

Schets voor een nieuw intergouvernementeel mensenrechteninitiatief

Inhoud

1. Inleiding.....	2
1.1. Waar zou een nieuwe impuls het meeste effect kunnen hebben?	2
1.2. Is de VN deel van de oplossing, of deel van het probleem?	4
1.2.1. Het streven om zo veel mogelijk Staten mee te laten doen.....	4
1.2.2. Machtspolitiek.....	5
1.2.3. Cliëntelisme.....	6
1.2.4. Het vetorecht in de Veiligheidsraad	6
1.3. Welke lessen zijn te trekken uit de bestaande mensenrechteninitiatieven?	7
1.3.1. Het toelatingsbeleid	7
1.3.2. Optionele protocollen en bepalingen.....	8
1.3.3. Voorbehouden.....	8
1.3.4. Tekenen zonder te ratificeren	9
1.3.5. Positieve aspecten	10
2. De Unie voor de Mensenrechten	11
2.1. Het Comité van onafhankelijke deskundigen.....	11
2.2. De Raad van Ministers	12
2.3. Het Hof voor de Mensenrechten.....	13
2.4. De Klankbordgroep	13
2.5. De oprichting van de Unie voor de Mensenrechten	13
3. De Verklaring.....	15
3.1. Westers superioriteitsdenken in de UVRM	15
3.2. Noodzakelijke uitbreidingen en verduidelijkingen t.o.v. de UVRM	17
3.2.1. Rechten die in de UVRM ontbreken	17
3.2.2. Rechten die verder moeten worden uitgewerkt.....	17
3.2.3. Het discriminatieverbod	19
3.3. Aanpassingen aan de tijd.....	21
3.3.1. Informatiseringstechnologie	21
3.3.2. Registratie van bewegingen	22
3.3.3. Migratie	23
3.3.4. Andere nieuwe ontwikkelingen	24
3.4. Af te wijzen anachronismen	24
3.5. Te elimineren politieke compromissen	24
3.6. Noodzakelijke structurele versterkingen	25
3.6.1. De verplichtendheid van rechten	25
3.6.2. Het belang van ontwikkelingssamenwerking.....	26
4. Het Verdrag.....	28

1. Inleiding

- Het gaat buitengewoon slecht met de mensenrechten in de wereld.
- De mensenrechtenbeweging is op dit moment niet in staat het tij te keren.
- Daarom is er een nieuwe impuls nodig.

De mensenrechten zijn een idee, een gedachtegoed, en voor velen een bron van inspiratie. Talloos zijn de initiatieven, groot en klein, nationaal en internationaal, uitgaand van overheden en van particulier initiatief, die de mensenrechten proberen te bevorderen. Samen vormen al deze initiatieven een wereldwijde beweging: de mensenrechtenbeweging.

Maar het gaat niet goed met de mensenrechten. Iedereen die een tijdje het nieuws volgt, kan dit zien: vervolging van politieke tegenstanders, onderdrukking van minderheden, mensenhandel, sektarisch geweld, ethnic cleansing en genocide: er komt geen einde aan. Bijna wereldwijd staan de democratische waarden onder druk. Zelfs in Europa neemt het vertrouwen in de overheid af, en wordt de rechtsstaat verzwakt.

De bestaande mensenrechtenbeweging is duidelijk niet in staat dit tij te keren. Zonder een nieuwe, krachtige impuls moet gevreesd worden dat de negatieve tendensen alleen maar sterker zullen worden.

1.1. Waar zou een nieuwe impuls het meeste effect kunnen hebben?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we kijken naar het wezen van de mensenrechten¹. De mensenrechten zijn kwetsbaar: kwetsbaar voor gebrek aan aandacht, voor gebrek aan kennis, voor onverschilligheid, voor kwade wil. Ze moeten daarom actief beschermd en bevorderd worden. Wet- en regelgeving, waarin de mensenrechten verankerd zijn, zijn daarvoor essentieel. Alleen de Staat is bij machte om te zorgen voor die wet- en regelgeving, en alleen de Staat kan deze handhaven. Daarom is de Staat een onmisbare schakel voor het realiseren van de mensenrechten.

Wel moet de Staat bij de les gehouden worden, want men heeft nog zoveel andere belangen en prioriteiten – belangen en prioriteiten die bovendien vaak urgenter schijnen. In theorie is het een taak voor de burger / kiezer om dit te doen, maar als het om de mensenrechten gaat, werkt dat in de praktijk niet zo goed. In een verkiezingsstrijd zullen zaken als privacy, en de rechten van verdachten en van vluchtelingen, niet hoog scoren. De doorsnee burger is meer bezig met zijn eigen rechten, dan met de rechten van de mens.

Daarom is er dus een mensenrechtenbeweging nodig. En daarom richten alle elementen van de mensenrechtenbeweging zich primair op de Staat – rechtstreeks, of via de publieke opinie – om die tot beter gedrag te bewegen. Voor onze nieuwe impuls is het dus belangrijk, om te weten welk element van de mensenrechtenbeweging het best geplaatst is om invloed uit te oefenen op de Staat.

De mensenrechtenbeweging steunt in hoofdzaak op twee pijlers: IGO's en NGO's .

NGO's (non-gouvernementele organisaties) zijn organisaties van particulier initiatief. In zekere zin is iedere stichting of vereniging een NGO, maar deze term wordt specifiek gebruikt voor grote, veelal internationaal werkende organisaties op het terrein van ontwikkelingssa-

¹ Meer hierover in "Wat zijn de mensenrechten?", op www.rechtenvandemens.info.

menwerking en/of de mensenrechten. Bekende voorbeelden zijn Amnesty International, Artsen Zonder Grenzen, Freedom House en Human Rights Watch.

Intergouvernementele Organisaties, ofwel IGO's, zijn samenwerkingsverbanden van Staten, waarbij deze Staten in beginsel niets van hun soevereiniteit opgeven. Ze zitten samen aan tafel, gelijkberechtigd, om in onderling overleg zaken te bepreken en te regelen. Voorbeelden van IGO's met een eigen mensenrechteninitiatief zijn de Verenigde Naties, de Afrikaanse Unie, en de Raad van Europa.

Zowel IGO's als NGO's richten zich tot de overheden van Staten wanneer deze in gebreke blijven. Wel doen ze dat op heel verschillende wijze: de IGO's rechtstreeks (via ambtelijke en diplomatieke kanalen), de NGO's indirect: via de publiciteit, door het uitbrengen van rapporten en persberichten.

Publiciteit is een complex instrument, en de resultaten van het gebruik ervan blijven altijd onzeker. Overheden hoeven niet te reageren op publiciteit, als ze dat niet wensen. Als publiciteit vat krijgt op de publieke opinie, wordt negeren lastiger, maar met name overheden van onvrije Staten zijn daar toch heel bedreven in.

Maar ook in vrije landen is het effect van publiciteit vaak beperkt. Met alle schrijnende verhalen over het lot van vluchtelingen op de Griekse eilanden blijven de Europese regeringen – de Nederlandse inclusief – toch gewoon weigeren om iets aan hun uitzichtloze situatie te doen.

In de mensenrechtenverdragen van IGO's hebben Staten zich gecommitteerd ten opzichte van huns gelijken: de andere Staten die tot hetzelfde verdrag zijn toegetreden². Wie het nieuws volgt weet, dat dit onvoldoende zwaar weegt om naleving van de verdragen te verzekeren. Toch betekent dat niet, dat dit gegeven zonder belang is.

Lidstaten van een IGO zijn meestal bij een groot aantal verdragen partij. De ene keer gaat het over post en telecommunicatie, de volgende keer over assistentie bij de opsporing van drugscriminelen, over de bescherming van cultureel erfgoed, of over landingsrechten. Men komt elkaar dus steeds opnieuw tegen, en heeft elkaar ook vaak nodig. Staten kunnen elkaar daarbij onderling aanspreken op "Statenfatsoen": als je tot een verdrag bent toegetreden, dan hoor je je daar aan te houden, want dat is in ieders belang. Door zich aan verdragen te houden, bewijst een Staat een betrouwbare partner te zijn. Dat levert een vorm van prestige op, wat weer van belang is bij het sluiten van het volgende verdrag.

Het effect van het Statenfatsoen weegt niet zo zwaar, dat het een dictatuur zal bewegen om democratische hervormingen door te voeren. Maar het kan wel helpen om een sleetse rechtsstaat (zoals Nederland) bij de les te houden.

Pogingen om de zaak van de mensenrechten een nieuwe impuls te geven zouden dus beter geïnvesteerd kunnen worden in een IGO, dan in een NGO.

Dit brengt ons bij de vraag, of er misschien een bestaande IGO is, die geschikt zou kunnen zijn als drager van een nieuwe impuls voor de mensenrechten.

Op dit moment zijn er vijf IGO's met een eigen mensenrechteninitiatief:

- De Verenigde Naties

² Een Staat kan partij worden bij een verdrag via twee routes: door ondertekenen gevolgd door ratificatie (ook bekrachtiging genoemd), en door toetreden. Het juridisch effect van beide routes is identiek. Wanneer hier gesproken wordt over toetreden, wordt daarmee tevens het proces bedoeld van ondertekenen gevolgd door ratificeren.

- De Organisatie van Amerikaanse Staten
- De Raad van Europa
- De Afrikaanse Unie
- En de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties³

Alleen eerstgenoemde werkt mondiaal, de andere zijn regionale organisaties. Een regionale organisatie zou echter ongeschikt zijn om onze nieuwe impuls te dragen, omdat we bij voorbaat geen enkele Staat hiervan zouden willen uitsluiten. Vandaar dat we ons alleen hoeven te buigen over de vraag, of de VN zouden kunnen dienen als onderkomen voor onze nieuwe impuls.

1.2. Is de VN deel van de oplossing, of deel van het probleem?

Het zou een enorm voordeel betekenen, als we voor de nieuwe impuls gebruik zouden kunnen maken van de VN. De VN beschikken over een robuuste organisatie, ze hebben meer dan zeventig jaar ervaring in de internationale politiek, en beschikken over een vracht aan deskundigheid op het terrein van de mensenrechten.

Helaas zouden de VN hiervoor toch niet de juiste organisatie zijn. Hiervoor zijn een aantal redenen.

- Als eerste het nadrukkelijk streven van de VN om steeds zoveel mogelijk Staten bij iedere activiteit te betrekken. Dit streven zit bij de VN zo diep, dat men kan zeggen dat het deel uitmaakt van de DNA van de organisatie. En in het geval van de mensenrechten is dat, zoals we zullen zien, niet een voordeel, maar een groot nadeel.
- Dan de praktijken van machtspolitiek en cliëntelisme die de dagelijkse gang van zaken in de VN beheersen.
- En tenslotte het vetorecht dat een aantal Staten met een slechte mensenrechtenpolitiek in de Veiligheidsraad hebben.

1.2.1. Het streven om zo veel mogelijk Staten mee te laten doen

De VN zijn opgericht als platform voor alle Staten in de wereld. Met 193 leden is dit doel ook vrijwel bereikt. En bij de belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen zijn 170 of meer Staten partij geworden. Bij één verdrag (het Verdrag voor de Rechten van het Kind) zijn dat er zelfs 192.⁴

Iedere Staat die dat wenste, heeft steeds kunnen toetreden tot ieder VN-mensenrechtenverdrag. Hierdoor zijn ook vele Staten met een bijzonder slecht mensenrechtenbeleid partij geworden.

Het motief van de VN om deze Staten toch toe te laten, is duidelijk: men meende dat ze, na toetreding, geleidelijk zouden kunnen worden overgehaald tot het eerbiedigen van de mensenrechten. Hiervoor waren de zgn. implementatiemechanismen bedoeld, die door Comités van onafhankelijke deskundigen⁵ zouden worden ingezet.

³ De Europese Unie heeft een Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie opgesteld, maar dit is, om meerdere redenen, geen volwaardig mensenrechteninitiatief geworden.

⁴ Alleen de Verenigde Staten zijn geen partij geworden bij dit verdrag.

⁵ In het kader van de belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen zijn Comités van onafhankelijke deskundigen opgericht. Hun taak is, om toe te zien op het uitvoeren van de verdragen. zie ook paragraaf 2.1 "Het Comité van onafhankelijke deskundigen" op pagina 11 hieronder.

Deze implementatiemechanismen zijn een rapportageplicht voor de toegetreden Staten, het Statenklachtrecht, het individueel klachtrecht, en het recht van onderzoek door het Comité. Het belangrijkste van deze mechanismen is de rapportageplicht. Alle toegetreden Staten moeten periodiek – meestal om de twee tot vier jaar – een voortgangsrapportage indienen bij het Comité. Deze rapportage vormt dan het vertrekpunt voor een uitwisseling van vragen van het Comité en antwoorden daarop van de Staat. De bedoeling was, dat de leden van het Comité dan geleidelijk de Staat zouden “opvoeden” tot een beter begrip, en een betere naleving, van de mensenrechten.

Deze gedachte is onhoudbaar gebleken. Sommige Staten hebben na tientallen jaren nog niets van de verdragen in hun wetgeving of uitvoeringspraktijk geïmplementeerd.

Vanuit het oogpunt van een onvrije Staat is dit volkomen logisch. Op grond van de mensenrechtenverdragen moeten Staten hun burgers vrije verkiezingen, vrijheid van vergadering en vereniging, en vrijheid van meningsuiting te garanderen. Ze moeten een vrije pers, en onafhankelijke vakbonden toestaan. Ze moeten de privacy van hun burgers, en de rechten van verdachten respecteren. Ze moeten zorgen voor behoorlijk bestuur, en voor een onafhankelijke rechtspraak. In een onvrije Staat zijn dit allemaal rechtstreekse bedreigingen voor het voortbestaan van het regime. Daarom zal de overheid in een onvrije Staat deze zaken niet toestaan. Het bevorderen van de mensenrechten gaat lijnrecht in tegen het eigenbelang van deze regimes.

Dat deze Staten toch tot mensenrechtenverdragen zijn toegetreden is dus niet, omdat ze achter het gedachtegoed van de mensenrechten staan. Ze deden dit om te voorkomen dat ze zich op het internationale podium zouden isoleren.

Het effect van het toelaten van onvrije Staten tot de mensenrechtenverdragen heeft echter verstrekkende gevolgen. De leden van de Comités van onafhankelijke deskundigen worden voorgedragen en gekozen door de Staten die partij zijn bij de betreffende verdragen. In naam mogen deze deskundigen dan onafhankelijk zijn, maar zij die voorgedragen worden door autoritaire regimes zullen niet onafhankelijk van hun regering kunnen opereren.

De toetreding van deze Staten tot de mensenrechtenverdragen, en hun deelname aan de bijhorende organen en processen, leiden vooral tot ruis en frustratie.

Dit wil niet zeggen dat hun deelname totaal zinloos is, maar met deze Staten kan men geen nieuwe impuls voor de mensenrechten opzetten.

1.2.2. Machtspolitiek

De VN zijn een diplomatiek strijdtoneel geworden. Geopolitieke twisten, zoals tussen Israël en de Arabische Staten, tussen Iran en Saoedi-Arabië, en tussen de VS en China, worden in alle organen van de VN uitgevochten – ook in mensenrechtenorganen.

Binnen de VN gaat het over allerlei zaken – niet alleen over de mensenrechten. De andere zaken tellen daarbij meestal veel zwaarder dan de mensenrechten. Handelsrelaties of militaire bondgenootschappen zijn heel wat concreter dan de mensenrechten. Hoewel de mensenrechten een prominente plaats innemen in het Handvest van de VN, spelen ze in de dagelijkse praktijk vaak maar een bijrol – of zelfs de rol van wisselgeld.

Er is waarschijnlijk geen enkele Staat ter wereld waar de mensenrechten bruter worden verkracht dan in Noord-Korea. Maar de sancties van de VN tegen dat land zijn ingesteld vanwege het nucleaire wapenprogramma dat gezien wordt als een ernstige bedreiging voor de wereldvrede – niet vanwege de onderdrukking van de eigen bevolking.

De mensenrechtensituatie in Saoedi-Arabië is niet veel beter dan die in Noord-Korea. Toch houden de VS – zelfverklaard kampioen van de mensenrechten – dat land de hand boven het hoofd, omdat het een belangrijk leverancier is van olie, een bondgenoot tegen Iran, en een groot afnemer van Amerikaans wapentuig. En dus mag Saoedi-Arabië alle interne oppositie monddood maken, en in Jemen een vreselijke oorlog voeren.

1.2.3. Cliëntelisme

Belangrijke Staten zoals de VS, Rusland, China, Saoedi-Arabië en Iran, kopen politieke invloed door andere, meestal autoritaire regimes te steunen. Wat zowel deze patroonstaten als hun cliëntstaten gemeen hebben is een gebrek aan respect voor de mensenrechten.

Waar dit cliëntelisme toe kan leiden bleek bijv. op 13 oktober 2020. Op die dag werden 15 nieuwe leden gekozen voor de Mensenrechtenraad (Human Rights Council) van de VN. Tot de Staten die daar voor een termijn van drie jaar gekozen werden behoorden China en Rusland. De regimes van deze Staten, die de mensenrechten volstrekt ondergeschikt gemaakt hebben aan hun eigen voortbestaan, kunnen daar niet alleen hun eigen belangen, maar ook die van hun totalitaire cliënten verdedigen door zand te strooien in de raderen van de mensenrechtenbeweging.

1.2.4. Het vetorecht in de Veiligheidsraad

De vijf permanente leden van de Veiligheidsraad – de VS, Rusland, China, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – hebben in de Veiligheidsraad het vetorecht. Dat wil zeggen dat ieder van hen in staat is om met een simpele tegenstem elke vorm van actie te blokkeren.

De Veiligheidsraad is de sterke arm van de VN. De taak van de Veiligheidsraad is het handhaven van internationale vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad heeft daarvoor de beschikking over een heel arsenaal aan diplomatieke middelen, maar kan zo nodig ook overgaan tot het opleggen van economische sancties, een wapenembargo, financiële strafmaatregelen (zoals het blokkeren van banktegoeden), of in het uiterste geval zelfs militair ingrijpen⁶. Omdat ernstige mensenrechtenschendingen altijd gepaard gaan met bedreigingen voor vrede en veiligheid, komen deze geregeld op het pad van de Veiligheidsraad. Maar tot enige vorm van ingrijpen komt het zelden. Zelfs het uitspreken van een veroordeling wordt vaak al geblokkeerd door een veto. Zo kan Rusland ingrijpen in Syrië voorkomen, en China in Noord-Korea. En kunnen de VS voorkomen dat Israël wordt gestraft voor het bouwen van nederzettingen in bezet gebied, en voor het behandelen van hun Arabische onderdanen als tweederangs burgers.

Met name de VS, Rusland en China gebruiken hun vetorecht in de Veiligheidsraad om hun cliëntstaten de hand boven het hoofd te houden, ook bij mensenrechtenschendingen. Tot een nieuw mensenrechteninitiatief mogen deze drie Staten daarom in geen geval toegelaten worden. Dit betekent dat een dergelijk initiatief binnen de VN vrijwel ondenkbaar is.

⁶ Zie <https://www.un.org/securitycouncil/content/what-security-council>.

Vanwege de alomtegenwoordige praktijken van machtspolitiek en cliëntelisme, en vanwege het vetorecht in de Veiligheidsraad van Staten met een dubieus mensenrechtenbeleid, zijn de Verenigde Naties ongeschikt als drager van een nieuwe impuls voor de mensenrechten. Voor deze nieuwe impuls moet er daarom een nieuwe organisatie komen, die niet belast is met een erfenis van politieke chicanes, en die uitsluitend aan de mensenrechten is gewijd.

Een nieuwe organisatie betekent automatisch een compleet nieuw mensenrechteninitiatief, met een nieuw mensenrechtenverdrag.

1.3. Welke lessen zijn te trekken uit de bestaande mensenrechteninitiatieven?

Voor we een nieuw ontwerp gaan maken, moeten we eerst kijken wat we kunnen leren van de bestaand initiatieven, om vervolgens het goede te behouden, en het kwade te vermijden.

Aan de negatieve kant zijn vooral twee ontwerpfouten te noemen met vérstrekkende gevolgen.

De eerste is hiervoor al genoemd, bij het bespreken van het streven van de VN om zo veel mogelijk Staten tot de verdragen toe te laten. Dit was alleen mogelijk, omdat er geen enkele controle aan de poort was: wie toe wilde treden kon dat, "no questions asked."

De tweede belangrijke ontwerpfout is, dat bij de meeste mensenrechtenverdragen een heel scala aan verplichtingontwijkende kunstgrepen is toegestaan. Het gaat hierbij om het gebruik van optionele bepalingen en protocollen, het toelaten van het maken van voorbehouden bij ratificatie of toetreding, en de mogelijkheid om een verdrag te tekenen, zonder dit later te ratificeren.

Aan de positieve kant zijn een aantal instituties te noemen, deels uit de VN-organisatie, deels bij de Raad van Europa.

1.3.1. Het toelatingsbeleid

Omdat iedere Staat die dat wilde toe kon treden tot de mensenrechtenverdragen, zijn nu tientallen Staten met een zeer slecht mensenrechtenbeleid partij bij deze verdragen. Van de 53 Staten in de laagste categorie van de Democracy Index van The Economist (EDI⁷) zijn er nu 46 partij bij het IVBPR, en 48 bij het IVESCR⁸. Dit gaat dan om Staten zoals Afghanistan, China, Noord-Korea, Iran, Irak, Rusland, Syrië en Jemen.

Uit de zelfde categorie Staten zijn Azerbeidzjan, Rusland en Turkije⁹ partij bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De participatie van deze Staten in de processen van de mensenrechtenverdragen leidt slechts tot verstoring en frustratie.

Om dit bij het nieuwe mensenrechteninitiatief te voorkomen zal er een toelatingstoets moeten komen. Alleen Staten waarvan vaststaat dat ze zich in wetgeving en uitvoeringspraktijk reeds houden aan het nieuwe verdrag mogen tot dat verdrag toegelaten worden.

⁷ Economist Democracy Index, gegevens van 2019.

⁸ IVBPR: het Internationaal verdrag voor burgerrechten en politieke rechten. IVESCR: het Internationaal verdrag voor economische, sociale en culturele rechten. Dit zijn de twee belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen.

⁹ Turkije staat in de EDI nog net in de op een na slechtste categorie.

Dit zal automatisch leiden tot een aanzienlijk kleinere groep van deelnemende Staten. Maar deze kleinere groep zou wel beter kunnen samenwerken aan het realiseren van de mensenrechten, dan nu mogelijk is in de bestaande, brede platforms. Zij zouden zich kunnen profileren als een ethische voorhoede.

1.3.2. Optionele protocollen en bepalingen

Het toepassen van optionele protocollen en bepalingen hangt weer samen met de wens om zoveel mogelijk Staten partij te laten worden bij een verdrag. Als bij het opstellen van het verdrag blijkt, dat een aantal Staten minder ver wil gaan dan andere Staten, dan wordt het controversiële deel soms afgesplitst in een optioneel protocol. De Staten die voor een beperktere werking van het verdrag willen kiezen, kunnen dat protocol dan links laten liggen.¹⁰

Een variant hierop is de optionele bepaling. Dit is een bepaling in een verdrag waar een toegetrede partij nog apart, middels een brief aan de depositaris van het verdrag, van moet verklaren dat men daarmee instemt. Doet men dat niet, dan geldt die bepaling niet voor de betreffende partij.

Bij de VN-mensenrechtenverdragen gaat het bij optionele bepalingen en protocollen in bijna alle gevallen om de bevoegdheden van de Comités, m.n. om het Statenklachtrecht en het individueel klachtrecht. Het percentage verdragspartijen dat ook is toegetrede tot dit type optionele protocollen varieert van 67% voor het IVBPR, tot 15% (!) voor het IVESCR¹¹. Bij het Verdrag voor de rechten van het kind, waar 192 van de 193 lidstaten van de VN partij bij zijn, hoort ook een optioneel protocol waarin zowel het Statenklachtrecht als het individueel klachtrecht is vastgelegd. Tot dit protocol zijn slechts 45 Staten toegetrede: nog geen kwart van alle partijen bij het verdrag.¹²

Het gebruik van optionele protocollen en bepalingen heeft ertoe geleid, dat veel meer Staten tot de betreffende verdragen zijn toegetrede dan anders het geval was geweest. Maar dat vervolgens een groot deel van deze Staten niet heeft ingestemd met de verantwoordingsmechanismen van Statenklachtrecht en individueel klachtrecht is veelzeggend.

Het nieuwe verdrag moet voor alle partijen volledig verplichtend zijn. Daarom zullen er geen optionele bepalingen of protocollen deel van uitmaken.

1.3.3. Voorbehouden

Het maken van een voorbehoud bij toetreding tot een internationaal verdrag wordt geregeld in het zgn. Verdragenverdrag¹³. Aan dit onderdeel is zelfs een complete afdeling van dat verdrag gewijd. Daarmee is het dus een legitiem instrument – mits op de juiste wijze toegepast. Het Verdragenverdrag verbiedt nl ook een aantal soorten voorbehoud. Het belangrijkste verbod is tegen voorbehouden die “niet verenigbaar [zijn] met voorwerp en doel van het [betreffende] verdrag.”¹⁴ Dit kan bijv. gaan om een voorbehoud tegen een kernpunt van een ver-

¹⁰ Er komt ook een ander type optioneel protocol voor. Soms willen partijen de werking van een verdrag later, wanneer het al van kracht geworden is, verder uitbreiden. Dat kan dan gedaan worden door nieuwe bepalingen eraan toe te voegen in een aanvullend protocol. De bepalingen van dat protocol gelden dan weer alleen voor de partijen die daar expliciet in toestemmen.

¹¹ Nederland is wel partij bij dit optionele protocol van het IVBPR, maar niet bij dat van het IVESCR.

¹² Ook Nederland is niet toegetrede tot dit protocol.

¹³ Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (1969).

¹⁴ Verdragenverdrag, art. 19, sub c.

drag. Maar het kan ook gaan om een voorbehoud dat zo onduidelijk of vaag is, dat er twijfel kan ontstaan over de oprechte bedoeling van de betreffende Staat om zich aan het verdrag te houden.

Zo komt het wel voor dat een Staat bij toetreding tot een verdrag verklaart, dat men het verdrag zal interpreteren in overeenstemming met de eigen Grondwet, of met bijv. de Sharia (het Islamitische recht). Omdat hieruit niet meteen duidelijk is, waar men zich dan wél aan gebonden acht, is een dergelijk voorbehoud niet toegestaan. Toch hebben Staten bij het toetreden tot mensenrechtenverdragen dergelijke voorbehouden gemaakt. Op de website van de VN wordt van deze voorbehouden keurig melding gemaakt, maar de betreffende Staten gelden toch als partij bij deze verdragen.

Dit komt op de eerste plaats, omdat er geen instantie is, die een ongeldig instrument van toetreding (waarin dergelijke voorbehouden gemaakt worden) kan weigeren. Instrumenten van toetreding worden ingezonden naar de depositaris van het verdrag. Voor de VN-mensenrechtenverdragen is dat de Secretaris-generaal van de VN. Maar deze heeft, in zijn hoedanigheid als depositaris, geen andere bevoegdheden dan die van een doorgeefluik.

Een depositaris heeft alleen maar administratieve taken. Men neemt mededelingen omtrent het verdrag in ontvangst, en stelt vervolgens alle andere partijen daarvan in kennis. Voor het overige is de depositaris volkomen passief.

Dit betekent o.a. dat de depositaris niet kan ingrijpen wanneer een Staat een instrument van toetreding of bekrachtiging indient met ontoelaatbare voorbehouden. De depositaris kan alleen de stukken doorsturen naar de andere verdragspartijen. Het is aan hen, om te reageren, zo zij dit wensen.

Een Staat die al partij is bij een verdrag kan in theorie binnen een bepaalde termijn bezwaar maken tegen een ontoelaatbaar voorbehoud. De bezwaar makende partij kan daarbij zelfs bepalen, dat het verdrag niet geldig zal zijn tussen hem en de partij die het voorbehoud heeft gemaakt. Het eerste komt af en toe voor, maar van het tweede zijn schrijver dezes geen voorbeelden bekend.

En zo komt het dus, dat Staten met ontoelaatbare voorbehouden toch partij zijn geworden tot de mensenrechtenverdragen.

Het maken van voorbehouden bij het toetreden tot een mensenrechtenverdrag, is strijdig met de geest van de mensenrechten. Take it or leave it: men omarmt het gedachtegoed van de mensenrechten, of men doet dat niet.

Het nieuwe verdrag zal dus een bepaling moeten bevatten die het maken van voorbehouden verbiedt. Tevens moet het verdrag bepalen dat de depositaris verplicht is om een instrument van toetreding dat niet aan de voorwaarden van het verdrag voldoet niet in ontvangst te nemen.

1.3.4. Tekenen zonder te ratificeren

Zoals reeds vermeld in noot 2 op pagina 3 hierboven, kan een Staat partij worden bij een verdrag via twee routes: door ondertekenen gevolgd door ratificatie (ook bekrachtiging genoemd), en door toetreden. Beide routes leiden tot precies hetzelfde resultaat, nl. dat de Staat ermee instemt door het verdrag gebonden te worden (“consent to be bound”).

De tweestapsmethode van ondertekenen gevolgd door ratificeren is een heel gebruikelijke. Door het verdrag te ondertekenen brengt een Staat tot uiting dat men voornemens is om “te gelegener tijd” partij te worden bij het verdrag. De tussentijd is bedoeld om de eigen wetgeving en uitvoeringspraktijk in overeenstemming te brengen met de eisen van het verdrag. Zodra dat gebeurd is, start de Staat het binnenlandse ratificatieproces op. Dit proces varieert per Staat, maar betreft in democratieën meestal het goedkeuren van het verdrag door de volksvertegenwoordiging.

Als het ratificatieproces is afgerond, kan de regering een “instrument van bekrachtiging” indienen bij de depositaris van het verdrag. Vanaf dat moment is de Staat aan het verdrag gebonden. Men zegt dan dat de Staat partij geworden is bij het verdrag.

In veel gevallen is ondertekening van een verdrag slechts gedurende een bepaalde periode mogelijk. Staten die later alsnog partij bij het verdrag willen worden kunnen dat dan alleen doen in een procedure die juridisch dezelfde gevolgen heeft als ratificeren. Men noemt dit toetreden tot het verdrag. De betreffende Staat dient intern hetzelfde proces als bij ratificatie te doorlopen. Het document dat de Staat vervolgens deponeert heet dan niet een instrument van ratificatie, maar een instrument van toetreding.

Zoals gesteld, verklaart een Staat door het plaatsen van een handtekening onder een verdrag waarvoor bekrachtiging verplicht is, dat men het voornemen heeft tot die bekrachtiging (ratificering) over te gaan. Toch komt het voor, dat een staat een verdrag wel tekent, maar nooit ratificeert. Twee opmerkelijke voorbeelden:

- China heeft in 1998 het IVBPR getekend, maar nooit geratificeerd.
- De Verenigde Staten hebben in 1977 het IVESCR getekend, maar nooit geratificeerd.

Wel tekenen, maar niet ratificeren, is wel de meest vergaande manier om de verplichtingen, voortvloeiend uit een verdrag, te beperken. Men beperkt ze dan nl. tot nul. Toch staan deze Staten bijv. wel op de website van de VN in het rijtje van degenen die getekend hebben. Hierdoor kunnen ze dus goede sier maken met een onverplichtende handtekening.¹⁵

Om deze hoogst ongewenste situatie te voorkomen, moet het nieuwe Verdrag bepalen dat Staten alleen partij kunnen worden door toetreding. De route van ondertekening gevolgd door ratificatie moet worden uitgesloten.

1.3.5. Positieve aspecten

Bij het bestuderen van de bestaande mensenrechteninitiatieven vallen ook positieve zaken op, die de moeite waard zijn om te behouden. Dit zijn bijv. de Comités van onafhankelijke deskundigen die onderdeel zijn van de VN-mensenrechtenverdragen, en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat door de Raad van Europa is ingesteld. Deze zaken zullen dan ook (met enkele wijzigingen) in het vervolg terugkomen.

¹⁵ Het Verdragenverdrag bepaalt wel, dat een Staat die een verdrag wel getekend heeft, maar nog niet heeft geratificeerd, zich moet “onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen” (Verdragenverdrag, art. 18). In het geval van een mensenrechtenverdrag biedt deze bepaling echter weinig houvast.

2. De Unie voor de Mensenrechten

Idealiter zou de UMR een supranationaal orgaan zijn, maar dat is voorlopig geen reële optie. Daarom zullen we moeten volstaan met een IGO. De UMR heeft als doel het wereldwijd bevorderen van de mensenrechten, enerzijds d.m.v. een klassiek mensenrechteninitiatief, anderzijds d.m.v. het aangaan van specifiek op het realiseren van de mensenrechten gerichte ontwikkelingssamenwerking.

De UMR zal vier organen kennen: een Comité van onafhankelijke deskundigen, een Raad van Ministers, een Hof voor de Mensenrechten, en een Klankbordgroep uit het maatschappelijk middenveld.

2.1. Het Comité van onafhankelijke deskundigen

Een bijzonderheid van het VN-mensenrechteninitiatief is, dat bijna ieder verdrag een Comité van onafhankelijke deskundigen kent. Deze Comités zijn belast met het toezicht op de uitvoering van de verdragen. Daarvoor worden vier verschillende mechanismen ingezet:

- Een rapportageplicht. Periodiek dienen de toegetreden Staten bij het Comité een uitgebreide rapportage in te leveren. Hierin moeten ze aangeven wat ze in de afgelopen periode gedaan hebben om de verdragsbepalingen uit te voeren. Het Comité kan zo de vinger aan de pols houden, en waar nodig bijsturen met kritische opmerkingen en suggesties. De bevindingen van de Comités worden openbaar gemaakt.
- Het Statenklachtrecht. Dit houdt in dat een Staat bij het Comité een klacht kan indienen over een andere Staat die partij is bij het verdrag.
- Het individueel klachtrecht. Dit betekent dat een individuele burger een klacht kan indienen bij het Comité over een gedraging van de Staat waarvan hij een onderdaan is.
- Het recht van zelfstandig onderzoek. Enkele Comités kunnen zelfstandig onderzoek doen wanneer misstanden worden vermoed.

Binnen de VN duidt men deze mechanismen aan als de implementatiemechanismen.

Overigens kunnen Staten in bijna alle gevallen ervoor kiezen om de bevoegdheid van de Comités voor wat betreft het Statenklachtrecht en het individueel klachtrecht niet te erkennen. Van deze mogelijkheid wordt ook ruim gebruik gemaakt: zie paragraaf 1.3.2 “Optionele protocollen en bepalingen” op pagina 8 hierboven.

In de praktijk is de rapportageplicht het belangrijkste instrument van de Comités – ook al, omdat dit voor de Staten steeds een verplichting is. Het sterke punt van dit middel is, dat het het Comité in staat stelt om zowel actief als proactief op te treden. Het kan daarom heel effectief zijn – mits de betreffende Staat het proces serieus neemt.

In de Unie voor de Mensenrechten zal ook een Comité van onafhankelijke experts werkzaam zijn. De leden hiervan zullen worden voorgedragen en benoemd door het Raad van Ministers.

Voor een deel zullen de taken van dit Comité dezelfde zijn als voor de Comités van de VN-verdragen, nl. de rapportageplicht en het onderzoeksrecht. De procedures van Statenklachtrecht en individueel klachtrecht gaan over naar het Hof. Onafhankelijke deskundigen kunnen goed werk doen in coachende en onderzoekende zin, maar het doen van uitspraken in conflicten kan men beter overlaten aan juristen.

Een belangrijke nieuwe taak voor het Comité is het behandelen van verzoeken om toetreding tot het Verdrag. Het Comité zal van Staten die wensen toe te treden de wetgeving en uitvoe-

ringspraktijk toetsen aan de inhoud van het Verdrag. Pas wanneer het Comité tot de conclusie is gekomen dat de Staat voldoet aan letter en geest van het Verdrag, zal het aan de Raad van Ministers adviseren om deze Staat uit te nodigen partij te worden bij het Verdrag.

Een andere nieuwe bevoegdheid zal zijn, om zo nodig zaken die voortkomen uit rapportages of onderzoeken, als aanklager aan te brengen bij het Hof.

Er zullen t.o.v. de VN-comités wel een aantal organisatorische aanpassingen nodig zijn.

- Omdat het Verdrag veel uitgebreider zal zijn dan een van de bestaande VN-mensenrechtenverdragen, zal het Comité aanzienlijk meer leden moeten hebben. Te denken valt aan gespecialiseerde subcomités o.a. voor de rechten van het kind, voor de rechten van gehandicapten, en voor de rechten van vrouwen.
- De VN-comités kennen slechts enkele zittingsweken per jaar. Het Comité van de UMR zal het hele jaar door in functie moeten zijn.
- De VN-comités kunnen voor ondersteuning terugvallen op de organisatie van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten. Dit zal wegvallen, en dus moeten worden vervangen door een uitgebreide eigen staf.

In de fase tussen het opstellen van het Verdrag en het toetreden van de eerste Staten tot dat Verdrag zal het Comité al in functie moeten zijn, om aanvragen van aspirant partijen bij het Verdrag te kunnen beoordelen. Dit betekent dat ook de Raad van Ministers al zal moeten bestaan, om de leden van het Comité te kunnen benoemen. Aangezien niet bij voorbaat vaststaat dat alle Staten die hebben meegewerkt aan het tot stand komen van het Verdrag later ook tot dat verdrag zullen worden toegelaten, zal aanvankelijk sprake zijn van een Voorlopig Comité, en een Voorlopige Raad van Ministers.

2.2. De Raad van Ministers

In een IGO leveren de deelnemende Staten geen soevereiniteit in. Toch moeten er beslissingen genomen kunnen worden. Daarvoor dient een groep geformeerd te worden waarin de Staten op het hoogste politieke niveau vertegenwoordigd zijn.

Binnen de organisatie van de Raad van Europa bestaat hiervoor een Comité van Ministers. Het is samengesteld uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. Dit Comité komt eenmaal per jaar bijeen op ministerieel niveau en wekelijks op het niveau van de plaatsvervangers (permanente vertegenwoordigers bij de Raad van Europa).

Naar dit model moet in de UMR een Raad van Ministers geformeerd worden. Voor een goede focus op de mensenrechten is het noodzakelijk om de Raad niet te bemensen met ministers van Buitenlandse Zaken, maar van Justitie.

Doel van de Raad moet zijn, om politieke sturing te geven aan de UMR. Tot de taken en bevoegdheden van de Raad zullen de volgende behoren:

- Het benoemen van de leden van het Comité van onafhankelijke deskundigen.
- Het benoemen van de rechters van het Hof.
- Het monitoren van de tenuitvoerlegging van vonnissen van het Hof.
- Beslissen over sancties tegen een Staat in geval deze een vonnis van het Hof niet uitvoert. De Raad zal daarbij de bevoegdheid hebben om een Staat te schorsen, of het lidmaatschap van de UMR te ontnemen. Voor deze besluiten zou een tweederde meerderheid vereist moeten zijn.

2.3. Het Hof voor de Mensenrechten

Het Hof kan worden opgezet naar het model van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

- De rechters zullen worden voorgedragen door de Staten die partij zijn bij het Verdrag, en worden benoemd door de Raad van Ministers.
- Het Hof zal zowel procedures uit het Statenklachtrecht als uit het individueel klachtrecht behandelen.
- Daarnaast zal het Hof zaken in behandeling kunnen nemen welke zijn aangebracht door het Comité van onafhankelijke deskundigen.
- Net als het EHRM zal dit Hof een eigen uitvoeringsorgaan hebben, dat toeziet op de tenuitvoerlegging van haar vonnissen.
- Wanneer een zaak niet overeenkomstig het vonnis wordt afgewerkt, kan het Hof de zaak doorverwijzen naar de Raad van Ministers voor het bepalen en instellen van sancties tegen de betreffende Staat.
- Het Hof zal binnen de UMR fungeren als de hoogste autoriteit aangaande de uitleg van het Verdrag. Zowel het Comité als de Raad van Ministers kunnen vragen op dit gebied aan het Hof voorleggen.

2.4. De Klankbordgroep

Idealiter zou men binnen de UMR ook een parlement willen hebben, voor de democratische inbreng en controle. De mensenrechten vormen echter bij uitstek een terrein dat zich hier niet voor leent, omdat de mensenrechten nu eenmaal boven het belang van het individu uitgaan – en zelfs niet zelden strijdig zijn met het individuele belang. “*One man one vote*” staat haaks op dat gegeven.

Toch is onafhankelijke inbreng en controle van buiten de organisatie nodig. Hierin kan voorzien worden door een klankbordgroep, die gevormd wordt uit hen die hart hebben voor de zaak van de mensenrechten. In deze groep zouden vaste zetels ingeruimd kunnen worden voor wat men het maatschappelijk middenveld noemt, zoals NGO's die werkzaam zijn op het terrein van de mensenrechten, en vertegenwoordigers van nationale mensenrechteninstellingen (zoals het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens).

Deze groep kan als klankbord fungeren voor de Raad van Ministers. Ze moet het recht hebben om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen, en om haar adviezen openbaar te maken.

2.5. De oprichting van de Unie voor de Mensenrechten

Het oprichten van de Unie voor de Mensenrechten zal in een aantal fases moeten verlopen. In het kort gaat het om de volgende stappen.

- De oprichting begint met een internationale conferentie die het Handvest van de organisatie opstelt. Dit Handvest bepaalt o.a. dat alleen Staten die partij zijn bij het nog op te stellen Verdrag, lid kunnen zijn van de UMR. De Staten die hebben deelgenomen aan het opstellen van het Handvest worden daarom in eerste instantie Voorlopig Lid.
- De zelfde conferentie – of een vervolgconferentie – stelt de Nieuwe Verklaring van de Rechten van de Mens en het Uitgebreid Verdrag voor de Rechten van de Mens op.

- Aanneming en authenticatie van de teksten geschiedt d.m.v. parafering door de vertegenwoordigers van de Staten die aan de totstandkoming van de teksten hebben deelgenomen.¹⁶
- Aansluitend wordt een Voorlopige Raad van Ministers opgericht.
- De Voorlopige Raad van Ministers benoemt de leden van een Voorlopig Comité van onafhankelijke deskundigen
- Dit Voorlopig Comité neemt de aanvragen van Staten tot toetreding tot het Verdrag in behandeling.
- Het Voorlopig Comité onderzoekt of de betreffende Staten zich in hun wetgeving en uitvoeringspraktijk houden aan letter en geest van het Verdrag, en doet zo nodig aanbevelingen voor wijzigingen.
- Wanneer blijkt dat een Staat aan de gestelde criteria voldoet, laat het Voorlopig Comité dit weten aan de Voorlopige Raad van Ministers. De Raad nodigt vervolgens de betreffende Staat uit om tot het Verdrag toe te treden.
- Toetreding geschiedt door nederlegging van een Akte van Toetreding bij de depositaris van het Verdrag.¹⁷
- Na toetreding tot het Verdrag wordt de betreffende Staat volwaardig lid van de UMR.
- Nadat een in het Verdrag genoemd aantal Staten tot het Verdrag is toegetreden, treedt het Verdrag in werking. Op dat zelfde moment worden het Voorlopige Comité en de Voorlopige Raad het Comité resp. de Raad.

¹⁶ Verdragenverdrag, art. 9 en 10.

¹⁷ Verdragenverdrag, art. 15 en 16.

3. De Verklaring

Een mensenrechteninitiatief heeft niet genoeg aan een verdrag, omdat het gedachtegoed van de mensenrechten niet volledig in een verdragstekst uiteengezet kan worden.

Aan een verdrag verbinden Staten zich in juridische zin. In veel landen wordt de tekst van een internationaal verdrag waar men partij bij is automatisch wet. Dat betekent dat de rechters van dat land er mee moeten kunnen werken. Dit brengt met zich mee dat de verdragsteksten nauwkeurig, zakelijk en eenduidig moeten zijn. Een neveneffect daarvan is, dat de teksten meestal weinig inspirerend zullen zijn.

Toch is, juist voor de mensenrechten, inspiratie onontbeerlijk. De mensenrechten zijn op de eerste plaats een gedachtegoed, gebaseerd op een visie op wat het wezen, het meest wezenlijke, van de mens is. Een goede Verklaring is daarom overtuigend, maar ook wervend, een uitnodiging om mee te doen, om deze visie te delen.

Dus rijst de vraag: zou de UVRM geschikt zijn, om ook voor onze nieuwe impuls de kar te trekken?

De UVRM is al meer dan zeventig jaar de meest toonaangevende mensenrechtentekst, juist omdat het geen verdrag is, maar een uiteenzetting van ideeën. De invloed van deze tekst is nauwelijks te overschatten: vrijwel ieder mensenrechtenverdrag dat daarna is opgesteld verwijst (mede) naar de UVRM als bron van inspiratie. Het is het fundament onder het overgrote deel van de wereldwijde mensenrechtenbeweging.

Maar als fundament onder onze nieuwe impuls zou deze tekst nu toch tekort schieten.

De belangrijkste redenen waarom de UVRM niet geschikt is als fundament van het nieuwe mensenrechteninitiatief zijn in het kort de volgende:

- de tekst bevat duidelijke sporen van Westers superioriteitsdenken;
- de tekst mist een aantal rechten, en een aantal andere rechten moeten verder worden uitgewerkt;
- de tekst moet aangepast worden aan nieuwe ontwikkelingen;
- de tekst neemt geen afstand van een aantal anachronismen;
- de tekst bevat enkele politieke compromissen;
- en de tekst moet beter gestructureerd worden.

3.1. Westers superioriteitsdenken in de UVRM

De UVRM is net na de Tweede Wereldoorlog opgesteld, in 1948, en dit tijdsgewricht heeft een grote, zeer herkenbare invloed gehad op de tekst. Kolonialisme was in die tijd nog heel gewoon, het gezin was nog de hoeksteen van de samenleving, en godsdienst was nog niet “ook maar een mening.”

In 1948 was van het Afrikaanse continent nog pas een handvol Staten zelfstandig: de rest was nog koloniaal bezit – voornamelijk van Engeland, Frankrijk en Portugal. Voor grote delen van Zuidoost Azië gold hetzelfde: daar was nog sprake van “Nederlands Indië” (Indonesië) en “Frans Indo-China” (Vietnam, Laos en Cambodja). Al met al heeft een groot deel van de wereld dus niet mee kunnen praten bij het opstellen van de UVRM.

De tekst van de UVRM draagt nog duidelijke sporen van een koloniale denkwereld. Zie bijvoorbeeld het slot van de Preambule:

Op grond daarvan proclameert de Algemene Vergadering deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze verklaring voortdurend voor ogen, er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen, en door vooruitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen, zowel onder de volkeren van Staten die Lid van de Verenigde Naties zijn, zelf, als onder de volkeren van gebieden, die onder hun jurisdictie staan.

En in artikel 2:

Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.

De onderstreepte delen slaan op koloniën.

Een ander duidelijk tijd- en cultuurgebonden aspect is de nadruk op het gezin als hoeksteen van de samenleving. Artikel 16, lid 3 is heel stellig:

Het gezin is de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de staat.

Maar ook in artikel 23 en artikel 25 wordt het gezin voorgesteld als de norm.

Artikel 23, lid 3:

Een ieder, die arbeid verricht, heeft recht op een rechtvaardige en gunstige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert, welke beloning zo nodig met andere middelen van sociale bescherming zal worden aangevuld.

Artikel 25, lid 1:

Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin (...)

Nog een ander cultureel vooroordeel blijkt uit het onderscheid dat gemaakt wordt tussen godsdienst enerzijds en andere meningen anderzijds. Vrijheid van godsdienst wordt behandeld in artikel 18, vrijheid van mening in artikel 19. Dit onderscheid laat een culturele vooringenomenheid zien ten gunste van godsdienstige meningen.

Het is onomstreden dat het gedachtegoed van de mensenrechten van Westerse oorsprong is. De herkomst van deze ideeën laat zich terugvervolgen tot in het Engeland van de 13^e eeuw. Toen werd in het Magna Charta voor het eerst vastgelegd dat ook de koning zich moest houden aan “de wetten van het land.” Hij stond dus niet meer *boven* de wet. Dit was een cruciale stap in de richting van het vestigen van wat de UVRM omschrijft als “de suprematie van het recht”¹⁸.

¹⁸ In de Preambule van de UVRM: “Overwegende, dat het van het grootste belang is, dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toevlucht te nemen tot opstand tegen tirannie en onderdrukking; (...)”

Ook de latere geschiedenis van de mensenrechten verloopt steeds via Westerse ontwikkelingen, zoals de Amerikaanse en Franse Revoluties, de afschaffing van de slavernij, de strijd voor het algemeen kiesrecht, en de opkomst van het socialisme.

Deze eenzijdig Westerse herkomst van de mensenrechten veroorzaakt regelmatig ongemak – ook in het Westen. Dan helpt het natuurlijk niet, als de UVRM makkelijk aantoonbare Westerse stereotypen bevat.

De Nieuwe Verklaring van de Rechten van de Mens (NVRM) moet een uitgestoken hand zijn, geen opgeheven vinger. Alle Staten die de waarden van deze Verklaring onderschrijven, of ze nu uit het Oosten of het Westen komen, het Noorden of het Zuiden, worden uitgenodigd tot het Verdrag toe te treden. En Staten die deze waarden niet onderschrijven moeten hun eigen weg maar gaan.

3.2. Noodzakelijke uitbreidingen en verduidelijkingen t.o.v. de UVRM

In de UVRM ontbreken nog een aantal rechten die later wel in diverse mensenrechtenverdragen voorkomen. De belangrijkste hiervan verdienen een plaats in de NVRM.

Ook zijn er rechten die in de UVRM wel genoemd worden, maar te weinig zijn uitgewerkt. Een verklaring zal altijd minder gedetailleerd zijn dan een verdrag, maar mag niet vaag zijn.

3.2.1. Rechten die in de UVRM ontbreken

De volgende rechten ontbreken in de UVRM, en zouden moeten worden toegevoegd aan de NVRM:

- Het recht van ouders of voogden om te bepalen met welk gedachtegoed hun kinderen worden opgevoed.
- Het recht op behoorlijk bestuur.
- Een verbod op het ondergaan van medische of wetenschappelijke experimenten zonder uitdrukkelijke toestemming.
- Het recht op toetsing door de rechter van gevangenhouding (habeas corpus).
- Het recht op schadeloosstelling bij onrechtmatige vrijheidsberoving.
- Een verbod op dwangarbeid.
- Een verbod op de doodstraf onder alle omstandigheden.

Deze zaken zijn later in diverse mensenrechtenverdragen wel geregeld, maar ze zijn belangrijk genoeg om al deel uit te maken van de Verklaring.

Verder is er in de UVRM maar weinig aandacht voor de rechten van het kind, en wordt er niets gezegd over de rechten van ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. In de NVRM moeten deze zaken wel opgenomen worden.

3.2.2. Rechten die verder moeten worden uitgewerkt

Toen de tekst van de UVRM werd opgesteld, wist men al dat er daarna een verdrag zou komen waarin deze rechten verder zouden worden uitgewerkt. Uiteindelijk werden dat twee verdragen: het IVBPR en het IVESCR.

Misschien is dit een reden, waarom diverse zaken in de UVRM nogal vaag blijven: omdat men de uitwerking later wel zou doen in het verdrag.

Nu er een nieuwe Verklaring moet komen, zou het onverstandig zijn om daarin weer op een vergelijkbaar niveau van vaagheid terug te vallen. Alle onderdelen van het nieuwe initiatief moeten zo inspirerend mogelijk zijn, en duidelijkheid kan daar bij helpen.

Ter illustratie twee voorbeelden.

Arrestatie

Artikel 9 van de UVRM luidt als volgt:

Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige arrestatie, detentie of verbanning.

Dit is alles, wat er in de UVRM over het onderwerp “arrestatie” wordt gezegd. In het IVBPR wordt dit verder uitgewerkt in artikel 9. Zo wordt er vastgelegd dat iedereen bij arrestatie direct verteld moet worden waarom hij is aangehouden, en waarvan hij wordt verdacht (art. 9, lid 2). Ook wordt vermeld dat iemand die het slachtoffer is geweest van “onwettige” arrestatie of gevangenhouding, recht heeft op schadeloosstelling (art. 9, lid 5).

Art. 9, lid 4 van het IVBPR regelt verder, dat een ieder die “door arrestatie of gevangenhouding zijn vrijheid is ontnomen” het recht heeft, om aan de rechter te vragen de rechtmatigheid van zijn gevangenhouding te beoordelen. Dit principe, dat bekend staat als “habeas corpus,” is zo essentieel in een rechtsstaat¹⁹, dat het zeker in de nieuwe Verklaring moet worden opgenomen.

Een andere noodzakelijke uitbreiding van de bepalingen rondom arrestatie is het recht van de gearresteerde om bij zijn aanhouding direct geïnformeerd te worden over zijn rechten als arrestant, in het bijzonder het recht om te zwijgen, en het recht op juridische bijstand, zo nodig kosteloos te verschaffen door de overheid.

De economische rechten

De economische paragraaf van de UVRM bestaat uit de artikelen 22 t/m 25. Artikel 22 formuleert de uitgangspunten, en in de artikelen 23 en 24 volgt de nadere uitwerking hiervan.

De tekst van artikel 22 luidt als volgt:

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

Hier staat een heleboel, maar het is ook wat wollig. Die wolligheid zit vooral in het laatste deel van het artikel:

(...) de economische (...) rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

Dit zou veel duidelijker geformuleerd kunnen worden, bijv. als volgt:

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op het bestaan van rechtvaardige economische verhoudingen, als noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de rechten van de mens.

¹⁹ Het is bijv. ook opgenomen in de Nederlandse Grondwet: art. 15, lid 2. Het is daarom zo belangrijk, omdat het bij vrijheidsontneming de rechterlijke macht boven de uitvoerende macht plaatst.

Een dergelijke formulering schept aan twee kanten meer duidelijkheid. Enerzijds wordt “economische rechten” vervangen door “recht op rechtvaardige economische verhoudingen”, waarmee een directe link wordt gelegd naar de structuur van de maatschappij. Deze bredere formulering maakt ook meteen duidelijk, dat wat volgt niet een limitatieve opsomming is van alle economische rechten, maar slechts een selectie daaruit.

Anderzijds wordt “die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid” vervangen door “als noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de rechten van de mens.”, Dit laatste maakt duidelijk dat deze rechtvaardige economische verhoudingen een onmisbaar, essentieel element zijn in het gebouw van de mensenrechten. Ook hier is dus sprake van een bredere formulering dan die van de UVRM.

In de artikelen 23 en 24 volgt dan een opsomming van de economische rechten, zoals de UVRM deze ziet:

Artikel 23, lid 1:

- Recht op arbeid
- Recht op vrije keuze van beroep
- Recht op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden
- Recht op bescherming tegen werkloosheid

Artikel 23, lid 2:

- Recht voor “een ieder” op gelijk loon voor gelijke arbeid (er wordt niet uitdrukkelijk gesproken over mannen en vrouwen, hoewel dat waarschijnlijk wel bedoeld wordt)

Artikel 23, lid 3:

- Recht op een rechtvaardige en gunstige beloning, voldoende voor een menswaardig bestaan (en zo nodig aangevuld met sociale ondersteuning)

Artikel 23, lid 4:

- Recht om vakverenigingen op te richten, en zich daarbij aan te sluiten

Artikel 24:

- Recht op rust en vrije tijd, en periodieke vakanties met behoud van loon

In de nieuwe Verklaring zijn tenminste de volgende uitbreidingen noodzakelijk:

- Recht op goede voorzieningen voor zwangere en zogende werkneemsters
- Recht op gelijke kansen voor een ieder op promotie
- Recht op gezonde, hygiënische en waardige arbeidsomstandigheden
- Recht op arbeidsvoorwaarden die een goede combinatie van werk en privé mogelijk maken
- Recht op inspraak en overleg binnen de onderneming

3.2.3. Het discriminatieverbod

Speciale aandacht verdient de formulering van het verbod op discriminatie, omdat discriminatie een van de grootste bedreigingen voor de mensenrechten vormt. Discriminatie wordt in de UVRM behandeld in artikel 2 en artikel 7.

Artikel 2:

Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst,

politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Artikel 7:

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met deze Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke achterstelling.

In beide artikelen wordt de reikwijdte van het discriminatieverbod dus beperkt tot “alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd.” Dit betekent dat hier niet principieel stelling wordt genomen tegen alle vormen van discriminatie.

Ook andere mensenrechtenteksten worstelen met de formulering van wat nu precies als discriminatie moet worden verboden. Toch kan het heel eenvoudig, zoals artikel 1 van de Nederlandse grondwet laat zien:

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Wat hieraan wel ontbreekt is, wat nu precies discriminatie is. Dat goed te formuleren is een complexe zaak, en het is waarschijnlijk om die reden dat de mensenrechtenteksten voor meer beperkte omschrijvingen kiezen.

Hieronder een proeve van een mogelijke omschrijving van het begrip discriminatie, voor opname in de NVRM.

Onder discriminatie wordt verstaan: alle uitingen, en alle doen of laten¹⁾, jegens een persoon²⁾ of personen, in zijn resp. hun hoedanigheid als lid van een groep³⁾ welke identificeerbaar is op grond van een werkelijk of vermeend kenmerk⁴⁾ zoals ras, huidskleur, geslacht, seksuele identiteit⁵⁾ of gerichtheid⁶⁾, nationale⁷⁾, etnische of maatschappelijke afkomst, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, burgerlijke staat, leeftijd, geboorte, het behoren tot een culturele minderheid⁸⁾, functiebeperking, welstand⁹⁾, geletterdheid¹⁰⁾ of anderszins¹¹⁾, welke stigmatisering¹²⁾, of het veroorzaken of in stand houden van een ongelijkwaardige¹³⁾ positie ten opzichte van anderen m.b.t. de erkenning, het genot of de uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk verkeer¹⁴⁾, ten doel heeft of ten gevolge kan hebben¹⁵⁾.

- 1) *“Alle uitingen, en alle doen of laten”*: dit omvat dus alle denkbare handelingen, maar niet het koesteren van een mening. Iedere mening, ook een discriminerende mening, is vrij.
- 2) *“Jegens een persoon”*: de formulering van discriminatie in WvSr 137c t/m e maakt dat discriminatie nu alleen vervolgbaar is wanneer het meerdere personen betreft. Dat is een ongewenste beperking. (Zie de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam inzake het *Sylvana Simons* filmpje, § 5.3.3.1.)
- 3) *“Als lid van een groep”*: dit is het kenmerkende aspect waardoor er sprake is van discriminatie, in plaats van “gewoon” beledigen, bedreigen of intimideren. Dit groepsaspect maakt alle “leden” van de groep tot een potentieel doelwit van discriminatie: dat is de stigmatisering.
- 4) *“Vermeend kenmerk”*: het is niet van belang of het kenmerk objectief is vast te stellen: het gaat om de perceptie van degene die discrimineert.
- 5) *Dit betreft bijv. transseksuelen, en “geslacht X.”*
- 6) *“Gerichtheid” i.p.v. “geaardheid”, om discussies over de natuur van bijv. homoseksualiteit te vermijden.*
- 7) *Nationale afkomst: niet te verwarren met nationaliteit. Staten mogen tot op zekere hoogte onderscheid maken tussen de rechten van onderdanen (personen met de eigen nationaliteit) en die van vreemdelingen (personen zonder de eigen nationaliteit).*

- 8) *Culturele minderheid: in Nederland zou dat bijv. de Woonwagengemeenschap kunnen zijn.*
- 9) *Eisen omtrent welstand zijn vaak gebruikt om toegang tot het kiesrecht te beperken. Tijdens de Franse Revolutie mochten bijv. alleen "citoyens" hun stem uitbrengen bij verkiezingen; men moest over een zeker kapitaal beschikken om citoyen te zijn (en men moest bovendien man zijn.)*
- 10) *Geletterdheid: in de VS is meermaals geprobeerd om zwarten uit te sluiten van het kiesrecht door eisen omtrent geletterdheid in te voeren.*
- 11) *"Of anderszins:" een limitatieve opsomming is hier, in het licht van de ongelimiteerde menselijke creativiteit, onvoldoende. Denk aan grote mensen, kleine mensen, dikke mensen, mensen met blond haar en blauwe ogen, etc. Denk bijv. ook aan de jacht op brildraggers – wat hetzelfde zou zijn als intellectuelen – onder het regime van de Rode Khmer in Cambodja.*
- 12) *Stigmatisering: een schrijnend voorbeeld uit de geschiedenis is de Jodenster die tijdens de Tweede Wereldoorlog door de Nazi's werd ingevoerd.*
- 13) *Een ongelijkwaardige positie: dit kan ook slaan op een betere positie (voorkeurspositie) als gevolg van het bevoordelen van de ene groep boven de andere. In het IVUR en in WvSr 90quater is deze mogelijkheid ondervangen door tevens te spreken over "voorkeur."*
- 14) *"Of op andere terreinen van het maatschappelijk verkeer:" enerzijds geeft dit een verruiming, anderzijds een beperking van de werkingssfeer van dit artikel. Een verruiming: omdat ook zaken die niet expliciet in deze Verklaring worden behandeld eronder vallen. Beperking: door de werking van dit artikel te beperken tot aspecten van het maatschappelijk verkeer blijft discriminatie in de privésfeer buiten beschouwing.*
- 15) *Ten doel heeft of ten gevolge kan hebben: dit correspondeert met het directe resp. indirecte onderscheid zoals bedoeld in de Awgb.*

3.3. Aanpassingen aan de tijd

Sinds 1948 is er heel veel veranderd, en het is niet meer dan logisch dat een verklaring van net na de Tweede Wereldoorlog aanpassingen nodig heeft aan de nieuwe tijd.

3.3.1. Informatiseringstechnologie

De nieuwe mogelijkheden voor het op grote schaal verzamelen en analyseren van informatie die betrekking heeft op individuele personen hebben een enorme impact op de maatschappij. Gegevens worden niet alleen verzameld, maar ook met elkaar in verband gebracht om zo persoonlijke profielen te maken. Deze profielen beschrijven ons duidelijker dan een foto, en ze bieden handvatten waarmee bedrijven ons kunnen manipuleren. Ze kunnen ons hiermee niet alleen gericht verleiden om bepaalde producten te kopen, maar bijv. ook om ons te abonneren op nieuwskanalen die onze meningen versterken, door andere meningen weg te laten. Daarna kunnen ze de gegevens van hun trouwe abonnees vervolgens weer verkopen aan adverteerders, en zo is de cirkel rond.

Op deze manier wordt de menselijke behoefte om bevestiging te krijgen van zijn medemensen, om ergens bij te horen, misbruikt om een groep te vormen die verkocht kan worden als een betrouwbare, homogene afzetmarkt voor producten.

Dit is niet alleen gevaarlijk omdat het tot oneerlijke concurrentie leidt – omdat alleen zeer grote bedrijven deze middelen kunnen inzetten – maar ook omdat het leidt tot het ontstaan van echokamers: virtuele ruimten waarin slechts één soort "waarheid" rondzingt. Dit belemmert de vrije uitwisseling van ideeën en gedachten die een van de basisvoorwaarden is voor een democratie. Het kan zelfs leiden tot het opdelen van de maatschappij in onderling vijandige kampen.

Deze praktijken vormen dus een ernstige bedreiging voor onze vrijheid. De gebruikte technieken zijn zo fundamenteel van aard, dat ze in de nieuwe Verklaring apart benoemd moeten worden: een verwijzing naar het beschermen van de persoonlijke levenssfeer is echt onvoldoende.

In de nieuwe Verklaring van de rechten van de mens zal dus moeten worden opgenomen, dat de mens recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens, en dat het een ieder (dus zowel overheden als bedrijven) verboden wordt om persoonsgegevens met elkaar in verband te brengen om zo profielen te maken.

Ook de overheid moet het verboden worden om data te combineren voor het maken van persoonlijke profielen. Wat er anders kan gebeuren is onlangs gebleken bij de Toeslagenaffaire bij de Belastingdienst. Hier werd voor het opsporen van fraude gewerkt met “daderprofielen”. Personen met een dubbele nationaliteit waren bij voorbaat verdacht, en van iedereen met een belastingsschuld boven € 3.000,- werd automatisch opzet aangenomen.

Alleen voor het vervolgen van zware criminaliteit zou voor de overheid een uitzondering gemaakt moeten worden, en dan alleen onder strikte waarborgen voor zorgvuldige toepassing.

(Hier ligt een analogie met het gebruik van geweld door de overheid. In een democratische rechtsstaat mag alleen de overheid geweld gebruiken, maar dan alleen voor doeleinden, en onder voorwaarden, die in een democratisch proces zijn goedgekeurd. Hetzelfde moet dus gaan gelden voor het combineren van persoonsgegevens voor het maken van (dader)profielen.)

Bedrijven mogen dan nog steeds gegevens van hun klanten verzamelen, maar ze mogen deze gegevens dus niet verwerken tot profielen, en niet verkopen. Economische exploitatie van persoonsgegevens²⁰ moet worden verboden, zoals ook de economische exploitatie van mensen verboden is.

En als dit betekent dat de economische vooruitgang een deukje oploopt, dan moet dat maar.

3.3.2. Registratie van bewegingen

De UVRM benoemt het recht van vrijheid van beweging en verblijf als volgt:

Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat. (UVRM, art. 13, lid 1)

Dit recht is vandaag nog net zo belangrijk als het in 1948 was, maar het is nu onderhevig aan een totaal nieuw soort bedreigingen. Moderne technieken maken het nu mogelijk om iemands bewegingen omgekeerd nauwkeurig te volgen. Bij pinbetalingen, en betalingen met een creditcard, wordt onze aanwezigheid exact vastgelegd: in plaats, én tijd. Het zelfde gebeurt met de locatiegegevens van mobiele telefoons, met verkeerscamera's en bewakingscamera's, al dan niet uitgerust met gezichtsherkenningsoftware.

Facebook gebruikt gezichtsherkenningsoftware al jaren voor het “taggen” van personen in foto's. Dat lijkt een onschuldige toepassing, maar de Chinese overheid gebruikt soortgelijke software voor het controleren van de eigen bevolking.

²⁰ Dit gaat om meer dan alleen het verkopen van persoonsgegevens. Facebook verkoopt geen persoonsgegevens, maar exploiteert ze wel, door de boodschap van een adverteerder gericht af te leveren bij personen met een bepaald profiel.

Het systematisch vastleggen van verplaatsingsgegevens van burgers vormt een potentiële bedreiging van de vrijheid van beweging. In de NVRM dient daarom te worden vastgelegd dat een ieder recht heeft op bescherming tegen het onwettig vastleggen van zijn verplaatsingsgegevens.

Net als bij het opstellen van een persoonlijk profiel moet het gebruik van verplaatsingsgegevens wel beschikbaar zijn voor de opsporing van verdachten van ernstige misdrijven. Hiervoor moet toestemming gegeven worden door een rechter, net zoals nu het geval is voor het afluisteren van telefoongesprekken.

3.3.3. Migratie

De UVRM bepaalt dat iedereen het recht heeft ieder land, inclusief het zijne, te verlaten (UVRM, art. 13, lid 1). Maar alleen voor vluchtelingen die asiel zoeken is bepaald, dat men ook recht heeft op toelating in een ander land (UVRM, art. 14, lid 1). Impliciet erkent de UVRM dus het recht van iedere Staat om zelf te bepalen of men vreemdelingen – niet zijnde vluchtelingen – toelaat, en zo ja, wie dan wel.

Migratie is een van de grootste humanitaire problemen van deze tijd geworden. De belangrijkste oorzaak van dit probleem is de extreme ongelijkheid in welvaart in de wereld. Het grootste deel van de schuld voor deze ongelijkheid ligt bij de rijkere landen, die na het dekolonisatieproces onvoldoende solidariteit hebben getoond met hun armere broeders.

Maar ook los van deze politieke overwegingen vereist simpele medemenselijkheid dat de NVRM een antwoord formuleert op deze crisis.

Dit antwoord moet op twee pijlers steunen:

- het recht van migranten op gereguleerde toelating;
- en non-discriminatie bij die toelating.

De toelating zal gereguleerd moeten worden, omdat anders de economische systemen, én de maatschappelijke samenhang, instorten. Het Duitse experiment “Wir schaffen das” heeft laten zien waar uiteindelijk in de praktijk de grens ligt. Als onderdeel van deze regulering is een absoluut plafond per jaar toelaatbaar: een kleine Staat als Andorra kan nu eenmaal minder migranten opnemen dan een grotere Staat zoals Nederland.

Belangrijk is ook, dat het toelatingsbeleid niet discrimineert, bijv. op land van herkomst, of op godsdienst. Een eventueel plafond kan dus niet bestaan uit aparte aantallen per land, maar alleen uit een totaal voor alle migranten samen. Wanneer zich dan in totaal teveel migranten aanmelden, is selectie alleen mogelijk op basis van het toeval, bijv. via loting, of in volgorde van aanmelding.

Een groot voordeel van een expliciet immigratiebeleid is, dat migranten geen beroep meer hoeven te doen op de vluchtelingenstatus. Zolang er geen geloofwaardig immigratiebeleid is, zijn migranten daartoe gedwongen om enige kans te maken op toelating. Maar hiermee verstoppen ze de kanalen die voor vluchtelingen zijn bedoeld.

Binnen EU-verband staat wel vast, dat er in de voorzienbare toekomst geen regeling komt waarbij iedere lidstaat een afgesproken aantal migranten zal opnemen. De Unie voor de Mensenrechten zou gedeeltelijk in deze leemte kunnen voorzien.

3.3.4. Andere nieuwe ontwikkelingen

Een veranderende wereld kan nieuwe problemen met zich meebrengen, waar de burger tegen beschermd moet worden. Dit betekent dat er dan ook nieuwe rechten in de NVRM moeten worden opgenomen. Zonder enige aanspraak te willen maken op volledigheid kunnen nu in ieder geval de volgende zaken genoemd worden.

- Het recht op milieubescherming.
- Het recht op consumentenbescherming.
- Het recht op bescherming van de vrijheid en pluriformiteit van de media, met inbegrip van een vrij toegankelijk Internet.
- Het recht op bescherming tegen het kapen of misbruiken van iemands identiteit (identiteitsfraude).
- Het recht op een zelfgekozen dood, als verdere uitwerking van het recht op zelfbeschikking.

3.4. Af te wijzen anachronismen

De basis voor de mensenrechten is een democratische rechtsstaat. Maar niet iedere vorm van democratie is even democratisch, en niet ieder soort recht even rechtvaardig. Door over een aantal zaken te zwijgen, vermijdt de UVRM lastige stellingnames.

De volgende anachronismen moeten in de NVRM uitdrukkelijk worden afgewezen.

- Juryrechtspraak. Een goede rechtsbedeling vereist een hoge mate van deskundigheid. “Judgment by one’s peers” was in de Middeleeuwen een stap vooruit, maar is nu volstrekt achterhaald.
- Kiezen via een districtenstelsel. Het gebruik van een districtenstelsel leidt tot een vershraling van de vertegenwoordigde politieke partijen, tot aan een de facto tweepartijensstelsel aan toe. De voorbeelden van de VS en het VK maken duidelijk dat dit tot een heilloze polarisatie kan leiden.
- Kiesdrempel. Een kiesdrempel beperkt doelgericht de toegang tot het parlement voor kleinere partijen, en onderdrukt daarmee de afspiegeling van de volksvertegenwoordiging. De bestuurbaarheid van het land mag geen excuus zijn voor het onderdrukken van legitieme politieke meningen.
- De erfelijkheid van titels, ambten of maatschappelijke posities, als verdere uitwerking van het principe dat iedereen vrij en op voet van gelijkheid geboren wordt. Dit betreft niet alleen kaste-systemen, zoals in India, maar ook adelsystemen en koningshuizen.

Uiteraard leidt ook dit tot minder potentiële lidstaten voor de UMR, maar voor liefhebbers van de slappe hap is er altijd nog de VN.

3.5. Te elimineren politieke compromissen

De UVRM bevat een paar merkwaardige politieke compromissen, die in een nieuwe tekst niet meer terug moeten komen. Zo bijv. artikel 21, lid 3:

De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van de stemmen verzekert.

Het onderstreepte deel lijkt een verwijzing naar het Amerikaanse systeem van de caucus als verkiezingsmodel. Hierbij stemmen kiezers voor hun kandidaat door in een grote ruimte naar

een bepaalde hoek te lopen. De kandidaat die in zijn hoek de meeste kiezers verzamelt, wint. Dit gebeurt in de VS lokaal nog steeds. Deze methode is in strijd met het principe van geheime verkiezingen, en dient dus afgewezen te worden.

UVRM, artikel 17, lid 1, luidt als volgt:

Een ieder heeft recht op eigendom, hetzij alleen, hetzij tezamen met anderen.

Het gezamenlijk eigendom is een verwijzing naar het communistische dogma van het collectieve bezit van de productiemiddelen. Het *recht* hebben op eigendom daarentegen is even duidelijk te herleiden naar het kapitalisme. Daarmee is dit artikel een compromis tussen de twee ideologieën die net na de Tweede Wereldoorlog streefden naar suprematie. In de NVRM dient in plaats hiervan vastgelegd te worden dat een ieder recht heeft op bescherming van zijn bezit. Dat is een onmisbaar element van de rechtsstaat.

3.6. Noodzakelijke structurele versterkingen

De UVRM kent nauwelijks een expliciete structuur. Na een preambule volgen 30 artikelen. De nummers 3 t/m 21 betreffen de politieke en burgerrechten, en de nummers 22 t/m 27 de economische, sociale en culturele rechten. Binnen deze twee groepen (die later werden uitgewerkt in resp. het IVBPR en het IVESCR) zijn enkele subgroepjes te onderscheiden. Maar dat is het dan wel, voor wat betreft de structuur.

Voor een goed begrip van de mensenrechten is het essentieel dat deze niet in een simpele opsomming, maar in een expliciete, didactische structuur worden weergegeven. Deze structuur moet onderscheid maken tussen persoonlijke vrijheidsrechten (zoals het recht op vrijheid van gedachte, op vrijheid van meningsuiting, op privacy, en op vrijheid van beweging), en voorwaardenscheppende rechten (zoals het recht op een democratische rechtsstaat, en op een zorgzame overheid.) Het is van vitaal belang dat het voor iedereen duidelijk is dat onze vrijheden volstrekt afhankelijk zijn van het bestaan van een democratische rechtsstaat. Dat is, waarom die democratische rechtsstaat tot iedere prijs verdedigd moet worden: voor onze eigen, blote vrijheid. Evenzeer is het essentieel dat iedere overheidsdienaar beseft dat het zijn taak is, om als een "goed huisvader" (m/v) zorg te dragen voor de gezondheid en kwaliteit van onze samenleving, in harmonie met de mensenrechten, want zonder dat gaan onze vrijheden ook verloren.

Voor een beter begrip van de mensenrechten moet de Verklaring verder nog een tweetal zaken duidelijker uit laten komen dan nu het geval is in de UVRM:

- het verplichtende aspect van de rechten;
- en het belang van voldoende financiële middelen voor het realiseren van de mensenrechten, met daaraan gekoppeld het belang van een intensieve ontwikkelingssamenwerking.

3.6.1. De verplichtendheid van rechten

De UVRM spreekt maar eenmaal over plichten, nl. in artikel 29, lid 1:

Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.

Dit is wel het summum van vaagheid.

De Nieuwe Verklaring van de Rechten van de Mens moet aan vele eisen voldoen. Niet de minst belangrijke daarvan is, dat de tekst onderwijzend moet zijn. En vaagheid helpt daar niet bij.

In theorie is het voldoende om te zeggen, dat iedereen een bepaald recht heeft, bijv. het recht van meningsuiting. Het is echter menselijk om dan vooral aan je eigen recht (van meningsuiting) te denken, en niet aan dat van een ander. Maar de vrijheid van de een is afhankelijk van de aanvaarding daarvan door de ander. Dit betekent dat op iedereen de verplichting rust om andermans vrijheid te respecteren. Dit betekent dus o.a., dat iedereen verplicht is om te accepteren dat ieder ander zijn mening uit – ook wanneer deze mening bijv. spottend of kwetsend is. Waar de grens ligt voor de vrijheid van meningsuiting wordt bepaald door de democratisch tot stand gekomen wet. Respect voor lange tenen is geen onderdeel van de mensenrechten.

Zo bepaalt de wet dat discriminatie verboden is. Wanneer de uiting van een mening feitelijk discriminatie is, dan is het uiten van die mening dus verboden.

De wet bepaalt ook dat bedreiging verboden is. Dus wanneer de uiting van een mening in feite een bedreiging is, dan is de uiting van die mening eveneens verboden.

Hoewel het in theorie dus voldoende is om in de Verklaring op te nemen dat iedereen vrijheid van meningsuiting heeft, is het uit opvoedkundig oogpunt wenselijk daar aan toe te voegen, dat een ieder verplicht is de vrijheid van meningsuiting van ieder ander te respecteren.

Iets soortgelijks speelt bij de vrijheid die een ieder heeft om zijn cultuur te beleven. Het zou goed zijn om daar bijv. aan toe te voegen: “Het recht om zijn cultuur te beleven omvat niet het recht om intolerantie ten opzichte van andere culturen te uiten.” Want dat zou de anderen belemmeren in het recht om *hun* cultuur vrijelijk te beleven.

Ieder recht houdt dus een plicht in. Het recht van de een kan slechts bestaan bij de gratie van de instemming van de ander. En die ander zal daarmee slechts instemmen, als hij hetzelfde recht kan genieten van eerstgenoemde. Recht en plicht zijn aan elkaar geklonken in een onlosmakelijke cirkel – en dat gegeven moet duidelijk uit de Verklaring naar voren komen.

De mens wordt niet geboren om zo vrij mogelijk te zijn, maar om lid te zijn van een gemeenschap, en daarin zo vrij als mogelijk.

3.6.2. Het belang van ontwikkelingssamenwerking

Tot op zekere hoogte zijn de mensenrechten ook een geldkwestie. De UVRM erkent dit in het al eerder geciteerde artikel 22:²¹

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

Dit artikel markeert in de UVRM het begin van het deel dat handelt over de sociale, economische en culturele rechten. Het is wel opvallend dat de UVRM de “geldkwestie” pas hier noemt: blijkbaar was men van mening dat geld geen (belangrijke) rol speelt bij de burgerrechten en politieke rechten, die eerder in de Verklaring genoemd worden.

Het is duidelijk dat de kwaliteit van met name gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen sterk afhankelijk zijn van voldoende budgetten, maar ook de rechtsstaat kost geld.

²¹ Op pagina 18 hierboven.

Toen Gambia toetrad tot het IVBPR, maakte men een voorbehoud bij art. 14, lid 3 sub d, betreffende het recht op gratis rechtsbijstand:

"For financial reasons free legal assistance for accused persons is limited in our constitution to persons charged with capital offences only. The Government of the Gambia therefore wishes to enter a reservation in respect of article 14 (3) (d) of the Covenant in question."

"Gratis rechtsbijstand voor verdachten is om financiële redenen in onze grondwet uitsluitend beperkt tot personen die beschuldigd worden van halsmisdrijven. De regering van Gambia wenst daarom een voorbehoud te maken met betrekking tot artikel 14, lid 3 d) van het betreffende verdrag."

Gambia staat op de VN-lijst van Minst Ontwikkelde Landen.

(Overigens is de mensenrechtensituatie in Gambia buitengewoon slecht: in de EDI-lijst van 2019²² staan ze op de 107^e plaats (van 167 beoordeelde Staten)).

Het valt te verwachten dat de meeste Staten die tot de UMR zullen worden toegelaten ontwikkeld tot hoogontwikkeld zullen zijn. Zowel uit een oogpunt van solidariteit, als uit een oogpunt van eigenbelang, zullen deze Staten er goed aan doen om hun inspanningen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking vooral te richten op die Staten, waar budgettaire problemen een hinderpaal zijn voor de verwezenlijking van de mensenrechten. Te denken valt aan het oprichten van een fonds ter versterking van de rechtsstaat. Hieruit zouden dan bijv. opleidingen kunnen worden betaald voor advocaten en rechters.

Toch mogen ontoereikende financiële middelen geen reden zijn om een Staat alsnog toe te laten tot de UMR. Wie niet voldoet aan de eisen van het Verdrag, kan niet toetreden.

²² Economist Democracy Index.

4. Het Verdrag

Een verklaring is een optelsom van uitgangspunten en intenties, een verdrag is de concrete uitwerking daarvan.

Het oorspronkelijke mensenrechteninitiatief van de VN is ook expliciet op deze wijze opgezet. Eerst kwam, in 1948, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Hierin worden de mensenrechten als één geheel, op hoofdlijnen, gepresenteerd. Eigenlijk was het de bedoeling om daarna één verdrag op te stellen, waarin de details in verplichtende artikelen zouden worden uitgewerkt. Politiek bleek dit echter niet haalbaar. Het verdrag werd daarom in twee delen opgesplitst: het IVBPR voor de burgerrechten en politieke rechten, en het IVESCR voor de economische, sociale en culturele rechten. Beide verdragen werden in 1966 opengesteld.

De Unie voor de Mensenrechten zal, naast de Nieuwe Verklaring van de Rechten van de Mens, ook een verdrag moeten hebben: het Uitgebreide Internationale Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het Verdrag dient de zelfde indeling te hebben als de Verklaring, met de zelfde volgorde van te behandelen onderwerpen. Het dient vooral één verdrag te zijn, en niet twee, zoals het geval is bij de VN (IVBPR en IVESCR), maar ook bij de Raad van Europa (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en het Europees Sociaal Handvest). De rechten van de mens vormen één samenhangend geheel, en dat wordt het best uitgedragen door ze in één verdrag op te nemen.

Verder dient het nieuwe verdrag de kernpunten te bevatten van de gespecialiseerde mensenrechtenverdragen van de VN:

- Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1966)
- Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979)
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (1984)
- Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006)
- Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning (2006)

Een aantal belangrijke aspecten van het verdrag zijn hiervoor al behandeld:

- Er zullen geen optionele bepalingen of protocollen zijn (paragraaf 1.3.2 op pagina 8).
- Toetreden kan alleen zonder voorbehouden of verklaringen. De mensenrechten zijn geen keuzemenu: men aanvaardt ze geheel, of niet (paragraaf 1.3.3 op pagina 8).
- De depositaris is verplicht om instrumenten van toetreding die niet voldoen aan de eisen van het verdrag niet in ontvangst te nemen (paragraaf 1.3.3 op pagina 8).
- Alleen volledig toetreden zal mogelijk zijn, dus niet eerst tekenen in afwachting van ratificatie (paragraaf 1.3.4 op pagina 9).
- De Raad van Ministers zal de bevoegdheid hebben om – met een tweederde meerderheid – een Staat die bij het naleven van zijn verplichtingen onder het Verdrag in gebreke blijft, te schorsen, of te royeren (paragraaf 2.2 op pagina 12).

Het belangrijkste nieuwe element van het Verdrag is het systeem van toelating. Dit is er op gericht om deelname van Staten met een slecht mensenrechtenbeleid te voorkomen.²³ Staten die willen toetreden tot het Verdrag zullen moeten aantonen dat ze zich in hun wet- en

²³ Zie met name paragraaf 1.2.1 op pagina 4 hierboven.

regelgeving, en in hun uitvoeringspraktijk, houden aan de bepalingen van het Verdrag. Of dit zo is, zal worden beoordeeld door het (Voorlopig) Comité van onafhankelijke deskundigen. Pas na een positief advies van het Comité zal de (Voorlopige) Raad van Ministers groen licht geven voor de toetreding van de betreffende Staat.

Het Verdrag zal dus de bepaling bevatten, dat alleen Staten kunnen toetreden welke daartoe worden uitgenodigd door de (Voorlopige) Raad van Ministers, na een akkoord van het (Voorlopig) Comité.

Tot slot dient het Verdrag te voorzien in de mogelijkheid van opzegging. Hoewel alles erop gericht is om alleen Staten toe te laten die op een serieuze manier omgaan met de mensenrechten, moet ook met onvoorziene omstandigheden – bijv. een staatsgreep – rekening worden gehouden.

Wanneer een Staat zich niet meer zou houden aan zijn verdragsverplichtingen, dan zal het uiteindelijk mogelijk te zijn deze Staat te royeren. Het nemen van een dergelijk besluit zal echter altijd lastig zijn. Dan kan het helpen, als een Staat de gelegenheid wordt geboden om “de eer aan zichzelf te houden.”

In ongeveer de helft van de VN-mensenrechtenverdragen is niet de mogelijkheid opgenomen om het verdrag op te zeggen. Twee belangrijke voorbeelden zijn het IVBPR en het IVESCR.

Wat dit betekent, heeft Noord-Korea aan den lijve ondervonden. In 1997 heeft de regering van Noord-Korea een brief gestuurd naar de secretaris-generaal van de VN met de mededeling, dat men het IVBPR wenste op te zeggen. Na enig onderzoek antwoordde de secretaris-generaal dat dit helaas niet zo eenvoudig was, omdat het verdrag nu eenmaal niet voorziet in de mogelijkheid van opzegging. Dit betekende, dat Noord-Korea het verdrag alleen zou kunnen opzeggen, wanneer alle andere Staten die partij zijn bij het verdrag daar mee zouden instemmen.

Daarna werd hieromtrent niets meer van Noord-Korea vernomen.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kent wel de mogelijkheid, dat een Staat zelf opzegt. Dit is ook één keer gebeurd, in 1969.

In 1967 vond in Griekenland een staatsgreep plaats. Een militaire junta kwam aan het bewind: het zgn. Kolonelsregime. Een onderzoekscommissie van de Raad van Europa kwam kort daarna al tot de conclusie, dat dit regime de mensenrechten op uitgebreide schaal schond. Politieke tegenstanders werden gevangen gezet, gemarteld en vermoord. Voordat de Raad op basis van dit rapport het besluit kon nemen om Griekenland te royeren, besloot het Griekse regime in 1969 zelf uit de Raad te stappen. (Na het herstel van de democratie werd Griekenland weer tot de Raad toegelaten.)²⁴

Nawoord

Ik realiseer me, dat de onderbouwing van de noodzakelijkheid van juist dit ontwerp nogal schetsmatig is, maar er was haast geboden. Als de gelegenheid zich nog voordoet, zal ik de hieraan ten grondslag liggende voorbeelden en statistieken zeker nog verschaffen, op www.rechtenvandemens.info.

December, 2020

²⁴ Op de website van de Raad van Europa (www.coe.int) heeft deze episode geen sporen nagelaten. Griekenland staat daar vermeld als lid van de Raad sinds 1949.