

Mensenrechten of politiek: wat heeft de overhand?

Openingscollege Facultaire Jaar 2015-2016

Prof. dr N.J. (Nico) Schrijver

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Geachte toehoorders!

In vrijwel alle vakken van het eerste jaar zijn de rechten van de mens aan de orde gekomen. Jullie hebben allen je tentamens gehaald! Mijnheer de Rector, mijnheer de decaan, beste collega's, wij spreken vandaag dus in een kring van deskundigen.

Als ik vandaag over mensenrechten spreek, bedoel ik zowel burgerrechten en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten van de mens. Deze zijn vastgelegd in onder meer de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 (nog steeds een prachtig document!), het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en de mondiale mensenrechtenverdragen. Mensenrechten zijn niet alleen van toepassing in de verhouding overheid-burger, maar ook relevant tussen burgers onderling (de zogenaamde horizontale werking) en tussen burgers en ondernemingen.

Met het woord politiek bedoel ik vandaag vooral de uitvoerende macht: de regeringen.

Dames en heren: studenten, in jullie eerste jaar speelden al tal van mensenrechtenkwesies. Om er enkele te noemen: de rechten van asielzoekers in Nederland, het recht op een vrije pers naar aanleiding van de aanslag op Charlie Hebdo begin januari, de rechten van de Groningers in het aardbevingsgebied, de rechten van de Grieken ten tijde van de financiële crisis in hun land, het recht van de Syrische bevolking op leven en op veiligheid, de culturele rechten van Nederlanders op het behoud van hun Sinterklaasviering: de kwestie Zwarte Piet. Bij veel van die kwesies zien we dat de mensenrechten en de politiek soms met elkaar botsen: gelukkig lang niet altijd en overal. Ik durf wel te zeggen in een democratische rechtsstaat minder dan in autoritaire samenlevingen zoals Rusland of dictaturen zoals Syrië. Maar toch: ook in Nederland kunnen de mensenrechten en de politiek schuren of zelfs botsen. Wat heeft dan de overhand: mensenrechten of politiek? Laat ik dat aan de hand van drie voorbeelden kort bespreken en dan een antwoord op deze vraag geven. De drie voorbeelden betreffen onderwerpen die iedereen in de zaal zal herkennen: de bed-bad-brooddiscussie, de kwestie Zwarte Piet en de positie van de Grieken in economisch zware tijden. Omdat in al deze voorbeelden het werk van toezichthoudende mensenrechtencomités een rol speelt, zeg ik eerst daar iets over.

Toezichthoudende mensenrechtencomités

Bij de bed-bad-brooddiscussie speelden de conclusies van het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa een belangrijke rol. In de Zwarte Piet-discussie is dit het Anti-discriminatie verdragscomité van de VN en bij de mensenrechten van de Grieken is dat het VN-comité Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Mens. Dit is het comité waarvan ik zelf lid ben.

Alle drie comités zijn zogenaamde deskundigencomités. Dat wil zeggen: de leden zijn op basis van hun deskundigheid lid en worden niet geacht hun eigen regering te vertegenwoordigen. Wel moet je een onderdaan zijn van een land dat partij is bij het desbetreffende mensenrechtenverdrag. In de eerste zitting legt het lid een eed af, dat hij of zij het werk onafhankelijk, onpartijdig en gewetensvol zal verrichten en geen giften of andere gunsten zal aannemen in de uitoefening van zijn of haar werkzaamheden. Natuurlijk bepalen de nationale afkomst, de opleiding en de werkervaring zowel de denkwijze als de opvattingen van de leden. Het maakt uit of je uit Brazilië, China, Rusland of Nederland komt. Bovendien is misschien ook niet ieder lid even onafhankelijk als de ander. Sommigen van mijn collega's in Genève zijn ambassadeur, topambtenaar en lange tijd was er zelfs één de minister van Buitenlandse Zaken van zijn land (nota bene Wit-Rusland). Mijn standaardgrapje, de decaan kent het wel, is dat je bij heftige regen in de vroege morgen kan zien wie echt onafhankelijk is. Sommige van mijn collega's zie ik dan bij het kantoor, het *Palais* in Genève, per ambassade-auto met chauffeur arriveren. Ik arriveer dan nat, soms half doorweekt omdat ik zoals een echte professor betaamt, mijn paraplu al lang ergens vergeten ben. Maar het gevoel onafhankelijk te zijn en geen instructies te hebben, kikkert je altijd snel weer op.

De hoofdtaak van deze deskundigencomités is drieledig: (1) het bespreken van de landenrapporten, (2) het verschaffen van een algemene uitleg over de aard en inhoud van de mensenrechten in het verdrag en (3), in veel gevallen, het behandelen van klachten van burgers of groepen van burgers wiens mensenrechten zijn geschonden en die in hun nationale rechtssysteem - in hun beleving - hun recht niet hebben kunnen halen.

Bij de landenrapporten luisteren wij uiteraard eerst naar de regering en lezen we haar rapporten. Maar dergelijke 'zelfrapportage' kan je vaak niet helemaal vertrouwen: vrijwel alle staten proberen de zaak mooier voor te stellen dan ze in werkelijkheid is. Vandaar dat we ook veel leren van de zogenaamde schaduwrapportage door maatschappelijke organisaties, NGO's, kerken en vakbeweging. Dat alles tezamen geeft het comité een beeld waar de pijnpunten en waar de mogelijkheden om vooruitgang aan te moedigen zitten. Op basis daarvan gaan we vervolgens in een hoorzitting een open dialoog aan met de regering van het desbetreffende land om de rapportage te bespreken, vragen te stellen en uiteindelijk conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Die conclusies en aanbevelingen zijn, anders dan in een rechterlijke procedure, niet bindend. Het zijn adviezen. Hetzelfde geldt voor de uitkomst van een klachtenprocedure. Na een grondige bestudering van de klacht - en bij ontvankelijkheidsverklaring ook na hoor en wederhoor van zowel de klager als de regering - geeft het comité een oordeel. Wij noemen dat een 'view': een opvatting waarbij het comité ook bijna altijd aanbevelingen doet over hoe rechtsherstel te bewerkstelligen. Opvallend is dat regeringen meestal proberen die aanbevelingen na te leven, omdat het comité meestal zijn aanbevelingen goed onderbouwt en ook omdat regeringen anders 'naming and shaming' op internationaal niveau vrezen. Men wil meestal liever geen gedoe en zegt dan al gauw: "wij zullen jullie aanbevelingen zeer ter harte nemen en proberen deze spoedig uit te voeren".

Drie korte case studies

En dan nu de drie voorbeelden.

Bed, bad en brood oftewel minimale sociale zorg voor vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel

Op 10 november 2014 publiceerde het Europees Comité voor Sociale Rechten (ESCR) haar beslissing over een klacht van de Conferentie van Europese Kerken en de Europese Organisatie van Daklozen over de Nederlandse wet- en regelgeving over opvang van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit Comité kan klachten ontvangen over de toepassing van de in het Europees Sociaal Handvest (ESH) verwoorde mensenrechten in een verdragsstaat op basis van een Aanvullend Verdrag waarbij Nederland sinds 2006 partij is. Het Comité oordeelde dat de Nederlandse regelgeving en handwijze in strijd was met de artikelen 13 (lid 4) en 31 (lid 2) van het Europees Sociaal Handvest. Deze artikelen voorzien – volgens het Comité ook voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen - in een recht op minimale zorg: onderdak, voeding, water, kleding en basisgezondheidszorg. En zo is de Bed, bad en brood-discussie geboren. Bed, bad, brood zijn overigens verbloemende woorden, eufemismen, voor de Spartaanse voorzieningen van een veldbed, vaak in een garage of kerk, en op z'n best een douche of waterslang. Zoals bekend verzette de Nederlandse regering zich tegen deze beslissing van het Europees Comité en tekende zij protest aan bij het Comité van Ministers van alle lidstaten van de Raad van Europa. Dit Comité van Ministers wordt geacht op basis van het oordeel van het deskundigencomité een resolutie aan te nemen met een aanbeveling gericht aan de betreffende staat. We zien hier hoe onvolmaakt internationale mensenrechtenbescherming is. Immers hier wordt een groep van ministers (politici) geacht een oordeel te geven over de bevindingen van het deskundigencomité op het terrein van de rechten van de mens. Vaak richt de solidariteit in zo'n groep zich meer op de mede-politici en hun niet te onderschatten problemen en niet voorshands op de slachtoffers van de beweerde mensenrechtenschendingen. Om een lang verhaal kort te houden: op 15 april 2015 nam dat Comité van Ministers een resolutie aan over de bed, bad, brood-kwestie in Nederland met een nogal onduidelijke strekking. De ministers erkennen de bevoegdheid van het mensenrechtencomité om het verdrag te interpreteren. Maar zij stellen ook dat dit wel erg ingewikkelde vragen oproept: over het beperkte personele toepassingsbereik van het Europees Sociaal Handvest - geldt het Handvest eigenlijk wel voor niet-Europeanen die geen geldige verblijfstitel hebben om in Europa te verblijven? - en over de verplichtingen van de verdragsstaten. En dan komt er een buitengewoon zwakke aanbeveling: de ministers kijken er naar uit om van de Nederlandse regering een rapportage te ontvangen over mogelijke positieve ontwikkelingen in deze kwestie. Einde verhaal.

Sinterklaas en Piet: zwart of wit?

Mijn tweede voorbeeld, nog recenter. Het anti-rassendiscriminatiecomité is het oudste mensenrechtencomité van de Verenigde Naties en houdt toezicht op de naleving van het Anti-Rassendiscriminatieverdrag waarbij 177 staten partij zijn. Afgelopen vrijdag maakte het Comité zijn conclusies over Nederland bekend. Het Comité noemt een aantal positieve ontwikkelingen, maar heeft ook kritiek. Het stelt dat discriminatie van mensen van Afrikaanse afkomst in Nederland toeneemt, rassendiscriminatie te weinig wordt gemeld, vervolgd en berecht, en dat men in Nederland de neiging heeft het bestaan van racisme te bagatelliseren. Het VN-comité stelt ook de 'structurele onzichtbaarheid' van rassendiscriminatie in Nederland aan de kaak. Het etnisch profileren door de politie en daarmee het stigmatiseren waar mensen van Afrikaanse afkomst mee te maken hebben, het beperkt aantal mensen uit minderhedengroepen in overheidsdienst en het gebrek aan een levend bewustzijn binnen de Nederlandse samenleving over slavernij en het koloniale verleden. Het is een interessant en gematigd rapport dat ons land een spiegel voorhoudt en waar Nederland mijns inziens wijze lessen uit kan trekken. Het nieuws over dit mensenrechtenexamen wordt in Nederland vrijwel geheel gedomineerd door de inmiddels omstreden figuur Zwarte Piet. Het Comité spreekt hierover gematigde taal. Ik citeer: "Het Comité begrijpt dat de traditie van Sinterklaas en Zwarte Piet vele mensen in de Nederlandse samenleving vreugde geeft.... Maar zelfs een diepgewortelde culturele traditie rechtvaardigt geen discriminatoire praktijken en stereotypen. Het Comité roept de overheid op om campagne te voeren tegen die kenmerken van Zwarte Piet die negatieve stereotypen leveren en die

door veel mensen van Afrikaanse afkomst worden ervaren als een overblijfsel van de slavernij.” Daarom raadt het comité Nederland aan te zoeken naar een redelijke balans: “Bijvoorbeeld door een andere verbeelding van Zwarte Piet, met respect voor de menselijke waardigheid en mensenrechten van alle inwoners van de verdragsstaat.” In feite zegt het VN-comité: ‘okay, Sinterklaas bestaat. Piet bestaat, maar zorg dat die traditie er voor iedereen bestaat en overweeg dus of Piet wel persé zwart moet zijn.’ Alhoewel de verontwaardiging over deze internationale bemoeienis met deze culturele traditie groot was en het land te klein, is naar mijn mening het oordeel van het VN-comité evenwichtig, redelijk en oprecht bedoeld. De regering schaarde zich hier in feite ook achter, al zei onze premier dat dit een zaak is van de bevolking: “Come on, Zwarte Piet is geen staatszaak.” Het is de vraag of deze opvatting juridisch wel juist is. Het is immers de staat die partij bij het verdrag is. Het Anti-Rassendiscriminatieverdrag bevat heel wat instructienormen aan de overheid die zij zelf, pro-actief en reactief, ter harte moet nemen. Laten wij vooral het Sinterklaasfeest als onze culturele traditie hooghouden, maar niet meteen onbuigzaam al onze hakken in de klei zetten als er op de deur wordt geklopt met de aanbeveling het een tikje anders te doen. Mijn derde voorbeeld.

De mensenrechten van de Grieken in economisch zware tijden

Griekenland is verdragspartij bij diverse mensenrechtenverdragen. Op grond van deze verdragen moet de Griekse regering werkgelegenheid bevorderen, ook voor jongeren; een goed pensioenstelsel handhaven; en medische zorg toegankelijk maken voor iedereen. Tegelijkertijd heeft de Griekse regering, in het licht van de loodzware schuldenlast en lage economische groei, onder druk van Europa en het Internationale Monetaire Fonds (IMF) vergaande bezuinigingsmaatregelen moeten nemen. Dat is onvermijdelijk wil het land er weer bovenop komen. De decaan vroeg mij: ‘Zijn deze maatregelen niet in strijd met sociale economische mensenrechten?’ ‘Ja, dat kan, antwoord ik hem nu maar dat hoeft niet.’ Op dit moment is ieder mensenrechtencomité dat over sociale en economische mensenrechten gaat bezorgd over Griekenland. Natuurlijk zullen de mensenrechtencomités de vrije beleidsruimte van regeringen en ook internationale organisaties erkennen: in het mensenrechtenjargon noemen we dat de ‘margins of appreciation’. Maar ook zullen zij bepleiten dat de rechten van de mens daarbij belangrijke richtlijnen (‘guideposts’) vormen die staten kunnen helpen bij het opstellen van doelgericht beleid dat zowel naar macro-economisch herstel als naar respect voor mensenrechten leidt. Doe je dat niet, dan dreigt het gevaar dat dergelijke bezuinigingsmaatregelen ook tot sociale onveiligheid en politieke instabiliteit kunnen leiden en een grote negatieve invloed hebben op toch al kwetsbare en achtergestelde bevolkingsgroepen, zoals de armen, vrouwen, kinderen, ouderen, mensen met een beperking, migranten en vluchtelingen. Met onze decaan vraag ik mij af of regeringen de mensenrechten bij bezuinigingsmaatregelen altijd wel als een kompas hanteren? Een dergelijke verplichting volgt uit de mensenrechtenverdragen en geldt niet alleen voor de betrokken staat maar ook voor alle andere verdragspartijen. Het gaat immers om universele mensenrechten. Dus ook de andere staten van de Eurogroep, Nederland inclusief, en de Europese Unie die partij zijn bij het Europees Sociaal Handvest en het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Mens behoren de invloed van de bezuinigingsmaatregelen op de mensenrechten van de Grieken in ogenschouw te nemen.

Mensenrechten behoren een meetlat te zijn bij bezuinigingsmaatregelen. Natuurlijk zijn deze maatregelen vaak noodzakelijk maar zoals uiteengezet in een verklaring van het comité waaraan ik zelf

heb mee mogen schrijven, moeten vier criteria in acht worden genomen wanneer de bezuinigingsmaatregelen dreigen te leiden tot stappen **terug** in de mensenrechtenbescherming:

- 1) De maatregelen moeten van *tijdelijke* aard zijn, alleen tijdens de crisis gelden, en echt *noodzakelijk* zijn;
- 2) De maatregelen moeten *proportioneel* zijn, ook in die zin dat niet of anders handelen nog tot meer schendingen van economische en sociale rechten zouden kunnen leiden;
- 3) Dergelijk beleid mag *niet discriminerend* werken. Daarom moet het ook alle mogelijke maatregelen bevatten (inclusief belastingmaatregelen) om ongelijkheden aan te pakken en te zorgen dat de meest kwetsbare groepen niet onevenredig getroffen worden.
- 4) De Mensenrechtencomités moeten samen met de Internationale Arbeidsorganisatie toezien op de handhaving van een *sociale beschermingsvloer*, in het Engels 'social protection floor'.

Nogmaals: niet alleen de betrokken staten moeten deze vier richtsnoeren in acht nemen maar ook de andere verdragsstaten en internationale instellingen zoals de Wereldbank, het IMF en de EU.

Interessant is dat de Grieken binnenkort voor ons Comité moeten verschijnen, al is vanwege het aftreden van de regering-Tsipras en de a.s. verkiezingen op 20 september veel onduidelijkheid over het Griekse beleid.

Conclusies. Wat heeft de overhand: mensenrechten of politiek?

Mijnheer de Rector, mijnheer de decaan, Dames en Heren, ik kom toe aan het slot van mijn college. Zowel uit mijn verhandeling over de status van de mensenrechtencomités als uit mijn drie voorbeelden heeft u mijn vrees kunnen opmerken dat de politiek en mensenrechten met elkaar in botsing kunnen komen en dat dan al gauw dreigt dat de politiek de overhand over mensenrechten heeft. Maar ik heb ook met u besproken over hoe de wal van de mensenrechten het schip van staat kan helpen keren. Dit vereist ook op dit punt gedegen onderwijs en onderzoek dat een goede balans probeert te vinden tussen gezond macro-economisch en financieel beleid van overheden en internationale financiële instellingen en het respecteren van de rechten van de mens, inclusief sociale en economische. Ik ben er trots op om te werken aan een universiteit die in theorie en praktijk een dergelijk beleid voorstaat. Beste studenten, jullie zijn dan ook de volgende generatie aan wie wij met het volste vertrouwen straks ons werk overdragen. Ik dank u voor uw aandacht.