondersteuning van de activiteiten van internationale en nationale overheids- en particuliere organisaties die dit zelfde doel nastreven. De activiteiten van het NHC richten zich vooral op: 1 onderzoek, toezicht houden en lobbyen; 2 het uitbrengen van het kwartaalblad de *Helsinki Monitor*; en 3 het organiseren van programma's voor het verlenen van technische bijstand aan mensen van diverse pluimage, van advocaten tot gevangenispersoneel. Wanneer men de resultaten bekijkt van de projecten die in 2007 liepen, zijn er fraaie successen geboekt. Zo meldt het jaarverslag het onverwachte succes van het lange-termijnproject *Establishment of Children's Rights Protection and Monitoring Mechanisms on Local Level in Lithuania*. Het Litouwse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft 600 nieuwe banen generereerd

voor maatschappelijk werkers, met de bedoeling gezinnen te ondersteunen waar kinderrechten gevaar lopen te worden geschonden. Het NHC richt zich echter niet uitsluitend op de situatie in andere landen; ook de situatie in Nederland wordt nauwlettend in de gaten gehouden. In een bijlage van het rapport wordt melding gemaakt van kwesties die in 2007 in Nederland speelden (of nog spelen) en die te maken hebben met diverse mensenrechten en fundamentele vrijheden (o.a. het recht op asiel, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie, discriminatie van vrouwen en homoseksuelen). Zo wordt er melding gemaakt van de schrijnende situatie waarin sommige alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) zich bevinden. Wanneer de leeftijd van deze minderjarigen niet bekend is, worden ze langdurig vastgezet en in afzondering gehouden. Dit om (lichamelijk) onderzoek omtrent de vaststelling van hun leeftijd mogelijk te maken. Daarnaast is het voor deze kwetsbare groep niet eenvoudig om een verblijfsvergunning te krijgen; de voorwaarden zijn streng. Ook wordt aandacht besteed aan de positie van arbeiders uit de 'nieuwe' EU-lidstaten, Polen, Bulgarije en Roemenië. Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft erkend dat de leefomstandigheden van sommige van deze arbeidsmigranten verre van ideaal zijn, maar hij is van mening dat het hier gaat om een verantwoordelijkheid van de werkgevers. Verder gaat het rapport in op Geert Wilders, die in 2007 een verbod op de Koran suggereerde; Ehsan Jami, die vanwege zijn kritiek op de islam in augustus van hetzelfde jaar in zijn eigen woonplaats was aangevallen; en Ayaan Hirsi Ali, wier door de staat gesubsidieerde beveiliging in oktober 2007 stopte. (M.d.L.)

Craig Unger: De ondergang van de familie Bush.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2008; 488 blz.; 29,90 euro; ISBN: 978-90-5330-599-7

De auteur beschrijft de totstandkoming van het Amerikaanse besluit tot de oorlog in Irak. De basis van dit besluit is volgens hem al tientallen jaren eerder gelegd door een geheim verbond tussen neoconservatieve beleidsmakers en christelijk rechts. Het boek begint met een beschrijving van de verhouding tussen George H.W. Bush en zijn zoon George W. Bush; verder in het boek voor het gemak aangeduid als respectievelijk Bush 41 en Bush 43 (naar de volgorde van hun presidentschap). Bush 43 blijkt vaak fundamenteel andere opvattingen te hebben dan zijn vader en 'op een dieper niveau belichaamden vader en zoon twee lijnrecht tegenover elkaar gestelde krachten binnen de Amerikaanse samenleving'. Bush 41 was een 'realist en pragmaticus', terwijl Bush 43 'een radicale evangelisch christen [is] die zijn visioen op Amerika's exceptionalisme tot de wet wilde verheffen'. Volgens de auteur zijn de hedendaagse vijanden van de moderne samenleving niet militante islamisten, maar christelijke fundamentalisten en hun neoconservatieve bondgenoten. Deze wisten uiteindelijk zoveel invloed te verwerven, dat zij met de verkiezing van Bush 43 voor het eerst in de Amerikaanse geschiedenis een lid uit eigen gelederen president zagen worden. Verderop wordt beschreven hoe het neoconservatisme is ontstaan en hoe de aanhangers ervan geleidelijk meer macht wisten te verwerven in de politiek. Ook de opkomst van christelijk rechts wordt uitvoerig beschreven: hoe deze beweging gepolitiseerd raakte na de zaak *Roe versus Wade* (1973), waarin het Hoogerechtshof bepaalde dat

de meeste wetten tegen abortus het grondwettelijk recht op privacy schonden. Neoconservatieven voelden er in eerste instantie weinig voor Bush 43 te steunen in zijn streven naar het presidentschap, omdat zij aanhangers zijn van interventionisme. Bush 41 had tijdens de Golfoorlog van 1991 immers besloten Saddam Hoessein niet ten val te brengen. Pas toen neoconservatieven in de gaten kregen dat Bush 43 niet iemand was die per definitie het beleid van zijn vader zou overnemen, werd hij voor hen interessant. Daarnaast lukte het Bush 43 christelijk rechts van zijn capaciteiten te overtuigen. Dit alles leverde hem het presidentschap op. Met 9/11 diende zich een gouden kans aan voor de neoconservatieven. Ze wisten de Amerikaanse burger ervan te overtuigen dat Saddam achter de aanslagen op de Twin Towers zat. Het boek beschrijft gedetailleerd de gebeurtenissen vanaf 9/11 tot en met de oorlog in Irak. De veronderstelde massavernietigingswapens werden nooit gevonden en langzamerhand keerde de Amerikaanse publieke opinie zich tegen het beleid van Bush 43. De steun van de bevolking voor deze president en zijn beleid bereikte een dramatisch dieptepunt. De titel van het boek wordt duidelijk wanneer de auteur concludeert dat 'Bush 43 erin geslaagd was de erfenis van zijn vader te vernietigen'. Met de uitslag van 4 november 2008 lijkt de familie-Bush politiek uitgespeeld. (M.d.L.)

Joseph S. Nye Jr.: The powers to Lead.
Oxford: Oxford University Press; 2008; xiii + 226 blz.; 17,90 euro
ISBN 978-0-19-533562-0

Leiderschap, aldus Nye, impliceert het uitoefenen van macht. Hetgeen overigens niet betekent dat elke vorm van machtsuitoefening een voorbeeld

is van leiderschap. Leiderschap is een kunst, geen wetenschap. Het is een sociale relatie tussen drie 'sleutelcomponenten': leider, volgelingen en de context waarbinnen en de omstandigheden waaronder het leiderschap wordt uitgeoefend. Nye onderwerpt al deze componenten aan een analyse, die wordt gestaafd door de wijze waarop leiderschap onder diverse omstandigheden, in heden en verleden, in de praktijk vorm kreeg. Tevens wordt nagegaan hoe die componenten, in talloze gevallen die de auteur aanhaalt, met elkaar waren verbonden. Nye onderscheidt 'harde' en 'zachte' vormen van machtsuitoefening, met de daarbij behorende 'skills'. 'Hard power' (bijvoorbeeld de toepassing van militaire middelen) is autoritair en dwingt af. 'Soft power' maakt gebruik van 'skills' als politieke en diplomatieke middelen en overreding. In een slothoofdstuk gaat de auteur o.m. in op de vraag wat moet worden verstaan onder goed en slecht leiderschap. Volgens Nye zijn de meest effectieve leiders diegenen die een combinatie van harde en zachte 'skills' bij hun machtsuitoefening hanteren; een combinatie die kan verschillen al naar gelang de omstandigheden en de context waarin de macht moet worden aangewend. Maar een 'goed' leider is niet alleen effectief, hij bekommert zich tevens over de ethiek van zijn optreden. Enerzijds is er de effectiviteit, die inhoudt dat men naar een evenwicht van realisme en risico dient te streven, dat men naar de *efficiency* van de middelen en het te bereiken doel kijkt, en dat men succes boekt bij het bereiken van de doelstellingen. Anderzijds, waar het de ethiek van de gebruikte middelen betreft, komen veel moeilijker te omschrijven noties aan bod, zoals de 'waarde' van de intenties en van doeleinden waarnaar men streeft, de 'kwaliteit' van de gebruikte middelen en het

bereiken van goede resultaten zowel voor de 'in-group' als voor 'outsiders'. De studie van Nye, die zowel van de regering-Carter als van de regering-Clinton deel uitmaakte, is voorzien van een uitgebreide bibliografie en index. (F.v.d.B.)

Wolfgang H. Lorig & Mario Hirsch (Hrsg.): Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung.

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008; 385 blz.; 24,90 euro
ISBN 978-3-531-14182-4

Duitse, Franse en Luxemburgse wetenschapslieden, alsmede politici, journalisten en diplomaten afkomstig uit Luxemburg en 'Brussel', werkten aan deze lijvige bundel mee. In vijf delen en 18 essays worden 'Geschichte und Gesellschaft, Politische Institutionen und Prozesse, Parteien, Politische Partizipation und Medien, Wirtschafts Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik' alsmede de verhouding tot de EU van de pionierlidstaat Luxemburg doorgeleucht. De historische ontwikkeling van dit kleine, politiek stabiele Groothertogdom, met zijn 450.000 inwoners, zijn politieke partijen, staatkundige vormgeving, zijn economische en financiële structuur, zijn betekenis voor de Europese integratie en zijn mogelijk toekomstige rol komen daarbij onder meer aan bod. In het essay gewijd aan de ontwikkeling van Luxemburgs Europapolitiek treft men een paragraaf aan over de Benelux en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (blz. 313-316). De Benelux toont duidelijk aan, aldus de auteur Jean-Marie Majerus ('détaché au centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, Luxemburg), welke moeilijkheden er verbonden zijn aan de overgang van een tolunie naar een economische gemeenschap. 'Trotzdem gilt gerade die

Benelux-Union vielen Beobachtern als nachahmenswertes Beispiel'. In een separaat opstel getiteld 'Luxemburg und die Groszregion SaarLor-Lux' wordt de grensoverschrijdende samenwerking in de zogenaamde 'vierlandenhoek', tussen Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en België behandeld. Elk artikel gaat vergezeld van een uitgebreide literatuurlijst. Dr. Wolfgang Lorig is Professor für Politikwissenschaft, Akademischer Direktor, Universität Trier; Mario Hirsch is Direktor am Institut Pierre Werner, Luxemburg. (F.v.d.B.)

John Pontifex & John Newton: Persecuted and Forgotten? A report on Christians oppressed for their Faith 2007/2008.

's-Hertogenbosch: Kerk in Nood / Oostpriesterhulp (Aid to the Church in Need), 2008. 112 blz. Voor toezending info@kerkinnood.nl
ISBN 978-90-78663-07-2

Uit dit rapport van een internationale katholieke hulporganisatie, gepubliceerd door haar Nederlandse tak, die zich oorspronkelijk alleen op de situatie achter het IJzeren Gordijn en het Bamboe Gordijn richtte, blijkt dat de vervolging van christenen in vier van de vijf continenten de laatste twee jaar sterk is toegenomen. In ten minste 17 van de dertig onderzochte landen valt een dramatische toename van geweld en intimidatie te constateren tegen allerlei christelijke groeperingen, organisaties en individuen. Christenen worden steeds vaker als vertegenwoordigers van westers imperialisme afgeschilderd, terwijl ze in bijvoorbeeld Irak, Egypte, Israël en Palestina al zo'n twee millennia hun habitat hebben. Dit rapport omvat minirapportjes, met noten verantwoord, over zo'n dertig landen, van Algerije via Cuba en Rusland tot

Zimbabwe, gelardeerd met een aantal portretten van geestelijk leiders. (G.J.T.)

Fred Grünfeld

surveys the sixty years relationship between The Netherlands and Israel. Dutch policy with regard to Israel is based on five main objectives. These are ranked as follows: 1 Security and recognized borders for the (Jewish) state of Israel; 2 A feasible state for the Palestinians; 3 Real support for Israel but a reluctant diplomatic position; 4 Avoiding Dutch vulnerability by way of EU cooperation in foreign policy making; and 5 No thwarting of the American policy towards the Middle East. These aims and their ranking have been developed in sixty years and shows continuity. The ranking helps to explain decision making in concrete cases, e.g., no recognition of Hamas but support for the PLO/Fatah leadership, no recognition of the right of return to the Palestinians but economic support for exporting Palestinian goods. Supported by a still pro-Israel public opinion – also at elite level – Dutch foreign policy today is not less pro-Israel than in the past sixty years.

Frank Mollen

takes stock of the presence of employees of Dutch nationality in the administrative and policy staff of the European Union. Approximately 4% of the staff working in the EU are of Dutch origin. This is not an unfavourable number, considering The Netherlands' population is just over 3% of the EU total, but there is no reason for complacency either. It is important for The Netherlands to be adequately represented within the Union and a special effort needs to be made to maintain that presence in the longer term, especially at the lower policy levels. The author describes the concours and how it might become more attractive for Dutch university graduates to participate. He also looks at recent initiatives to further improve the awareness in The Hague of policy developments in Brussels, another important aspect of a pro-active Dutch EU policy. The Netherlands perform well in the European arena, but there is always room for further improvement: commitment to policy making means that there will always be work in progress.

Ineke Boerefijn

elaborates the Universal Declaration of Human Rights which celebrates its sixtieth birthday. This Declaration constitutes the basis of the United Nations treaty system. Together with the two 1966 Covenants it forms the International Bill of Rights. As a consequence of controversies at the time of drafting

the Covenants, the two treaties ended up with different monitoring procedures. Unlike the Covenant on Civil and Political Rights, no complaints procedure was established under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. At present, no less than seven additional human rights treaties have been adopted, since it was realised that simply guaranteeing all human rights to all did not suffice. The treaties addressing one specific right or the needs of, *inter alia*, women or children, elaborate the rights guaranteed in the Bill of Rights, provide for additional protection, and further specify the obligations of States Parties to the treaties. Each treaty establishes its own supervisory machinery. The recent adoption of an Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, establishing an individual complaints procedure, acknowledges that all human rights are equally important, indivisible and interdependent, and opens up new avenues for enhanced cooperation by all treaty bodies in dealing with individual complaints. This is a welcome step forward, as individual cases demonstrate the extent to which all rights are interrelated. Further cooperation will improve the protection of the dignity of all human beings, which is the main purpose of the Universal Declaration of Human Rights.

Nico Schrijver

assesses the replacement of the UN Commission on Human Rights by the Human Rights Council. That the Human Rights Council by now is a thousand days in function raises the question whether the reform measure made sense. The author first discusses the establishment, functions, composition and functioning of the former Commission and the reasons why it had fallen into disgrace. Second, it reviews the establishment of the new Council and identifies its new features compared with those of the previous Commission. Third, it reports on the work of the Council in its first two and a half years, both in the field of its institution-building and its human rights policies. The author concludes that although the Council had far from an easy start it built well on the *acquis* of the UN human rights regime and has addressed a wide variety of human rights concerns, including serious violations in specific countries. Consequently, the new Human Rights Council with its strengthened institutional status and the longer duration and higher frequency of its meetings can be viewed as an improvement in the United Nations

architecture for promoting respect for human rights and addressing serious violations.

Theo van Boven

describes and analyses the role of the Netherlands Human Rights Ambassador. This post was created in 1999 by the Netherlands Minister of Foreign Affairs. Similar office-holders now exist in Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, Spain and Sweden. The job of Netherlands Human Rights Ambassador – who acts under the authority of the Minister of Foreign Affairs – basically comprises three components. First, carrying out missions relating to human rights issues and opening channels for dialogue. Second, building up contacts with Dutch civil society and thus acting as a link between foreign and domestic human rights interests. Third, mainstreaming human rights in all sectors of Dutch foreign policy and development cooperation. It is noted that the agenda of the Human Rights Ambassador is governed by human rights priorities of the Netherlands but also by the international human rights agenda. A case in point is the Ambassador's recent involvement in the preparation and examination of the Dutch human rights record under the newly developed Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council. The author concludes that the successive office-holders of the post of Human Rights Ambassador have contributed constructively to making this function visible and meaningful, in particular in their outreach to Dutch civil society. At the same time it is observed that efforts to mainstream human rights as an integral element of Dutch foreign policy remain limited to the working area of the Foreign Ministry itself, but stop where policies of other departments, such as those dealing with trade and finance, have human rights implications.

Rick Lawson

discusses the ambiguous situation in which the European Court of Human Rights finds itself. On the one hand it is undoubtedly 'the most effective international system of human rights protection ever developed' and 'the most successful attempt to implement the Universal Declaration of Human Rights in a legally binding way', as its former president Judge Wildhaber put it. No other supervisory body has been able to reach such a level of sophistication in shaping and refining human rights standards. The impact of the Court's judgments is matched by no other human rights body – an impact not only on the parties whose

disputes are settled in final and binding rulings, but also on the community of 47 Contracting Parties. On the other hand there are some problems. The Court's impact on crisis situations is limited, and the Court is struggling with an overwhelming workload. In addition, the European Union is increasingly active in the field of human rights, a development which is met with mixed feelings in Strasbourg. Fortunately, the relationship between the EU and the Council of Europe has improved in recent years.

Larissa van den Herik

surveys the Genocide Convention, celebrating its sixtieth birthday this year. The recent indictment against the incumbent Head of State of Sudan, President Al Bashir, includes charges of genocide. This demonstrates how relevant the Genocide Convention still is today, sixty years after its conclusion. The concept of genocide is elusive to the extent that different disciplines use the word 'genocide' to describe entirely different situations. The legal concept of genocide as included in the Genocide Convention is strict, to some extent even arbitrary, but case law of the *ad hoc* Tribunals has shown that it does have the potential to be adapted to present-day situations other than the Holocaust. The Genocide Convention has its merits for other reasons as well: it provides entrance to the International Court of Justice for inter-State disputes on the Genocide Convention and it provides an obligation for States to prevent genocide that extends beyond their territory. However, the obligation to prevent genocide does not include the right to use force unilaterally. Stating otherwise does not only violate the UN Charter and the international framework on the use of force – worse, it may deceive potential victims of genocide that expect to be saved and therefore do not seek refuge in flight.

Machteld Boot-Matthijssen

deals with human trafficking. The fact that by now human trafficking is considered a violation of human rights, both internationally and nationally, creates obligations for states. Yet, a human rights approach to human trafficking is easier said than done. In the combat against human trafficking those same human rights should not be disregarded. It is of the utmost importance at the outset to take into account the effects these measures could have on human rights.



Fabián Raimondo & Fabián Salvioli

commemorate the sixtieth anniversary of the American Declaration of the Rights and Duties of Man. This regional twin brother of the Universal Declaration was actually the first modern international human rights document adopted after the Second World War. The American Declaration is one of the two pillars upon which the Inter-American human rights system is built, the other being the Inter-American Convention on Human Rights (or, Pact of San Jose). The Declaration has maintained its relevance, despite the conclusion of the Inter-American Convention on Human Rights in 1969, as it is applicable to all American states whether they have ratified the Convention or not. Moreover, the Declaration also includes social, economic and cultural rights as well as duties. This article sketches in some more detail the origins and application of the Declaration in the past sixty years.

Ingrid d'Hooghe

looks back at the 2008 Olympic Games in Beijing and discusses the various aspects of the legacy of the event for China and its people. Although the Olympic Games have certainly not been a catalyst for political reform in China, a number of more subtle and long-term positive effects can be identified. These include a better understanding of international norms and values, a greater awareness of the need to give more voice to the people, better work conditions for the international press, a greater awareness of environmental problems in China and significant policies to tackle these problems. The author concludes that these changes will contribute to slow but steady political reforms in China.



Op donderdag 13 november 2008 overleed in zijn huis in Amsterdam de heer W.K. Hoekzema, eindredacteur van de *Internationale Spectator* van 1972 tot 1981. Willem Hoekzema, geboren in Zuidhorn op 25 juli 1925, heeft grote verdiensten voor de modernisering van de redactievoering van het blad, waarop hij als eerste *fulltime* professionele eindredacteur een blijvend stempel heeft gedrukt.

Hoekzema begon zijn loopbaan op het terrein der internationale betrekkingen als redacteur en schrijver voor het gezaghebbende *Keesing's Historisch Archief*, spiegel van het wereldgebeuren. Later trad hij op als eindredacteur van de *Reflector*, een geïllustreerd degelijk maandblad voor de hoogste klassen van middelbare scholen over achtergronden van actuele nationale en internationale politieke ontwikkelingen. In die tijd leerde Hoekzema de kneepjes van het redacteursambacht: verstaanbaar schrijven, streng redigeren, deadlines in acht nemen, een auteursnetwerk opbouwen en onderhouden. Hij was dan ook de ideale kandidaat die de nieuwe directeur van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) J.L. Heldring in 1972 aantrok om het toen nog tweewekelijks verschijnende blad *Internationale Spectator* te helpen professionaliseren. De van *NRC Handelsblad* afkomstige courantiër Heldring wilde van het in boekjesvorm uitgegeven periodiek een vlotter, actueler en meer beleidsrelevant tijdschrift maken. Het blad genoot weliswaar gezag, maar was toch te veel een mengeling van rijp en groen, afhankelijk van het aanbod van kopij en met hoogstens op spel- en taalfouten nagekeken stukken.

Dat Heldring in de moderniseringsmissie slaagde, is in belangrijke mate aan het vakmanschap, de inzet en de betrokkenheid van Hoekzema te danken, die *de facto* als plaatsvervangend hoofdredacteur optrad. Sinds 1972 berust de inhoud van het blad bijvoorbeeld voor meer dan de helft op initiatieven van de redactie, in Hoekzema's tijd zelfs voor driekwart. Een later niet voortgezette innovatie was ook de co-publicatie van artikelen met *Europa Archiv*, het blad (thans *Internationale Politik* geheten) van de Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, en *The World Today* van het Britse Royal Institute of International Affairs (Chatham House). Hoekzema vertaalde artikelen over landen en thema's waarvoor in Nederland geen geschikte auteurs konden worden gevonden, uit het Duits of Engels. Al snel kwam ook een vruchtbare samenwerking tot stand met het in die tijd nog maar sinds kort aan de overkant van de Alexanderstraat

gevestigde Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV), in 1983 de grootste fusiepartner in het kader van Clingendael. Advertenties werden uitgewisseld en onderzoekers van wat sommigen als concurrent zagen, schreven veelvuldig voor het blad. Hoekzema's nauwgezetheid was legendarisch. Bij de minste of geringste twijfel controleerde hij – het was een tijd zonder internet – feiten, citaten en bibliografische gegevens met behulp van bronnen uit de bibliotheek van het Genootschap of de Koninklijke Bibliotheek. In zijn contacten met auteurs vervulde hij met groot geduld de rol van klankbodem. Bij deze auteursbegeleiding was hij ook de assertieve diplomaat, die met rugdekking van de hoofdredacteur beschaafd maar duidelijk auteurs op hun feilen kon wijzen en in het uiterste geval de deur van het blad.

Als ruimdenkend mens sprak Hoekzema nooit kwaad van anderen. Velen kenschetsen hem als een zachtmoedige persoon. Wel zat hij boordevol kennis en anekdotes over de ietwat archaïsche sfeer van het Genootschap vóór en in zijn tijd, de moeizame relatie met het zusterinstituut in Brussel, geweigerde artikelen van de hand van oud-ministers, dreigende publicatie van geplagieerde bijdragen en de meest diverse Haagse zaken. Jammer genoeg heeft noch hij zelf, met zijn geamuseerde kijk als *Spectator*, noch iemand anders ooit zijn verhalen op schrift gesteld.

Al in 1981 trok de uiterst sober levende Hoekzema zich terug als eindredacteur. Hij wilde zich geheel wijden aan zijn liefhebberijen kunst, natuur, wandelen en Italië, zo mogelijk gecombineerd. Bovendien zag hij op tegen de aanstaande fusie in Clingendaelverband, wat het afscheid zou betekenen van de knusse kleinschaligheid en stadse omgeving van de Alexanderstraat. Na 1981 verrichtte Hoekzema nog incidenteel betaalde werkzaamheden, onder meer voor zijn oude werkgever Keesing, als onderzoeksmedewerker in 1982-1984 van de Europarlementariër mr J.A. Mommersteeg, die jarenlang zijn hoofdredacteur bij de *Reflector* was geweest, en in 1988, toen in Clingendael-tijd, een aantal maanden als interim-eindredacteur bij zijn oude *Spectator*.

In de persoon van Willem Hoekzema is een inspirerende grondlegger van het maandblad van het Instituut Clingendael en een aimabel mens ons ontvallen.

Gerard J. Telkamp
(met dank aan o.a. dr S. Rozemond)