UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID

No. 4, juni 1998

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
	Dhr. A.L. ter Beek
	Mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
	Prof. dr. Jhr. G. van Benthem van den Bergh
	Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
	Prof. dr. C. Flinterman
	Prof. dr. E.J. de Kadt
	Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Mr. drs. M. Krop *(Ministerie van Buitenlandse Zaken)*
	Drs. E. Kwast *(Ministerie van Defensie)*

SBO/AR
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL

Voorwoord

Op 17 juni 1997 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over de problematiek van de universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid. Het advies hierover is voorbereid in de Commissie Mensenrechten (CMR) van de Adviesraad. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: Prof. dr. P.R. Baehr, mw. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-voorzitter), prof. dr. Th.C. van Boven, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, drs. T. Etty, prof. mr. R. Fernhout, prof. dr. C. Flinterman (voorzitter), prof. dr. W.J.M. van Genugten, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You, mej. mr. C. Hak, mw. mr. M. Koers-van der Linden, mr. F. Kuitenbrouwer, dr. G.A. van der List, drs. G. Ringnalda en prof. drs. E. van Thijn. Aan de voorbereiding van het advies is bovendien bijgedragen door mw. drs. A.H. Roemer van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de (ambtelijk) adviseurs van het ministerie van Buitenlandse Zaken en meer in het bijzonder mw. drs. A.H. Gosses en drs. F.M.H. Moquette. Het secretariaat van de CMR is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris) en de stagiaires, die de AIV in deze periode actief hebben bijgestaan.

Ter voorbereiding van het advies heeft de Commissie zich laten informeren omtrent de opvattingen die over de problematiek leven bij deskundigen. Hiervoor is in Nederland onder meer gesproken met mw. Klein Goldewijk (ISS), dhr. Lap (Liga voor de Rechten van de Mens), dhr. Leckie (COHRE), mw. Meijer (HOM) en mw. Stevens (AI). De AIV is de geraadpleegde personen erkentelijk voor hun bijdragen. Tevens wil de AIV zijn dank uitspreken voor de toezending van vele relevante documenten door de medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging in Genève en mw. mr. I. Boerefijn van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) in Utrecht.

Het voorliggende advies heeft de AIV vastgesteld op 26 juni 1998.

Inhoudsopgave

Voorwoord

I Inleiding 7

II Universaliteit en culturele verscheidenheid 9

II a. Inleiding 9
II b. Culturele verscheidenheid 10
II c. De claim van universaliteit van de rechten van de mens 12
II d. Universaliteit en uniformiteit 15
II e. Samenvatting 18

III Concrete vragen van beleid 20

III a. Vrijheid van meningsuiting 20
III b. Vrouwen en mensenrechten 23
III c. Het verbod op foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing 25
III d. Het spanningsveld in de aandacht voor burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten 27
III e. Het recht op huisvesting 30
III f. Collectieve rechten 31

IV Conclusies en beleidsaanbevelingen 36

Bijlagen: Adviesaanvraag

Schematisch overzicht van een aantal veelgenoemde 'niet-opschortbare rechten'

Lijst met afkortingen

I Inleiding

Op 17 juni 1997 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken i.o. (hierna: Adviesraad) hun te adviseren over de problematiek van de universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid. De vraagstelling richt zich op een aantal aspecten van de discussie over de relatie tussen het beroep op culturele verscheidenheid en de universaliteit van de rechten van de mens.

Bij de beantwoording van de adviesaanvrage is aandacht geschonken aan een aantal specifieke beleidsvragen. Het betreft onder meer de vraag naar de betekenis van het begrip universaliteit van de rechten van de mens en naar de grenzen van dit beginsel in de praktijk. Verder wordt de belangrijke vraag gesteld in hoeverre internationale verdragen en intergouvernementele instellingen, op regionaal en mondiaal niveau, op het terrein van de rechten van de mens toestaan dat rechten op cultureel onderscheiden wijzen worden nageleefd. Tevens wordt de Adviesraad gevraagd zich uit te spreken over het instrumentarium dat het mensenrechtenbeleid en de internationale samenleving in een breder verband ten dienste staat om naleving van mensenrechten in verschillende culturele contexten te bevorderen. Meer specifiek wordt daarbij de vraag gesteld of ook op andere terreinen dan dat van de mensenrechten een bijdrage kan worden geleverd aan een verbeterde naleving van de rechten van de mens en aan een vergroting van het bewustzijn van bevolkingen van hun rechten. Tot slot wordt aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de proliferatie van mensenrechten. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de uitbreiding van de bestaande catalogus van mensenrechten het interculturele karakter van mensenrechten bevordert of, daarentegen, de niet-naleving van bestaande rechten in de hand werkt.

In hoofdstuk II worden enkele algemene aspecten van de problematiek behandeld. Meer in het bijzonder zal in dat verband aandacht worden geschonken aan de vraag of de in het debat over universaliteit en culturele verscheidenheid veel gehoorde argumenten op een werkelijke botsing van visies duiden of dat daarachter belangentegenstellingen schuil gaan. Ook wordt de vraag behandeld op welke wijze de claim op culturele verscheidenheid veelal naar voren wordt gebracht. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van het stelsel van internationale bescherming van de rechten van de mens. Afsluitend wordt de vraag besproken of universele aanvaarding van mensenrechtennormen ook betekent dat deze normen steeds op dezelfde wijze dienen te worden toegepast.

In het mensenrechtenbeleid dienen voortdurend concrete afwegingen te worden gemaakt. Dit beleid moet altijd in een specifieke context worden uitgevoerd. Om de relatie tussen universaliteit van de rechten van de mens en het beroep op culturele verscheidenheid nader toe te spitsen, wordt in hoofdstuk III een aantal specifieke onderwerpen besproken en wordt een aantal dilemma's geschetst. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan het recht op vrijheid van meningsuiting, aan kwesties betreffende het recht op nondiscriminatie en meer in het bijzonder de rechten van vrouwen, aan het recht gevrijwaard te zijn van martelingen en van andere vormen van vernederende behandeling en bestraffing, aan het recht op huisvesting, aan het spanningsveld in de aandacht voor burger- en politieke rechten (BuPo-rechten) en economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten) en aan de problematiek van collectieve rechten. Per paragraaf wordt meer specifiek ingegaan op de door Nederland in te nemen houding en de te hanteren beleidsinstrumenten ten aanzien van het desbetreffende recht.

Het advies wordt in hoofdstuk IV afgesloten met conclusies en beleidsaanbevelingen. De adviesaanvraag, een overzicht van in een aantal verdragen genoemde niet-opschortbare rechten en een lijst van afkortingen zijn opgenomen in de bijlagen.

II Universaliteit en culturele verscheidenheid

II a. Inleiding

Het onderwerp universaliteit van de rechten van de mens en culturele diversiteit betreft in essentie een aantal aan elkaar gerelateerde vraagstukken: hebben de mensenrechtennormen, die sinds 1948 op internationaal niveau zijn geformuleerd, universele gelding en in welke mate speelt de culturele omgeving een rol in de wijze waarop staten wereldwijd deze normen naleven? In algemene zin kan worden gesteld dat het fundament van het thans bestaande mensenrechtenbouwwerk, met name het Handvest van de Verenigde Naties (VN-Handvest) van 1945 en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (Universele Verklaring) van 1948, tot stand is gebracht in een tijdperk waarin nog niet op alle terreinen kon worden gesproken over universele geldigheid van de vastgelegde normen. In de Universele Verklaring wordt gesproken over:

> '... het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze Verklaring voor ogen 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...'.

Het nastreven van dit ideaal heeft, stap voor stap, tot gevolg gehad dat staten, die de eerst geadresseerde zijn van de rechten van de mens, anno 1998 kunnen worden aangesproken en elkaar kunnen aanspreken op hun respect voor de rechten van de mens. Daarmee is tevens de soevereiniteit van staten geleidelijk aan ingeperkt of gedeeld met andere staten. Hoewel bijna alle regeringen bij verschillende gelegenheden het universele karakter van de rechten van de mens en het recht van bemoeienis van de internationale gemeenschap hebben uitgedragen, worden niet alle mensenrechten in de praktijk als algemeen aanvaard beschouwd.

Tijdens de Koude Oorlog werd veelal met een beroep op klassieke concepties van soevereiniteit en non-interventie een nogal ideologisch gekleurd debat gevoerd over de rechten van samenlevingen als geheel tegenover individuele rechten en over sociale en economische tegenover politieke en burgerrechten[1]. Vooral sinds de val van de Muur heeft de discussie een ander karakter gekregen. De ontwikkelingen op wereldschaal, bijvoorbeeld op het gebied van massacommunicatie, hebben geleid tot een toenemende interdependentie en interactie tussen samenlevingen. Verder wordt de discussie beïnvloed door de verschillende fasen van economische ontwikkeling en daarmee ongelijke machtsverhoudingen waarin staten verkeren. De 'globalisering' van de samenleving brengt met zich mee dat traditionele staatsvormen en besluitvormingsprocessen, en dus ook de machtsverhoudingen tussen overheden en burgers, zijn gewijzigd. De rol van niet-statelijke actoren, waaronder niet-gouvernementele organisaties (NGOs), is daardoor toegenomen.

In deze context wordt de universele geldigheid van mensenrechtennormen door een aantal regeringen, veelal met een beroep op culturele verscheidenheid, ter discussie gesteld. In de literatuur wordt dit debat vaak gekenschetst als 'het debat over Aziatische waarden'. Het gaat overigens niet alleen om 'Aziatische waarden'. Het debat wordt gevoerd in

1 Zie onder meer de beleidsnota 'Een wereld van verschil, nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig', TK, 1990-1991, 21813, nrs. 1-2, para 2.3, 2.3.1, 2.3.2 en 2.3.3.

termen van meer algemene Noord-Zuid tegenstellingen, in termen van tegenstellingen tussen sommige landen met een overwegend islamitische bevolking en andere landen en in termen van tegenstellingen tussen fundamentalistische stelsels en niet-fundamentalistische stelsels. Het gaat daarbij onder meer over de rol van de staat tegenover het individu, over onderwerpen als rechten en plichten van onderdanen en over de betekenis van het beroep op culturele waarden voor de naleving van specifieke mensenrechten.

Bovenstaande overwegingen spelen een belangrijke rol in het bepalen van de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid van staten voor de naleving van de rechten van de mens binnen hun grondgebied; zij zullen in de volgende paragrafen en in hoofdstuk III nader worden uitgewerkt. Daarbij zij opgemerkt dat de Adviesraad zich in dit advies vooral gericht heeft op een aantal meer praktische en beleidsmatige aspecten van deze problematiek en dat hij noch heeft gepoogd, noch heeft beoogd de, vooral wetenschappelijke, discussie uitputtend te beschrijven.

II b. Culturele verscheidenheid

Het is buitengewoon lastig het begrip cultuur in enkele zinnen te omschrijven. In de antropologie zijn in de loop der jaren talloze pogingen gedaan het begrip te omschrijven. In dit advies wordt de volgende ruime omschrijving gehanteerd:

> '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.'[2]

Zo bezien is het onmogelijk om mensenrechten te beschouwen als iets dat los staat van cultuur. Mensenrechten zijn, net als andere normen of waarden, een uiting van cultuur en hebben een dynamisch karakter. Het gaat bij cultuur om gedrag van mensen als leden van een groep. Normen en waarden van die samenleving behoren tot de cultuur daarvan. Geen enkele samenleving is cultureel homogeen en de culturele verschillen binnen staten kunnen dan ook aanzienlijk zijn. Naarmate samenlevingen complexer worden, nemen de interne culturele verschillen toe. Tegelijkertijd komen, als samenlevingen meer met elkaar te maken krijgen, cultuurverschillen tussen samenlevingen duidelijker tot uiting. Hoewel in dit advies met name een aantal dilemma's wordt behandeld die samenhangen met culturele diversiteit, dient men voor ogen te houden dat culturele diversiteit een bron kan zijn van grote kracht.

De culturele heterogeniteit in de wereld geeft sommigen aanleiding te pleiten voor een cultureel relativisme. Een dergelijk pleidooi treffen we bijvoorbeeld aan in het werk van vooraanstaande cultureel antropologen, zoals Franz Boas en Ruth Benedict.[3] Zij benadrukken hoezeer menselijke gedragingen en denkbeelden bepaald worden door de cultuur waarin mensen opgroeien, en wijzen op de verschillen tussen culturen. Het ideaal van verdraagzaamheid zou respect impliceren voor 'equal patterns of life'[4], alsmede een grote terughoudendheid bij het uitspreken van oordelen over (bepaalde praktijken in) andere culturen. Melville Herskovits, een radicale vertegenwoordiger van de cultureel-relativisti-

2 Uit Peter Kloos, 'Culturele antropologie, een inleiding'. Assen; Van Gorcum (1991), 5e, herziene, druk (1991), pagina's 15 e.v.

3 Zie Franz Boas en Ruth Fulton Benedict, General Anthropology, New York, 1965.

4 Zie Ruth Benedict, Patterns of culture, Londen, 1971.

sche school, komt zelfs tot de conclusie dat universele oordelen over culturen onmogelijk zijn.[5]

De angst voor etnocentrisme heeft cultureel antropologen ook geïnspireerd tot het leveren van kritiek op de Universele Verklaring. Toen deze in 1947 advies mocht geven bij het opstellen van de Universele Verklaring, liet de American Anthropological Association, waarvan Herskovits toen voorzitter was, weten 'a statement of the rights of men to live in terms of their own traditions' te missen. Te veel zou de Universele Verklaring een poging zijn de Westerse waarden op te dringen aan andere culturen.

Scepsis jegens universalisme kenmerkt eveneens sommige politiek-filosofische stromingen die zich tegenwoordig, in ieder geval in de academische wereld, in enige populariteit mogen verheugen. Zo kritiseren de postmodernisten het idee van algemene zedelijke beginselen en roepen op tot een verregaand relativisme. De communitaristen, de gemeenschapsdenkers, betogen dat normen en waarden bepaald worden door de gemeenschap(pen) waarvan individuen deel uitmaken, en staan, met hun voorliefde voor het lokale en particularistische, wantrouwend tegenover normatieve universaliteitspretenties. Dit laatste geldt ook voor het multiculturalisme, een andere politiek-filosofische stroming die in opmars lijkt te zijn.

De relativisten hebben echter de neiging de verschillen tussen culturen te overdrijven. Aan de oppervlakte bestaan er inderdaad grote verschillen, maar op het niveau van fundamentele uitgangspunten zijn frappante overeenkomsten te zien. In alle religies en levensbeschouwingen en in alle culturen wordt bijvoorbeeld de verwerpelijkheid beseft van moord, diefstal, foltering en bedrog, en wordt anderzijds het belang erkend van het recht op voedsel of op gezondheid.

Het cultureel relativisme kan niet alleen op empirische, maar ook op normatieve gronden worden bestreden. Hoe waardevol de oproep tot verdraagzaamheid van de zijde van het cultureel relativisme ook is, de absolute ''s lands wijs 's lands eer' opstelling waarin het cultureel relativisme vaak uitmondt is geen aanlokkelijk perspectief. De morele bescheidenheid waarvoor cultureel relativisten pleiten, leidt al gauw tot een zedelijke verlamming die het onmogelijk maakt situaties en ontwikkelingen in andere culturen kritisch te beoordelen. Het accepteren van - om een voorbeeld te noemen - discriminatie van vrouwen omdat deze past binnen de traditie van een bepaalde cultuur, is een te hoge prijs van het relativisme. Tolerantie houdt op waar de intolerantie van anderen begint.

Het afwijzen van relativisme in zijn uiterste consequentie betekent geenszins het streven naar culturele uniformiteit. Dat culturele diversiteit op een aantal punten dilemma's voor de verwerkelijking van mensenrechten met zich meebrengt, doet niet af aan het feit dat mensenrechtenbeleid tegelijkertijd juist versterkt kan worden door gebruik te maken van de positieve kanten van culturele verscheidenheid. Bij het formuleren van een mensenrechtenbeleid dient in een intercultureel kader te worden gezocht naar gemeenschappelijke uitgangspunten, die de universele kern van de mensenrechtenfilosofie bepalen. Daarom zal het mensenrechtenbeleid mede gericht moeten zijn op het vergroten van het draagvlak voor universele mensenrechten, bijvoorbeeld door het actief steunen van NGOs en andere maatschappelijke organisatiestructuren en het bevorderen van mensenrechtenbewustwordings- en educatieprogramma's in uiteenlopende cultureel-maatschappelijke omstandigheden. Een groot draagvlak is weliswaar geen voorwaarde voor de juridische

5 Zie Melville J. Herskovits, Cultural dynamics, New York, 1964.

geldigheid van universele mensenrechten, maar wel voor een optimale werking van mensenrechten in de praktijk.

Het is opvallend dat in het mondiale mensenrechtendebat de universaliteit van de mensenrechtennormen vrij zelden wordt betwist. Een beroep op de culturele eigenheid als een argument voor de inperking van mensenrechten, wordt in de meeste gevallen gedaan door machthebbers die hun eigen positie proberen te versterken en zich willen afschermen voor kritiek van andere staten en maatschappelijke organisaties ('het soevereiniteitsbeginsel in een nieuw jasje'). Een dergelijk beroep wordt in de praktijk noch door slachtoffers van mensenrechtenschendingen noch door vertegenwoordigers van nationale en internationale NGOs en andere maatschappelijke organisaties, zoals kerken, vakbonden en werkgeversorganisaties, ondersteund. Dit wil op zichzelf niet zeggen dat er geen steun bestaat voor zulke claims. In landen waar fundamentalistische opvattingen een greep op de maatschappij hebben verworven, lijkt soms brede steun voor de inperking van mensenrechten te bestaan.

Dat Westerse landen na de Tweede Wereldoorlog het voortouw hebben genomen te komen tot het opstellen van de Universele Verklaring, kan niet worden ontkend. De eigenlijke onderhandelingen over een ontwerp-Verklaring vonden evenwel plaats in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, die bestond uit vijftien leden; hiervan waren elf leden afkomstig uit Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Oost-Europa. Substantiële bijdragen aan de discussie werden onder meer geleverd door China, Egypte, Iran, Libanon, de Filipijnen, Uruguay en Chili. Toch wordt het argument van Westerse oriëntatie anno 1998 nog steeds ingeroepen om het universele karakter van de Universele Verklaring aan te vechten. De wordingsgeschiedenis wettigt dit niet. Ook het feit dat vrijwel alle landen ter wereld de Universele Verklaring en andere mensenrechtenverklaringen tijdens de twee Wereldconferenties Mensenrechten in Teheran (1968) en Wenen (1993) bij consensus hebben onderschreven, wijst op het bestaan van wereldwijd gedeelde normen en waarden. Of de overige ontwikkelingen op normstellend terrein sinds 1948 daartoe eveneens voldoende aanleiding geven, zal vooral in de volgende paragraaf nader worden bezien.

II c. De claim van universaliteit van de rechten van de mens

Al in de Griekse filosofie maar ook in de verschillende wereldreligies zoals de Islam, het Boeddhisme, het Hindoeïsme, het Jodendom en het Christendom zijn aanzetten gegeven tot de formulering van normen en waarden die in 1948 in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zijn neergelegd. Ook in verschillende nationale documenten, zoals de Magna Charta (1215), de Unie van Utrecht (1579), de Franse Declaratie van de Rechten van de Mens en de Burger (1789), de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring (1776) en de Staatsregeling voor het Bataafse Volk (1798) werden rechten opgenomen die door burgers konden worden ingeroepen. De lange weg naar internationale bescherming van de rechten van de mens en, daarmee, naar erkenning van het universele karakter van deze rechten, kreeg vervolgens verder vorm in de negentiende eeuw, toen - zij het mondjesmaat - overeenstemming werd bereikt over belangrijke teksten en verdragen die wezenlijk hebben bijgedragen aan het fundament van het huidige stelsel van rechtsbescherming op het terrein van de rechten van de mens, zoals de verdragen inzake humanitair oorlogsrecht en de afschaffing van de slavernij. Op het terrein van de bescherming van sociaal-economische rechten betekenden de totstandkoming in 1919 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de in die context gesloten internationale verdragen een belangrijke stap voorwaarts. Vervolgens is in de laatste helft van deze eeuw, in het licht van de verschrikkingen tijdens de Tweede Wereldoorlog, de ontwikkeling van het stelsel van bescherming van de rechten van de mens zoals wij dat anno 1998 kennen, in een stroomversnelling gekomen.

Op 6 januari 1941 formuleerde de president van de Verenigde Staten, Franklin D. Roosevelt, in zijn State of the Union, vier vrijheden die na de Tweede Wereldoorlog zouden moeten dienen als fundament voor de wederopbouw. De *freedom of speech, freedom of every person to worship God in his own way, freedom from fear and freedom from want for anyone, anywhere in the world* vormden een belangrijke inspiratiebron voor het VN-Handvest, de Universele Verklaring en de daarop volgende internationale verdragen en verklaringen van de Verenigde Naties (VN) op het terrein van de rechten van de mens. Het gaat daarbij onder meer om de beide mensenrechtenverdragen van 1966: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo-verdrag) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-verdrag).[6] Verder kunnen de VN-verdragen met betrekking tot de vrijwaring van Genocide (1948), Rassendiscriminatie (1965), Discriminatie van Vrouwen (1979), Folteringen (1984) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989)[7] worden genoemd. De laatste jaren kent een aantal van deze verdragen een sterke toename van het aantal toetredingen en ratificaties. Wel dient daarbij te worden opgemerkt dat bij sommige daarvan, met name bij het Vrouwenverdrag, talrijke voorbehouden zijn gemaakt, soms zelfs in die mate dat de werkingssfeer daarvan voor veel staten ernstig is ingeperkt.

Belangrijke niet-verdragsteksten zijn onder meer de Standaard Minimum Regels voor de Behandeling van Gevangenen (1957), de Proclamatie van Teheran en de Declaratie en het Actieprogramma van de Wereldconferentie Mensenrechten (WCM) in Wenen. Het is daarbij van belang te benadrukken dat in de context van de VN meer dan tachtig verdrags- en andere regelingen op het terrein van de rechten van de mens zijn aangenomen. Ook gespecialiseerde organisaties, zoals de UNESCO en de eerder vermelde IAO, kennen mensenrechtenverdragen en daarop gebaseerde toezichtmechanismen en klachtprocedures. Op regionaal niveau is de toegenomen internationale betrokkenheid op het terrein van de rechten van de mens zichtbaar geworden door de inwerkingtreding van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, 1953), later gevolgd door de Amerikaanse Conventie van de Rechten van de Mens (1978) en het Afrikaanse Handvest voor de Rechten van Mensen en Volken (1986). De toezichtmechanismen waarin deze verdragen voorzien, kunnen worden ingeroepen bij schendingen en hebben een belangrijke invloed op de ontwikkeling en toepassing van de ‘rule of law’ binnen de desbetreffende regio’s.

In de internationale statenpraktijk zijn vele voorbeelden te zien van een groeiende betrokkenheid bij de ontwikkeling van het mensenrechtenstelsel. Op mondiaal niveau heeft in de eerste twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog de nadruk sterk gelegen op de totstandkoming van een normenstelsel; daarna is de nadruk steeds meer komen te liggen op de toepassing van en het toezicht op de naleving van de normen. Zo is naast de bovengenoemde VN-mensenrechtenverdragen met elk hun eigen toezichtstelsel met meer of minder vergaande bevoegdheden, ook een aantal toezichthoudende procedures en organen in het leven geroepen door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.[8] Ook op andere voor de rechten van de mens relevante terreinen is belangrijke vooruitgang geboekt. Zo is met de onafhankelijkheid van Namibia (1990) de dekolonisatie vrijwel

6 Bij beide verdragen waren per 31 december 1997 respectievelijk 137 en 140 staten partij.

7 Per 31 december 1997 waren bij dit verdrag in totaal 191 staten partij.

8 Voor een uitgebreide beschrijving van het functioneren van deze VN-organen: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), VN Toezicht op mensenrechten, advies nummer 22, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 1996.

voltooid, is de afschaffing van de apartheid in Zuid-Afrika een feit, is in Europa, met name in Oost-Europa, een grote democratische doorbraak tot stand gekomen en is in vrijwel alle landen van Latijns-Amerika een proces op gang gekomen om de democratie te versterken. Ook zijn, als gevolg van de verschillende vrouwenconferenties, de positie en de rechten van vrouwen verder versterkt en uitgewerkt, vooral op het terrein van de normstelling.

In het debat over de universaliteit van de rechten van de mens zijn, naast de Universele Verklaring en de beide VN-mensenrechtenverdragen van 1966, die tezamen worden aangeduid als het Internationale Statuut van de Rechten van de Mens (de International Bill of Human Rights), met name ook de resultaten van de twee Wereldconferenties Mensenrechten van belang. Hoewel de resultaten van deze conferenties niet zijn neergelegd in bindende juridische verdragen hebben zij wel grote politieke waarde. Beide verklaringen zijn bij consensus aanvaard. De Proclamatie van Teheran, aangenomen na de totstandkoming van de beide mensenrechtenverdragen van 1966, is van groot belang, omdat daarin de Universele Verklaring, in artikel 2, is omschreven als:

> 'een gemeenschappelijke opvatting van alle volkeren betreffende de onvervreemdbare en onschendbare rechten van alle leden van de menselijke familie en (als) een verplichting (...) voor de leden van de internationale gemeenschap'.

Ook het feit dat de rechten van de mens in deze Proclamatie voor het eerst worden verbonden met het armoedevraagstuk maakt de Proclamatie tot een politiek gewichtig document. Door de toetreding van een groot aantal staten tot de VN als gevolg van de dekolonisatie in de jaren vijftig en zestig waren aanzienlijk meer staten (84 staten waarvan 60 niet-westerse) betrokken bij de opstelling van de Proclamatie dan bij de opstelling van de Universele Verklaring (56 landen). Deze omstandigheid is in de jaren na 1968 vaak als een belangrijk argument gehanteerd voor de stelling dat de Universele Verklaring ook werkelijk als universeel kan worden beschouwd.

Hoewel de vrees bestond dat tijdens de WCM in Wenen (1993) afbreuk zou worden gedaan aan het universele karakter van de rechten van de mens, bleken de meer dan 170 deelnemende staten binnen korte tijd overeenstemming te kunnen bereiken over de formulering in de Declaratie en het Actieprogramma dat het normatieve belang van de rechten van de mens buiten kijf staat *('the universal nature of human rights is beyond question')*. Tevens werd aanvaard dat alle mensenrechten universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en onderling verbonden zijn. Hieraan werd toegevoegd dat 'hoewel het belang van nationale en regionale bijzonderheden en de verschillende historische, culturele en godsdienstige achtergronden in gedachten moeten worden gehouden, staten de plicht hebben, ongeacht hun politieke, economische en culturele systeem, alle rechten van de mens en fundamentele vrijheden te bevorderen en te beschermen'. De vraag was dus niet zozeer of de rechten van de mens universeel aanvaard worden, maar òf staten, rekening houdend met de omstandigheden waarin elke staat verkeert, ruimte hebben de rechten van de mens op nationaal niveau te interpreteren en toe te passen.

NGOs hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het internationale normatieve bouwwerk op het gebied van de rechten van de mens. Dat gold al voor het redigeren van het VN-Handvest; sindsdien hebben NGOs, vooral in het kader van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, een belangrijke rol gespeeld bij het initiëren en redigeren van mensenrechteninstrumenten. NGOs hebben voorts door actieve gebruikmaking van de verschillende politieke en verdragsspecifieke toezichtprocedures bewerkstelligd dat de rechten van de mens geen dode letter zijn gebleven, maar daadwerkelijk worden gebruikt als maatstaf voor het beoordelen van overheidshandelen.

In de discussie over universaliteit is het van belang onderscheid te maken tussen normstelling en naleving. Met de naleving van mensenrechtennormen is het, zoals onder meer blijkt uit rapportages in de pers, van VN-instellingen, toezichthoudende organen en rapporteurs en van NGOs, in de praktijk somber gesteld. Het feit dat in het jaarboek van Amnesty International over 1996 aandacht wordt geschonken aan de mensenrechtensituatie in meer dan 140 landen en dat in het Rapport van de Speciale Rapporteur tegen Foltering over dat jaar circa 80 landen aan de orde worden gesteld, is illustratief. Vanzelfsprekend is het op het terrein van het internationale recht niet anders dan in het nationale recht: dat mensenrechten in de praktijk worden geschonden, wil niet zeggen dat er reden zou zijn de geschonden norm te negeren; integendeel het is van groot belang de waarde van de geschonden norm te bevestigen door de staat daarop aan te spreken. Een groot probleem bij de normbevestiging op mensenrechtengebied is gelegen in de wijze van totstandkoming van normen en in het uitoefenen van effectief toezicht op de naleving daarvan. Vaak zijn mensenrechtennormen het resultaat van een politiek compromis; zij zijn daarom in algemene termen geformuleerd en dikwijls voor verschillende uitleg vatbaar. Dat geldt op mondiaal niveau, maar evenzeer op regionaal niveau. Verschillen in interpretatie van normen leiden niet alleen tot verschillen in naleving, maar ook tot verschillen in controle op de naleving en het treffen van maatregelen.

Voorts kan worden geconstateerd dat bij de controle op naleving van mensenrechten vaak selectief te werk wordt gegaan. Om politieke redenen wordt van concrete actie afgezien of is zulke actie niet mogelijk; ook worden in het ene geval veel scherpere maatregelen getroffen dan in andere gevallen. Het selectief reageren op schendingen van de rechten van de mens gebeurt door staten uit alle werelddelen. Dit kan de claim op universaliteit ernstig ondermijnen. De Adviesraad beveelt daarom aan dat de Nederlandse regering, met inachtneming van hetgeen hieronder is geschreven over beleidsruimte bij de implementatie van mensenrechtennormen, in gelijke gevallen voor landen gelijke maatstaven aanlegt en bevordert dat andere landen en internationale organen op het terrein van de rechten van de mens in dezelfde geest handelen.

II d. Universaliteit en uniformiteit

Uit de hiervoor kort omschreven ontwikkelingen in de totstandkoming van het internationale recht inzake de mensenrechten blijkt dat de lidstaten van de Verenigde Naties, hoe verschillend hun culturele achtergrond ook mag zijn, de mensenrechtennormen zowel in ethische als in juridische zin hebben aanvaard en dat er geen sprake is van een fundamentele onverenigbaarheid tussen deze normen aan de ene kant en de belangrijkste filosofische, ethische en godsdienstige tradities aan de andere kant. Betekent deze universele aanvaarding nu ook dat mensenrechtennormen over de gehele wereld op gelijke wijze dienen te worden toegepast, of met andere woorden, heeft universaliteit van geldigheid van de normen als directe consequentie de uniforme toepassing van deze normen?

Bovenstaande vraag moet per recht verschillend worden beantwoord. Zoals hieronder zal worden toegelicht, is de Adviesraad van oordeel dat sommige rechten strikt dienen te worden geïmplementeerd, geen beleidsruimte laten en derhalve uniform dienen te worden toegepast. Andere rechten laten wel een zekere beleidsruimte aan staten waar het hun toepassing betreft, zij het dat staten op het gebruik hiervan steeds kunnen c.q. moeten worden aangesproken. De Adviesraad heeft zich bij de bepaling van zijn standpunt door de volgende overwegingen laten leiden.

Internationale en regionale mensenrechtenregelingen leggen normen vast die staten in elk geval de vrijheid laten aan individuen een grotere bescherming te geven dan de desbetreffende (verdrags-) regeling voorschrijft. Meer in het algemeen kan worden gesteld

dat internationale en regionale mensenrechtenregelingen beogen individuen een aanvullende rechtsbescherming te geven die complementair is aan het nationale rechtssysteem, maar die niet daarvoor in de plaats komt c.q. kan komen. Verder zijn in vele mensenrechtenverdragen expliciete beperkingsclausules opgenomen, die staten de vrijheid geven bepaalde mensenrechten aan beperkingen te onderwerpen, mits aan de in het verdrag genoemde voorwaarden is voldaan. Het is algemeen aanvaard dat deze beperkingsclausules restrictief dienen te worden uitgelegd. Ten aanzien van sommige rechten - in het bijzonder de categorie van ESC-rechten - is voorts erkend dat staten deze rechten geleidelijk dienen te verwezenlijken (wat overigens geen vrijbrief is om hiermee niet onmiddellijk te beginnen); ook daaruit kan een zekere beleidsruimte voor staten worden afgeleid.

Universaliteit van mensenrechtennormen kan daarom grosso modo niet worden gelijkgesteld met uniformiteit van toepassing van deze normen. Vanzelfsprekend zijn staten die partij worden bij internationale mensenrechtenverdragen verplicht deze na te leven; dit geldt *a fortiori* voor de naleving van het VN-Handvest waarin de bescherming en bevordering van de rechten van de mens als een hoofddoelstelling van de lidstaten is omschreven. Omdat abstract geformuleerde internationale mensenrechtennormen in een verschillende sociale, economische en culturele context moeten worden toegepast, wordt staten een zekere beleidsruimte toegestaan. Binnen het VN-systeem zijn zowel verdragsspecifieke toezichtmechanismen als op het VN-Handvest zelf gebaseerde politieke toezichtmechanismen gecreëerd waarmee staten ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de wijze waarop zij de rechten toepassen.

De vraag rijst hoe groot de beleidsruimte is en ten aanzien van welke mensenrechten deze bestaat. Het is daarbij van belang te wijzen op de ervaringen binnen de context van de Raad van Europa, waarin vooral het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Europese Hof) met bovenstaande vragen is en wordt geconfronteerd. Het Europese Hof heeft in dit opzicht de zogeheten *'margin of appreciation'*-doctrine als rechterlijk toetsingskader ontwikkeld.

Het EVRM bevat verschillende algemeen geformuleerde normen en beperkingsmogelijkheden. In een constante, niet altijd duidelijke, jurisprudentie heeft het Europese Hof erkend dat staten een zekere beleidsruimte hebben bij de toepassing van in het EVRM neergelegde rechten. Daarbij wordt uitgegaan van de principiële overweging dat het EVRM-systeem van bescherming moet worden gezien als een aanvulling op de nationale rechtsstelsels.

In de jurisprudentie van het Europese Hof wordt beklemtoond dat in sommige gevallen staten-partijen geen eensluidende opvattingen hebben over bepaalde in het EVRM gehanteerde begrippen, zoals het begrip 'goede zeden'. Verder blijkt daaruit dat de aan staten toekomende beleidsruimte per recht en zelfs per onderdeel van een recht kan verschillen. Deze beleidsruimte hangt onder meer af van omstandigheden, het beweerdelijk geschonden recht en de specifieke aard en ernst van de inbreuk. Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat de beoordeling of een staat zijn beleidsruimte heeft overschreden slechts aan het Europese Hof toekomt. Daarnaast kan worden gesteld dat het Europese Hof door de ontwikkeling van de hiervoor kort aangeduide *'margin of appreciation'*-doctrine in staat is geweest inhoud te geven aan de rechten en vrijheden van het verdrag zonder aan te dringen op uniforme toepassing in alle gevallen; het Europa als geheel omvattende karakter van de in het EVRM neergelegde normen is daarmee versterkt.

Welke lering kan worden getrokken uit de door het Europese Hof ontwikkelde *'margin of appreciation'*-doctrine voor het mondiale niveau? Heeft deze in een rechterlijk forum ontwikkelde doctrine ook betekenis in de mondiale politieke arena en met name in het kader van het Nederlands buitenlands beleid op het gebied van de rechten van de mens? Bij de beantwoording van deze vraag is het van belang de kern van de doctrine van het Europese Hof voor ogen te houden; deze is dat staten een zekere beleidsruimte hebben bij de toepassing van de rechten van de mens (afhankelijk van bepaalde criteria) en dat de beoordeling van de vraag of staten hun beleidsruimte hebben overschreden slechts toekomt aan een internationaal forum. De Adviesraad is van oordeel dat inderdaad inspiratie kan worden geput uit de ervaringen van het Europese Hof voor het Nederlands buitenlands beleid op het terrein van de rechten van de mens. Hij maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

In de eerste plaats geldt de vraag of ten aanzien van alle mensenrechten een zekere beleidsruimte voor alle staten moet worden erkend. In dit verband kan worden gewezen op de internationaal bestaande consensus dat bepaalde rechten niet kunnen of mogen worden beknot. Het betreft de zogenaamde 'niet-opschortbare' rechten; de rechten waarvan onder geen enkele omstandigheid, zelfs niet in tijden van gewapend conflict, mag worden afgeweken (zie in het algemeen artikel 4 BuPo-verdrag en bijlage II). Op de vraag welke rechten als 'niet-opschortbaar' moeten worden beschouwd, wordt, zoals ook uit de bijlage blijkt, door verschillende verdragen een verschillend antwoord gegeven. De leidende gedachte achter deze bepalingen is evenwel dat bepaalde rechten zo essentieel zijn voor een menswaardig bestaan dat daarvan onder geen enkele omstandigheid mag worden afgeweken; van een beleidsruimte voor staten is daarbij dan vanzelfsprekend geen sprake. Ter illustratie wijst de Adviesraad in dit verband eveneens op *general comment* nummer 24 van het VN-Comité voor de Rechten van de Mens[9] waarin wordt gesteld:

> 'A State may not reserve the right to engage in slavery, to torture, to subject people to cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, to arbitrarily deprive persons of their lives, to arbitrarily arrest and detain persons, to deny freedom of thought, conscience and religion, to presume a person guilty unless he proves his innocence, to execute pregnant women and children, to permit the advocacy of national, racial or religious hatred, to deny to persons of marriageable age the right to marry, or to deny to minorities the right to enjoy their own culture, profession, their own religion, or use their own language; and ... the right to a fair trial ...'.

Algemeen wordt aanvaard dat uit dit *general comment*, dat handelt over het verbod op het maken van voorbehouden bij het BuPo-verdrag, kan worden afgeleid dat bij de toepassing van de rechten waarop dit verbod betrekking heeft, geen beleidsruimte wordt toegestaan. De AIV deelt deze visie.

Voorts is al de vraag aan de orde gesteld of de beleidsruimte per onderdeel van een recht kan verschillen. De Adviesraad neemt daarbij de vrijheid van godsdienst als voorbeeld. Deze vrijheid omvat onder meer de vrijheid een godsdienst te hebben of te aanvaarden en de vrijheid om een godsdienst tot uiting te brengen (zie artikel 18 BuPo-verdrag). De laatste vrijheid mag aan beperkingen worden onderworpen; staten hebben daarbij een zekere beleidsruimte onder eerder genoemde conditie van externe verantwoording. Wat betreft het eerste aspect bestaat geen beleidsruimte; deze vrijheid vormt, zoals

9 Zie hiervoor UN. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 van 11 november 1994.

wordt gezegd, de harde kern van de vrijheid van godsdienst. Mutatis mutandis geldt dit ook voor andere mensenrechten.

In meer algemene zin kan derhalve worden geconstateerd dat de bescherming van de rechten van de mens eerst en vooral op nationaal niveau gestalte en inhoud moet worden gegeven; het internationale toezichtsysteem is complementair, maar tegelijkertijd richtinggevend. Ten aanzien van sommige rechten hebben staten op nationaal niveau geen en ten aanzien van sommige andere (onderdelen van) rechten wel een zekere beleidsruimte.

Als algemeen richtsnoer voor het Nederlands buitenlands beleid inzake de rechten van de mens dient te gelden dat universaliteit van de aanvaarding van de mensenrechtennormen niet in alle gevallen uniformiteit van de toepassing van die normen behoeft mee te brengen. Erkend dient te worden dat er ruimte bestaat voor staten, in het licht van onder andere de zich daarbinnen voordoende economische, culturele of godsdienstige situatie, sommige mensenrechten op eigen wijze te implementeren. Deze beleidsruimte kan variëren al naar gelang de aard van het recht of een onderdeel daarvan; zo is duidelijk dat staten een grotere beleidsruimte ten aanzien van de naleving van uit mensenrechten voortvloeiende positieve verplichtingen (zoals vooral, maar niet alleen, in het geval van ESC-rechten) dan bij uit mensenrechten voortvloeiende (strikt omschreven) negatieve verplichtingen. Van belang daarbij is dat een staat niet zelf het laatste woord heeft (op grond van onder meer het soevereiniteitsbeginsel), maar dat hij daarop door andere staten en door internationale organen kan worden aangesproken en ter verantwoording kan worden geroepen. Dat laatste kan gebeuren in hetzij een (semi-) rechterlijk forum, hetzij in politieke fora, maar bij voorkeur in beide. Het gaat derhalve om 'gecontroleerde' beleidsruimte, zoals bestaat in de context van de Raad van Europa. In die 'controle' kan Nederland in het kader van zijn buitenlands beleid een belangrijke rol vervullen, temeer daar Nederland zelf door zijn ratificatie van een zeer groot aantal mensenrechtenverdragen en aanvaarding van daarbij gecreëerde klachtenprocedures zich bereid heeft getoond zijn eigen mensenrechtenbeleid aan de toets van externe kritiek te onderwerpen.

II e. Samenvatting

In bovenstaande paragrafen is, in kort bestek, een aantal belangrijke elementen weergegeven van de discussie over universaliteit en culturele verscheidenheid. De Adviesraad constateert dat zowel bij de totstandkoming van de Universele Verklaring als bij de verdere ontwikkeling van het internationale juridische mensenrechtenbestel het draagvlak door de medewerking van vertegenwoordigers van zeer uiteenlopende staten en culturele achtergrond zeer breed was. In de loop der jaren is het draagvlak verder verbreed; NGOs hebben daarin een belangrijke rol gespeeld. Het is steeds duidelijker geworden dat de mensenrechtennormen met de belangrijke ethische, godsdienstige en filosofische tradities verenigbaar zijn. Inmiddels zijn de mensenrechtennormen zowel ethisch als juridisch door alle lidstaten van de VN aanvaard. De bewering dat de mensenrechten anno 1998 een puur Westers concept zijn kan dan ook geen stand houden. De Adviesraad ziet zeker geen reden het relativisme in zijn uiterste consequentie te volgen. Een te grote nadruk op culturele verschillen ontneemt het zicht op de overweldigende overeenkomsten die in verschillende culturen ten aanzien van mensenrechten bestaan. Wel erkent de Adviesraad de waarde van het meer gematigde relativistische standpunt dat een oproep tot tolerantie inhoudt ten aanzien van de verschillen in concrete uitwerking van mensenrechten. Deze verschillen zijn met name het gevolg van het subsidiaire karakter van de internationale mensenrechteninstrumenten, die telkens in een andere sociale, culturele, politieke en economische context moeten worden toegepast. Ten aanzien van de implementatie van

sommige mensenrechten hebben staten geen beleidsruimte; ten aanzien van de toepassing van een aantal andere rechten bestaat wel een zekere beleidsvrijheid. Het universele karakter van de mensenrechten brengt echter met zich mee dat de beleidsvrijheid altijd een gecontroleerde vrijheid is, waarvoor staten in de internationale gemeenschap ter verantwoording kunnen worden geroepen.

III Concrete vragen van beleid

Om de aard en omvang van de problematiek van universaliteit van de rechten van de mens en het beroep op culturele verscheidenheid meer inzichtelijk te maken, zal in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen. Ook in het mensenrechtenbeleid dienen voortdurend keuzes te worden gemaakt. In de (vooral politieke) discussies komen daarbij vraagstukken aan de orde die door gesprekspartners vaak in een bepaalde culturele context worden geplaatst en besproken. In het kader van dit advies heeft de Adviesraad ervoor gekozen een aantal veel voorkomende kwesties, weliswaar in kort bestek, de revue te laten passeren. Hierbij zal zowel worden ingegaan op een aantal concrete rechten als op een aantal meer algemene thema's, die in de discussies over universaliteit keer op keer een belangrijke rol spelen. Achtereenvolgens zal in dit hoofdstuk aandacht worden geschonken aan het recht op vrijheid van meningsuiting, aan kwesties betreffende het recht op non-discriminatie en meer in het bijzonder de rechten van vrouwen, aan het recht om gevrijwaard te zijn van martelingen en andere vormen van vernederende behandeling en bestraffing, aan het spanningsveld in de aandacht voor burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten, aan het recht op huisvesting en aan de problematiek van collectieve rechten. Bij de behandeling van deze onderwerpen zal ook meer specifiek worden ingegaan op de door Nederland in te nemen houding en te hanteren beleidsinstrumenten.

III a. Vrijheid van meningsuiting

Eén van de deelterreinen waar de problematiek van culturele diversiteit in de dagelijkse praktijk een belangrijke rol speelt, betreft de reikwijdte van het recht op vrijheid van mening en meningsuiting.

In artikel 19 van de Universele Verklaring wordt dit bij uitstek klassieke mensenrecht als volgt geformuleerd:

> 'Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.'

De vrijheid van het individu om ongehinderd zijn eigen mening te uiten, is vervolgens door vele verklaringen en verdragen onderstreept.[10] Zo is bijvoorbeeld in artikel 19 van het BuPo-verdrag het recht om zonder inmenging een mening te koesteren alsmede het recht op vrijheid van meningsuiting geformuleerd. Hieronder wordt onder meer verstaan de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven. Het EVRM stelt in artikel 10 dat een ieder recht heeft op vrijheid van meningsuiting, een recht dat de vrijheid omvat 'een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen'.

Voor de vitaliteit en pluriformiteit van een samenleving is vrije gedachtewisseling cruciaal. De vrijheid om opvattingen naar voren te brengen is inherent aan democratische besluit-

10 Zie voor een overzicht van relevante internationale normen en beschrijving van de problematiek: ACM, Vrijheid van informatie, advies nummer 4, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 1986.

vorming. Zij is ook wezenlijk voor de ontplooiing van het individu. Mensen kunnen zich niet naar eigen inzicht ontwikkelen en maatschappelijk ontplooien als zij de mogelijkheid ontberen zich te uiten.

De vrijheid van meningsuiting is niet absoluut. In elk geval staat vast dat censuur is verboden. Wel bestaat vrij algemeen de overtuiging dat bepaalde uitingen zo schadelijk kunnen zijn dat zij mogen, of zelfs moeten, worden verboden. In Nederland biedt de Grondwet de formele wetgever dan ook de mogelijkheid grenzen te stellen. Deze grenzen zijn vervolgens omschreven in het Wetboek van Strafrecht, dat meningsuitingen strafbaar stelt die een bedreiging vormen voor het land (zoals het openbaar maken van staatsgeheimen), meningsuitingen die aanstootgevend zijn (bijvoorbeeld bepaalde vormen van pornografie) en meningsuitingen die aanzetten tot haat of discriminatie van mensen op grond van hun ras, afkomst of geloof. Voorts worden belediging, smaad en laster als delicten beschouwd.

Ook internationale overeenkomsten creëren de mogelijkheid beperkingen te stellen aan de uitingsvrijheid. Zo stelt het EVRM dat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting plichten en verantwoordelijkheden met zich meebrengt en daarom kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, het voorkomen van de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen of het waarborgen van het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht. Een soortgelijke bepaling is te vinden in artikel 19 BuPo-verdrag.

Zoals is aangegeven in hoofdstuk II c. zal duidelijk zijn dat dergelijke bepalingen, met nogal vage termen als openbare veiligheid en goede zeden, staten een zekere beleidsruimte bieden. In de praktijk zal echter in concrete gevallen steeds een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van vrijheid van meningsuiting enerzijds en andere zwaarwegende maatschappelijke belangen anderzijds. Indien al wordt besloten tot het inperken van de vrijheid van meningsuiting, dient deze inperking zo beperkt mogelijk te zijn. Vrij algemeen wordt onderschreven dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met verbodsbepalingen. Dit geldt in algemene zin, maar bijvoorbeeld ook met betrekking tot de vrijheid informatie te vergaren ten tijde van calamiteiten. Het maken van keuzes in de praktijk blijkt echter buitengewoon lastig. In dat verband kan onder meer worden gewezen op het dilemma dat ontstaat als moet worden besloten over het al dan niet verbieden van racistische partijen in Nederland. Het verbieden lost op het eerste oog het probleem op. De desbetreffende partij houdt, juridisch gezien, op te bestaan. De aanhang van een dergelijke partij zal, enkel door een verbod, naar alle waarschijnlijkheid zijn opinies niet wijzigen en zij zal gaan zoeken naar andere wegen om haar meningen te uiten. Toch zal in dergelijke gevallen, ook door degenen die de mogelijkheid van een strafrechtelijk verbod als uiterste middel voorstaan, worden erkend dat het de voorkeur verdient als kwalijk ervaren opvattingen eerder te bestrijden met argumenten en informatie dan met verboden. In de Europese context, waar het EVRM geldt binnen een groot aantal staten, zal bij de beoordeling van opgelegde beperkingen rekening moeten worden gehouden met de volgens het Europese Hof aan staten toekomende, maar door het Europese Hof gecontroleerde beleidsruimte, die mede wordt bepaald door de verschillen in cultuur, religie en geschiedenis van die staten.

In de praktijk zal ook elk beroep op culturele, en in het bijzonder religieuze, eigenheid om de mogelijkheid van individuen hun mening uit te dragen te beperken, op zijn merites moeten worden beoordeeld. Daarbij dient tolerantie en respect voor de mening van

andersdenkenden het uitgangspunt te zijn. Een bekend recent voorbeeld van een conflict tussen religieuze overtuiging en het recht op meningsuiting vormt de ophef naar aanleiding van het door Salman Rushdie geschreven boek *'The satanic verses'.* In veel landen vormt het verbod op godslastering een aanvaarde beperking op de vrijheid van meningsuiting. Wordt in een gerechtelijk procedure godslastering vastgesteld, dan is (verdere) verspreiding van het geschrift verboden. In het onderhavige geval riepen de Iraanse (geestelijke) autoriteiten echter ook op de auteur te doden. Een dergelijke oproep *(Fatwah)* om iemand vanwege het uiten van een mening te doden wordt algemeen als onaanvaardbaar gekenschetst, welke culturele en/of religieuze rechtvaardigingen er ook voor worden gegeven. Dit oordeel wordt door de Adviesraad gedeeld. De straf is disproportioneel en is bovendien niet tot stand gekomen in een behoorlijke procedure, die aan de internationaalrechterlijke maatstaven voldoet.

Het recht op vrijheid van meningsuiting mag niet worden gemonopoliseerd en verdient bescherming tegen alle ideologieën, Westers of niet-westers, die de tradities van bepaalde gemeenschappen willen verdedigen door andere visies op de waarde en betekenis van die tradities uit te sluiten. De toenemende monopolievorming in de uitgevers- en drukkerssector[11] dient in dat licht met zorg te worden beschouwd. Ook komt het nogal eens voor dat wordt aangedrongen op een verbod op of censurering van moderne communicatiemiddelen zoals internet of worden uitingen verboden die strijdig zijn met de officiële interpretatie van een bepaalde cultuur of religie. Dit laat zich in de meeste gevallen moeilijk rijmen met de vrijheid van meningsuiting, maar dient veelal om de positie van machthebbers te versterken en deze af te schermen van kritiek. Tolerantie en respect voor de mening van andersdenkenden dienen juist het uitgangspunt te zijn. Voor de ontplooiing van individuen is het belangrijk dat zij deel uitmaken van nationale, levensbeschouwelijke, culturele of anderssoortige gemeenschappen, maar dergelijke gemeenschappen zijn slechts duurzaam als zij elementaire klassieke mensenrechten garanderen, een *choc des opinions* tolereren en de visies van minderheden respecteren.

Tot slot verdient naar de mening van de Adviesraad ook de opvatting dat vrijheid van meningsuiting een 'luxeverschijnsel' is, een luxe die landen zich slechts kunnen veroorloven indien zij een zekere mate van sociaal-economische ontwikkeling hebben bereikt, te worden verworpen. Het argument dat een inperking van politieke vrijheden en burgerrechten de eerbiediging van ESC-rechten ten goede komt, is niet alleen feitelijk onjuist, zij biedt ook een ongewenste vrijbrief om andersdenkenden de mond te snoeren. De vrijheid van meningsuiting is essentieel voor een open en pluriforme samenleving. Aan een dergelijk fundamenteel recht mag niet worden tekort gedaan. Dat wil evenwel niet zeggen dat in het geheel geen beperkingen mogen worden opgelegd. Dit is het geval indien het uitoefenen van dit recht leidt tot een schending van mensenrechten; het gebruik van moderne communicatiemiddelen om racistische uitlatingen te verspreiden kan daarbij als voorbeeld dienen. Naar de mening van de Adviesraad dient steeds doorslaggevend te zijn dat in concrete gevallen een afweging moet worden gemaakt tussen het belang van vrijheid van meningsuiting enerzijds en andere zwaarwegende maatschappelijke belangen anderzijds. Hoewel 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, dient de inperking zo beperkt mogelijk te zijn en zal deze, zoals reeds door de Adviesraad is benadrukt, open dienen te staan voor externe toetsing.

11 Dergelijke monopolievorming onstaat in het Westen veelal uit commerciële overwegingen. In veel ontwikkelingslanden is vaak nog sprake van *(de facto)* monopolievorming door de staat of regeringspartij.

III b. Vrouwen en mensenrechten

Een ander deelterrein van de implementatie van de rechten van de mens, waar de problematiek van de culturele diversiteit een grote rol speelt, betreft de gelijkberechtiging van vrouwen. Dat zou op het eerste gezicht verwondering moeten wekken, omdat al in het VN-Handvest op alle plaatsen waar wordt gerept van rechten van de mens en fundamentele vrijheden daaraan steevast wordt toegevoegd 'for all without distinction as to ... sex ...'. Dit inclusieve karakter van de rechten van de mens, versterkt door het daaraan complementaire beginsel van non-discriminatie, vindt men ook terug in alle belangrijke mensenrechtendocumenten, zoals de Universele Verklaring en de beide VN-verdragen van 1966.

Het is evenwel een feit dat in veel landen in de wereld, inclusief Nederland, discriminatie op basis van geslacht, zowel *de jure* als *de facto*, een zeer hardnekkig verschijnsel is. Het was mede om die reden, dat, vooral op instigatie van vrouwenorganisaties, een apart Verdrag inzake het uitbannen van discriminatie jegens vrouwen (CEDAW, 1979) tot stand is gebracht. Dit verdrag voorziet in een zeer ruim discriminatiebegrip, dat zowel het publieke als het privé-leven omvat, en verplicht staten tot het nemen van wettelijke en andere maatregelen om discriminatie van vrouwen ongedaan te maken. Dit verdrag is door een grote meerderheid van staten geratificeerd.[12] Het is evenwel grotendeels in de vorm van statenverplichtingen gegoten; dit maakt het moeilijk het verdrag voor de nationale rechter in te roepen. Het is juist daarom zeer te betreuren dat het CEDAW nog niet voorziet in een facultatieve individuele of collectieve klachtenprocedure en een onderzoeksprocedure. Hoewel daarover anno 1998 wel wordt onderhandeld, kent het verdrag tot op heden slechts, hoe belangrijk ook, een rapportage-procedure.

Bovenstaande manco's zijn evenwel niet de belangrijkste redenen van de gebrekkige naleving van dit verdrag. De belangrijkste reden is dat een groot aantal statenpartijen bij CEDAW, veelal op cultureel-religieuze gronden, voorbehouden heeft gemaakt die de potentiële werking van het verdrag vergaand ondermijnen. Deze voorbehouden zijn vooral door landen gemaakt met een overwegend islamitische bevolking en strekken ertoe voorrang te geven aan de islamitische Sharia'h-regelgeving daar waar het CEDAW met deze regelgeving in strijd komt.

In de jaren negentig is, opnieuw door toedoen van vrouwenorganisaties, wel enige vordering gemaakt op het vlak van de *de facto* en *de jure* gelijkberechtiging van vrouwen. In dat verband wordt onder andere gewezen op de Slotverklaring en Programma's van Actie van de WCM, de Vierde Wereldvrouwenconferentie (Peking, 1995), de Verklaring inzake het uitbannen van Geweld tegen Vrouwen (1993), de benoeming van een Speciale Thematische Rapporteur inzake het Geweld tegen Vrouwen (1994) door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en het op gang komen van het aandacht geven aan de mensenrechten van vrouwen in de mensenrechtenorganen van de VN. Maar de vooruitgang verloopt zeer traag en stuit vaak op grote culturele barrières, zoals bij de problematiek van de vrouwenbesnijdenis. Wat dat laatste betreft is het verheugend dat inmiddels door alle staten wordt erkend dat vormen van vrouwenbesnijdenis, daar waar deze verminkend zijn, strijdig zijn met de rechten van de mens.

De problematiek van de implementatie van gelijkheid van man en vrouw, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen beide geslachten, betreft een essentieel terrein van verantwoordelijkheden en verplichtingen van alle staten, zowel individueel als ten opzichte van elkaar. Het huidige internationale recht legt onmiskenbaar aan alle staten de

12 Per 31 mei 1997 waren bij dit verdrag in totaal 160 staten partij.

verplichting op discriminatoire regelgeving onmiddellijk ongedaan te maken. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor een land als Afghanistan, waar het Taliban-regime discriminatoire praktijken ten opzichte van vrouwen tot beleid heeft gemaakt. Veel moeilijker is het voor staten, ook voor Nederland, *de facto* discriminerende praktijken in hun samenleving te beëindigen. Deze praktijken zijn vaak gestoeld op langdurige tradities en op godsdienstige overwegingen. Het veranderen van dergelijke patronen vereist een belangrijke cultuuromslag, zowel bij overheden als bij de burgers. Het Nederlands buitenlands beleid zou staten die zich inzetten voor de *de facto* en *de jure* gelijkberechtiging van vrouwen, moeten (blijven) ondersteunen in hun beleid. Dit geldt vooral op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking voor de programma's inzake gezondheidszorg, onderwijs en voorlichting. Meer specifiek, juist in gevallen waarin overheden een bewust discriminatoir beleid voeren, dient uitdrukkelijk steun te worden verleend aan die NGOs, die zich in die landen inzetten voor de bevordering van de rechten van vrouwen en de verbetering van hun rechtspositie. Waar dat, in het licht van dit advies, mogelijk en verantwoord is, zal daarbij aan binnen de desbetreffende cultuur aangevoerde argumenten en modaliteiten moeten worden aangeknoopt.

Ook voor de internationale gemeenschap is op dit terrein een belangrijke rol weggelegd. Het is daarom van groot belang, dat de Nederlandse regering zich binnen de VN en andere relevante internationale organisaties blijft inzetten voor het realiseren van gelijke rechten voor een ieder zonder onderscheid (het 'inclusieve karakter van de rechten van de mens'). Dit kan onder meer door bij staten die nog geen partij zijn bij CEDAW aan te dringen op toetreding. Verder dient er bij statenpartijen die het Vrouwenverdrag nog niet in nationale maatregelen hebben omgezet, op te worden aangedrongen dat dit alsnog met voorrang gebeurt. Tevens is te denken aan voortzetting van de duidelijke steun aan de spoedige totstandkoming, aanvaarding en ratificatie van het Protocol bij CEDAW, waarin een individueel en collectief klachtrecht en een onderzoeksprocedure zijn opgenomen. Ook zou kunnen worden bevorderd dat toezichthoudende comités onder mensenrechtenverdragen uitdrukkelijk aandacht schenken aan de specifieke problemen bij de implementatie van mensenrechten van vrouwen; zulks kan gebeuren bij de bespreking van de jaarverslagen van deze comités in de Algemene Vergadering. Binnen de mensenrechtenorganen van de VN als zodanig, zoals de Commissie voor de Rechten van de Mens, dient het staande beleid om ruime aandacht te schenken aan onderhavige problematiek te worden gecontinueerd.

In verschillende landen staan, zoals gezegd, cultureel-godsdienstige belemmeringen in de weg van de implementatie van mensenrechten van vrouwen; te denken daarbij is onder andere aan het voortbestaan van verminkende vormen van vrouwenbesnijdenis. De Adviesraad beveelt de regering aan er door middel van haar mensenrechtenbeleid toe bij te (blijven) dragen, dat zulke belemmeringen op zo kort mogelijke termijn worden opgeheven. Daarbij zal het de geloofwaardigheid van Nederlandse inspanningen terzake ten goede komen indien Nederland zelf geheel voldoet aan de eisen van gelijke behandeling. Zonder de hantering van niet-juridische maatregelen zoals gezondheidszorg, onderwijs en voorlichtingsprogramma's zal het moeilijk zijn om een maatschappelijke balans te vinden en zullen juridische instrumenten weinig effectief blijken te zijn. Juist daarom beveelt de Adviesraad ook aan NGOs, die op deze terreinen een cruciale rol spelen, direct of indirect, uitdrukkelijk steun te (blijven) verlenen via zowel bilaterale als multilaterale programma's. Bij de steun aan NGOs die rechten van vrouwen behartigen dient, zoals hierboven al benadrukt, actief te worden aangeknoopt bij de binnen de desbetreffende cultuur aangevoerde argumenten en modaliteiten.

III c. Het verbod op foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing

De problematiek van culturele diversiteit speelt ook een belangrijke rol in discussies over de wijze waarop de norm die het verbod op foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing betreft, dient te worden uitgelegd. Als zodanig staat het verbod op foltering meestal niet ter discussie. De Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, heeft dit op 18 oktober 1997 tijdens een lezing op het Aspen Instituut treffend onder woorden gebracht:

'You do not need to explain the meaning of human rights to an Asian mother or African father whose son or daughter has been tortured or killed. They understand it - tragically - far better than we ever will.'

In de Universele Verklaring, artikel 5, is een expliciet verbod opgenomen om een persoon te onderwerpen aan foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Dit verbod is vervolgens neergelegd in vele internationale verdragen en verklaringen[13], maar ook in de wetgeving van vele landen in de wereld. Hoewel heden ten dage wereldwijd overeenstemming lijkt te bestaan over het verbod op foltering blijken theorie en praktijk ver uiteen te lopen. Een blik in de jaarrapporten van de VN-Rapporteur inzake Foltering, de jaarboeken van Amnesty International of in het State Department Report laat zien dat foltering nog in vele landen in de wereld voorkomt. De meest gangbare formulering van foltering is te vinden in het Internationale VN-verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing. Deze definitie luidt:

'...iedere handeling waardoor opzettelijk hevige pijn en/of hevig leed, lichamelijk dan wel geestelijk, wordt toegebracht aan een persoon met zulke oogmerken als om van hem of van een derde inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, hem te bestraffen voor een handeling die hij of een derde heeft begaan of waarvan hij of een derde wordt verdacht deze te hebben begaan, of hem of een derde te intimideren of ergens toe te dwingen dan wel om enigerlei reden gebaseerd op discriminatie van welke aard dan ook, wanneer zulke pijn of leed wordt toegebracht door of op aanstichten van dan wel met de instemming of gedogen van een overheidsfunctionaris of andere persoon die in een officiële hoedanigheid handelt. Foltering omvat niet pijn slechts voortvloeiend uit, inherent aan of samenhangend met wettige straffen.'[14]

Hierbij valt vooral op dat de afbakening van het begrip wrede, onmenselijke behandeling of bestraffing niet nader wordt uitgewerkt. De algemene gedachtengang daarbij was dat foltering wordt beschouwd als een verhevigde vorm van wrede of onmenselijke behandeling. De kern van de definitie betreft het vereiste dat de pijn en/of het leed opzettelijk moeten worden toegebracht en dat er betrokkenheid van overheidsfunctionarissen, in actieve of in gedogende zin, moet kunnen worden aangetoond. Een opvallend aspect van deze definitie is het element dat de pijn en/of het leed die het gevolg zijn van een wettige straf niet als foltering worden beschouwd. Het is dit laatste element, dat door voormalig

13 Zie bv. art. 5 UVRM, art. 7 BuPo, art. 3 EVRM, art. 6 Afrikaans Handvest, art. 5 (2) Amerikaans Verdrag, het Internationale VN-verdrag tegen Foltering en de vier Geneefse Conventies, maar ook de VN-gedragscode voor wetsdienaars en de VN-beginselen van medische ethiek betreffende de rol van medisch personeel.

14 Zie Internationaal Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing, art 1.

Bijzonder Rapporteur tegen Foltering, P.H. Kooijmans, is omschreven als een 'ongelukkig product van een te grote compromisbereidheid', waarop landen die zich beroepen op het recht om de norm op cultureel onderscheiden wijze te interpreteren en toe te passen veelal een beroep doen.

In een aantal gevallen wordt met een beroep op cultureel en/of religieus bepaalde gronden een eigen interpretatie gegeven aan wat onder het verbod op foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling valt. Dat is vooral, maar niet alleen, het geval in fundamentalistisch theocratische landen, waar de staat geacht wordt de goddelijke wil te vertegenwoordigen en waar de mogelijkheid om dergelijke straffen op te leggen is opgenomen in Sharia'h-wetgeving, die tot nationale wetgeving is verklaard. Bij de uiteindelijk in het verdrag opgenomen formulering is overigens door een aantal landen een verklaring afgelegd. Italië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten maakten ten tijde van het aannemen van het verdrag duidelijk dat straffen 'wettig' dienden te zijn onder nationaal én internationaal recht. Tevens dient te worden opgemerkt dat een aantal landen, die de mogelijkheid om dergelijke straffen tot uitvoering te brengen wel in wetgeving opgenomen hebben, zodanige procedurele eisen hebben dat uitvoering van dergelijke straffen vrijwel onmogelijk wordt. Ook zijn er landen die geen gebruik maken van de mogelijkheid om de straffen uit te spreken én uit te voeren of de straffen symbolisch of in een 'lichtere' vorm tot uitvoering brengen.

Het VN-verdrag tegen Foltering van 1984[15] legt voorts de verplichting aan statenpartijen op actieve maatregelen te nemen om foltering te bestrijden en te voorkomen. Om dit proces te bespoedigen werd slechts een jaar later door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens besloten ook een Bijzonder Rapporteur inzake foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling aan te stellen; dit gebeurde mede omdat het vaak jaren duurt voordat een verdrag in werking treedt en omdat te verwachten viel dat niet alle landen partij zouden worden bij een dergelijk verdrag. Verder bestond de vrees dat een aantal van de landen die wel voornemens hadden geuit om toe te treden zouden kiezen voor het maken van, soms verregaande, voorbehouden.

De bepaling van de reikwijdte van het verbod van foltering en van wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing in internationale en regionale fora heeft stapsgewijs plaatsgevonden. Het al eerder vermelde VN-Comité voor de Rechten van de Mens heeft in een tweetal *general comments* bepaald[16] dat het verbod van wrede en onmenselijke behandeling en bestraffing ook lijfstraffen omvat. Uit die *general comments* blijkt dat ook kastijding als opvoedende of disciplinaire maatregel daaronder wordt begrepen. Het probleem bij de gezaghebbendheid van dergelijke uitspraken ligt uiteraard in de vereiste dat alleen verdragspartijen kunnen worden gehouden aan de uitleg van artikelen van het BuPo-verdrag. Landen als Iran en Sudan, die met een beroep op de Sharia'h-wetgeving lijfstraffen opleggen, zijn wel partij bij het BuPo-verdrag en kunnen derhalve verdragsrechtelijk worden aangesproken. Voor andere landen, niet-statenpartijen, ligt dat lastiger. De Commissie voor de Rechten van de Mens liet zich al in het begin van de jaren zeventig uit over de onmenselijkheid van lijfstraffen in Namibia. Naar aanleiding van het voorkomen van amputaties in Sudan deed de VN-Subcommissie in 1984 een dringende oproep aan

15 Het VN-verdrag tegen Foltering trad in werking op 26 juni 1987. Bij dit verdrag zijn 104 staten partij (bron: E/CN.4/1998/104 van 20 februari 1998).

16 Zie *general comment* 7(16), UN Doc. A/37/40 (1982) en *general comment* 20 (44), UN Doc. A/47/40 (1992).

alle regeringen van landen die amputaties als straf toepasten, te voorzien in vormen van bestraffing die in overeenstemming zijn met artikel 5 van de Universele Verklaring. In de Europese context is de reikwijdte van het verbod van foltering en van wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing, door de uitspraken van het Europese Hof in diverse zaken, duidelijker. Ook lijfstraffen zijn verboden.[17] Het is daarbij opvallend dat uitspraken, gedaan in een bij uitstek Europees forum, nadien regelmatig zijn gebruikt door rechtbanken in bijvoorbeeld Afrikaanse landen teneinde pogingen om lijfstrafwetgeving te introduceren te voorkomen.

Samenvattend kan worden gesteld dat, in het licht van bovenstaande mondiale en regionale ontwikkelingen, het verbod van foltering of wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing dient te worden erkend als een universeel mensenrecht, onafhankelijk van culturele of religieuze tradities. Tevens kan worden geconstateerd dat bepaalde vormen van bestraffing op zowel juridische als morele overwegingen niet acceptabel zijn.[18] Naar de mening van de Adviesraad, dient de Nederlandse regering daarom ook landen die deze mensenrechtennorm met een beroep op culturele en/of religieuze tradities overtreden, hierop aan te spreken. Dit geldt in algemene zin, maar zeker ook als sprake is van vormen van wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing, die worden gecategoriseerd als 'wettige straffen'. In die gevallen dient Nederland consequent aan te haken bij de duidelijke verklaring die hierover is afgelegd bij de ratificatie van het Verdrag tegen Foltering.

III d. Het spanningsveld in de aandacht voor burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten

Een meer algemeen onderwerp van discussie, in zowel de bilaterale verhoudingen tussen vele staten als in multilateraal verband, betreft het spanningsveld in aandacht tussen BuPo-rechten en ESC-rechten.

De Universele Verklaring omvat zowel BuPo-rechten als ESC-rechten. Hoewel in de Verklaring niet geïntegreerd opgenomen, worden beide typen rechten in de preambule 'bijeengehouden' door de formulering uit de al eerder genoemde speech van president Rooseveldt (zie hiervoor II c.). Het opnemen van ESC-rechten in de Universele Verklaring heeft destijds in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens niet tot grote tegenstellingen geleid. Het desbetreffende voorstel werd min of meer terloops aangenomen. Voorzover al van tegenstellingen sprake was, betroffen deze vooral de vraag of die rechten niet geformuleerd dienden te worden als verplichtingen van de zijde van de overheid; in overeenstemming met de belangrijke verdragen die op dit gebied sinds de Eerste Wereldoorlog tot stand waren gebracht door de IAO. Na 1948 is dit verschil in benadering nader aan het licht getreden in de discussie over de vraag hoe de Universele Verklaring kon worden omgezet in juridisch bindende bepalingen. Dit debat, dat uiteindelijk zo'n achttien jaar zou omspannen, leidde ertoe dat de Algemene Vergadering van de VN in 1966 twee afzonderlijke verdragen voor de BuPo-rechten enerzijds en de ESC-rechten anderzijds aannam.

Na de totstandkoming van beide verdragen is de fundamentele betekenis van de ESC-rechten vele malen bevestigd, onder meer tijdens de beide eerder genoemde Wereldcon-

17 Zie bijvoorbeeld de uitspraak inzake Tyrer vs. UK (1978), waarbij het toedienen van drie slagen met een rietje werd gekwalificeerd als een onmenselijke bestraffing.

18 Zie hiervoor ook Adviesraad Internationale Vraagstukken: *'De doodstraf en de Rechten van de Mens, recente ontwikkelingen'*, advies nr. 3, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

ferenties Mensenrechten. In de Declaratie en het Actieprogramma van Wenen wordt gesteld dat de landen van de wereldgemeenschap dienen uit te gaan van realisering van de Universele Verklaring als geheel, waarbij de verschillende rechten worden aangeduid als 'indivisible, interdependent and interrelated'. Beide categorieën rechten zijn even belangrijk en verdienen daarom te worden behandeld 'in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis'. Hiervoor werd al opgemerkt dat het debat over de universaliteit van de mensenrechten na 1993 is doorgegaan. Daaraan kan worden toegevoegd dat verschillende landen, vooral uit de Aziatische en de Afrikaanse regio, hebben betoogd dat de Westerse wereld in zijn mensenrechtenbeleid weliswaar uitgaat van de universele gelijkheid van alle typen rechten, maar in de praktijk een eenzijdig accent legt op de naleving van de BuPo-rechten. Door zo te werk te gaan zou, aldus diezelfde landen, een scheidslijn worden aangebracht die op gespannen voet staat met, onder meer, de Weense afspraken. Dergelijke bezwaren dienen op hun waarde te worden bezien.

Hoezeer vele Westerse landen zich ook sterk maken voor mondiale eerbiediging en realisering van ESC-rechten, tevens kan worden vastgesteld dat de bedoelde eenzijdigheid lijkt op te treden. In dat verband wordt vaak gewezen op het feit dat veel ESC-rechten zijn geformuleerd als verplichtingen van staten en wordt benadrukt dat deze rechten slechts geleidelijk realiseerbaar zijn. In dit advies zal niet in detail worden ingegaan op deze punten, omdat de Nederlandse regering, bijvoorbeeld in de reactie op een advies van de ACM over deze problematiek[19], al heeft getoond zich bewust te zijn van deze neiging tot eenzijdigheid en nadrukkelijk heeft uitgesproken zich te zullen inzetten voor mondiale realisering en eerbiediging van ESC-rechten. Wel dient te worden erkend dat de implementatie van een aantal ESC-rechten hoge kosten voor de overheid met zich meebrengt. Het niveau van implementatie hangt onder meer af van de sociaal-economische mogelijkheden die het betrokken land heeft. Dat kan ertoe leiden dat volledige implementatie slechts op termijn mogelijk is. De roep om een extra inzet van Westerse zijde op het terrein van de eerbiediging en realisering van ESC-rechten, is daarom in een aantal gevallen begrijpelijk.

Het is, naar de mening van de Adviesraad, voor het universaliteitsdebat van groot belang dat een zichtbare en geloofwaardige balans wordt bereikt in de aandacht voor beide typen mensenrechten. Dat vereist vooral van Westerse landen dat zij, naast voortgezette aandacht voor BuPo-rechten, langdurig en blijkend uit een veelheid aan maatregelen bereid zijn de eerbiediging en realisatie van ESC-rechten centraal te stellen in hun mensenrechtenbeleid. Zo kan worden bevorderd dat deze rechten een rol in het beleid gaan spelen die daaraan op grond van onder meer de Universele Verklaring, het ESC-verdrag en het Weense Slotdocument toekomt. Meer concreet kan onder meer worden gedacht aan stappen zoals destijds geformuleerd door de, inmiddels opgeheven, adviesorganen op het terrein van de mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking in verschillende adviezen over deze en daaraan gerelateerde onderwerpen. Daarin werden procedures aanbevolen die een geleidelijke implementatie controleerbaar maken. Eveneens werd daar voorgesteld dat de internationale gemeenschap onder bepaalde omstandigheden door middel van financiële steun mede verantwoordelijk kan worden gemaakt voor de implementatie van deze rechten en werd aanbevolen de positie van NGOs te versterken. Ontwikkelingssamenwerking is daarvoor een belangrijk instrument.[20] Het is in dat verband verheugend dat de Nederlandse regering zich onlangs, tijdens de huidige zitting van de Commissie

19 Zie ACM: 'Economische, sociale en culturele mensenrechten', advies nummer 18, en reactie op dit advies (CM/609/95 van 24 juli 1995), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

voor de Rechten van de Mens, expliciet heeft uitgesproken de bereidheid te hebben een 'werkelijk constructieve dialoog' te willen entameren over ESC-rechten in de context van de VN die niet wordt gehinderd door bestaande vooroordelen.[21]

Tegelijkertijd dient hier nadrukkelijk te worden toegevoegd dat de hiervoor genoemde landen blijvend dienen te worden aangesproken op de naleving van BuPo-rechten. Te vaak wordt, vooral in deze discussie, gesteld dat indien rechten als het recht op onderwijs, voedsel en gezondheidszorg, en andere rechten uit de economische, sociale en culturele sfeer verzekerd zijn, de eerbiediging en realisering van BuPo-rechten als het ware vanzelf volgen.[22] Deze argumentatie is in veel gevallen feitelijk onjuist. Het gebeurt niet zelden dat landen een toenemende welvaart laten zien, maar dat deze niet vergezeld gaat van een toename aan burgerlijke en politieke vrijheden. Bij het reageren op een dergelijke argumentatie, in het verleden bijvoorbeeld gehanteerd door staten als Chili en Zuid-Afrika en heden ten dage aanwijsbaar in landen als China, Indonesië, Irak, Nigeria, Maleisië en Singapore, dient Nederland niet te vervallen in bovenvermelde stereotiepe tweedeling en dient een evenwichtige benadering te worden gekozen. Daarbij is het van belang te onderkennen dat naleving van BuPo-rechten ook een middel kan verschaffen voor de verwezenlijking van ESC-rechten; immers via de vrijheid van meningsuiting en vereniging en vergadering kunnen organisaties en burgers de implementatie van deze rechten actief bevorderen.

Door verder eerder aangegane afspraken en toezeggingen op het terrein van de rechten van de mens, zoals de verplichtingen die de landen van de wereldgemeenschap zijn aangegaan tijdens de diverse Internationale Topconferenties (Sociale Top, 1995), de Vierde Wereldvrouwenconferentie (Peking, 1995) en de Wereldconferentie over huisvesting Habitat (Istanbul, 1996) na te komen en bovenvermelde beleidsmaatregelen consequent door te voeren in het mensenrechtenbeleid zal een belangrijke bijdrage kunnen worden geleverd aan de geloofwaardigheid van het mensenrechtenbeleid en de handhaving van de legitimiteit van de mensenrechtengedachte, met name bij burgers uit Derde Wereldlanden.

Een dergelijke omslag zal evenwel niet eenvoudig te bereiken zijn. Dit komt mede omdat het debat over dit onderwerp vaak in weinig genuanceerde termen wordt gevoerd. Zo wordt het als regel in tegenstellingen tussen Noord en Zuid, of wel tussen geïndustrialiseerde landen en Derde Wereldlanden gevoerd. Bovendien doet het probleem zich voor dat de Westerse wereld in dit opzicht verre van homogeen is. Gewezen hoeft slechts te worden op verschillen in benadering van sommige lidstaten van de Europese Unie en de Verenigde Staten. Vooral het laatste land staat internationaal niet bekend als voorvechter van een gelijkwaardige behandeling van de beide typen mensenrechten; dat blijkt onder meer uit het achterwege blijven van de ratificatie van het Internationale Verdrag en uit ondernomen activiteiten in internationale fora, die zijn gericht op naleving van BuPo-rechten, onder gelijktijdige veronachtzaming van de ESC-pendant. De regering zal zich naar de

20 Zie voor meer specifieke aanbevelingen onder meer ACM: Inheemse Volken, advies nummer 16, Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten, advies nummer 18, en Collectieve rechten, advies nummer 19, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zie ook 'briefadvies Inheemse Volken', Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking (NAR), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

21 Speech Minister van Mierlo op 19 maart 1998 tijdens de Commissie voor de Rechten van de Mens in Genève, met als titel 'Fifty years Universal Declaration of Human Rights and the realisation of economic, social and cultural rights.'

22 Cf. voetnoot 1.

opvatting van de Adviesraad dan ook bij voortduring dienen af te vragen tot op welke hoogte zij in het debat over de thematiek die in dit advies voorligt samen met de Verenigde Staten kan optrekken. Juist om het verwijt van eenzijdigheid te pareren zal in een aantal situaties afstand moeten worden genomen van standpuntbepalingen van dit land in internationaal verband.

III e. Het recht op huisvesting

Hieronder zal ter illustratie nader worden ingaan op een specifiek recht uit de categorie van ESC-rechten, te weten het recht op huisvesting. Uit dit recht vloeien, zoals bij de meeste andere ESC-rechten het geval is, voor de overheid zowel negatieve als positieve verplichtingen voort.

Het recht op huisvesting heeft in het recente verleden aanleiding gegeven tot discussie.[23] In dat verband kan worden gewezen op de Amerikaanse opvattingen terzake voorafgaande aan de VN-Habitat-conferentie in Istanbul. De Amerikaanse regering ontkende destijds het rechtskarakter van het recht op huisvesting. De Nederlandse regering heeft zich toentertijd voorstander getoond van de ondubbelzinnige erkenning en herbevestiging van het recht op huisvesting als mensenrecht, hetgeen uiteindelijk ook bij consensus door de Habitat-conferentie is gedaan. Het recht op huisvesting is immers in vele internationale verdragen neergelegd, onder andere artikel 11 (1) ESC-verdrag, artikel 5 (e) (iii) Rassendiscriminatieverdrag, artikel 14 (2) (h) Vrouwenverdrag en artikel 27 (3) Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Dit recht is daarom zonder enige twijfel een universeel erkend recht, zij dat in de praktijk in vele opzichten slechts geleidelijk realiseerbaar zal blijken te zijn; het gaat daarbij om de uit dit recht voortvloeiende positieve verplichtingen. De economische situatie waarin een land verkeert speelt daarbij een belangrijke rol; men denke daarbij bijvoorbeeld aan landen als India en de Filippijnen en vele landen in Afrika. De mogelijkheden om het recht op internationaal niveau, en in de meeste gevallen ook op nationaal niveau, af te dwingen zijn vooralsnog beperkt. Vrouwen hebben in het bijzonder te lijden van de niet- of onvoldoende naleving van dit recht ten gevolge van discriminatie, armoede en hun veelal achtergestelde positie.[24]

Het recht op huisvesting impliceert ook de plicht van de overheid zich te onthouden van het maken van inbreuk op het huisrecht. Schendingen van dit recht vinden veelvuldig plaats. De voorbeelden van dergelijke schendingen ten gevolge van gewapend conflict, interne strijd of etnisch geweld in voormalig-Joegoslavië, Rwanda, Burundi en Zuid-Afrika tijdens het apartheidsregime spreken voor zich. Bekend zijn ook de schendingen van dit recht door de huisvernietigingen in Israël en de bezette gebieden. Minder bekend, maar daarom niet minder schrijnend, zijn bijvoorbeeld de gedwongen verhuizing van inheemse volkeren en andere groepen om economische activiteiten mogelijk te maken. Dergelijke schendingen van het recht op huisvesting dienen naar het oordeel van de Adviesraad nadrukkelijk en consequent te worden veroordeeld. Zij kunnen niet worden gerechtvaardigd met een beroep op culturele overwegingen.

23 Zie hiervoor onder meer ook: De voortgangsrapporten van de Bijzondere Rapporteur inzake adequate huisvesting, mr. Rajindar Sachar, UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/20 en E/CN.4/Sub.2/1995/12.

24 Zie: Mignon Senders, 'Women and the right to Adequate Housing', Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 16, no. 2, June 1998, p. 175-200.

Het recht op huisvesting is, zoals zo vele andere rechten, slechts in algemene termen geformuleerd. Het ESC-comité heeft in 1991 in een *general comment* dit recht nader inhoud gegeven. Het voerde een aantal aspecten van het recht op huisvesting op die steeds in aanmerking moeten worden genomen; deze aspecten dienen, in de periodieke rapportages over de implementatie van het ESC-verdrag aan het ESC-comité, specifiek te worden toegelicht. Zij betreffen onder meer de bescherming van de woning, de beschikbaarheid van faciliteiten, diensten en materialen, de infrastructuur, de betaalbaarheid, de bewoonbaarheid, beschikbaarheid en ligging en de culturele geschiktheid.

Bij deze opsomming van aspecten van het recht op huisvesting valt op dat het met name dit laatste aspect 'culturele geschiktheid' voor staten ruimte creëert bij de implementatie van het recht op huisvesting om rekening te houden met de cultuur van het desbetreffende land. In het genoemde *general comment* wordt de term 'culturele geschiktheid' als volgt ingevuld:

> 'The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropiately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. Activities geared towards development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed and that they ensure, inter alia, modern technological facilities, as appropriate.'

Het ESC-comité heeft hier terecht erkend dat de implementatie van een universele mensenrechtennorm niet in alle staten voor alle aspecten van de desbetreffende norm op uniforme wijze behoeft te geschieden. Anders gezegd, bij de implementatie van het recht op huisvesting hebben staten een zekere beleidsruimte in het licht van de culturele achtergrond van de desbetreffende staat. Wel dient in de praktijk, zoals hierboven al is gemeld, te worden gerapporteerd aan het ESC-comité hoe staten van de aan hen gegeven beleidsruimte gebruikt gemaakt hebben. Op deze wijze kan, onder erkenning van de bestaande culturele diversiteit, een bijdrage worden geleverd aan een verdere precisering van de verschillende aspecten van het recht op huisvesting in verschillende samenlevingen, staten en culturen.

Het bovenstaand voorbeeld inzake het recht op huisvesting kan mutatis mutandis ook worden toegepast op andere ESC-rechten. Naast economische factoren spelen derhalve ook culturele factoren bij de implementatie van zulke rechten een wezenlijke rol. Door het creëren van een zekere beleidsruimte voor staten wordt bijgedragen aan een verdere versterking van de universaliteit van deze normen. Dit is naar het oordeel van de Adviesraad een goede ontwikkeling, mits staten zich blijvend verantwoorden voor het gebruik van deze beleidsruimte ten opzichte van internationale fora, zoals het ESC-comité.

III f. Collectieve rechten

Tot slot van dit hoofdstuk wordt in deze paragraaf ingegaan op de, in de internationale fora veel gevoerde en omstreden discussie over de wenselijkheid om de bestaande catalogus van de rechten verder uit te breiden. De discussie spitst zich daarbij veelal toe op de problematiek van collectieve (mensen)rechten.

Al eerder in dit advies is benadrukt dat de rechten van de mens in de eerste plaats dienen ter bescherming van het individu van en door de staat. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit de eerste zin van de preambule van de Universele Verklaring:

> 'Overwegende dat erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreemdbare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld...'

De opsomming die vervolgens wordt gegeven van de verschillende rechten van de mens, geschiedt steeds in termen van individuele rechten. Veelal wordt daarbij gebruik gemaakt van de formulering 'een ieder heeft recht op' of 'aanspraak op' ('alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd', art. 2) ('leven, vrijheid en onschendbaarheid van de persoon', art. 3) of: 'niemand zal' ('in slavernij of horigheid gehouden worden', art. 4).

Het belangrijkste doel van met name de BuPo-rechten is de individuele mens bescherming te bieden tegen machtsmisbruik door de staat. Het feit dat bepaalde rechten uitsluitend of overwegend in groepsverband worden uitgeoefend, doet hieraan niets af. Een bekend voorbeeld vormt artikel 20 van de Universele Verklaring:

'Een ieder heeft recht op vreedzame vereniging en vergadering.'

Voor de uitoefening van dat recht zijn op zijn minst twee personen nodig. Maar het blijft een in individuele termen geformuleerd recht. Dat geldt tot op heden ook voor de rechten van minderheden, collectiviteiten bij uitstek. Zo spreekt artikel 27 van het BuPo-verdrag dan ook niet over 'minderheden', maar over 'personen die tot minderheden behoren'. Destijds is er uitdrukkelijk voor gekozen de in dit artikel opgesomde rechten in individuele termen te formuleren. Staten waren bang dat minderheden als zodanig anders rechten aan dit artikel zouden kunnen ontlenen, die nadelig voor de staat (en voor de regerende meerderheid) zouden kunnen uitpakken.

De uitzonderingen in de beide VN-mensenrechtenverdragen van 1966 op de regel dat rechten in individuele termen worden geformuleerd, vormt het gemeenschappelijk artikel 1 waarin zowel het zelfbeschikkingsrecht als het recht op het gebruik van natuurlijke hulpbronnen worden genoemd. Met name de formulering van het recht op zelfbeschikking roept nogal wat vragen op, zowel wat het object als wat het subject van het recht betreft. Men heeft er destijds, bij de opstelling van beide mensenrechtenverdragen van 1966, immers van afgezien de consequenties van dit recht te formuleren; evenmin is men er toe overgegaan het begrip 'volk' nader te definiëren. In een ander verdrag dat in dit verband dient te worden genoemd, het Afrikaanse Handvest voor de Rechten van Mensen en Volken, wordt een aantal rechten van volken opgesomd, zoals het recht op bestaan, het recht op natuurlijke hulpbronnen en het recht op ontwikkeling. Ook daar is ervan afgezien het begrip 'volk' te omschrijven omdat de verdragsluitende partijen bevreesd waren dat allerlei groepen zich als 'volk' zouden manifesteren en eisen zouden stellen die door de bestaande staten als nadelig zouden worden beschouwd. De verdragsopstellers gingen ervan uit dat de staat en de daarin levende bevolking met elkaar samenvallen.

De opvatting dat de rechten van de mens in de eerste plaats betrekking hebben op rechten van individuen is gedurende vele jaren vooral in Westerse landen gehuldigd en wordt aldaar in belangrijke mate nog steeds onderschreven. Ook door de Nederlandse regering is deze opvatting onderschreven in haar in 1979 gepubliceerde nota *De Rechten van de Mens in het Buitenlands Beleid.* Zij definieerde daarin de rechten van de mens als 'die elementaire rechten die onontbeerlijk worden geacht voor de ontplooiing van het individu'. Deze op individuen gerichte opvatting lijkt een van de belangrijkste verschillen te betreffen tussen Westerse en niet-westerse opvattingen van de menselijke waardigheid. De Indonesische minister van Buitenlandse Zaken, Ali Alatas, pleitte in 1993, sprekend over collectieve rechten, voor het zoeken naar een evenwicht tussen de rechten van het individu en de rechten van de gemeenschap:

'Indonesian culture as well as its ancient well-developed customary laws have traditionally put high priority on the rights and interests of the society or nation, without however in any way minimizing or ignoring the rights and interests of individuals and groups.' [25]

Bij deze opvatting kunnen vraagtekens worden gezet. Is hier wel sprake van een tegenstelling of gaat het veeleer om een schijntegenstelling; een verhulde manier om andere belangen voorop te stellen? Ook blijft het een open vraag wie precies die 'rechten en belangen van de gemeenschap' onder woorden moet brengen en om welke rechten het gaat. Hoe zeker is men ervan dat het gaat om de 'ware' rechten van de samenleving, dat wil zeggen de rechten en belangen die door samenlevingen worden ervaren als belangrijk en waarvan de waarde niet wordt bepaald door de regerende elite? Zo bestaat er in landen een verschil tussen op dorpsniveau bestaande opvattingen en opvattingen die door de regering als 'collectief' worden beschouwd. Het betreft derhalve veeleer de vraag naar het draagvlak voor en de toepassing van mensenrechtennormen dan naar de aanvaarding van mensenrechtennormen als zodanig.

In de praktijk is zowel sprake van een toenemende belangstelling van niet-westerse actoren voor individuele rechten als van een toenemende acceptatie van de gedachte en erkenning van een aantal collectieve rechten door Westerse landen. Het laatste geldt niet alleen voor het recht op zelfbeschikking maar bijvoorbeeld ook voor de rechten van inheemse volken. Ook komt men regelmatig pleidooien tegen voor de erkenning van rechten van (etnische, godsdienstige en linguïstische) minderheden, naast de erkenning van de rechten van leden van zulke minderheden; zie daarover de ACM-adviezen over inheemse volken en nationale minderheden.[26] In het laatstgenoemde advies wordt een aantal voorbeelden genoemd en nader toegelicht. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op het erkennen van eigen leefstijlen van de Roma, het bekostigen van culturele instituties voor de Hongaarse minderheid in Slowakije en het gebruik van verschillende minderheidstalen in de Kaukasus en Bulgarije. Juist de ontkenning van dergelijke rechten van leden van minderheden, zoals anno 1998 bijvoorbeeld gebeurt in het voormalige Joegoslavië en Rwanda, heeft geleid tot de roep om versterking van de garanties van collectieve rechten van minderheden in internationale instrumenten.

Op de problematiek van collectieve rechten is uitgebreid ingegaan in een advies dat de ACM in mei 1995 heeft uitgebracht. Na de problematiek te hebben afgebakend wordt onder meer ingegaan op de dragers van collectieve rechten[27], op de verhouding tussen collectieve rechten en individuele rechten en vervolgens meer specifiek op enkele concrete collectieve aanspraken. Verder worden in het advies criteria geformuleerd, die van belang worden geacht voor de erkenning en beoordeling van de toekenning van collectieve rechten: (1) er moet sprake zijn van een object dat de inhoud van het recht bepaalt, (2) er moet sprake zijn van een subject (drager) dat het recht kan inroepen, (3) er moet sprake zijn van een geadresseerde tegenover wie het recht kan worden ingeroepen, (4) de aanspraak moet van fundamenteel belang zijn voor een menswaardig bestaan, (5) de aanspraak komt niet voor individualisering in aanmerking en (6) de aanspraak moet de uitoefening van individuele rechten van de mens versterken en in ieder geval geen afbreuk doen aan reeds erkende rechten.[28]

25 Statement by Mr. Ali Alatas, Foreign Minister of Indonesia, tijdens de WCM, Wenen, 14 juni 1993.

26 Zie: ACM, Inheemse Volken, advies nummer 16, en Nationale minderheden, in het bijzonder in Midden- en Oost-Europa, advies nummer 23, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

27 De ACM is in dat advies van oordeel dat staten, de 'mensheid' en de 'internationale gemeenschap als geheel' niet als dragers van collectieve rechten in de zin van het advies kunnen worden beschouwd.

28 Zie: ACM, Collectieve Rechten, advies nummer 19, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Aan de hand van deze criteria is een aantal in de internationale discussie naar voren gebrachte collectieve aanspraken getoetst. Het betreft onder meer externe en interne zelfbeschikking, een eigen cultuur, ontwikkeling, vrijwaring van genocide, natuurlijke hulpbronnen en bescherming van het leefmilieu. Het uitvoeren van deze toetsing heeft voor de toenmalige ACM geleid tot aanvaarding van het collectief recht om als groep gevrijwaard te zijn van genocide, en van het recht op interne zelfbeschikking. Het recht op bescherming van het leefmilieu werd beschouwd als een collectief recht 'in wording'. Ten aanzien van andere aanspraken, zoals het recht op ontwikkeling, werd een terughoudender positie ingenomen. Deze houding werd vooral ingegeven door de vraag wat de verhouding is tussen collectieve en individuele rechten. Daarbij stond de vraag centraal of collectieve rechten afbreuk mogen doen aan individuele rechten of dat de laatste altijd voor moeten gaan. Men kan zelfs als eis stellen dat collectieve rechten altijd de uitoefening van individuele rechten moeten versterken. In zoverre worden collectieve rechten ondergeschikt gemaakt aan individuele rechten van de mens. De ACM nam als standpunt in dat collectieve rechten in geen geval afbreuk mogen doen aan individuele rechten. Deze opvatting is gebaseerd op de gedachte dat hetgeen op het gebied van de rechten van de mens is bereikt, in ieder geval behouden moet blijven. Het afbreuk doen aan individuele rechten van de mens ondermijnt het universele karakter van deze rechten. Bovenvermelde, in 1995 geformuleerde, standpunten worden in de context van dit advies door de Adviesraad onderschreven.

Eén van de collectieve rechten die de afgelopen jaren een grote rol heeft gespeeld in het universaliteitsdebat betreft het eerder genoemde recht op ontwikkeling. Aan een volwaardige erkenning van dit recht werd door Derde Wereldlanden grote waarde gehecht, terwijl vele Westerse staten daarentegen juist afhoudend reageerden, op gronden zoals hiervoor uiteengezet. Sinds de WCM van 1993 is daarin echter een kentering gekomen. Zo is destijds, bij consensus, in de Declaratie en het Actieprogramma van Wenen de zinsnede opgenomen dat:

> 'The World Conference on Human Rights reaffirms the right to development (...) as a universal and inalienable right and as an integral part of fundamental human rights' (par. I, 10).

Daaraan werd de gebruikelijke zinsnede toegevoegd dat de mens het centrale subject van ontwikkeling is. Tevens is bepaald dat de implementatie van het recht op ontwikkeling veronderstelt dat op nationaal niveau beleid wordt ontwikkeld waarmee aan het recht inhoud wordt gegeven. In dat licht bezien is het interessant op te merken dat Nederland, in zijn 'Implementation review' van de Weense resultaten onder het kopje 'recht op ontwikkeling' opmerkt blij te zijn dat het accent niet langer ligt op een conceptueel en abstract debat over het recht, maar op de implementatie ervan. Deze accentverschuiving spoort met de ontwikkelingen die zich de laatste jaren op VN-niveau rond het recht op ontwikkeling hebben voltrokken. Daarbij kan worden gewezen op de bijzondere aandacht die de Derde Commissie van de Algemene Vergadering en de Commissie voor de Rechten van de Mens in opeenvolgende resoluties aan dit recht hebben besteed,[29] maar vooral ook op de plaats die dit recht inneemt in het mandaat en het feitelijke handelen van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. De huidige Hoge Commissaris heeft bij verschillende gelegenheden duidelijk gemaakt het recht op ontwikkeling buitengewoon serieus te nemen en het te beschouwen als een sleutelbegrip op weg naar mondiale realisering van de rechten van de mens.

29 Zie: resoluties 52/36 van 12 december 1997 en E/CN.4/1998/33 van 22 april 1998.

In algemene zin is het naar de mening van de Adviesraad wenselijk dat de regering de internationale discussie over collectieve rechten op open en positieve wijze tegemoet treedt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de culturele overwegingen die aan de wens tot erkenning van collectieve (mensen)rechten ten grondslag liggen. Zulke overwegingen mogen niet op voorhand en op grond van eigen concepties over het individuele karakter van mensenrechten terzijde worden geschoven. Structurele factoren die de volledige realisering van de mensenrechten in de weg staan, behoren bespreekbaar te zijn en zichtbaar gemaakt te kunnen worden in internationale mensenrechtenorganen, zoals de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, teneinde aan de opheffing van deze factoren te kunnen werken. Wel dient de Nederlandse regering erop toe te zien dat het debat over collectieve rechten niet wordt gehanteerd als rechtvaardiging van het niet respecteren van individuele rechten. Een eventuele erkenning van (nieuwe) collectieve rechten mag in de visie van de Adviesraad slechts door Nederland worden geaccepteerd als zij leidt tot een nadere versterking van de universeel erkende individuele rechten van de mens; de eerder genoemde criteria kunnen daarbij voor de regering als richtsnoer in het internationale debat gelden.

IV Conclusies en beleidsaanbevelingen

De Adviesraad heeft in dit advies aandacht besteed aan een aantal aspecten die samenhangen met de begrippen culturele verscheidenheid en universaliteit van de rechten van de mens. Bij de beantwoording van de vraag hoe culturele diversiteit zich verhoudt tot universaliteit van mensenrechten dient voorop te staan dat mensenrechten een uiting van cultuur zijn en dat mensenrechten altijd binnen een specifieke context moeten worden toegepast. Ondanks grote overeenkomsten in verschillende culturen ten aanzien van mensenrechten, wil aanvaarding van universaliteit van mensenrechtennormen niet zeggen dat deze normen ook in alle gevallen uniform dienen te worden toegepast. De reikwijdte van deze beleidsvrijheid hangt in hoge mate af van de ruimte die internationale verdragen en de bijbehorende toezichtmechanismen toelaten. Staten zijn derhalve wel altijd aanspreekbaar voor de wijze waarop zij de rechten van de mens binnen hun territoir toepassen.

De belangrijke vraag naar de betekenis van het begrip universaliteit van de rechten van de mens en de grenzen van de universaliteit in de praktijk wijst op de interculturele grondslag van de rechten van de mens en de wijze waarop daaraan in internationale verdragen uitwerking is gegeven. De Adviesraad constateert dat sinds 1948 zich vele ontwikkelingen hebben voorgedaan die hebben geleid tot wereldwijde aanvaarding van mensenrechtennormen in zowel ethische als juridische zin. Aan de ontwikkeling van het internationale juridische mensenrechtenstelsel is door de jaren heen door vertegenwoordigers van zeer uiteenlopende staten en culturele achtergronden meegewerkt. Het argument dat mensenrechten als een Westers concept dienen te worden gezien, wordt dan ook niet door feiten gestaafd. Het draagvlak is in de loop der jaren verbreed en het is steeds duidelijker geworden dat de mensenrechtennormen in beginsel met de belangrijke ethische, godsdienstige en filosofische tradities verenigbaar zijn. De universele geldigheid van mensenrechtennormen wordt dan ook in de politieke arena vrij zelden betwist.

Ten aanzien van de verhouding tussen universaliteit en culturele verscheidenheid worden verschillende politiek-filosofische standpunten ingenomen. Het relativisme dat door zo uiteenlopende stromingen als het post-modernisme, het communitarisme en het multiculturalisme wordt aangehangen, moet volgens de Adviesraad in zijn uiterste consequentie worden afgewezen. Daarvoor zijn argumenten van empirische en normatieve aard gegeven. Een te grote nadruk op culturele verschillen doet geen recht aan de zeer grote overeenkomsten die in verschillende culturen ten aanzien van mensenrechten bestaan. De morele bescheidenheid waarvoor in deze stromingen wordt gepleit, kan tot een zekere zedelijke verlamming leiden, die het onmogelijk maakt situaties en ontwikkelingen in de eigen cultuur en in andere culturen kritisch te beoordelen.

Een beperkt aantal staten rechtvaardigt mensenrechtenschendingen op onaanvaardbare wijze met een beroep op culturele diversiteit. Vaak dient deze rechtvaardiging om de eigen maatschappij af te schermen voor kritiek, of om de reikwijdte van een aantal fundamentele mensenrechten in te perken onder meer om de positie van de politieke elite te versterken. In deze gevallen is er sprake van een oneigenlijk beroep op culturele verscheidenheid door de betrokken staat.

Daarnaast wordt wel het argument naar voren gebracht dat rechten van de mens ‘luxeverschijnselen’ zijn, die landen zich pas kunnen veroorloven indien zij een zekere mate van sociaal-economische ontwikkeling hebben bereikt. Dit standpunt moet in zijn algemeenheid worden verworpen. Zo zijn discriminatie van vrouwen, foltering of een oproep om onwelgevallige auteurs te doden onaanvaardbaar, welke historische, culturele of religieuze

rechtvaardigingen daar ook voor worden gegeven. De discussie wijst echter wel op het belangrijke probleem van de implementatie van mensenrechten waarvoor grote financiële uitgaven noodzakelijk zijn. Arme landen, die onvoldoende middelen hebben, worden in dat geval disproportioneel getroffen.

De Adviesraad onderstreept de waarde van een meer gematigd relativistisch standpunt dat een oproep tot tolerantie inhoudt ten aanzien van de verschillen in de concrete uitwerking van mensenrechten. Het gegeven dat mensenrechtennormen universeel worden aanvaard wil niet zeggen dat deze normen ook in alle gevallen uniform dienen te worden toegepast. Deze moeten telkens in een andere culturele en sociaal-economische context worden toegepast. De bescherming van de rechten van de mens dient eerst en vooral op nationaal niveau gestalte en inhoud te worden gegeven. Het internationale toezichtsysteem is complementair en staat staten in een aantal gevallen een zekere beleidsvrijheid toe bij de implementatie van mensenrechtennormen.

De reikwijdte van deze beleidsvrijheid hangt in hoge mate af van de ruimte die internationale verdragen en de bijbehorende toezichtmechanismen toelaten. Met betrekking tot een aantal kernrechten, veelal behorend tot de categorie van 'niet-opschortbare' rechten, bestaat deze beleidsvrijheid in het geheel niet. Ten aanzien van andere rechten bestaat deze wel. Deze reikwijdte kan, in het licht van de verschillen in culturen, per afzonderlijk recht en zelfs per onderdeel van een recht verschillen. Steeds dient een afweging te worden gemaakt tussen het belang van volledige realisering van het recht enerzijds en andere zwaarwegende maatschappelijk belangen anderzijds. Indien al wordt besloten tot beperking van, bijvoorbeeld, de vrijheid van meningsuiting, dan dient deze beperking zo beperkt mogelijk te zijn en in overeenstemming te zijn met het internationale recht.

Het universele karakter van mensenrechten brengt met zich mee dat beleidsvrijheid altijd een gecontroleerde vrijheid dient te zijn. Staten dienen zich blijvend te verantwoorden, in de eerste plaats op nationaal niveau, maar vervolgens ook ten opzichte van internationale (semi-)rechterlijke of internationale politieke fora. Het erkennen van een dergelijke gecontroleerde beleidsvrijheid kan leiden tot een versterking van de universaliteit van de rechten van de mens. Nederland kan in die 'controle' een belangrijke rol vervullen, temeer daar Nederland zelf door zijn ratificatie van een zeer groot aantal mensenrechtenverdragen en aanvaarding van klachtenprocedures zich bereid heeft getoond zijn eigen mensenrechtenbeleid aan de toets van externe kritiek te onderwerpen.

Een bijzonder probleem bestaat bij de mensenrechten waarvoor implementatie hoge kosten voor de overheid met zich meebrengt, zoals voor een aantal ESC-rechten. Het niveau van implementatie hangt onder meer af van de sociaal-economische mogelijkheden die het betrokken land heeft. Dat kan ertoe leiden dat volledige implementatie slechts op termijn mogelijk is. Ook hier is sprake van een beleidsvrijheid; een vrijheid die evenwel wordt gecontroleerd door het ESC-comité.

Voor een goed functionerend systeem van gecontroleerde beleidsruimte is het van groot belang dat alle staten partij worden bij de internationale verdragen van de rechten van de mens en de daarbij gesloten Facultatieve Protocollen. Nog altijd laten vele landen dit na. Zij maken het zo voor hun burgers onmogelijk op te komen voor hun internationaal erkende rechten van de mens en onttrekken zich daarmee aan de directe controle van de verdragsrechtelijke toezichtmechanismen. Effectief toezicht door onafhankelijke instellingen op de naleving wordt daardoor ernstig belemmerd. De Adviesraad dringt er bij de regering op aan normstellende activiteiten op het gebied van Facultatieve Protocollen bij het Vrouwenverdrag en het ESC-verdrag te ondersteunen en bij staten die nog geen partij zijn, in

bi- en multilateraal verband stelselmatig aan te dringen op toetreding tot of ratificatie van internationale mensenrechtenverdragen.

Een belangrijk probleem wordt gevormd door de selectiviteit die staten hanteren bij het reageren op schendingen van mensenrechten. Soms wordt om politieke redenen wel of juist niet gereageerd op schendingen. Dit gebeurt door staten uit alle werelddelen en kan de claim op universaliteit ernstig ondermijnen. Om op een effectieve wijze een bijdrage te kunnen leveren aan de dialoog over de rechten van de mens, beveelt de Adviesraad de regering aan, met inachtneming van hetgeen hierboven is gezegd over beleidsruimte, in gelijke gevallen voor alle landen gelijke maatstaven aan te leggen en te bevorderen dat andere landen en internationale organen op het terrein van de rechten van de mens in dezelfde geest handelen.

De discussies over de verhouding tussen en de gelijkwaardigheid van BuPo-rechten en ESC-rechten en de problematiek van collectieve rechten spelen in het universaliteitsdebat al jaren een prominente rol. Ten aanzien van het eerste punt beveelt de Adviesraad aan dat de regering, ondanks positieve stappen op dit gebied sinds 1993, nog nadrukkelijker dan thans streeft naar een gelijkwaardige benadering van beide categorieën rechten. Implementatie van de aanbevelingen als gedaan door de, inmiddels opgeheven, ACM en NAR over deze problematiek, dient daarbij richtsnoer te zijn. Daarin werden procedures aanbevolen die een geleidelijke implementatie controleerbaar maken. Eveneens werd daar voorgesteld dat de internationale gemeenschap door middel van financiële steun mede verantwoordelijk kan worden gemaakt voor de implementatie van deze rechten. Ontwikkelingssamenwerking is daarvoor een belangrijk instrument. Verder dienen eerder aangegane afspraken en toezeggingen op het terrein van de mensenrechten consequent te worden nagekomen. Dat daarbij soms afstand zal moeten worden genomen van de positiebepalingen van bevriende landen, zoals de Verenigde Staten, zal de geloofwaardigheid van het mensenrechtenbeleid alleen maar versterken en zal het draagvlak voor de rechten van de mens nog verder vergroten.

Aan de bereidheid om op deze wijze een constructieve dialoog te bevorderen in internationale organisaties dient evenwel nadrukkelijk te worden toegevoegd dat betrokken landen tegelijkertijd dienen te worden aangesproken op de naleving van beide categorieën rechten. Dit betekent dat de Nederlandse regering, naar het oordeel van de Adviesraad, in discussies met landen die bijvoorbeeld wrede of onmenselijke behandeling of bestraffing, verminkende vormen van vrouwenbesnijdenis of ernstige inperkingen van de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigen met een beroep op culturele of religieuze tradities, duidelijk dient te maken dat dergelijke schendingen van internationaal aanvaarde normen onaanvaardbaar zijn. Voorts dient de Nederlandse regering bezwaar te (blijven) maken tegen voorbehouden van deze strekking die sommige landen maken bij desbetreffende verdragen. Het beleid dat wordt gevoerd in multilateraal kader om ruime aandacht te besteden aan deze problematiek, dient te worden gecontinueerd en moet in voorkomende gevallen worden versterkt door bilaterale stappen.

Uitbreiding van de huidige catalogus van mensenrechten, bijvoorbeeld met collectieve rechten, kan het interculturele karakter van mensenrechten bevorderen, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. De discussie over uitbreiding spitst zich op dit ogenblik toe op de problematiek van de collectieve rechten. Het advies van de ACM over dit onderwerp bepleitte een terughoudende positie ten aanzien van een verdere uitbreiding van de mensenrechtencatalogus onder meer vanwege problemen van juridisch-technische aard. De Adviesraad is, in overeenstemming met het advies van de ACM, van mening dat collectieve rechten de ontwikkeling van culturele diversiteit onder bepaalde omstandigheden kunnen bevorderen en adviseert op een open en constructieve wijze aan het debat over

verdere ontwikkeling van collectieve rechten deel te nemen. Op die wijze kan rekening worden gehouden met de culturele overwegingen die aan de wens tot erkenning van deze collectieve rechten ten grondslag liggen. Wel dient de regering, naar het oordeel van de Adviesraad, erop toe te zien dat het debat over collectieve rechten niet wordt gehanteerd als rechtvaardiging voor het schenden van individuele rechten. Erkenning van (nieuwe) collectieve rechten mag slechts worden geaccepteerd indien dit leidt tot een verdere versterking van universeel erkende individuele mensenrechten.

Het mensenrechtenbeleid staat voor de uitdaging 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. Hierbij dient, naar het oordeel van de Adviesraad, door regeringen te worden gestreefd naar een optimale aansluiting bij de ervaringen van burgers en van slachtoffers van schendingen. Deels kan dit door het vergroten van het draagvlak voor universele mensenrechten in uiteenlopende cultureel-maatschappelijke contexten. Daarbij is het van groot belang dat burgers hun rechten kennen en dat zij die ook kunnen opeisen. Het actief bevorderen van bewustzijns- en educatieprogramma's kan daaraan een grote bijdrage leveren.

De Adviesraad beveelt derhalve aan NGOs die op deze terreinen een cruciale rol spelen, uitdrukkelijk steun te (blijven) verlenen via zowel bilaterale als multilaterale programma's. Meer specifiek beveelt de Adviesraad in dit verband aan in het Nederlands buitenlands beleid, vooral op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, steun te blijven verlenen aan regeringen en NGOs die zich inzetten voor de *de facto* en *de jure* gelijkberechtiging van vrouwen. Ook dient naast het steunen van juridische maatregelen, bijvoorbeeld terzake van rechtshulp en op het terrein van gelijkberechtiging van vrouwen, een belangrijke plaats te worden ingeruimd voor niet-juridische maatregelen zoals gezondheidszorg, onderwijs en voorlichtingsprogramma's. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan het bevorderen van de opheffing van culturele belemmeringen die de implementatie van mensenrechten in de weg staan en aan het optimaal tot hun recht doen komen van culturele factoren die de naleving van mensenrechten kunnen versterken.

BIJLAGEN

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 48 64 86
Telex 31326

Aan:
De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken i.o.,
Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Datum
17 juni 1997

Kenmerk
DMD/BC-224/97

Onderwerp
Adviesraad Internationale Vraagstukken i.o./ advies inzake de universaliteit van de mensenrechten en culturele verscheidenheid

Dienstonderdeel
Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering (DMD/BC)

Universaliteit van de mensenrechten en culturele verscheidenheid

A. Achtergrond

1. In de Verklaring en het Actieprogramma van Wenen, die de Wereldconferentie voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties in 1993 aanvaardde, werd het beginsel van de universaliteit van mensenrechten opnieuw bevestigd en expliciet geaccepteerd door de internationale gemeenschap. Ook werd bevestigd dat, binnen het kader dat wordt gesteld door het Handvest van de Verenigde Naties, de bevordering en bescherming van alle mensenrechten een aangelegenheid is die de internationale gemeenschap als geheel aangaat en niet uitsluitend kan worden gezien in het licht van de nationale souvereiniteit. Tegelijkertijd is aanvaard dat nationale en regionale kenmerken en verscheidene historische, culturele en religieuze achtergronden in gedachten moeten worden gehouden bij de plicht van alle staten tot naleving van universele mensenrechten.

2. In de slotdocumenten van de na de Wereldconferentie Mensenrechten gehouden VN-Wereldconferenties is eveneens aandacht geschonken aan de relatie tussen universele mensenrechten en culturele achtergronden. Zo is in het in 1995 in Beijing overeengekomen slotdocument van de Vierde Wereldvrouwenconferentie de zinsnede opgenomen dat de betekenis van en het volledige respect voor de verschillende religieuze en etnische waarden, culturele achtergronden en filosofische overtuiging van individuen en hun gemeenschappen moeten bijdragen tot het in het volle genot van hun mensenrechten doen verkeren van vrouwen. Hier wordt, met andere woorden, de vraag gesteld hoe vanuit verschillende culturele achtergronden een bijdrage kan worden geleverd aan het respecteren van alle mensenrechten van vrouwen.

3. Ondanks deze internationale consensus over de universaliteit van de mensenrechten beroept een aantal regeringen zich op een door hen veronderstelde culturele of religieuze eigenheid op basis waarvan zij de universele geldigheid van de mensenrechten in twijfel trekt of ronduit verwerpt. Uitingen hiervan zijn terug te vinden in de discussie over "Aziatische waarden" en de politieke en sociaal-culturele rol van de Islam. Belangrijke constanten in deze discussie zijn de onderschikking van het individu aan de collectiviteit en de spanningsrelatie tussen deze onderschikking en de in internationaal recht vastgelegde verplichtingen van Staten om de rechten van de menselijke persoon te garanderen. In de praktijk betekent dit dat een aantal regeringen zich op culturele gronden verzet tegen het nemen van concrete maatregelen ter verbetering van de mensenrechtensituatie in hun land.
De Nederlandse diplomatieke inspanning voor de mensenrechten ziet zich met deze ontwikkelingen gedwongen in toenemende mate aandacht te besteden aan de verdediging van het beginsel van de universaliteit van de mensenrechten.

B. Beleidsvragen

4. De Adviesraad Internationale Vraagstukken wordt verzocht zich uit te spreken over de relatie tussen cultuur en mensenrechten en meer in het bijzonder over het beroep op culturele eigenheid in relatie tot universele mensenrechten. Ook wordt de Adviesraad gevraagd zich uit te spreken over een effectief instrumentarium dat het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de internationale samenwerking in breder verband ten dienste kan staan om naleving van mensenrechten in verschillende culturele contexten te bevorderen. Hierbij kan aan de navolgende vragen aandacht worden geschonken:

- Wat is de betekenis van het begrip universaliteit van de mensenrechten en waar liggen de grenzen van dit beginsel in de praktijk? In hoeverre is de idee van mensenrechten, en de uitwerking daarvan in internationale verdragen, op een universele, inter-culturele grondslag gebaseerd? In hoeverre staat het universaliteitsbeginsel het op onderscheiden wijze naleven van mensenrechten toe, rekening houdend met de culturele verscheidenheid die de wereld eigen is?

- Kan een zinvol onderscheid worden gemaakt tussen werkelijke en veronderstelde cultuurverschillen, in relatie tot een beroep op mensenrechten of een schending daarvan? Kan een zinvol onderscheid worden gemaakt tussen een waarachtig beroep op de naleving van mensenrechten en een oneigenlijk beroep daarop, dat is terug te voeren op verschillen in macht of op culturele dominantie?

- Welke volkenrechtelijke en mensenrechtelijke overwegingen zouden doorslaggevend moeten zijn in het bepalen van de reikwijdte van de plicht tot legitieme zorg die de internationale gemeenschap draagt voor het bevorderen en beschermen van de mensenrechten, zoals vastgelegd in de doeleinden en beginselen uit het Handvest van de Verenigde Naties? Welke betekenis kan in dit verband worden toegekend aan culturele verscheidenheid? Kan bestaande culturele verscheidenheid reden zijn voor terughoudendheid omwille van een effectieve bevordering en bescherming van mensenrechten? Op welke wijze draagt deze verscheidenheid bij tot een effectieve naleving van mensenrechten?

- Kunnen culturele verschillen worden meegewogen bij het vaststellen van schendingen van mensenrechten, hun aard en hun omvang? Zijn hiervoor enigszins objectieve maatstaven denkbaar?

- In welke mate staan internationale verdragen en intergouvernementele instellingen op het terrein van de mensenrechten toe dat deze rechten op cultureel bepaalde, onderscheiden wijze worden nageleefd? Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de doctrine inzake de 'margin of appreciation' van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, ingevolge waarvan het Hof onder andere een grote terughoudendheid betracht in zaken waar vastgesteld dient te worden wat in overeenstemming met de goede zeden moet worden geacht. Het Hof accepteert hier een bepaalde mate van onderscheid in de wijze waarop mensenrechten worden nageleefd, zonder dat dit ten koste mag gaan van de universele gelding van de rechten opgenomen in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Aan welke criteria kan een dergelijke 'margin of appreciation' voldoen? Dient onderscheid te worden gemaakt naar gelang het naleving van verschillende rechten betreft? Is een vergelijkbare opstelling zichtbaar in andere, regionale of mondiale toezichtmechanismen? Kunnen in de Verenigde Naties verschillende maatstaven worden gehanteerd aan de hand waarvan de naleving van mensenrechten wordt getoetst, rekening houdend met culturele verschillen?

- Kunnen culturele verschillen worden meegewogen in de bepaling van de wijze waarop kritiek wordt geuit op schendingen van de mensenrechten? Is het zelf uiting geven aan kritiek op schendingen van mensenrechten gebonden aan culturele verschillen? Op welke wijze zou een gezamenlijke Europese opstelling inzake de bescherming en bevordering van universele mensenrechten rekening kunnen houden met culturele verschillen? Waar dienen zich mogelijkheden aan voor het Nederlandse bilaterale beleid terzake?

- Op welke wijze kan een bevolking wiens mensenrechten worden geschonden met een beroep op culturele eigenheid, meer bewust worden gemaakt van hun rechten?

- Het vastleggen en het naleven van mensenrechten hangen met elkaar samen. Bevordert de uitbreiding van de bestaande catalogus van mensenrechten het inter-culturele karakter van mensenrechten of eerder de niet-naleving van reeds bestaande rechten? Bevordert de ontwikkeling van de justiciabiliteit van reeds bestaande economische, sociale en culturele rechten de naleving van mensenrechten als geheel en wordt daarmee het universele, interculturele karakter van mensenrechten versterkt?

- Dienen zich mogelijkheden aan op andere beleidsterreinen dan dat van de mensenrechten waarmee de naleving van mensenrechten kan worden bevorderd, rekening houdend met culturele verscheidenheid?

Wij zouden het op prijs stellen indien de AIV ons over deze vragen en eventuele daarmee samenhangende aspecten van advies kan dienen. Wij zijn ons bewust van de complexiteit van het vraagstuk waarover wij uw advies vragen. Niettemin zouden wij het, mede gelet op het feit dat het onderwerp een belangrijke rol speelt in bovengenoemde internationale en Europese discussies, op prijs stellen indien u vóór 1 januari 1998 uw advies aan ons zoudt uitbrengen.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

DE MINISTER VAN DEFENSIE

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Overzicht van een aantal in verdragen genoemde 'niet-opschortbare rechten'

Recht op	BuPo	EVRM	ACRM	G.c[1]
– Leven	x	x[2]	x	x[3]
– Vrijwaring van gijzeling	x			
– Vrijwaring van marteling en andere wrede behandeling[4]	x	x	x	x
– Vrijwaring van slavernij	x	x	x	x
– Vrijwaring van retroactief strafrecht	x	x	x	
– Erkenning voor de wet	x		x	x
– Geweten en religie	x		x	x
– Huwelijk en familie			x	x
– Kinderen			x	
– Naam			x	
– Nationaliteit			x	
– Deelname aan bestuur			x	
– Voedsel, kleding, woonruimte, gezondheidszorg				
– Beperkt bezit				
– Veiligheid en integriteit van persoon				
– Vrijwaring van discriminatie				x[5]
– Toegang rechtbank en eerlijk proces				
– Bescherming van minderheden en hun eigen culturele identiteit				x
– Vrijwaring van willekeurige aanhouding of detentie				x
– Vrijwaring van veronderstelde schuld tenzij onschuld is bewezen				x

X: In deze gevallen wordt gesproken over 'niet-opschortbare' rechten.
BuPo: Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke rechten.
EVRM: Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.
ACRM: Amerikaanse Conventie voor de Rechten van de Mens.
G.c: General comment no. 24 van de VN-Comité voor de Rechten van de Mens.

---

1 CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 van 11 november 1994. *General comment* inzake het maken van voorbehouden bij internationale verdragen.
2 Behalve bij rechtmatige handelingen in oorlogstijd.
3 Het betreft hier het recht niet 'arbitrarily' van het leven te worden beroofd. Voor zwangere vrouwen en kinderen geldt een executieverbod.
4 De 'niet-opschortbare' status van dit recht wordt ook benadrukt in artikel 2 van het Internationale Verdrag tegen Foltering en andere vormen van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Zie ook de Inter-Amerikaanse Conventie ter voorkoming van Foltering en het Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering.
5 Op basis van nationaliteit, ras en religie.

Lijst van afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
ACRM	Amerikaanse Conventie van de Rechten van de Mens
Adviesraad	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AHRM	Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en Volken
BuPo-verdrag	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women (Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie jegens vrouwen)
ESC-verdrag	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
Europese Hof	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
IAO	Internationale Arbeids Organisatie
NAR	Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking
NGOs	Niet-gouvernementele organisaties
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Verenigde Naties organisatie van internationale samenwerking inzake opvoeding, wetenschap en cultuur)
Universele Verklaring	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
WCM	Wereld Conferentie Mensenrechten