

UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS
PRINCIPES, PRAKTIJK EN PERSPECTIEVEN

No. 63, November 2008

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Leden	Mw. S. Borren MA Prof.dr. W.J.M. van Genugten Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden van de Commissie Universaliteit van Mensenrechten

Voorzitters	Prof.mr. C. Flinterman Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. dr. K.C.J.M. Arts Mw. S. Borren MA Mw. mr. C. Hak Mr. R. Herrmann Prof.mr. P.J.G. Kapteyn Mw. prof.dr. B.M. Oomen Prof.mr. N.J. Schrijver Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Mw. J.M. Verspaget
Secretaris	Drs. A.M.C. Wester

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding: universaliteit in de 21 ^e eeuw	7
II	Universaliteit en universalisering van mensenrechten	11
III	Ratificatie van verdragen en opname in grondwetten als middelen ter bevordering van universalisering van mensenrechten	14
IV	Culturele context	16
V	Universaliteit van mensenrechten en culturele verscheidenheid: het onderscheid tussen normstelling en normtoepassing	20
VI	Discretionaire bevoegdheid en <i>margin of appreciation</i>	22
VII	Formulering van een Nederlands mensenrechtenbeleid in relatie tot 'culturele uitzonderingen'	26
VIII	Steun voor initiatieven van onderaf	30
IX	Consistentie van een Nederlandse strategie inzake universele mensenrechten	33
X	Conclusies en aanbevelingen	36

Bijlage I	Adviesaanvraag	
------------------	----------------	--

Woord vooraf

Op 21 mei 2008 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) advies uit te brengen over de problematiek van de universaliteit van de mensenrechten (zie bijlage I voor de adviesaanvraag). Het advies hierover is voorbereid door een gemengde commissie onder voorzitterschap van prof.mr. C. Flinterman en prof.dr. W.J.M. van Genugten. In deze commissie hadden de volgende personen zitting: mw. dr. K.C.J.M. Arts, mw. S. Borren MA, mw. mr. C. Hak, mr. R. Herrmann, prof.mr. P.J.G. Kapteyn, mw. prof.dr. B.M. Oomen, prof.mr. N.J. Schrijver, mw. mr. H.M. Verrijn Stuart en mw. J.M. Verspaget. Ondersteuning bij de opstelling van het advies werd verleend door de ambtelijke contactpersoon mr. A.S. Versluis (ministerie van Buitenlandse Zaken, DMH/MR). Het secretariaat is gevoerd door mw. mr.dr. Q. Eijkman (tijdelijk) en mw. drs. A.M.C. Wester (secretaris van de Commissie Mensenrechten), met hulp van mw. S. van Schoten en de stagiairs S. van Hooff en mr. M. Erik.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de commissie uitgebreid kunnen putten uit een achtergrondstudie van dr. C.M.J. Ryngaert van de Universiteit Utrecht. Verder heeft de commissie aanvullende informatie ingewonnen bij een aantal deskundigen, onder wie mr. A.P. Hamburger (Nederlands ambassadeur voor de mensenrechten). De AIV is de geraadpleegde personen zeer erkentelijk voor hun bereidheid hun inzichten met de commissie te delen.

Dit advies is door de AIV vastgesteld op 5 november 2008.

I Inleiding: universaliteit in de 21^e eeuw¹

De betrokken ministers hebben de AIV verzocht een advies uit te brengen over de problematiek van de universaliteit van de mensenrechten in relatie tot culturele en religieuze verscheidenheid. Aan de adviesaanvraag ligt de veronderstelling ten grondslag dat, hoewel alle VN-lidstaten de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (Universele Verklaring) onderschrijven en de meeste daarvan ook een groot aantal van de daaruit voortvloeiende mensenrechtenverdragen hebben geratificeerd, de universaliteit van de mensenrechten door steeds meer staten in twijfel wordt getrokken, veelal op basis van cultureel of religieus bepaalde argumenten. De AIV is verzocht zich uit te spreken over deze veronderstelling en aan te geven welke argumenten staten gebruiken om hun standpunt te onderbouwen en hoe Nederland adequaat op die argumenten zou kunnen reageren. De AIV is gevraagd bij zijn overwegingen tevens de rol van het maatschappelijk middenveld te betrekken.

In de eerste plaats wil de AIV benadrukken dat het verzoek om een advies over deze problematiek op het juiste moment komt. Dit jaar is het zestig jaar geleden dat de Universele Verklaring het licht zag, en universaliteit is een van de hoekstenen van de Verklaring en van het internationale mensenrechtensysteem waarvoor ze een belangrijk fundament vormt. Een van de eerste adviezen van de AIV had overigens ook betrekking op dit onderwerp; het werd uitgebracht in 1998, het jaar waarin het vijftigjarig bestaan van de Universele Verklaring werd gevierd.²

Een nieuw, geactualiseerd advies over mogelijkheden en middelen om universaliteit te benaderen is zeker op zijn plaats gezien het belang van het onderwerp en de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar. Deze periode stond allereerst in het teken van de aanslagen van 11 september 2001 en de maatregelen voor terrorismebestrijding die in het verlengde daarvan wereldwijd werden ingevoerd. Voor zowel het een als het ander geldt dat het grote gevolgen heeft gehad voor het internationale mensenrechtendebat en de toepassing van de mensenrechten in de praktijk.³ Verder hebben landen als China, Rusland en India in die tien jaar het nodige zelfvertrouwen gekregen of herwonnen en zijn ze nadrukkelijker een rol voor zichzelf gaan opeisen op het internationale toneel, onder meer waar het gaat om de mensenrechten. Het begin van de 21^e eeuw was ook het ontstaansmoment van de Millenniumontwikkelingsdoelen, die in bepaalde opzichten gezien kunnen worden als de politieke vertaling van economische, sociale en culturele rechten.⁴ In dezelfde periode lijken sommige van deze rechten, zoals het recht

1 Afgezien van enkele kleine wijzigingen is deze tekst gelijk aan de eerder gepubliceerde Engelstalige versie van het advies.

2 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998.

3 Zie ook AIV, *Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief, interim-advies over het folterverbod*, briefadvies nr. 11, Den Haag, december 2005, en AIV, *Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees perspectief*, advies nr. 49, Den Haag, september 2006.

4 Zie ook AIV, *Reactie op de mensenrechtenstrategie 2007*, briefadvies nr. 12, Den Haag, november 2007, pp. 7-8.

op gezondheidszorg, water en sanitatie, maar ook andere rechten, met name de rechten van vrouwen en kinderen, de rechten van inheemse volkeren en minderheden, een centralere rol te zijn gaan spelen in het mensenrechtendebat. Helaas zijn het afgelopen decennium ook nieuwe gewelddadige conflicten uitgebarsten, niet zozeer tussen als wel binnen staten, met grove schendingen van de mensenrechten tot gevolg. Voorts zijn er nieuwe fragiele staten ontstaan, waar democratie en eerbiediging van de mensenrechten niet veel meer zijn dan abstracte idealen, die voorlopig nog ver weg lijken. Verder heeft de globalisering geleid tot grotere onderlinge afhankelijkheid van en meer interactie tussen samenlevingen en tot een verschuiving van traditionele bestuursvormen en besluitvormingsprocessen. Niet-staatelijke actoren, met name NGO's en ondernemingen, hebben een grote invloed op deze transitie en de rol die zij spelen is ten gevolge van deze ontwikkelingen toegenomen.⁵ Het debat over de universaliteit van de mensenrechten moet in de context van de hier geschetste ontwikkelingen worden geplaatst.

De AIV zou om te beginnen willen opmerken dat de veronderstellingen die in de adviesaanvraag naar voren worden gebracht – dat de universaliteit van de mensenrechten door steeds meer staten in twijfel wordt getrokken en dat in dit verband dringend tegenargumenten gevonden moeten worden – misschien wat al te defensief zijn. Het concept van universaliteit van de mensenrechten staat inderdaad soms onder druk van culturele en politieke opvattingen of economische omstandigheden die als onverenigbaar met internationale of universele mensenrechtennormen kunnen worden beschouwd,⁶ maar er zijn ook signalen die in een andere richting wijzen. Gedacht kan worden aan het slotdocument van de Wereldtop van 2005, waarin het thema van de rechten van de mens en de rechtsstaat een van de belangrijke pijlers vormt en waarin *alle* VN-lidstaten nogmaals bevestigd hebben dat de rechten van de mens universeel, ondeelbaar, onderling verbonden en onderling afhankelijk zijn en elkaar versterken.⁷ Een ander voorbeeld is het algemene debat dat onlangs (2008) in de Mensenrechtenraad gevoerd is over de follow-up en implementatie van de Verklaring en het Actieprogramma van Wenen uit 1993: *alle* lidstaten hebben ook bij deze gelegenheid opnieuw de universaliteit van de mensenrechten bevestigd.

Niettemin erkent de AIV dat er sprake is van een onderliggend debat van complexere aard. Staten trekken in internationale fora de universaliteit van de mensenrechten misschien niet in formele zin in twijfel, maar komen vaak wel op voor hun religieuze en politieke tradities en maken daarbij tevens gebruik van instrumenten die zijn vastgelegd in het internationaal mensenrechtenacquis: ze maken voorbehouden bij verdragen of beroepen zich op verdragsbepalingen waarin beperkingen van mensenrechten in bepaalde omstandigheden toegestaan worden. Verder betekent een formele verklaring waarin universele mensenrechtennormen worden onderschreven, nog niet dat die normen in de praktijk ook worden toegepast. Dit is niet enkel de verantwoordelijkheid van de staat;

5 Zoals al werd opgemerkt in AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, p. 9.

6 Er zijn ook andere factoren die ertoe leiden dat het internationale recht inzake de mensenrechten onder druk is komen te staan, zoals het spanningsveld tussen de wereldwijde strijd tegen het terrorisme en de bescherming van burgerlijke vrijheden, onderwerp van AIV-advies nr. 49, *Terrorismebestrijding in mondiale en Europese perspectief*, Den Haag, september 2006. Het onderhavige advies is primair gericht op argumenten van culturele, religieuze of economische aard.

7 VN-Wereldtop 2005, slotdocument, paragraaf 121 (A/RES/60/1).

lokale etnische gemeenschappen met de nodige macht op substatelijk niveau verdedigen soms culturele of contextuele afwijkingen van universeel aanvaarde mensenrechten-normen en belemmeren zo de feitelijke implementatie ervan.

De AIV erkent derhalve dat een geactualiseerde benadering van het vraagstuk van universaliteit noodzakelijk is en is van oordeel dat daarbij zowel het formele als het informele discours in aanmerking moet worden genomen. Voorts is de AIV van mening dat deze benadering niet alleen op intergouvernementele betrekkingen gericht moet zijn, maar ook op het hele scala van actoren die bij het mensenrechtendebat en bij de implementatie van mensenrechtennormen op lokaal niveau betrokken zijn. Dit houdt verband met de manier waarop de AIV het concept universaliteit in dit advies wil benaderen.

Universaliteit van mensenrechten is te beschouwen als een hoeksteen van het mensenrechtenbestel, maar is daarmee nog geen vaststaand gegeven of een vanzelfsprekendheid. De AIV beschouwt universaliteit veeleer als de uitkomst van een proces. Dat is ook de strekking van de Universele Verklaring, waarin gesproken wordt over een '... gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken doel, waarnaar ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze Verklaring voortdurend voor ogen, zal streven ...'

In dit advies zal de AIV ingaan op universalisering, het proces dat leidt tot universaliteit, waarin het lokale niveau een belangrijke rol speelt. Mensenrechten kunnen immers nooit wereldwijd gerealiseerd worden als ze niet worden verankerd in het lokale culturele idioom. Dit geldt zowel voor burger- en politieke rechten als voor economische, sociale en culturele rechten. Door internationale mensenrechten te koppelen aan lokale culturele praktijken kunnen ook veranderingen gerealiseerd worden, zoals bijvoorbeeld gebleken is in gevallen waarin genitale verminking van vrouwen is vervangen door andere, onschadelijke overgangsrites.

Culturele diversiteit dient naar het oordeel van de AIV niet slechts aanvaard of getoleerd, maar ook verwelkomd te worden,⁸ mits er sprake is van overeenstemming met de mensenrechtennormen. Dit roept de vraag op welke beleidsruimte staten hebben: wanneer vallen de beperkingen die aan de toepassing van mensenrechten gesteld worden buiten het kader van de universele mensenrechten?⁹ Om deze lastige kwestie het hoofd te bieden, zal de AIV onderscheid maken tussen enerzijds rechten en anderzijds uiteenlopende *interpretaties* en *toepassingen* van die rechten. Ook zal nader worden ingegaan op het nut van de *margin of appreciation*-doctrine bij pogingen de tegenpolen universaliteit en culturele verscheidenheid waar mogelijk en zinvol met elkaar te verenigen.

Na bespreking van de toepassing van mensenrechten richt de AIV de aandacht op de formulering van een Nederlands internationaal mensenrechtenbeleid waarin rekening

8 Er zij op gewezen dat de AIV voor dit advies dezelfde definitie van cultuur hanteert als die in het advies uit 1998 over hetzelfde onderwerp op p. 10, namelijk 'Cultuur is het geheel van gewoonten, instellingen, symbolen, voorstellingen en waarden van een groep. Cultuur omvat niet alleen aangeleerd gedrag, maar ook de taal en daarmee alles wat zelfs maar gedacht en uitgesproken kan worden.' (Zie: AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998.)

9 In bepaalde gevallen – bij de niet-opschortbare rechten – speelt de vraag naar beleidsvrijheid niet, omdat deze rechten binnen het internationale mensenrechtenacquis dwingende normen vormen.

wordt gehouden met culturele uitzonderingen en steun voor initiatieven van onderaf mogelijk is. Het laatste hoofdstuk van het advies betreft de consistentie en de geloofwaardigheid van een Nederlandse strategie gericht op versterking van de universaliteit van mensenrechten, die beide onmisbaar zijn om op internationaal niveau een effectieve rol te kunnen spelen.

De visie op universaliteit die in dit advies naar voren gebracht wordt, lijkt wellicht wat breed van opzet. De AIV is evenwel van mening dat er geen eenduidige oplossingen bestaan in het ingewikkelde en veelzijdige debat over de universaliteit van de mensenrechten in relatie tot culturele en religieuze verscheidenheid. Niettemin wil de AIV met dit advies bijdragen aan de verdere versterking van het concept van universaliteit en aan de feitelijke uitwerking daarvan in de praktijk.

II Universaliteit en universalisering van mensenrechten

Mensenrechteninstrumenten berusten op de veronderstelling dat ze universeel erkende doelen ('standards of achievement') verwoorden. Hoewel al sinds het ontstaan van de Universele Verklaring gediscussieerd wordt over de inhoud van het concept van universaliteit,¹⁰ zijn de rechten van de mens in de tweede helft van de 20e eeuw geleidelijk aanvaard als de hoeksteen van de internationale moraal. Dit blijkt onder meer duidelijk uit de NGO-Verklaring van Bangkok inzake de rechten van de mens van 27 maart 1993, waarin aan het begrip 'universality' de volgende invulling werd gegeven: 'Universal human rights standards are rooted in many cultures. We affirm the basis of universality of human rights which afford protection to all of humanity, including special groups such as women, children, minorities and indigenous peoples, workers, refugees and displaced persons, the disabled and the elderly. While advocating cultural pluralism, those cultural practices which derogate from universally accepted human rights, including women's rights, must not be tolerated.'¹¹

Dat de universele geldigheid van de mensenrechten zo breed aanvaard wordt, is zeer opmerkelijk, zoals onlangs onderstreept is door de auteurs Roger Normand en Sarah Zaidi: 'The success of human rights in becoming the accepted standard of international morality is one of the more improbable stories of the twentieth century. It stands out as an anomaly in the bloodiest and most destructive period in human history, an age marked by world wars and myriad lesser conflicts, genocides, holocausts, massacres, and all manner of abuse. [...] The speed with which human rights has penetrated every corner of the globe is astounding. Compared to human rights, no other system of universal values spread so fast.'¹² Tegelijkertijd merken dezelfde auteurs (en met hen vele anderen) op dat er sprake is van een duidelijk waarneembare kloof tussen retoriek en realiteit, die een fundamentele uitdaging vormt voor de mensenrechten. Hun conclusie luidt dan ook: 'It is hard to escape the conclusion that the idea of human rights has gained surface acceptance across the globe without sufficiently influencing the practice of states and other powerful actors.'

De AIV sluit zich volledig bij deze visie aan. Mensenrechten kunnen zeer wel beschouwd worden als de aanvaarde norm voor de internationale moraal, maar de universaliteit van

10 Stond het debat over universaliteit – en de toelaatbaarheid van voorbeholden ten aanzien van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo-verdrag) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-verdrag) – tijdens de Koude Oorlog vooral in het teken van de tegenstelling Oost-West, gedurende de laatste decennia is het debat vooral gevoerd in termen van meer algemene Noord-Zuidtegenstellingen en tegenstellingen tussen landen met een overwegend islamitische bevolking en andere landen.

11 De NGO-Verklaring van Bangkok inzake de rechten van de mens van 27 maart 1993 is onderschreven door 110 NGO's uit de regio Azië/Stille Oceaan in de aanloop naar de Aziatische intergouvernementele conferentie over de rechten van de mens (Bangkok, 29 maart - 2 april 1993) en de Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, juni 1993). Zie ook M. Nowak (red.), *World Conference on Human Rights. The contribution of NGO's*, Wenen 1994: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, p. 124.

12 R. Normand en S. Zaidi, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington 2008: Indiana University Press, pp. 6-10.

die rechten mag niet als een *uitgemaakte zaak* worden gezien. Universaliteit is alleen effectief als mensenrechten werkelijk aanvaard en in de loop der tijd geïmplementeerd worden. Daarom wordt in dit advies onderscheid gemaakt tussen het *concept* van universaliteit en het *proces* van universalisering, dat wil zeggen het proces waarmee mensenrechten in de praktijk verwezenlijkt worden.

Universalisering dient de kloof tussen principes en praktijk te verkleinen. Ze heeft betrekking op een aantal afzonderlijke acties en processen die binnen een bepaalde culturele, religieuze, sociale en politieke context moeten plaatsvinden:

- a) *kennisuitbreiding* en *bewustwording* met betrekking tot mensenrechten, op overheids- en niet-overheidsniveau, maar ook op het niveau van de verschillende etnische gemeenschappen (zoals inheemse volkeren en nationale minderheden en hun leiders) waaruit staten bestaan;
- b) *aanvaarding* door de bevolking van mensenrechten als een zinvolle invalshoek voor het benaderen van bepaalde kwesties;
- c) *implementatie* van mensenrechten en *wettelijk toezicht* op de naleving ervan;
- d) *inroeping* van mensenrechten bij kwesties van sociale aard;
- e) feitelijke *verwezenlijking* van mensenrechten via alle beschikbare economische, politieke en juridische middelen.

Het is van belang bij het zoeken naar antwoorden op de vraag welke beleidsopties voor Nederland openstaan, deze acties en processen, alsook de context waarin ze plaatsvinden, in gedachten te houden.

Wat *kennis* van en *bewustwording* omtrent mensenrechten betreft, zou de aandacht bijvoorbeeld gevestigd kunnen worden op het belang van educatie inzake mensenrechten (op school, maar ook via, onder meer, radio- en televisieprogramma's) en van het vertalen van informatie over deze rechten in de taal of talen van het land in kwestie. Verder draagt algemene kennis van rechten en procedures onder de bevolking bij aan een gunstig klimaat voor het bevorderen van de bewustwording op mensenrechtengebied. Wat betreft de *aanvaarding* van mensenrechtenclaims, of die nu betrekking hebben op bijvoorbeeld gelijkheid voor de wet of toegang tot gezondheidszorg, kan het beleid gericht worden op identificatie van en aandacht voor de overeenkomsten tussen de mensenrechtenprincipes en de principes van de dominante culturele tradities in het desbetreffende land. Nuttige initiatieven op dit vlak zijn de Group of Friends van de Alliance of Civilizations¹³ (waarvan Nederland lid is) en de bijeenkomst van religieuze leiders uit alle delen van de wereld die op 9 en 10 december 2008 in Den Haag zal plaatsvinden om de zestigste verjaardag van de Universele Verklaring te herdenken. Ten aanzien van de *implementatie* van mensenrechten en het *wettelijk toezicht* op de naleving ervan, zijn kwesties als de rol van het binnenlands staats- en bestuursrecht en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar ook de toegang tot de rechter van belang. Voor wat betreft het *inroepen* van mensenrechten, moeten juristen maar ook NGO's bereid en in staat zijn sociale vragen te formuleren in termen van schendingen van mensenrechten. Al deze processen spelen een rol bij de *volledige verwezenlijking* van de mensenrechten zoals die gemeten wordt met behulp van bijvoorbeeld *Human Rights Impact Assessments*.

13 De Alliance of Civilizations komt voort uit een initiatief uit 2005 van de Turkse premier Recep Tayyip Erdogan en diens Spaanse collega José Luis Rodríguez Zapatero dat later opgepakt is door VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan. De Alliance organiseert politieke bijeenkomsten op hoog niveau en bevordert contacten op internationaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau tussen mensen met uiteenlopende achtergronden, met de bedoeling spanningen tussen bevolkingsgroepen met verschillende etnische, culturele of religieuze achtergronden te verminderen.

De kwestie van schadelijke traditionele praktijken, zoals genitale verminking van vrouwen, kan hier als voorbeeld dienen. Het recht van vrouwen om van dit soort praktijken gevrijwaard te blijven is erkend in het kader van het universele recht op leven, lichamelijke integriteit en non-discriminatie. Voor universalisering van dit recht is echter heel wat meer nodig: vrouwen moeten op de hoogte zijn van deze rechten. Binnen culturele gemeenschappen dient consensus te ontstaan over de ontoelaatbaarheid van dergelijke praktijken, universele principes moeten in wetgeving vastgelegd zijn, er dienen instellingen en uitvoeringsorganen te zijn die toezien op de eerbiediging van de desbetreffende rechten en slachtoffers en advocaten moeten – in daarvoor geschikte gevallen – bereid zijn die rechten voor de rechter in te roepen.¹⁴ Een van de redenen waarom universaliteit en universalisering in samenhang gezien moeten worden, is dat ze nauw met elkaar verweven zijn: universalisering van rechten leidt tot bredere aanvaarding van de universele gelding van die rechten, en omgekeerd.

De AIV wijst erop dat universalisering gewoonlijk plaats dient te vinden als een staat een verdrag heeft geratificeerd (zie voor ratificatie het volgende hoofdstuk), opdat de in dat verdrag neergelegde normen naar de praktijk vertaald worden. Bepaalde fasen van het universaliseringsproces – met name de uitbreiding van kennis omtrent mensenrechten en de aanvaarding van mensenrechtenclaims – kunnen echter ook voorafgaand aan verdragsratificatie plaatsvinden. In iedere fase kan de overheid een belangrijke rol spelen, al is zij niet de enige actor: ook NGO's, advocaten en leiders van lokale gemeenschappen kunnen een beslissende invloed hebben.

De AIV beveelt Nederland aan om bij de inspanningen ter bevordering van de universaliteit van mensenrechten het proces van universalisering en de afzonderlijke onderdelen daarvan voor ogen te houden. Nederland kan in bepaalde gevallen overwegen beleid te steunen dat gericht is op uitbreiding van de kennis van mensenrechten en in andere gevallen beleid gericht op toezicht op de naleving van die rechten, afhankelijk van de specifieke situatie en behoeften in een land of op lokaal niveau. Daarbij dient Nederland voortdurend te beseffen dat deze uiteenlopende processen uiteindelijk allemaal bijdragen aan universalisering en daarmee aan de universaliteit van de mensenrechten.

Bij het bevorderen van universaliteit mag de ondeelbaarheid van mensenrechten niet uit het oog worden verloren. De AIV is in zijn advies uit 1998¹⁵ uitgebreid ingegaan op het spanningsveld tussen de aandacht voor burger- en politieke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds. De raad wil er nogmaals op wijzen dat alle mensenrechten ondeelbaar, onderling afhankelijk en onderling verbonden zijn, en steunt in dit opzicht de mensenrechtenstrategie (2007) van de minister, waarin – in hoofdstuk 4 – uitgebreid ingegaan wordt op de ondeelbaarheid van de mensenrechten.¹⁶

14 Zie voor de noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle aanpak van schadelijke traditionele praktijken in Afrika C. Packer, 'African Women, Traditions, and Human Rights. A critical analysis of contemporary "universal" discourses and practices', in D.P. Forsythe en P.C. McMahon, *Human Rights and Diversity, Area Studies Revisited*, Lincoln en Londen: University of Nebraska Press 2003, pp. 159-181. Volgens Packer is consensus binnen een gemeenschap over de ontoelaatbaarheid van schadelijke traditionele praktijken cruciaal voor het welslagen van strategieën die gericht zijn op het uitbannen van dergelijke praktijken.

15 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, pp. 24-32.

16 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Naar een menswaardig bestaan - een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, november 2007.

III Ratificatie van verdragen en opname in grondwetten als middelen ter bevordering van universalisering van mensenrechten

Het afgelopen decennium heeft een groot aantal staten, waaronder staten met weinig of geen traditie op het vlak van mensenrechten, internationale mensenrechtenverdragen geratificeerd. Dit geeft aan dat staten het universele karakter van de mensenrechten erkennen en bereid zijn zich te onderwerpen aan het toezicht van organen die bij internationale mensenrechtenverdragen in het leven zijn geroepen – organen die in de regel weinig geneigd zijn culturele uitzonderingen als rechtvaardiging voor niet-naleving te aanvaarden.

Ratificatie van mensenrechtenverdragen brengt verplichtingen inzake periodieke rapportage aan mensenrechtenorganen met zich mee. Dit vraagt weer om institutionele implementatie van mensenrechtennormen in het eigen land en ontkracht argumenten die ontleend zijn aan een discours dat tegen de mensenrechten is gericht. Verdragsratificatie vergroot dus de kansen op institutionalisering van de mensenrechten en daarom wordt Nederland geadviseerd een lijn te blijven volgen waarbij getracht wordt staten te overtuigen van de meerwaarde van ratificatie van internationale mensenrechtenverdragen en hen ertoe te bewegen bij ratificatie zo min mogelijk voorbehouden te maken en de gemaakte voorbehouden na verloop van tijd in te trekken.¹⁷

Dat de universaliteit van de mensenrechten steeds breder aanvaard wordt, blijkt niet alleen uit het toenemende aantal verdragsratificaties, maar ook uit het in nationale grondwetten vastleggen van de mensenrechten. China is wat dit betreft een goed voorbeeld. Na de dood van Mao in 1976 begonnen de mensenrechten een steeds prominere rol te spelen in het officiële Chinese discours, hetgeen er uiteindelijk toe leidde dat in de Chinese Grondwet van 1982 een hoofdstuk over fundamentele rechten (en plichten) van burgers werd opgenomen (artikelen 33-56). Dat gebeurde in een periode waarin China nog geen begin had gemaakt met het ratificeren van mensenrechtenverdragen. Na een onderbreking van een aantal jaren na de onderdrukking van de demonstraties op het Tiananmenplein (1989), volgden de ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-verdrag), de ondertekening van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo-verdrag) en een expliciete verwijzing naar mensenrechten in de herziene Grondwet van 2003.¹⁸ Deze explicitering van mensenrechten in nationale juridische instrumenten draagt, zelfs als er sprake is van weinig strikte eerbiediging ervan in de praktijk of het uitblijven van ratificatie van verdragen waarin deze rechten neergelegd zijn, bij tot verdere uitkristallisering van de algemene principes van het internationale recht inzake de mensenrechten en daarmee tot versterking van de universaliteit daarvan. In een dergelijk geval wordt het internationale mensenrechtenacquis niet door een internationale gemeenschap *opgelegd*, maar ontwikkelt het zich meer organisch in samenhang met de nationale constitutionele praktijk.¹⁹

17 Zie voor voorbehouden hoofdstuk IV van dit advies.

18 In november 2008 kondigde de Chinese regering tevens aan dat zij te zijner tijd een 'actieplan voor de mensenrechten' zal uitbrengen.

19 Zie ook AIV, *Met het oog op China: op weg naar een volwassen relatie*, advies nr. 55, Den Haag, april 2007.

Verdragsratificatie en interne grondwettelijke bescherming van mensenrechten waarborgen echter niet dat universele mensenrechtennormen ook automatisch op de juiste manier toegepast worden. Ratificatie en nationale bescherming kunnen gezien worden als noodzakelijke, maar op zichzelf ontoereikende voorwaarden voor implementatie van universele mensenrechten. Of de mensenrechten adequaat geïmplementeerd worden, hangt uiteindelijk af van de politieke bereidheid van de staat strikt toe te zien op naleving van die rechten. Deze bereidheid zou onder meer vertaald kunnen en moeten worden in wet- en regelgeving die alle burgers in geval van mensenrechtenschendingen toegang tot een onafhankelijke rechter garandeert. Verder zouden staten moeten overwegen nationale mensenrechteninstututen in het leven te roepen en specifieke beleidsprogramma's moeten ontwikkelen die gericht zijn op *mainstreaming* van mensenrechten in alle beleidssectoren, en de bevolking tegelijkertijd moeten voorlichten over de pluspunten van op mensenrechten gebaseerde benaderingen.

De ervaring toont aan dat wetten het meest effectief zijn als ze op brede steun onder de bevolking kunnen rekenen en zo extra druk leggen op regeringen.²⁰ De Nederlandse regering doet er dus goed aan zich te (blijven) realiseren dat het van bovenaf opleggen van mensenrechtennormen waarvoor geen breed draagvlak bestaat soms wel effectief is, maar zelden het gewenste effect op de lange termijn oplevert. Daarom moeten er ook middelen worden vrijgemaakt om druk van onderaf te stimuleren; wetgeving waarin breed gedragen opvattingen tot uitdrukking komen, leidt namelijk tot grotere legitimiteit en effectiviteit (zie hiervoor met name hoofdstuk VIII van dit advies).

20 Cf. R. Banakar, 'When Do Rights Matter? A Case Study of the Right to Equal Treatment in Sweden', in S. Halliday & P. Schmidt, *Human Rights Brought Home: Socio-Legal Perspectives on Human Rights in the National Context*, Oxford, Hart, 2004, p. 165 (waarin aangetoond wordt dat een bepaalde Zweedse wet voor gelijke behandeling effectiever was dan een andere omdat voor de eerste een breed draagvlak bestond onder de bevolking terwijl de tweede van bovenaf door de politiek opgelegd was).

IV Culturele context

Hoewel de taal van de mensenrechten inmiddels nagenoeg wereldwijd wordt aanvaard, ligt in het verzoek van de ministers aan de AIV de gedachte besloten dat cultuur- of contextgebonden redeneringen – waarin afwijkingen van de universele mensenrechten-normen worden bepleit – nog steeds veel voorkomen. Dat is enerzijds correct, anderzijds wijst de AIV er evenwel op dat het doorsijpelen van het internationale mensenrechtenacquis in nationale rechtssystemen er in de praktijk toe lijkt bij te dragen dat in beperkte mate een beroep wordt gedaan op culturele uitzonderingen. Als dat al gebeurt, worden ze voornamelijk ingeroepen door lokale gemeenschappen (en dus niet door de staat die het desbetreffende mensenrechtenverdrag geratificeerd heeft) of door staten wanneer ze de belangen van het politieke of religieuze *establishment* dienen.

In dit verband zij erop gewezen dat veel Afrikaanse staten geen steun meer geven aan schadelijke traditionele praktijken als genitale verminking/besnijdenis, huiselijk geweld of kindhuwelijken. Daarmee sluiten ze aan bij hetgeen bepaald is in de desbetreffende mensenrechtenverdragen, zoals het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (CEDAW) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (CRC).²¹ Deze praktijken worden ook expliciet verworpen in pan-Afrikaanse verdragen. Zo bepaalt het Afrikaans Handvest inzake de rechten en het welzijn van het kind (1990), dat door 41 (van de 53) Afrikaanse staten is geratificeerd, dat de verdrag-sluitende staten ‘shall take all appropriate measures to eliminate harmful social and cultural practices affecting the welfare, dignity, normal growth and development of the child’ (artikel 21); en in het meer recente Protocol betreffende de rechten van vrouwen in Afrika bij het Handvest, dat is geratificeerd door 23 (en is ondertekend door 43) Afrikaanse staten, is bepaald dat de verdrag-sluitende staten ‘shall prohibit and condemn all forms of harmful practices which negatively affect the human rights of women and which are contrary to recognized international standards’ (artikel 5). Verder wijzen politieke elites schadelijke traditionele praktijken doorgaans af en stellen ze strafrechtelijke vervolging in het vooruitzicht, waarbij ze – onder verwijzing naar de beperkte middelen waarover ontwikkelingslanden beschikken – soms tijd vragen om definitief een einde te maken aan dergelijke praktijken. Daarmee appelleren ze aan een gebruikelijk concept in het discours aangaande economische, sociale en culturele rechten: geleidelijke verwezenlijking van rechten.

Geleidelijke verwezenlijking van mensenrechten is echter niet altijd vanzelfsprekend. In veel staten hebben traditionele lokale autoriteiten – die schadelijke praktijken mogelijk steunen – meer macht dan overheidsinstanties. In Afghanistan bijvoorbeeld, aldus de Speciale VN-rapporteur voor geweld tegen vrouwen, is het ‘normative framework governing the lives of most Afghan women, particularly in rural areas, [...] in fact dictated by tribal customs’.²² Binnen deze *tribal customs* worden op sekseongelijkheid gebaseerde praktijken als verkrachting binnen het huwelijk, seksueel geweld en andere vormen van huiselijk geweld tegen vrouwen als norm aanvaard. Evenzo blijven traditionele lokale

21 Zie voor schadelijke traditionele praktijken artikel 5, sub a) CEDAW en artikel 24, lid 3 CRC, en voor huiselijk geweld artikel 16, lid 2 CEDAW en artikel 19 CRC.

22 Special UN Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Mission to Afghanistan, 2005, p. 12.

machthebbers in Ghana schadelijke praktijken als rituele slavernij, seksuele uitbuiting van meisjes en genitale verminking van vrouwen goedkeuren, ofschoon de staat Ghana zich – althans op internationaal niveau – tegen dit soort praktijken heeft uitgesproken.²³ In haar rapport van 2008 over Ghana merkt de Speciale VN-rapporteur voor geweld tegen vrouwen op dat ‘local State officials are often unwilling to challenge these chiefs, since the balance of power is often tilted against the State’.²⁴ De macht van lokale leiders of autoriteiten is soms zelfs zo groot dat het niet lukt wetsvoorstellen inzake mensenrechten door het parlement te krijgen. Sommige staten voeren aan dat het niet aan hen is bepaalde culturele tradities van de conservatieve etnische gemeenschappen op hun grondgebied te veranderen. Nederland zou in staten waar lokale of tribale gemeenschappen veel macht bezitten, kunnen onderzoeken in hoeverre het mogelijk is behalve met de statelijke autoriteiten ook de dialoog met vertegenwoordigers van dergelijke gemeenschappen aan te gaan. Ook zou Nederland waar mogelijk kunnen proberen deze vertegenwoordigers – lokale leiders, stamoudsten, religieuze leiders, opiniemakers – indirect te benaderen door financiële middelen beschikbaar te stellen voor NGO’s en *grassroots*-organisaties die bij de interculturele dialoog betrokken zijn (zie ook hoofdstuk VIII).

Is het de staat zelf (en dus niet een lokale of tribale gemeenschap) die zich beroept op culturele tradities, dan gebeurt dat veelal *binnen* het kader van de bescherming van de universele mensenrechten. Uit verklaringen van sommige staten komt vaak de kritiek naar voren dat dit kader *misbruikt* wordt om westerse concepties van de rechten van de mens op te dringen, concepties die duidelijk beschouwd worden als een bedreiging voor niet-westerse religieuze waarden en overtuigingen (dat geldt in het bijzonder voor het islamitisch geloof). Verder zijn traditionele religieuze praktijken voor staten aanleiding geweest voor voorbehouden bij mensenrechtenverdragen. Zo hebben sommige (islamitische) staten (interpretatieve) verklaringen en clausules laten opnemen in het CEDAW- en het CRC-verdrag. Een voorbeeld hiervan is de vermeende onverenigbaarheid van de *sharia* met artikel 16 CEDAW, waarin bepaald is dat staten die partij zijn bij dit verdrag ‘alle passende maatregelen [nemen] om discriminatie jegens de vrouw in alle aangelegenheden betreffende huwelijk en familiebetrekkingen uit te bannen.’ Het aantal staten dat voorbehouden ten aanzien van (een deel van) artikel 16 heeft gemaakt is zo hoog dat het CEDAW-comité hierover zijn grote bezorgdheid heeft uitgesproken.

Cultuur- of contextgebonden argumenten zijn echter niet alleen gebaseerd op religie, maar houden soms ook verband met de economische situatie in een land (vooral waar het gaat om de implementatie van sociale en economische rechten) of met het bestaan van een cultuur waarin de plichten van burgers meer aandacht krijgen dan hun rechten. In de confuciaanse of vedische traditie bijvoorbeeld wegen plichten zwaarder dan rechten, en in Afrikaanse landen speelt de gemeenschap vaak een grote rol bij de vorming en opvoeding van het individu.²⁵ Zo bevat het Afrikaans Handvest voor de rechten van mensen en volken, anders dan de internationale mensenrechtenverdragen, een apart deel over de *plichten* van het individu. Hierbij gaat het niet alleen om plichten jegens de staat, maar ook om plichten jegens de familie en de samenleving en gemeenschap. Het

23 Special UN Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Mission to Ghana, 2008, pp. 14-16.

24 *Idem*, p. 6.

25 Zie S.Tharoor, ‘Are Human Rights Universal?’, *World Policy Journal*, Volume XVI, nr. 4, winter 1999/2000.

spreekt voor zich dat bij de implementatie van deze plichten niet getornd mag worden aan de eerbiediging van de rechten van het individu zoals die in de internationale mensenrechtenverdragen neergelegd zijn. Het concept van plichten als zodanig komt in het discours van de internationale mensenrechten wel voor,²⁶ maar het is nooit de bedoeling geweest dat het ingeroepen zou worden om de mensenrechten van individuen te beperken.

Sommige Aziatische staten hanteren het concept 'Aziatische waarden', vooral sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, als reactie op de toegenomen export van 'westerse ideeën' na de beëindiging van de Koude Oorlog. Singapore en Maleisië zijn de belangrijkste pleitbezorgers van deze waarden, maar ook andere Aziatische landen – China, Japan, Korea, Indonesië, India – hebben wel voor deze lijn gekozen. Ze voeren aan dat 'Aziatische waarden' voortkomen uit onder meer het taoïsme en het confucianisme. In het confucianisme bijvoorbeeld heeft ethiek een andere inhoud dan in het op rechten gebaseerde mensenrechtenstelsel. De confuciaanse ethiek is gebaseerd op het begrip deugd; de kern is niet dat de mens als individu zijn rechten opeist, maar probeert een 'voortreffelijk mens' te worden. Daarbij speelt bescheidenheid een grote rol, evenals een harmonieus samenleven met andere leden van de gemeenschap. In algemene zin brengt de discussie over 'Aziatische waarden' met zich mee dat ruimte opgeëist wordt voor brede culturele, economische en religieuze diversiteit. Daarmee moet bij de verdere ontwikkeling van het internationale mensenrechtenbestel rekening worden gehouden.

Verschillende auteurs hebben geprobeerd te achterhalen welke waarden pan-Aziatisch lijken en daarbij de volgende thema's onderscheiden: respect voor hiërarchie en gezag; voorrang van gezinswaarden en van sociale consensus boven conflict; voorrang van de wet, handhaving van de openbare orde en veiligheid boven individuele burger- en politieke rechten, ter bevordering van economische en sociale ontwikkeling; voorrang van welzijn van de gemeenschap boven mensenrechten van het individu; en nadruk op zelfdiscipline. Er zijn in dit debat echter ook andere geluiden te horen, zoals de NGO-Verklaring van Bangkok uit 1993, waarin de universaliteit van mensenrechten met kracht verdedigd wordt (zie hoofdstuk II). Intussen worden door de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN) de mogelijkheden verkend voor de ontwikkeling van een mensenrechtenstelsel waarin naleving van internationale mensenrechtennormen en samenwerking met internationale mensenrechtenmechanismen samengaan met eerbiediging van 'Aziatische waarden'.²⁷ Zo probeert de ASEAN de vruchten te plukken van de ASEAN-Europa-

26 Artikel 29, lid 1 van de Universele Verklaring luidt: 'Eenieder heeft plichten jegens de gemeenschap zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.'

27 Dit deel over 'Aziatische waarden' is gebaseerd op het werk van B.S. de Vries, promovenda aan de Universiteit van Tilburg. Door haar gebruikte bronnen zijn onder meer: S.L.Y. Arriola, 'Proposing an ASEAN Human Rights Commission: a critical analysis', *Ateneo Law Journal* 2004, pp. 906-949; E. Brems, *Human rights: universality and diversity*, Den Haag: Kluwer Law International 2001; M. Criselda (red.), *Philosophy of human rights and emerging perspectives: Western versus Eastern concept - The ASEAN scenario*, Quezon City (Filippijnen): The Institute of Human Rights University of the Philippines Law Center 1999; V. Iyer, 'Asian values and human rights', in: V. Iyer, *Democracy human rights and the rule of law: essays in honour of Nani Palkhivala*, New Delhi: Butterworths India 2000; F. Luthans, W. Zhu & B.J. Avolio, 'The impact of efficacy on work attitudes across cultures', in: *Journal of World Businesses* 2006, pp. 121-132; K. Mahbubani, *Can Asians think?*, Singapore: Times Books International 2002; K. Mayambala, 'A critical examination and appraisal of the continuing relevance of the universality/cultural relativism

noot 27 vervolg op pag. 19

dialogo, die al dateert van 1972 en sinds de bijeenkomst van 1994 in Karlsruhe ook nadrukkelijk op mensenrechtenkwesies gericht is.²⁸

Een land dat veel nadruk gelegd heeft op de gedachte dat het individu plichten heeft jegens de staat – en daarnaar ook gehandeld heeft – is de Volksrepubliek China. De Chinese staat heeft deze gedachte ruimschoots in de praktijk toegepast, op een wijze die heeft geleid tot meer macht voor de staat en die op gespannen voet staat met de universele mensenrechtennormen. China heeft het concept van plichten expliciet gekoppeld aan de eigen ‘mensenrechtentraditie’. In het eerste witboek inzake de mensenrechten, uit 1991, heeft de Staatsraad van de Volksrepubliek China aangegeven dat ‘[a] country’s human rights situation cannot be judged in total disregard of its historical and national conditions, nor can it be evaluated according to the preconceived model or standard of another country or region’.²⁹ Overigens zij erop gewezen dat deze opstelling veel invloed heeft gehad tijdens de VN-Conferentie over de rechten van de mens in Wenen van 1993, waar de aandacht werd gevestigd op de uiteenlopende contextuele en culturele interpretaties van de universele mensenrechten.

Een ‘communautaristische’ benadering kan voor culturen wereldwijd een legitieme keuze zijn als zij een dergelijke benadering wensen te volgen, maar de nadruk op de belangen van de samenleving mag er niet toe leiden dat de rechten die burgers jegens hun regeringen kunnen inroepen daardoor in het gedrang komen. Tegelijkertijd kan opgemerkt worden dat de discussie over de tegenstelling tussen het primaat van het individu en het vermeende hogere belang van de samenleving vaak een louter theoretisch debat is waarmee een dichotomie gecreëerd wordt die weinig met de werkelijkheid te maken heeft. De suggestie die ervan uitgaat is dat de belangen van een samenleving in brede zin per definitie tegengesteld zijn aan de belangen van de individuele burgers waaruit die samenleving bestaat, en omgekeerd. In werkelijkheid bieden veel burger- en politieke rechten bescherming aan groepen, terwijl individuele burgers vaak bescherming genieten van sociale en economische rechten. Het afwegen van de rechten van het individu tegen de belangen van de samenleving in ruime zin kan in bepaalde gevallen een delicate kwestie zijn, maar dat afwegen zou naar het oordeel van de AIV overgelaten moeten worden aan onafhankelijke rechters, niet aan politieke leiders (zie ook hoofdstuk VI).

noot 27 vervolg van pag. 18

debate in international human rights discourse’, *Journal of International Law* 2006, pp. 28-43; en W. Osiatynski, ‘On the universality of the Universal Declaration of Human Rights’, in: A. Sajó (red.) *Human rights with modesty. The problem of universalism*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004, *op. cit.*, pp. 33-50.

28 Zie ook: <<http://www.aseansec.org/5612.htm>>.

29 Staatsraad van de Volksrepubliek China, *Human Rights in China*, Beijing, 1991, p. ii, p. 85.

V Universaliteit van mensenrechten en culturele verscheidenheid: het onderscheid tussen normstelling en normtoepassing

Culturele verscheidenheid staat niet per definitie op gespannen voet met universele mensenrechten, of zoals Indonesië onlangs nog benadrukte in de VN-Mensenrechtenraad (2007): 'Cultuurspecifieke kenmerken mogen niet beschouwd worden als onverenigbaar met de [universele] mensenrechten.' De AIV is er sterk van overtuigd dat universaliteit in de zin van universele aanvaarding van de mensenrechten juist wordt *versterkt* wanneer culturele diversiteit wordt erkend. Immers, als de mensenrechtennormen ruimte laten voor cultuurspecifieke toepassingen ervan, zijn culturen en staten mogelijk eerder bereid de universele gelding van het internationale mensenrechtenbestel te aanvaarden. Universaliteit kan dus niet worden gelijkgesteld met uniformiteit.

In sommige mensenrechtenverdragen van de VN komt dit tot uitdrukking in de ruimte die expliciet geboden wordt om recht te doen aan economische, culturele of juridische verscheidenheid. Het meest sprekende voorbeeld in dit verband is wellicht het CRC-verdrag uit 1989, waarin een bovengemiddelde sensitiviteit voor uiteenlopende vormen van diversiteit naar voren komt. Zo laat dit verdrag enige ruimte voor interpretatie waar het gaat om de definitie van 'kinderen'. Artikel 1 CRC-verdrag luidt: 'Voor de toepassing van dit verdrag wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.' Vervolgens worden de 'belangen van het kind' geïntroduceerd als 'de eerste overweging' bij 'alle maatregelen betreffende kinderen'. Dit concept vormt aldus een belangrijk richtsnoer voor alle maatregelen in verband met de implementatie van het verdrag, maar wordt in de verdragsbepalingen zelf niet gedefinieerd, vanuit de gedachte dat dit beter kan gebeuren in de specifieke context waarin een probleem of kwestie inzake kinderrechten zich voordoet. Het is interessant te zien dat verschillende nationale wetgevers dit punt opgepakt hebben en de geboden ruimte hebben benut om zelf hun definitie van 'belangen van het kind' wettelijk vast te leggen.³⁰

De AIV is zich er terdege van bewust dat soms een beroep op culturele verscheidenheid wordt gedaan om schadelijke praktijken te rechtvaardigen. De AIV zou echter willen benadrukken dat hij ten stelligste overtuigd is van het dynamische karakter van culturen. Met de juiste prikkels, de inzet van het lokale leiderschap en de steun van lokale opiniemakers zou een brede consensus over het schadelijk karakter van dergelijke praktijken bereikt kunnen worden, hetgeen ertoe zou kunnen leiden dat ze uiteindelijk afgeschaft worden. Goede voorbeelden hiervan zijn de afschaffing van de voetafbinding in China en die van de 'sati' (weduweverbranding) in India.³¹ In beide gevallen bleek de betrokkenheid van personen afkomstig uit de culturen in kwestie cruciaal te zijn voor het in de juiste culturele context vormgeven van de campagne die heeft geleid tot afschaffing van deze praktijken. Voorstanders van deze praktijken werden bij discussies betrokken, en de argumenten die ze aanvoerden ter rechtvaardiging van die praktijken op basis van religie, traditie, huwbaarheid of esthetiek, bleken geen onoverkomelijk obstakel.

30 Zie bijvoorbeeld de Kinderwet van Oeganda.

31 Zie voor een uitgebreidere beschrijving en analyse C. Packer, *Using Human Rights to Change Tradition*, Antwerpen: Intersentia 2002, hoofdstuk 7.

Het is van belang goed voor ogen te houden dat verandering alleen kan plaatsvinden als ze *mag* plaatsvinden. Gesloten samenlevingen hebben de neiging te verstarren en staan vaak zeer vijandig tegenover verandering. Alle staten die cultuur en culturele ontwikkeling serieus nemen, dienen dan ook de vrijheid van meningsuiting, informatie en communicatie te garanderen.³²

Juist dankzij de vrijheid van meningsuiting, informatie, communicatie, het recht op onderwijs en het recht op politieke participatie, kunnen culturen van binnenuit veranderen en zich universele mensenrechtennormen eigen maken. Het potentieel voor verandering binnen culturen maakt duidelijk dat, in de woorden van An-Na'im, 'the universality of human rights should be seen as a *product of a process* rather than as an established given concept and specific determined normative content'.³³ Het resultaat van dat proces, dat door een aantal procedurele rechten wordt ondersteund, is per definitie situatie-gebonden en aan veranderingen onderhevig.

Universaliteit van mensenrechten is uiteindelijk een concept dat enige ruimte laat voor verschillende interpretaties, binnen de marges zoals die op internationaal niveau zijn en steeds weer worden vastgesteld (zie het hoofdstuk hierna). Respect voor, en niet enkel gedogen van, specifieke culturele uitingen moet het hele universaliteitsdiscours doordringen. Naar het oordeel van de AIV is een constructieve dialoog zoals die door de minister van Buitenlandse Zaken in zijn mensenrechtenstrategie wordt voorgesteld,³⁴ effectiever dan een benadering die is gebaseerd op het idee van *clashing civilizations* en het daarmee samengaande absolutisme op het gebied van de mensenrechten. Een absolutistische opstelling draagt op geen enkele manier bij aan de universaliteit van de mensenrechten – hetgeen begrepen moet worden als de verspreiding van ideeën inzake mensenrechten over alle beschavingen via lokale contextualisering.

32 Cf. artikel 2, lid 1 van de Verklaring van de UNESCO betreffende Culturele Diversiteit.

33 A.A. An-Na'im, 'Area Expressions and the Universality of Human Rights', in D.P. Forsythe en P.C. McMahon, *Human Rights and Diversity, Area Studies Revisited*, Lincoln en Londen: University of Nebraska Press 2003, p. 2.

34 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, november 2007, pp. 4-5.

VI Discretionaire bevoegdheid en *margin of appreciation*

Zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk, is de AIV van mening dat culturele verscheidenheid gekoesterd in plaats van geleidelijk afgeschaft moet worden.³⁵ In dit verband zou de AIV de aandacht willen vestigen op het in 2005 in Parijs ondertekende UNESCO-verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, waarbij Nederland partij zou moeten worden. Respect voor culturele verscheidenheid betekent niet dat mensenrechten onder verwijzing naar dit beginsel geschonden kunnen worden. Artikel 2, lid 1, van het UNESCO-verdrag laat er geen misverstand over bestaan dat staten nimmer artikelen uit het verdrag kunnen inroepen om inbreuk te maken op mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals vervat in de Universele Verklaring of in het internationaal recht inzake de rechten van de mens.

Over het algemeen speelt een groot deel van het debat over 'universaliteit versus cultuurrelativisme' zich eerder *binnen* dan buiten het mensenrechtendiscours af, zoals aangegeven in hoofdstuk IV. Dit roept de vraag op welke beleidsruimte het kader van de universele mensenrechten biedt voor cultuurbepaalde opvattingen en interpretaties van universele normen.

Zoals aangegeven in het AIV-advies uit 1998, verschilt het antwoord op die vraag naar gelang van het recht in kwestie.³⁶ Bepaalde niet-opschortbare rechten, zoals het recht op leven, het recht niet aan foltering en andere vormen van mishandeling onderworpen te worden en het recht erkend te worden voor de wet, dienen strikt geïmplementeerd en dus ook uniform toegepast te worden. In andere gevallen kan staten een zekere vrijheid toegestaan worden bij de vaststelling van het beleid inzake de toepassing, al dient altijd de mogelijkheid te bestaan staten voor nationale of internationale (semi-)rechterlijke organen ter verantwoording te roepen voor de manier waarop ze van die beleidsruimte gebruik maken.

Een aantal bepalingen van mensenrechtenverdragen staat toe dat beperkingen worden opgelegd aan de daarin opgenomen vrijheden.³⁷ Deze bepalingen geven staten de vrijheid bepaalde mensenrechten in te perken, mits aan de in de verdragen neergelegde voorwaarden is voldaan. Voor bepaalde andere rechten – met name, maar niet uitsluitend, economische, sociale en culturele rechten – is verder aanvaard dat staten deze geleidelijk of naar gelang van de middelen waarover ze beschikken, dienen te verwezenlijken. Ook daaruit kan een zekere beleidsruimte voor staten worden afgeleid. Dit betekent echter niet dat ratificatie van het ESC-verdrag gezien kan worden als niet meer dan de bekrachtiging van het 'streven' de daarin opgenomen mensenrechten te verwezenlijken. Uit het werk dat het VN-comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten

35 Zie ook AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, p. 10 ('culturele diversiteit [kan] een bron (...) zijn van grote kracht').

36 Idem, p. 14.

37 Opgemerkt zij dat ook als voor een recht geen beperkingen zijn voorzien in de bepaling waarin dat recht beschermd wordt, van dat recht afgeweken kan worden bij 'een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk' (artikel 4, lid 1 van het BuPo-verdrag), behalve in het geval van de niet-opschortbare rechten.

ruim twintig jaar heeft verricht, blijkt duidelijk dat dit een onderschatting en een onjuiste interpretatie is van de uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen.

De vrijheid van godsdienst (artikel 18 van het BuPo-verdrag) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 19 van het BuPo-verdrag) zijn twee belangrijke voorbeelden van vrijheden die aan beperkingen onderworpen kunnen worden. Zo bepaalt artikel 18 van het BuPo-verdrag dat '[d]e vrijheid van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen (...) slechts in die mate [kan] worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.' In artikel 19 van het BuPo-verdrag is daarnaast bepaald dat aan de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting 'bijzondere plichten en verantwoordelijkheden' zijn verbonden en dat deze derhalve 'aan bepaalde beperkingen kan worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn: (a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen; (b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.' Beperkingen worden vaak opgelegd en zijn ook nadrukkelijk toegestaan krachtens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)³⁸ en hebben geleid tot een uitgebreide, zich gestaag ontwikkelende jurisprudentie.³⁹ Ook in Nederland is de vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd; haat prediken wordt bijvoorbeeld niet door de wet beschermd. Hoewel de onderhavige discussie aan de orde komt in de context van een advies over de universaliteit van de mensenrechten, is de AIV van oordeel dat het debat over de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst – en over de botsingen tussen die twee – beter niet in termen van universaliteit versus cultuurrelativisme gevoerd kan worden, maar zich moet richten op de 'discretionaire bevoegdheid' die staten door de universele/regionale mensenrechtennormen wordt toegestaan.

Aldus wordt opnieuw de vraag opgeworpen die ook al in het advies van de AIV uit 1998 gesteld werd: hoe groot is de beleidsruimte die een staat heeft bij de toepassing van de mensenrechten, en wanneer heeft een staat de grenzen van die beleidsruimte overschreden?⁴⁰ Het is niet eenvoudig nauwkeurig de contouren van 'toelaatbare beperkingen' aan te geven van rechten ten aanzien waarvan vaak cultuurrelativistische argumenten worden gebruikt. Op Europees niveau heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de zogeheten *margin of appreciation*-doctrine ontwikkeld. Deze doctrine houdt niet in dat het staten vrijstaat een eigen interpretatie te geven aan de werkingssfeer van de rechten die in het EVRM zijn neergelegd. Uit de vaststelling van de beleidsruimte die staten in specifieke gevallen hebben, komt echter wel een algemeen idee naar voren over de toepassing van de beperkingsclausules van het verdrag. Het zou

38 Artikel 9, lid 2 (vrijheid van godsdienst); artikel 10, lid 2 (vrijheid van meningsuiting).

39 Een voorbeeld is de inperking van de vrijheid om racistische ideeën te uiten. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft al in 1979 geoordeeld dat de vervolging door Nederland van een neonazistische politieke partij vanwege de verspreiding van racistische teksten geen inbreuk vormde op artikel 10 van het EVRM (*Glimmerveen en Hagenbeek versus Nederland*, 18 D&R 187). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich achter dit standpunt geschaard in de zaak *Jersild versus Denemarken*, 1995, serie A, nr. 298, waarin het oordeelde dat racistische opmerkingen van een groep Ku-Klux-Klan-aanhangers *niet* onder de in artikel 10 geboden bescherming van de vrijheid van meningsuiting vielen.

40 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, p. 16.

niettemin goed zijn als het Hof zijn standpunten over deze kwestie explicieter zou verwoorden dan het tot nu toe gedaan heeft.⁴¹ Door zijn overwegingen en criteria voor uitbreiding of beperking van de speelruimte beter toe te lichten, zou de doctrine aan duidelijkheid winnen.

Tegelijkertijd is het de vraag of de *margin of appreciation*-doctrine zoals die op Europees niveau is ontwikkeld, ook op mondiaal niveau bruikbaar en effectief kan zijn. Europa kan beschouwd worden als een waardengemeenschap met een sterkere interne samenhang dan de wereldgemeenschap, en dat maakt de toepassing van jurisprudentie in de verschillende staten die er deel van uitmaken eenvoudiger. De ontwikkeling van een equivalent van de Europese doctrine op mondiaal niveau zou echter nuttig kunnen zijn bij pogingen de tegenpolen universaliteit en verscheidenheid bij de interpretatie en implementatie van mensenrechtennormen met elkaar te verenigen. Officiële verklaringen en interpretaties van VN-verdragsorganen betreffende specifieke gevallen, maar ook van algemenere strekking (bijvoorbeeld in de vorm van een *General Comment*) zouden kunnen helpen de contouren te bepalen van hetgeen zou kunnen gelden als 'toelaatbare beperkingen' van specifieke mensenrechten op mondiaal niveau. Een mogelijkheid om deze lijn verder te ontwikkelen biedt een benadering waarin rechten gezien worden als bestaande uit een 'kern' en een 'periferie'.⁴² De kern van rechten zou dan op uniforme wijze geïnterpreteerd moeten worden, en de periferie zou meer ruimte laten voor diversiteit. Een dergelijke benadering werkt echter alleen wanneer de kern van ieder recht gezaghebbend is vastgelegd, bijvoorbeeld in *General Comments* van VN-verdragsorganen. Vermeldenswaard in dit verband is dat het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten het concept van kern versus periferie al gepropageerd heeft in *General Comment* nummer 3.⁴³

In de context van de discussie over discretionaire bevoegdheid, kan de AIV zich niet vinden in de suggestie van de minister op bladzijde 3 van de adviesaanvraag dat de uitbreiding van het mandaat van de Speciale VN-rapporteur voor de bevordering en bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting – welk mandaat voortaan ook rapportages over misbruik van de vrijheid van meningsuiting voor discriminatie op grond van ras of religie omvat – symbool staat voor de manier waarop de universele kern van de internationale mensenrechten door cultuurrelativistische visies met betrekking tot mensenrechten wordt uitgehold. Het zoeken naar de wenselijke grenzen van de vrijheid van meningsuiting is legitiem en verenigbaar met de discretionaire bevoegdheid waarin het internationale recht inzake de mensenrechten voorziet.⁴⁴ Nederland zou al het

41 Zie ook: E. Brems, 'The Margin of Appreciation Doctrine of the European Court of Human Rights', in D.P. Forsythe en P.C. McMahon, *Human Rights and Diversity, Area Studies Revisited*, Lincoln and London: University of Nebraska Press 2003, pp. 81-110.

42 *Idem*, p. 106.

43 VN-Comité inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten, *General Comment* 3, 'The Nature of States Parties obligations (article 2, par. 1)', vijfde zitting, 1990, CESCR document E/1991/23.

44 Over deze kwestie wordt al geruime tijd gediscussieerd, zoals ook blijkt uit het grote aantal verklaringen, interpretaties en voorbehouden van westerse landen ten aanzien van artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (artikel 4 betreft beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van organisatie in geval van pogingen rassenhaat en rassendiscriminatie te rechtvaardigen of te bevorderen).

mogelijke moeten doen om op internationaal niveau duidelijk te maken dat verstandige mensen in alle redelijkheid van mening kunnen verschillen over de vrijheid van meningsuiting en dat het een ruime interpretatie van die vrijheid voorstaat. Tegelijkertijd moet Nederland begrip tonen voor staten die een beperktere invulling aan die vrijheid geven, maar daarbij binnen de grenzen blijven van de discretionaire bevoegdheid die het internationale recht inzake de rechten van de mens toelaat.

Worden de grenzen van de discretionaire bevoegdheid – die uiteraard niet alleen door Nederland bepaald dienen te worden (zie hierboven) – echter wel overschreden,⁴⁵ dan moet Nederland zich in bilateraal of multilateraal verband uitspreken voor de mensenrechten. Hierbij zou Nederland bijvoorbeeld de aandacht kunnen vestigen op met de mensenrechten verenigbare interpretaties en toepassingen van bepaalde culturele, juridische of religieuze normen. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat, zoals Amartya Sen heeft opmerkt, 'voices have been persistently raised in favour of freedom – in different form – in distant and distinct cultures'.⁴⁶ Geprobeerd zou moeten worden deze 'stemmen' in kaart te brengen en ze waar mogelijk te ondersteunen. Wordt deze lijn aangehouden, dan kunnen verdenkingen als zouden cultuurvreemde normen en waarden opgelegd worden, effectief ontzenuwd worden.

45 Opgemerkt zij dat de AIV in zijn advies uit 1998 oordeelde dat '[h]oewel de reikwijdte van dit recht in het licht van de bestaande verschillen in culturen (inclusief godsdienstige) en landen van plaats tot plaats en van tijd tot tijd zal verschillen, [...] de inperking zo beperkt mogelijk [dient] te zijn' (p. 21, cursivering toegevoegd), maar ook, in meer algemene zin: 'Tolerantie houdt op waar de intolerantie van anderen begint' (p. 11).

46 A.K. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press 2001, p. 246.

VII

Formulering van een Nederlands mensenrechtenbeleid in relatie tot 'culturele uitzonderingen'

De AIV heeft begrip voor de zorgen van de minister over een mogelijke uitholling van universele mensenrechtennormen inzake de vrijheid van meningsuiting via artikel 19, lid 3 van het BuPo-verdrag. Deze zorgen zijn ook geuit door de NGO Article 19. Het is waar dat sommige staten lippendienst bewijzen aan het internationale recht inzake de mensenrechten en tegelijkertijd de bevoegdheid om bepaalde vrijheden aan beperkingen te binden zo ruim uitleggen dat de hele mensenrechtenstructuur ondermijnd wordt. Zoals de AIV in zijn advies uit 1998 oordeelde, dient de beleidsvrijheid die staten hebben bij de toepassing van universele mensenrechten altijd een *gecontroleerde* vrijheid te zijn, dat wil zeggen een beleidsvrijheid die onderworpen is aan internationaal toezicht, bijvoorbeeld van internationale mensenrechtenorganen, hetzij van politieke hetzij van rechterlijke aard.

Hoewel deze controle op de discretionaire bevoegdheden van staten in potentie een zeer krachtig instrument is, moet niet vergeten worden dat het stelsel voor de handhaving van en het toezicht op het internationale recht inzake de mensenrechten in hoge mate gedecentraliseerd is; beoordeling van de toepassing van de rechten van de mens is in de eerste plaats een zaak van staten en hun nationale rechterlijke instanties. Het stelsel van supranationaal toezicht is onvolledig en zwak. Er zijn twee internationale toezichthoudende rechterlijke collegies: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Europa en het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens in Amerika. Verder is in 2004 het Protocol inzake de oprichting van een Afrikaans Hof voor de rechten van mensen en volkeren uit 1998 in werking getreden.⁴⁷ Er bestaat echter geen mensenrechtenhof met mondiale bevoegdheden, en dat zal er naar verwachting ook niet komen. Daarnaast is het zo dat de meeste verdragsrechtelijke organen op het gebied van de mensenrechten geen handhavende bevoegdheden hebben. Wel kunnen ze, in het kader van het onderzoek van statenrapportages en van de beslissingen op individuele klachten, voorbehouden die op culturele of religieuze gronden bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen zijn gemaakt, toetsen en buiten beschouwing laten wegens onverenigbaarheid met het voorwerp en doel van het verdrag in kwestie. Vooralnog hebben de mensenrechtenorganen evenwel geen staande praktijken op dat vlak ontwikkeld.⁴⁸ De Mensenrechtenraad zou als politiek orgaan eveneens kunnen bijdragen aan het afbakenen van de contouren van de discretionaire bevoegdheden die staten hebben bij de toepassing van mensenrechten. Het mechanisme van de *Universal Periodic Review* kan in dit verband een nuttig instrument zijn.

Vanwege de tekortkomingen van het supranationaal toezicht willen afzonderlijke staten vaak zelf strategieën ontwikkelen om tegenwicht te bieden aan de beperkingen waaraan andere staten de mensenrechten onderwerpen. Nederland is (als zelfstandige staat en als EU-lidstaat die deelneemt aan de uitvoering van het Gemeenschappelijk Buitenlands

47 Op dit moment is een fusieproces gaande waarbij dit hof samengevoegd wordt met het Afrikaanse Hof van Justitie.

48 Een uitzondering vormt de *General Comment* 'Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant' van het VN-comité inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 2 november 1994.

en Veiligheidsbeleid) gerechtigd in zijn internationale betrekkingen, bilaterale en multilaterale dialogen en in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking gebruik te maken van dergelijke strategieën en op grond daarvan kritiek te leveren op de mensenrechtensituatie in andere staten en aan te dringen op betere naleving van de mensenrechten. Daarbij moet Nederland echter vermijden die strategieën enkel te baseren op zijn eigen visie op de mensenrechten (die immers zelf ook het resultaat is van een eeuwenlang proces). De toe te passen normen moeten berusten op een internationale consensus ten aanzien van de kern van de desbetreffende normen en bij voorkeur vertaald worden in voor de staat in kwestie herkenbare normen, praktijken en tradities. Ze zouden geïnternaliseerd moeten worden, zodat ze door zowel burgers als politieke leiders erkend worden als behorend tot het eigen waardenstelsel.⁴⁹ Dit sluit aan bij de suggestie die de ministers zelf op bladzijde 2 van de adviesaanvraag doen, namelijk dat universaliteit van onderaf of vanuit de basis onderdeel zou kunnen zijn van een krachtiger argumentatie ter bevestiging van de universaliteit van mensenrechten. Door aan te sluiten bij de culturele fundamenteën van mensenrechtennormen kan de universaliteit van het mensenrechtendiscours steviger verankerd worden. Dit vergt sensitiviteit voor argumenten die binnen een bepaalde gemeenschap overtuigingskracht hebben of inspelen op de specifieke zorgen van de leden van die gemeenschap. Zo kan het nodig zijn in te gaan op religieuze, culturele, politieke of economische punten van zorg en het formele mensenrechtendiscours daarop af te stemmen.⁵⁰

Het vertalen van internationale mensenrechtennormen in het culturele idioom van het land waarmee de discussie wordt gevoerd, kan soms betekenen dat minder strikt aan bepaalde concepten moet worden vastgehouden. Internationale donoren – en Nederland is wat dit betreft geen uitzondering – verbinden aan de financiering van buitenlandse mensenrechtenprojecten vaak formele eisen inzake de formulering van projectvoorstellen, waarin het mensenrechtenidioom gebruikt moet worden. Dat is begrijpelijk; zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat projecten die niet met mensenrechten verband houden, gefinancierd worden met middelen die zijn gereserveerd voor capaciteitsopbouw op mensenrechtengebied. Maar al te strikt vasthouden aan de eis dat voorstellen in termen van mensenrechten opgesteld zijn, kan ertoe leiden dat financiële middelen onthouden worden aan waardevolle projecten die niet verwijzen naar mensenrechten vanwege de culturele en politieke context waarin de projectorganisatoren opereren, terwijl de mensenrechten met die projecten in de praktijk wel degelijk bevorderd worden. Veldonderzoek in China heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat veel NGO's de term 'mensenrechten' vermijden uit angst lastiggevallen te worden door de overheid, hoewel ze zich in werkelijkheid actief inzetten voor zulke mensenrechten als de rechten van het kind of die van gehandicapten.⁵¹ De AIV beveelt aan ook voor projecten die bijdragen aan eerbiediging van de mensenrechten in meer algemene zin, middelen beschikbaar te stellen, ongeacht het etiket dat lokale NGO's aan die projecten geven.

49 Cf. S. Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence*, The University of Chicago Press, 2006, p. 1 ('In order for human rights ideas to be effective ... they need to be translated into local terms and situated within local contexts of power and meaning.').

50 A.A. An-Na'im, 'Area Expressions and the Universality of Human Rights', in D.P. Forsythe en P.C. McMahon, *Human Rights and Diversity, Area Studies Revisited*, Lincoln and London: University of Nebraska Press 2003, pp. 16-17.

51 S. Deklerck, 'Human Rights in China: Tradition, Politics and Change', 16 *Studia Diplomatica* 2003, nr. 6, deel 3.D.b.

Door mensenrechtenprojecten te financieren die aansluiten bij lokale culturele opvattingen en die door de overheid niet als politiek gevoelig worden gezien, kan Nederland *goodwill* kweken bij de autoriteiten, en die *goodwill* kan weer de weg vrijmaken voor een vruchtbare dialoog over mensenrechtenkwesaties die politiek gevoeliger liggen. Maar ook in die gevoelige dialoog moet erop worden gelet dat het idioom van de universele mensenrechten verankerd wordt in traditionele waarden. De dialoog moet dan ook niet alleen door juridisch onderlegde vertegenwoordigers gevoerd worden, maar ook door vertegenwoordigers met een antropologische of etnologische achtergrond, die meer inzicht hebben in de lokale cultuur.

Een volwassen dialoog biedt de partners een platform voor wederzijdse kritiek. Hoewel de nadruk moet worden gelegd op mensenrechtenprocessen en op respect voor de visie van andere culturen op de mensenrechten, moet in een respectvolle dialoog ook ruimte zijn voor kritiek. Dit geldt met name wanneer de partner in gebreke blijft ten aanzien van de retoriek die hij op het gebied van de mensenrechten hanteert of de beloften die hij heeft gedaan, of wanneer een staat overduidelijk de grenzen van de *margin of appreciation* in relatie tot een specifiek recht overschreden heeft. Staten kunnen zelfs de *plicht* hebben zich uit te spreken tegen ernstige misstanden ten aanzien van de mensenrechten in andere staten, uit hoofde van hun morele en juridische verantwoordelijkheid om personen in een kwetsbare positie te beschermen tegen schendingen van de normen van het internationale recht inzake de mensenrechten, normen waarbij de internationale gemeenschap als geheel belang heeft.⁵² Druk vanuit het buitenland is soms weinig effectief of zelfs contraproductief, maar kan ook stimuleren tot verandering. Om internationaal meer legitimiteit te verwerven kan het voor staten aantrekkelijk zijn hun imago op mensenrechtengebied op te vijzelen en actie te ondernemen wanneer vanuit het buitenland voortdurend kritiek geleverd wordt op de mensenrechtensituatie in hun land. Zo heeft China de persvrijheid voor buitenlandse journalisten verruimd, zeer waarschijnlijk vanwege kritiek op de situatie met betrekking tot de persvrijheid die vanuit de internationale gemeenschap in de aanloop naar de Olympische Spelen van 2008 in Beijing te horen is geweest, en vanwege het streven van de Chinese regering de Spelen meer legitimiteit te verlenen.

Als een staat zijn mensenrechtenbeleid in een wenselijke richting wijzigt, zal de staat die dat beleid bekritiseerd heeft, of de internationale gemeenschap, zich er uiteraard van willen vergewissen dat de wijzigingen duurzaam en niet cosmetisch zijn en geïnternaliseerd worden. Een effectieve strategie is doorgaans dat de partij die kritiek levert, eerst waardering uitspreekt voor de vorderingen op mensenrechtengebied van de staat in kwestie en pas daarna met kritische opmerkingen komt, vergezeld van een aanbod *best practices* te delen en technische bijstand te verlenen, voor zover daar behoefte aan bestaat. Naar het oordeel van de AIV zou alleen in extreme omstandigheden gekozen moeten worden voor dwingende maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de mensenrechten, omdat dwang vaak het vertrouwen ondermijnt en zelfs negatieve gevolgen kan hebben voor de mensenrechtensituatie. Een voorbeeld van een keuze voor positieve prikkels om de eerbiediging van de universele mensenrechten te bevorderen is de in 2000 ondertekende Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten (Overeenkomst van Cotonou). Deze overeenkomst voorziet in een regelmatige *politieke dialoog* over de mensenrechten, democratie

52 Cf. artikel 48 van de Draft Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts, als aangenomen door de VN-Commissie voor Internationaal Recht tijdens haar 35e sessie (2001).

en de rechtsstaat, de essentiële elementen van het partnerschap (artikel 8-9), in *overleg* als deze politieke dialoog mislukt (artikel 96) en, pas in laatste instantie, wanneer alle inspanningen vruchteloos blijken, in *geschillenbeslechting* en verdere *sancties* (artikel 98).

VIII Steun voor initiatieven van onderaf

Mensenrechten dienen door de staat te worden geëerbiedigd, beschermd en bevorderd, aangezien de staat de primaire geadresseerde is van verplichtingen op mensenrechtengebied.⁵³ Capaciteitsopbouw in staten met een zwakke mensenrechtentraditie – bijvoorbeeld door middel van training van het politieapparaat en de rechterlijke macht inzake de mensenrechten – is nodig om te waarborgen dat mensenrechten wereldwijd ook *in de praktijk* geëerbiedigd en beschermd worden. Een Staat kan zijn primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van de mensenrechten in de praktijk niet afschuiven met als argument dat de feitelijke verwezenlijking een taak is voor *grassroots*-organisaties.

Niettemin moet benadrukt worden dat steun voor non-gouvernementele mensenrechtenorganisaties en het maatschappelijk middenveld cruciaal is voor de naleving van universele mensenrechtennormen in de praktijk. De betrokken NGO's kunnen, vooropgesteld dat ze een positieve bijdrage leveren aan de verwezenlijking van mensenrechten, een overtuigende rol spelen als bemiddelaar tussen het internationale recht inzake de mensenrechten en lokale praktijken, aangezien ze goed op de hoogte zijn van de concrete situatie ter plekke en bovendien vaak deel uitmaken van transnationale netwerken waarin het universele mensenrechtenidoom gangbaar is. Deze NGO's kunnen gebruikmaken van de culturele middelen van samenlevingen waarin mensenrechtenschendingen nog steeds veel voorkomen en kunnen ervoor zorgen dat de internationaal aanvaarde juridische bewoordingen in het lokale idioom worden verankerd en dit idioom vervolgens gebruiken om veranderingen in gang te zetten en grenzen op te rekken. In dit verband wijst de AIV op zijn advies uit 1998, waarin gesteld wordt dat culturen niet statisch maar dynamisch zijn, ook waar het gaat om de mensenrechten.⁵⁴ Culturen kunnen van binnenuit veranderen, met wat aanmoediging en soms prikkels van buitenaf. Om mensenrechtencampagnes te doen slagen is het van belang de gemeenschap zelf als middel voor verandering te beschouwen en niet alleen in te zetten op middelen van buiten de cultuur in kwestie.⁵⁵ Zeer vaak is betrokkenheid van de (goed opgeleide) middenklasse van cruciaal belang bij pogingen een einde te maken aan schadelijke praktijken, zoals eerder aangegeven bij de voorbeelden aangaande de afschaffing van de voetafbinding in China en de weduweverbranding in India (zie hoofdstuk V). Het potentieel voor verandering wordt ook onderkend door de toezichhoudende organen van de mensenrechtenverdragen, die staten herhaaldelijk hebben opgeroepen bepaalde traditionele praktijken uit te bannen. Daarbij moet uiteraard niet over het hoofd gezien worden dat sommige praktijken buitengewoon moeilijk te veranderen zullen zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om vrouwenrechten en praktijken met betrekking tot HIV/aids en de rechten van homoseksuelen (toepassing van het recht op gelijke behandeling/non-discriminatie).

53 Zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 1 van het BuPo-verdrag ('Iedere Staat die partij is bij dit verdrag verbindt zich de in dit verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan eenieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren (...)').

54 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, p. 10.

55 Zie hiervoor ook C. Packer in 'African Women, Traditions, and Human Rights. A critical analysis of contemporary "universal" discourses and practices', in D.P. Forsythe en P.C. McMahon, *Human Rights and Diversity, Area Studies Revisited*, Lincoln and London: University of Nebraska Press 2003, pp. 159-181.

Toch is ook op die terreinen de afgelopen twintig jaar aanmerkelijke vooruitgang geboekt, hetgeen bewijst dat verandering uiteindelijk nooit uitgesloten moet worden, zelfs niet wanneer het de gevoeligste facetten van een samenleving betreft.

Wat het veranderen van diepgewortelde culturele praktijken betreft, wordt Nederland geadviseerd ervoor te waken dat het zijn hand overspeelt. Als er op mensenrechtengebied te veel druk (hoe goedbedoeld ook) wordt uitgeoefend op samenlevingen die in cultureel opzicht conservatief te noemen zijn, wordt de universaliteit van de mensenrechten daarmee uiteindelijk niet altijd een dienst bewezen. Nederland zou universaliteit daarom zoveel mogelijk moeten beschouwen als een proces dat gericht is op het vertalen van universele mensenrechtenconcepten in lokale concepten en praktijken. Dat kan bijvoorbeeld door Nederland of de EU middelen ter beschikking te laten stellen voor radio-uitzendingen waarin universele mensenrechten vertaald worden in normen en praktijken die voor de lokale cultuur herkenbaar zijn, of in de vorm van juridische bijstand om slachtoffers van mensenrechtenschendingen effectieve toegang tot de rechter te garanderen. Opgemerkt zij dat dergelijke programma's het bewustzijn omtrent mensenrechten onder de lokale bevolking vergroten, hetgeen weer zou kunnen leiden tot druk van onderaf om verandering te bewerkstelligen bij ongewenste lokale praktijken die volledige verwezenlijking van universele mensenrechten in de weg staan.

Ter wille van succesvolle internalisering wordt Nederland geadviseerd *grassroots*-organisaties middelen toe te kennen voor zowel lokale activiteiten als internationale netwerkactiviteiten. Een universeel mensenrechtendiscours kan alleen naar de basis doorsijpelen wanneer lokale organisaties contacten onderhouden met internationale mensenrechtenorganisaties, met name tijdens bijeenkomsten van NGO's in het kader van internationale conferenties. Via internationale netwerken op mensenrechtengebied komt *knowhow* beschikbaar en kunnen *best practices* door de deelnemende leden uitgewisseld worden.

Donorregeringen en -instellingen moeten zich echter realiseren dat steun aan *grassroots*-organisaties zeer gevoelig kan liggen en moeten ervoor waken dat deze steun averechts uitpakt. Zo mogelijk moet de regering van het partnerland geïnformeerd worden over en betrokken worden bij de ontwikkeling en financiering van projecten die in het land uitgevoerd worden. Vanuit het buitenland geïnitieerd sociaal en ontwikkelingsbeleid wekt wrevel wanneer donoren enkel hun eigen favoriete lokale projecten financieren, waarbij ze mogelijk ingaan tegen de prioriteiten van de betrokken regering.

Een andere complicerende factor is dat donoren in andere landen niet altijd *grassroots*-organisaties kunnen vinden waarmee samengewerkt kan worden. In sommige staten, zoals landen met een autoritair regime of samenlevingen waarin een stedelijke intelligentsia ontbreekt, kan het zelfs zo zijn dat *grassroots*-organisaties simpelweg ontbreken en het maar de vraag is of dergelijke organisaties ooit voet aan de grond zullen krijgen. Een rechtstreekse mensenrechtendialoog met de regering kan in zulke samenlevingen het enige alternatief blijken. Een dergelijke één-op-één-dialoog op regeringsniveau zou kunnen volgen op de ratificatie door het partnerland van mensenrechtenverdragen. Nederland zou kunnen overwegen in het kader van die dialoog nieuw opgezette institutionele structuren te ondersteunen die zich inzetten voor de mensenrechten en de rechtsstaat (zoals nu al vaak gebeurt).

Afsluitend kan gesteld worden dat cultuurspecifieke vertaling van internationale mensenrechten zonder betrokkenheid van *grassroots*-organisaties weinig kans van slagen heeft.

In de dialoog met *grassroots*-organisaties zou ook de rol van de staat bij de bescherming van rechten aan de orde kunnen komen, hetgeen er vervolgens toe zou kunnen leiden dat deze organisaties verderreikende afdwingbare rechten van de regering gaan eisen. Claims vanuit de basis kunnen een grotere legitimiteit en transformationele kracht hebben dan druk van bovenaf vanuit het buitenland. Uiteraard kan ook gekozen worden voor een benadering waarbij langs beide lijnen wordt gewerkt. Hoe dan ook dient het optreden van geval tot geval op de specifieke situatie afgestemd te worden.

IX Consistentie van een Nederlandse strategie inzake universele mensenrechten

Zoals is opgemerkt in de vorige hoofdstukken, dient het Nederlands mensenrechtenbeleid, wil het succesvol zijn, gebaseerd te zijn op erkenning van culturele diversiteit, op een procesgerichte dialoog en op steun voor initiatieven van onderaf. Het welslagen van de strategie hangt echter ook af van de strikte eerbiediging van de mensenrechten-normen in Nederland zelf en van de vraag of alle regimes wereldwijd die zich aan mensenrechtenschendingen schuldig maken, gelijk behandeld worden. Met twee maten meten tast immers de geloofwaardigheid van een strategie voor universele mensenrechten aan.

Tegen deze achtergrond moet erkend worden dat ook Nederland geen onberispelijke staat van dienst heeft als het gaat om de mensenrechten. Wat culturele of religieuze uitzonderingen betreft, is het CEDAW-comité bijvoorbeeld van oordeel dat Nederland het CEDAW-verdrag schendt vanwege het feit dat vrouwen uitgesloten zijn van het lidmaatschap van de SGP.⁵⁶ Verder is Nederland recentelijk bekritiseerd vanwege het asielbeleid en de behandeling van illegale migranten, met name kinderen (niet alleen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maar ook door organen van VN-verdragen, de Ombudsman en de Nederlandse rechter). En het is duidelijk dat bepaalde mensenrechten de afgelopen jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan als gevolg van de invoering van maatregelen voor terrorismebestrijding, zowel in Europa als wereldwijd.⁵⁷ Nederland moet bereid zijn deze kwesties in een open, eerlijke dialoog te bespreken en daar waar nodig verbeteringen door te voeren. Het moge duidelijk zijn dat een overtuigend optreden in internationaal verband alleen mogelijk is als in eigen land orde op zaken gesteld wordt.

Voorts zou Nederland er bij het uitoefenen van kritiek op de mensenrechtensituatie in andere staten op moeten toezien dat ieder land de kritiek krijgt die het verdient, of die kritiek nu in bi- of multilateraal verband geuit wordt. Selectieve kritiek, waarbij bevriende staten worden ontzien, is fnuikend voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van een strategie voor universele mensenrechten. Dit betekent, zoals eerder aangegeven in het advies van de AIV uit 1998, dat Nederland zich in sommige gevallen zal moeten distantiëren van praktijken van andere EU-lidstaten (zoals de behandeling van Roma en Sinti in verschillende lidstaten) en bondgenoten als de VS.⁵⁸ Erkend moet worden dat de VS de universele geldigheid van de mensenrechten veel schade heeft berokkend door de maatregelen die het heeft getroffen in de context van de 'war on terror' (Guantanamo, Abu Ghraib, onrechtmatige uitleveringen, wrede ondervragingstechnieken); door ratificatie

56 De aanbevelingen van het CEDAW-comité uit 2001 naar aanleiding van het nationale rapport van Nederland zijn te vinden op de CEDAW-website:
www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25/TheNetherlands_Final.htm.

57 Zie ook AIV, *Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief. Interim-advies over het folterverbod*, briefadvies nr. 11, Den Haag, december 2005, en AIV, *Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees perspectief*, advies nr. 49, Den Haag, september 2006. Hoofdstuk II van dit advies bevat ook informatie over oorzaken en oorsprong van radicalisering.

58 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, advies nr. 4, Den Haag, juni 1998, p. 35.

te weigeren van fundamentele mensenrechtenverdragen als het ESC-verdrag, het CRC-verdrag en het CEDAW-verdrag; en door slechts 14 van de 188 verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie te ratificeren.

Ten aanzien van de geloofwaardigheid kan ook verwezen worden naar de kritiek die in ontwikkelingslanden vaak te horen is, dat het Westen meer aandacht heeft voor burger- en politieke rechten dan voor economische, sociale en culturele rechten en voor collectieve rechten. Zoals in hoofdstuk II van dit advies al naar voren kwam, acht de AIV het van belang te benadrukken dat alle mensenrechten ondeelbaar, onderling afhankelijk en onderling verbonden zijn en dat het internationale recht inzake de mensenrechten staten enige beleidsruimte biedt bij de implementatie van deze rechten. De AIV onderschrijft op dit punt ook de mensenrechtenstrategie van de minister (2007), waarin – in hoofdstuk IV – uitgebreid ingegaan wordt op de ondeelbaarheid van de mensenrechten.⁵⁹ De AIV beveelt Nederland in dit verband aan partij te worden bij het Facultatief Protocol bij het ESC-verdrag, waarin individuele burgers het recht toegekend wordt klachten over schendingen van economische, sociale of culturele rechten voor te leggen aan het bevoegde toezichthoudende comité (dit protocol is in juni 2008 aanvaard door de Mensenrechtenraad en wacht thans op aanvaarding door de Algemene Vergadering van de VN). Ratificatie van het protocol zou ook een belangrijk signaal zijn aan ontwikkelingslanden dat Nederland economische, sociale en culturele rechten serieus neemt.

Wat de implementatie van economische, sociale en culturele rechten betreft, wijst de AIV opnieuw op ontwikkelingssamenwerking als instrument voor de verwezenlijking ervan. De AIV benadrukt dat het ESC-verdrag iedere staat die er partij bij is niet alleen verplicht deze rechten op het eigen grondgebied te verwezenlijken, maar ook 'maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als *binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking*, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen' (artikel 2 ESC-verdrag, cursivering toegevoegd). Deze bepaling vormt de rechtsgrondslag voor extraterritoriale verplichtingen van westerse landen jegens ontwikkelingslanden op het gebied van ontwikkelingshulp, handel en investeringen.

In dezelfde geest dienen westerse staten erop toe te zien dat bij discussies over activiteiten van ondernemingen die onder hun rechtsmacht vallen, rekening wordt gehouden met de legitieme zorgen aangaande mensenrechten zoals die leven in het gastland/ontwikkelingsland.⁶⁰ Deze zorgen zijn vaak eerder contextueel dan cultuurrelativistisch van aard en hebben doorgaans betrekking op de geleidelijke verwezenlijking van een aantal economische en sociale rechten, zoals arbeidsrechten (minimumloon, normen inzake arbeidsomstandigheden en dergelijke). Enig begrip voor minder hoge aspiraties op het gebied van bescherming van mensenrechten – in sommige gevallen ter wille van economische groei – is zeker gepast. Nederland zal het midden moeten zien te houden tussen enerzijds al te nadrukkelijk vasthouden aan westers georiënteerde opvattingen over de bescherming van mensenrechten en anderzijds ruimte bieden aan Nederlandse ondernemingen (en buitenlandse dochterondernemingen en toeleveranciers daarvan)

59 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Naar een menswaardig bestaan - een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, november 2007.

60 John Ruggie, 'Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises' (UN DOC/A/HRC/8/5), April 2008.

om ongehinderd te opereren in staten met een zwak bestuur, met alle mogelijke gevolgen van dien voor de lokale bevolking. In dit verband dient opgemerkt te worden dat een aantal internationaal opererende ondernemingen de mensenrechtendimensie reeds in de gedragsnormen voor de handel geïntegreerd heeft en daarmee een rol als initiator van veranderingen in buitenlandse samenlevingen kan spelen.

Door de eerbiediging, bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele rechten in ontwikkelingslanden te ondersteunen, kunnen westerse staten als Nederland *tu quoque*-argumenten inzake mensenrechten ontkrachten en aldus bijdragen aan universele eerbiediging van alle mensenrechten. Bovendien kan versterking van economische en sociale rechten leiden tot afname van de armoede. En armoede kan worden beschouwd als een van de primaire oorzaken van aanhoudende mensenrechtenschendingen in het Zuiden. *Freedom from want* – de vrijwaring van gebrek, de derde van de vier vrijheden die president Franklin D. Roosevelt noemde in zijn State of the Union van 1941 voor het Amerikaanse Congres – kan de weg vrijmaken voor meer rechtvaardigheid, hetgeen onlosmakelijk verbonden is met universele mensenrechtennormen.

X Conclusies en aanbevelingen

Zestig jaar na de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens roept de kwestie van de universaliteit van de mensenrechten nog steeds discussie op in de internationale politieke arena, zij het dat het accent in de loop der tijd verschoven is. Het debat zoals dat in het begin van de 21^e eeuw wordt gevoerd, moet in de context geplaatst worden van recente ontwikkelingen als de aanslagen van 11 september 2001 en de daaruit voortvloeiende antiterrorismemaatregelen, de politieke en economische positionering van staten als China, Rusland en India, de vaststelling van de Millenniumontwikkelingsdoelen, ernstige mensenrechtenschendingen tijdens of na gewelddadige conflicten (die weer in aantal toenemen) en de gevolgen van de verdergaande globalisering.

In dit advies, dat in veel opzichten beschouwd kan worden als een vervolg op het advies van de AIV uit 1998 over hetzelfde onderwerp, wil de AIV een bijdrage leveren aan de verdere versterking van het concept van universaliteit en aan de effectieve toepassing daarvan in de praktijk. Daarbij is de aandacht gericht op diverse processen die een belangrijke rol spelen bij de vertaling van de principes van universaliteit naar de praktijk.

Hieronder worden de bevindingen van de AIV samengevat en gerelateerd aan de vragen die de ministers in hun adviesaanvraag hebben voorgelegd. Vier van de vragen worden behandeld in hoofdstuk X.1, Conclusies. De vijfde vraag, over beleidsopties voor Nederland, komt aan de orde in hoofdstuk X.2, Aanbevelingen.

X.1 Conclusies

- 1. Herkent de AIV de in de adviesaanvraag geschetste ontwikkeling, namelijk dat de universaliteit van de mensenrechten door een toenemend aantal staten betwist wordt?*

De AIV merkt op dat de veronderstellingen die in de adviesaanvraag naar voren worden gebracht – dat de universaliteit van de mensenrechten door steeds meer staten in twijfel wordt getrokken en er dringend tegenargumenten gevonden moeten worden – misschien wat al te defensief zijn. Mogelijk wordt het concept van de universaliteit van de mensenrechten ter discussie gesteld onder invloed van culturele of politieke opvattingen of economische omstandigheden die onverenigbaar lijken met internationale of universele mensenrechtennormen. Er zijn echter ook andere signalen, zoals het slotdocument van de Wereldtop van 2005, waarin het thema van de rechten van de mens en de rechtsstaat een van de belangrijkste pijlers vormt en waarin *alle* VN-lidstaten opnieuw bevestigen dat de rechten van de mens universeel, ondeelbaar, onderling verbonden en onderling afhankelijk zijn en elkaar versterken. Een ander voorbeeld is het algemene debat dat onlangs (2008) in de Mensenrechtenraad gevoerd is over de follow-up en implementatie van de Verklaring en het Actieprogramma van Wenen uit 1993: *alle* lidstaten hebben ook bij deze gelegenheid opnieuw de universaliteit van de mensenrechten onderstreept.

De brede aanvaarding van het universele karakter van de mensenrechten is zeer opmerkelijk, en de AIV onderschrijft ten volle de opvatting dat ‘the success of human rights in becoming the accepted standard of international morality is one of the more improbable stories of the twentieth century.’ De AIV wijst erop dat het doorsijpelen van het internationale mensenrechtenacquis in nationale rechtssystemen er in de praktijk toe lijkt bij

te dragen dat in beperkte mate een beroep wordt gedaan op culturele uitzonderingen. Als dat al gebeurt, worden ze voornamelijk ingeroepen door lokale gemeenschappen (en dus niet door de staat die het desbetreffende mensenrechtenverdrag geratificeerd heeft) of door staten wanneer ze de belangen van het politieke of religieuze *establishment* dienen.

Niettemin erkent de AIV dat hierachter een debat van complexere aard schuilgaat. Staten trekken de universaliteit van de mensenrechten misschien niet in formele zin in twijfel in internationale fora en in bilaterale betrekkingen, maar komen wel vaak op voor hun religieuze en politieke tradities en maken daarbij ook gebruik van instrumenten die zijn vastgelegd in het internationaal mensenrechtenacquis: ze maken voorbehouden bij verdragen of beroepen zich op verdragsbepalingen waarin beperkingen van mensenrechten in bepaalde omstandigheden toegestaan worden.

Verder betekent een formele verklaring waarin universele mensenrechtennormen onderschreven worden, nog niet dat die normen ook in de praktijk gehanteerd worden. Dit is niet enkel een verantwoordelijkheid van de staat; lokale etnische gemeenschappen die op substatelijk niveau de nodige macht hebben, verdedigen soms culturele of contextuele afwijkingen van mensenrechtennormen en belemmeren zo de feitelijke implementatie van die normen. De onvermijdelijke conclusie is dat het concept van mensenrechten wereldwijd op het eerste gezicht aanvaard wordt, maar de praktijk van staten en andere machtige actoren onvoldoende heeft beïnvloed.

De AIV wijst erop dat de kloof tussen principes en praktijk zelfs een groter probleem voor de universaliteit van de mensenrechten zou kunnen vormen dan het verschijnsel van de culturele uitzonderingen. Universaliteit van mensenrechten moet dan ook niet gezien worden als een *vaststaand gegeven*, maar eerder als het resultaat van een proces van universalisering, dat wil zeggen een proces waarbij de mensenrechten geleidelijk verwezenlijkt worden.

2. Welke argumenten gebruiken staten wanneer zij de universaliteit van mensenrechten ter discussie stellen?

Is het de staat zelf (en dus niet een lokale of tribale gemeenschap) die zich beroept op culturele tradities, dan gebeurt dat veelal *binnen* het kader van bescherming van de universele mensenrechten. Uit verklaringen van sommige staten komt de kritiek naar voren dat dit kader *misbruikt* wordt om westerse concepties van de rechten van de mens op te dringen, concepties die duidelijk beschouwd worden als een bedreiging voor niet-westerse religieuze waarden en overtuigingen (dat geldt in het bijzonder voor het islamitisch geloof). Verder zijn traditionele religieuze praktijken voor staten aanleiding geweest voor het maken van voorbehouden bij mensenrechtenverdragen.

Cultuur- of contextgebonden argumenten zijn echter niet alleen gebaseerd op religie, maar houden soms ook verband met de economische situatie in een land (vooral waar het gaat om de implementatie van sociale en economische rechten) of met het bestaan van een cultuur waarin de plichten van burgers meer aandacht krijgen dan hun rechten. In de confuciaanse of vedische traditie bijvoorbeeld wegen plichten zwaarder dan rechten, en in Afrikaanse landen speelt de gemeenschap vaak een grote rol bij de vorming en opvoeding van het individu.

Daarnaast wil de AIV erop wijzen dat in veel staten traditionele autoriteiten – die mogelijk schadelijke praktijken steunen – meer macht kunnen hebben dan overheidsinstanties. Lokale staatsambtenaren voelen er vaak weinig voor tegen deze leiders in te gaan,

omdat de machtsverhoudingen veelal in het nadeel van de staat uitvallen. De macht van lokale leiders is soms zelfs zo groot dat wetsvoorstellen inzake mensenrechten sneuvelen in het parlement. Sommige staten voeren aan dat het niet aan hen is bepaalde culturele tradities van conservatieve etnische gemeenschappen op hun grondgebied te veranderen.

3. *Welke legitimiteit hebben de argumenten die naar voren worden gebracht wanneer de universaliteit op grond van culturele of religieuze opvattingen aangevochten wordt?*

De AIV is er sterk van overtuigd dat universaliteit, in de zin van universele aanvaarding van mensenrechten, versterkt en bevordert wordt wanneer culturele verscheidenheid erkend wordt. Immers, als de mensenrechtennormen ruimte laten voor cultuurspecifieke toepassingen ervan in de praktijk, zijn culturen en staten mogelijk eerder bereid de universele gelding van het internationale mensenrechtenbestel te aanvaarden. Universaliteit is niet hetzelfde als uniformiteit.

De AIV heeft ook duidelijke opvattingen over het dynamische karakter van culturen. Met de juiste prikkels, de inzet van het lokale leiderschap en de steun van lokale opinie-makers, zou brede consensus over het schadelijke karakter van bepaalde praktijken bereikt kunnen worden, hetgeen ertoe zou kunnen leiden dat ze uiteindelijk afgeschaft worden.

Universaliteit van mensenrechten is uiteindelijk geen in alle gevallen gemakkelijk toepasbaar concept, maar een construct dat enige ruimte laat voor interpretatie, binnen de marges zoals die op internationaal niveau vastgesteld zijn. Dit roept de vraag op welke beleidsruimte het kader van de universele mensenrechten biedt voor cultureel bepaalde opvattingen en interpretaties van universele normen. Zoals de AIV heeft gesteld in zijn advies uit 1998, verschilt het antwoord op deze vraag naar gelang van het recht in kwestie. Bepaalde niet-opschortbare rechten, zoals het recht op leven, het recht niet aan foltering en andere vormen van mishandeling onderworpen te worden en het recht erkend te worden voor de wet, dienen op strikte wijze geïmplementeerd en dus ook uniform toegepast te worden. In andere gevallen kan staten een zekere vrijheid toegestaan worden bij de vaststelling van beleid inzake de toepassing, al dienen ze altijd verantwoording af te leggen over de manier waarop ze van die beleidsruimte gebruik gemaakt hebben.

De vraag rijst dan: welke beleidsruimte heeft een staat bij de toepassing van mensenrechten en wanneer heeft een staat de grenzen van die beleidsruimte overschreden? Het is niet eenvoudig om nauwkeurig de contouren aan te geven van 'toelaatbare beperkingen' van vrijheden ten aanzien waarvan vaak cultuurrelativistische argumenten worden gebruikt. Op Europees niveau heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de zogeheten *margin of appreciation*-doctrine ontwikkeld. De ontwikkeling van een zeker equivalent van deze doctrine op mondiaal niveau zou nuttig kunnen zijn bij pogingen de tegenpolen universaliteit en diversiteit bij de interpretatie en implementatie van mensenrechtennormen met elkaar te verenigen.

Gezaghebbende verklaringen en interpretaties van VN-verdragsorganen zouden kunnen helpen de contouren aan te geven van hetgeen kan gelden als 'toelaatbare restricties' van mensenrechten op universeel niveau. Een manier om dit gedachtegoed verder te ontwikkelen is een benadering waarbij rechten gezien worden als bestaande uit een 'kern' en een 'periferie'. De kern zou dan op uniforme wijze geïnterpreteerd moeten worden, terwijl de periferie meer ruimte zou kunnen laten voor diversiteit.

4. Welke rol speelt het maatschappelijk middenveld in deze discussie en hoe zou het invloed kunnen uitoefenen op de positie van regeringen?

De AIV onderstreept dat de mensenrechten geëerbiedigd, beschermd en bevorderd moeten worden door de staat, aangezien de staat de primaire geadresseerde is van verplichtingen op mensenrechtengebied. Capaciteitsopbouw in staten met een zwakke mensenrechtentraditie – bijvoorbeeld door middel van training van het politieapparaat en de rechterlijke macht inzake de mensenrechten – is nodig om ervoor te zorgen dat de mensenrechten ook in de praktijk universeel geëerbiedigd en beschermd worden.

Niettemin moet benadrukt worden dat steun voor *grassroots* non-gouvernementele mensenrechtenorganisaties en het maatschappelijk middenveld cruciaal is voor de stevige verankering van een universeel mensenrechtendiscours. De betrokken NGO's kunnen, vooropgesteld dat ze een positieve bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de mensenrechten, een overtuigende rol spelen als bemiddelaar tussen het internationale recht inzake de mensenrechten en lokale praktijken, aangezien ze zeer goed op de hoogte zijn van de concrete situatie ter plekke en tegelijkertijd vaak deel uitmaken van transnationale netwerken waarin een universeel mensenrechtenidioom gehanteerd wordt. Deze NGO's weten gebruik te maken van de culturele middelen van samenlevingen waar mensenrechtenschendingen nog steeds veel voorkomen, kunnen ervoor zorgen dat de internationaal aanvaarde juridische formuleringen in het lokale idioom worden verankerd en kunnen dit idioom vervolgens aanwenden om veranderingen in gang te zetten en grenzen op te rekken.

X.2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaat de AIV nader in op de vierde vraag van de ministers betreffende de beste strategie voor Nederland in het debat omtrent universaliteit.

Zoals hierboven reeds uiteengezet is, kunnen de mensenrechten naar het oordeel van de AIV heel goed worden beschouwd als de algemeen aanvaarde norm voor de internationale moraal. Tegelijkertijd echter dienen ze ook te worden gezien als een product dat tot stand moet komen tijdens een proces van universalisering. Deze universalisering versmalt de kloof tussen principes en praktijk en heeft betrekking op een aantal afzonderlijke acties en processen die binnen een bepaalde culturele, religieuze, sociale en politieke context moeten plaatsvinden:

- a) *kennisuitbreiding* en *bewustmaking* met betrekking tot mensenrechten, op overheids- en niet-overheidsniveau, maar ook op het niveau van de verschillende etnische gemeenschappen (zoals inheemse volkeren en nationale minderheden en hun leiders) waaruit staten bestaan;
- b) *aanvaarding* door de bevolking van mensenrechten als een zinvol kader voor het benaderen van bepaalde kwesties;
- c) *implementatie* van mensenrechten en *wettelijk toezicht* op de naleving ervan;
- d) *inroeping* van mensenrechten bij kwesties van sociale aard;
- e) feitelijke *verwezenlijking* van mensenrechten via alle beschikbare economische, politieke en juridische middelen.

De AIV adviseert Nederland bij het bevorderen van de universaliteit van mensenrechten ook oog te houden voor het proces van universalisering en de specifieke componenten daarvan. Dit betekent dat Nederland in bepaalde gevallen kan overwegen beleid te ondersteunen dat is gericht op bevordering van de kennis over mensenrechten en in andere gevallen juist steun te bieden voor het toezicht op de naleving ervan. De keuze

is afhankelijk van de specifieke situatie en behoeften in de desbetreffende nationale of lokale context, maar steeds dient in gedachten gehouden te worden dat deze verschillende processen bijdragen aan universalisering, hetgeen uiteindelijk de universaliteit versterkt.

Bij het bevorderen van universaliteit moet de ondeelbaarheid van mensenrechten te allen tijde voor ogen worden gehouden. De AIV wijst er wederom met nadruk op dat mensenrechten ondeelbaar, onderling afhankelijk en onderling verbonden zijn.

Aangezien verdragsratificatie de kansen op institutionalisering van mensenrechten vergroot, wordt Nederland geadviseerd te blijven trachten staten te overtuigen van de meerwaarde van ratificatie van internationale mensenrechtenverdragen en hen ertoe te bewegen bij ratificatie zo min mogelijk voorbehouden te maken en de gemaakte voorbehouden na verloop van tijd in te trekken.

Bij de ontwikkeling van het mensenrechtenbeleid ten aanzien van de situatie in andere landen, zou Nederland er goed aan doen voor ogen te houden dat het van bovenaf opleggen van mensenrechtennormen waarvoor geen breed draagvlak bestaat, soms wel effectief is, maar zelden het gewenste effect op de lange termijn sorteert. Daarom moeten er ook middelen vrijgemaakt worden om druk van onderaf te stimuleren; wetgeving waarin breed gedragen opvattingen tot uitdrukking komen, leidt namelijk tot grotere legitimiteit en meer kans van slagen.

Nederland zou in staten waar lokale of tribale gemeenschappen veel macht bezitten, kunnen onderzoeken in hoeverre het mogelijk is niet alleen met de statelijke autoriteiten maar ook met vertegenwoordigers van dergelijke gemeenschappen de dialoog aan te gaan. Ook zou Nederland waar mogelijk kunnen proberen deze vertegenwoordigers – lokale leiders, stamoudsten, religieuze leiders, opiniemakers – indirect te benaderen door financiële middelen beschikbaar te stellen voor NGO's en grassroots-organisaties die bij de interculturele dialoog betrokken zijn.

Vanwege de tekortkomingen van het supranationaal toezicht zoeken afzonderlijke staten vaak zelf naar strategieën om tegenwicht te bieden aan de beperkingen waaraan andere staten de mensenrechten onderwerpen. Nederland is (als zelfstandige staat en als EU-lidstaat) gerechtigd in zijn internationale betrekkingen, bilaterale en multilaterale dialogen en in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking gebruik te maken van dergelijke strategieën en op grond daarvan kritiek te leveren op de mensenrechtensituatie in andere staten en aan te dringen op betere naleving van de mensenrechtennormen.

Daarbij moet Nederland echter wel voorkomen dat die strategieën enkel gebaseerd worden op zijn eigen visie ten aanzien van de mensenrechten (die immers zelf het resultaat is van een eeuwenlang proces). De toe te passen normen moeten berusten op een internationale consensus en bij voorkeur vertaald worden in voor de staat in kwestie herkenbare normen, praktijken en tradities. Ze zouden geïnternaliseerd moeten worden, zodat ze door zowel burgers als hun leiders erkend worden als behorend tot het eigen waardenstelsel.

Door aan te sluiten bij de culturele fundamenten van de mensenrechtennormen kan de universaliteit van het mensenrechtendiscours steviger verankerd worden. Dit vergt sensitiviteit voor argumenten die binnen een bepaalde gemeenschap overtuigingskracht hebben of inspelen op de specifieke zorgen van de leden van die gemeenschap. Zo kan het nodig zijn in te gaan op religieuze, culturele, politieke of economische punten van zorg en het formele mensenrechtendiscours daarop af te stemmen.

Het vertalen van internationale mensenrechtennormen in het culturele idioom van het land waarmee de discussie gevoerd wordt, kan soms betekenen dat minder strikt aan bepaalde concepten vastgehouden moet worden. De AIV beveelt aan voor projecten die bijdragen aan eerbiediging van de mensenrechten in meer algemene zin middelen beschikbaar te stellen, ongeacht het etiket dat plaatselijke NGO's aan die projecten geven.

Samenvattend stelt de AIV dat het Nederlandse mensenrechtenbeleid, wil het succesvol zijn, gebaseerd dient te zijn op erkenning van culturele diversiteit, op een procesgerichte dialoog en op steun voor initiatieven van onderaf. Het welslagen van de strategie hangt echter ook af van de strikte eerbiediging van mensenrechtennormen in Nederland zelf en van de vraag of alle regimes wereldwijd die zich aan mensenrechtenschendingen schuldig maken, gelijk behandeld worden. Wordt met twee maten gemeten, dan schaadt dat de geloofwaardigheid van een strategie voor universele mensenrechten. Nederland dient bereid te zijn in een open en eerlijke dialoog in te gaan op kritiek op zijn eigen staat van dienst op mensenrechtengebied en daar waar nodig verbeteringen door te voeren. Voorts zou Nederland er bij het uitoefenen van kritiek op de mensenrechtensituatie in andere staten op moeten toezien dat ieder land de kritiek krijgt die het verdient. Dit betekent dat Nederland zich soms zal moeten distantiëren van praktijken van andere EU-lidstaten en bondgenoten, zoals de Verenigde Staten.

Wat geloofwaardigheid betreft, kan ook verwezen worden naar de kritiek die in ontwikkelingslanden vaak te horen is, dat het Westen meer aandacht heeft voor burgerlijke en politieke rechten dan voor economische, sociale en culturele rechten en voor collectieve rechten. Door het ondersteunen van de eerbiediging, bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele rechten kunnen westerse staten zoals Nederland *tu quoque*-argumenten inzake mensenrechten ontkrachten en zo bijdragen aan universele eerbiediging van alle mensenrechten. De AIV adviseert Nederland dan ook zich aan te sluiten bij het Facultatief Protocol behorende bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (ESC-verdrag) dat, als het eenmaal door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aangenomen, burgers in staat stelt verzoekschriften in te dienen bij het bevoegde toezichthoudende comité met betrekking tot schendingen van economische, sociale en culturele rechten.

Tenslotte wil de AIV benadrukken dat de eerbiediging van specifieke culturele uitingen het hele universaliteitsdiscours zou moeten doordringen. Een constructieve dialoog, zoals de minister van Buitenlandse Zaken in zijn mensenrechtenstrategie voorstaat, is effectiever dan een benadering gebaseerd op het idee van *clashing civilizations* en het daarmee gepaard gaande absolutisme op het gebied van de mensenrechten.

Ter afsluiting wil de AIV ingaan op de vraag of deze aanbevelingen uiteindelijk tot een relativistische benadering zouden kunnen leiden. Dit is geenszins het geval. Internationale consensus over de normen is nog altijd het uitgangspunt en het beoogde resultaat – of, zoals het wordt verwoord in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: het ‘gemeenschappelijk (...) te bereiken doel’. Dat doel kan evenwel uitsluitend worden verwezenlijkt wanneer processen van universalisering en internalisering de aandacht krijgen die ze verdienen. Strategieën waarbij mensenrechten van bovenaf worden opgelegd, dienen te worden aangevuld met een benadering van onderaf. Het is nodig een nieuw evenwicht te vinden tussen deze twee invalshoeken om de beginselen van de mensenrechten daadwerkelijk in de praktijk te kunnen brengen.

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

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en
Humanitaire Hulp
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum mei 2008
Kenmerk DMH/MR - 245/08
Blad 1/4
Bijlage(n)
C.c.

Auteur Pauline Breeuwsma
Telefoon 070-3484584
Fax 070-3485049
pauline.breeuwsma@minbuza.nl
www.minbuza.nl

Betreft Adviesaanvraag: een nieuwe impuls aan de universaliteit van mensenrechten

Aanleiding

Binnen de verschillende internationale mensenrechtenfora wordt door een groeiend aantal staten de universaliteit van mensenrechten in twijfel getrokken en op krachtige wijze een beroep gedaan op specifieke, eigen culturele of religieuze omstandigheden om grenzen te stellen aan die universaliteit. De universaliteit van mensenrechten wordt in theorie door de VN-lidstaten, en hiermee vrijwel de gehele internationale gemeenschap, onderschreven middels erkenning van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en ratificatie van de verschillende mensenrechtenverdragen. Tegelijkertijd is echter ook, in het bijzonder in de Weense Verklaring uit 1993, het belang van nationale en regionale bijzonderheden in relatie tot mensenrechten onderkend.

In politieke dialogen die Nederland voert op multilateraal en bilateraal niveau inzake mensenrechten is deze trend ook te bemerken, waarbij steeds vaker door verscheidene staten de universaliteit van mensenrechten in twijfel wordt getrokken en culturele argumenten worden opgebracht om gebrekkige eerbiediging van mensenrechten te rechtvaardigen.

Zowel op lokaal, regionaal als mondiaal niveau (bij onder meer de Mensenrechtenraad) is deze positionering door regeringen te herkennen; binnen de Mensenrechtenraad tot uiting komend in blokvorming van onder meer de Afrikaanse Groep en de leden van de OIC enerzijds en westerse en gelijkgezinden anderzijds ("the West against the rest").

Nederland zal tezamen met EU-partners en andere gelijkdenkende landen op adequate wijze op deze ongewenste ondermijning van de mensenrechten moeten reageren, opdat waar mogelijk argumentatie die mensenrechtenschendingen poogt goed te praten middels cultuurrelativistische argumenten op constructieve wijze weerlegd kan worden. Het weerwoord van Nederland zal echter niet steeds kunnen bestaan uit de klassieke argumentatie waarbij staten op hun verantwoordelijkheden jegens de eerbiediging van de mensenrechten worden gewezen, zoals de ratificatie van VN-mensenrechtenverdragen en de erkenning van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de hieraan verbonden internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze argumentatie blijkt onvoldoende gewicht in de schaal te leggen in de huidige politieke discussies omtrent mensenrechten.

Een nieuwe impuls moet worden gegeven aan de onvoorwaardelijke plicht van staten tot eerbiediging van mensenrechten en menselijke waardigheid, en hiermee aan de universele gelding van deze rechten. Het idee van “universaliteit van onderop” zoals naar voren gehaald door Prof. Van Genugten in zijn artikel “The African move towards the adoption of the 2007 Declaration on the Rights of Indigenous People: the substantive arguments behind the procedures” kan wellicht een onderdeel vormen van een krachtige positionering voor de bevestiging van de universaliteit van mensenrechten, middels bijvoorbeeld een analyse van de validiteit van argumenten die ten behoeve van universaliteit “van onderop” kan worden uitgevoerd.

Achtergrond

De publicatie in juni 1998 van het advies door de AIV genaamd “Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid” heeft reeds een diepgaande analyse gepresenteerd van de zowel wetenschappelijke als politieke ontwikkelingen en inzichten omtrent de universaliteit van mensenrechten en de invloed van culturele factoren op onder meer de implementatie van mensenrechtenverdragen en de eerbiediging van mensenrechten.

De AIV wees in dit advies op verschillende knelpunten waarmee de geloofwaardigheid van staten die de universaliteit van mensenrechten constant benadrukken in het geding zou komen, zoals de selectiviteit van deze staten in hun reacties op mensenrechtenschendingen.

Met de ontwikkeling van de *Universal Periodic Review* binnen de Mensenrechtenraad die een brede analyse van de mensenrechtensituaties in alle VN-lidstaten bewerkstelligt ontstaat een wereldwijd toezicht op de situatie van mensenrechten in alle VN-lidstaten, waardoor in beginsel minder snel een beroep zal kunnen worden gedaan op de voornoemde selectiviteit.

Het AIV stelt voorts in de conclusie van het advies uit 1998 dat “het mensenrechtenbeleid (...) voor de uitdaging (staat) om in een intercultureel kader te zoeken naar gemeenschappelijke uitgangspunten zonder de universele kern prijs te geven die ten grondslag ligt aan het morele appèl en de juridische geldigheid van de rechten van de mens.” Deze universele kern staat onder druk wanneer geen effectief tegenwicht wordt gegeven aan cultuurrelativistische visies met betrekking tot mensenrechten die in mensenrechtenfora als de Mensenrechtenraad en op andere diplomatieke niveaus naar voren worden gehaald waarbij getracht wordt deze internationaalrechtelijk te verankeren middels resoluties, zoals recentelijk tijdens de Mensenrechtenraad bij de mandaatsverlenging van de *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. Middels artikel 4C voorgesteld door de Afrikaanse Groep, de Arabische Groep en het OIC zal de Speciale Rapporteur ook gaan rapporteren over misbruik van vrijheid van meningsuiting voor raciale of religieuze discriminatie. Dit artikel verantwoordt dit “misbruik” onder meer middels artikel 19(3) van het BuPo-verdrag.

Beleidsvragen

De Adviesraad Internationale Vraagstukken wordt verzocht zich in een actueel, aanvullend advies uit te spreken over voornoemde ontwikkelingen en over de wijze waarop Nederland een adequaat tegenwicht kan bieden aan deze ontwikkelingen waarbinnen steeds frequenter de specifieke omstandigheden binnen een staat boven de universele plicht tot eerbiediging van mensenrechten worden geplaatst.

1. Herkent de AIV de hier geschetste ontwikkeling met betrekking tot toenemende aantasting door staten van de universaliteit van mensenrechten?
2. Welke posities worden door staten ingenomen wanneer zij de universaliteit van mensenrechten ter discussie stellen en welke overwegingen worden door hen gepresenteerd om hun visies te ondersteunen? Kunt u inzicht geven in de hieraan ten grondslag liggende drijfveren en oorzaken?
3. Aansluitend op vraag 2: in hoeverre hanteren deze staten de overeengekomen tekst ten aanzien van de universaliteit en nationale en regionale bijzonderheden uit de Weense Verklaring van 1993 als basis voor hun argumentatie? Vormt dit een valide argumentatie (in lijn met de "margin of appreciation") dan wel een poging aan internationale bemoeienis te ontkomen?
4. Hoe kan Nederland - in samenwerking met de EU en de internationale gemeenschap - het beste reageren op de posities en overwegingen die door deze staten worden gepresenteerd?
5. Signaleert de AIV wel of niet een groeiende discrepantie tussen hetgeen de regeringen van deze staten proclameren ten aanzien van universaliteit en de zienswijze van maatschappelijke organisaties, de rechterlijke macht en andere groeperingen in diezelfde landen? Op welke wijze zou het maatschappelijk middenveld van invloed kunnen zijn op (een verandering van) de positie van regeringen die zich beroepen op lokale gebruiken?

Wij stellen het op prijs indien uw Adviesraad ons over bovenstaande vragen en eventuele daarmee samenhangende aspecten van advies kan dienen.

Mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking,



Drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Buitenlandse Zaken

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

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

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

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*

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