



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Patchwork compliance: political dialogues about contested human rights

Benneker, V.L.

Citation

Benneker, V. L. (2021, July 1). *Patchwork compliance: political dialogues about contested human rights*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3192803>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3192803>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3192803> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Benneker, V.L.

Title: Patchwork compliance: political dialogues about contested human rights

Issue Date: 2021-07-01

Nederlandse samenvatting

Naleving als lappendeken: Politieke dialogen over omstreden mensenrechtenverdragen

Het is bijzonder moeilijk om een staat te vinden die zich volledig aan mensenrechtenverdragen houdt. Bijna alle staten in de wereld lijken zich te houden aan bepaalde verdragen of artikelen, zich een beetje te houden aan een aantal andere artikelen, en de rest te negeren of zelfs te overtreden. Dit is een patroon dat ik naleving als lappendeken noem. Tot voor kort hadden we geen goede verklaringen voor deze lappendekens, en wisten we niets van de politieke besluitvormingsprocessen die deze creëren.

Deze studie brengt daar verandering in. Het stelt de politieke dialoog als model voor om deze lappendekens goed in kaart te brengen en te verklaren. Dit model helpt ons beter te begrijpen hoe politici en andere beleidsmakers lappendekens creëren, door te laten zien dat ze met hun politieke besluiten een constante middenweg moeten vinden tussen de normen van verschillende internationale en nationale gemeenschappen. Veel staten hebben te maken met gemeenschappen die normatieve voorkeuren hebben die niet overeenkomen met de internationale mensenrechtenverdragen. Deze studie laat zien dat politici en beleidsmakers in deze gevallen niet simpelweg de ene gemeenschap boven de ander verkiezen, maar dat zij politieke dialogen kunnen inzetten om een consensus te genereren tussen de normatieve voorkeuren van de verschillende gemeenschappen. Zo kunnen zij een zo breed mogelijk gedragen besluit maken dat leidt naar betere naleving van een mensenrechtenverdrag.

In zulke dialogen kunnen verschillende onderdelen en artikelen van mensenrechten worden bediscussieerd, geaccepteerd of verworpen, of uit-onderhandeld binnen andere niet-gerelateerde beleidsvoorstellen of wetten. Als politiek leiders en beleidsmakers dat succesvol doen, kan de uitkomst de naleving van het mensenrechtenverdrag verbeteren. Echter, juist omdat het hier om een gevonden consensus tussen verschillende gemeenschappen gaat, zal het niet tot een perfecte of volledige naleving van mensenrechten leiden.

Daarbij leiden deze politieke dialogen niet altijd tot een consensus. Met name wanneer bepaalde gemeenschappen zich niet voldoende vertegenwoordigd voelen in het dialoogproces, of wanneer zij hun normen gemarginaliseerd of overtreden zien worden, kan er een terugslageffect of negatieve reactie tegen mensenrechten ontstaan. Zulke terugslag effecten kunnen het verdere naleven van mensenrechtenverdragen verder bemoeilijken. Ze kunnen leiden tot een verminderde naleving, overtreding, en toekomstige pogingen tot politieke dialogen over naleving sterk compliceren. Deze processen van politieke dialoog en terugslag leiden uiteindelijk naar het patroon van naleving als lappendeken die we in landen overal ter wereld tegenkomen.

Politieke dialogen over omstreden mensenrechten worden echter niet in ieder land of onder iedere omstandigheid georganiseerd. Of politieke actoren de noodzaak zien om een dergelijke dialoog te starten, is sterk afhankelijk van twee noodzakelijke voorwaarden; kwetsbaarheid ten aanzien van de internationale mensenrechtengemeenschap, en een grote mate van controle op het naleven van mensenrechten door diezelfde gemeenschap. Alleen onder die voorwaarden wordt het noodzakelijk voor politieke actoren om een politieke dialoog te starten en een consensus te vinden om naleving te verbeteren, omdat zij druk en sancties van de internationale gemeenschap willen voorkomen. Als deze voorwaarden niet aanwezig zijn, is het bijzonder onwaarschijnlijk dat politieke actoren een politieke dialoog over omstreden mensenrechten starten.

Om de politieke dialoog als model te onderzoeken, analyseert deze studie de implementatie van twee mensenrechtenverdragen; het VN-Vrouwenrechtenverdrag (CEDAW), waarbinnen deze studie zich met name richt op Artikel 7 betreffende het recht van vrouwen op politieke participatie, en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (ICCPR), waarbinnen met name gekeken wordt naar Artikel 18 betreffende het recht op religieuze vrijheid.

De studie is opgebouwd uit veel verschillende soorten data en analyses. Het past een kwantitatieve analyse toe, waarin meer dan 70 landen in de wereld worden onderzocht, en een kwalitatieve analyse die richt zich op Jordanië. Er zijn verschillende soorten data verzameld gedurende zeven maanden veldwerk in Amman om te bestuderen hoe politieke dialogen in Jordanië verliepen tussen 1999 en 2017; 59 interviews met voormalig ministers, leiders van politieke dialoogcommissies, en andere politieke betrokkenen en experts; 50 persoonlijke notities en notulen van politieke dialoogcommissies; meer dan 180 Arabische en Engelstalige krantenartikelen, waarvan het grootste gedeelte uit het papieren archief van de Jordan Times; 42 mensenrechtenstudies en rapporten van de mensenrechtencommissies van de Verenigde Naties, het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, en Amnesty International; twee biografieën van Jordaanse koningen; en tenslotte verscheidene academische studies over politieke participatie van vrouwen en religieuze vrijheid in Jordanië.

Bevindingen per hoofdstuk

Hoofdstuk 2 bespreekt de politieke dialoog als theoretisch model, en presenteert de proposities die centraal staan in de kwantitatieve en kwalitatieve analyses van deze studie. Het laat zien wanneer het nodig wordt voor politieke actoren om dialogen te gebruiken om tot een consensus te komen over de naleving van mensenrechtenverdragen tussen verschillende nationale en internationale gemeenschappen. Dit is afhankelijk van twee

noodzakelijke voorwaarden, die tegelijkertijd aanwezig moeten zijn; kwetsbaarheid ten aanzien van de internationale mensenrechtengemeenschap, en een grote mate van controle op het naleven van mensenrechten door diezelfde gemeenschap. Alleen onder die voorwaarden wordt het noodzakelijk voor politieke actoren om een politieke dialoog te starten en een consensus te vinden om naleving te verbeteren, omdat zij druk en sancties van de internationale gemeenschap willen voorkomen.

De ruimte die politieke actoren hebben om consensus in een politieke dialoog te creëren is vervolgens sterk afhankelijk van twee condities; de mate waarin politieke actoren kwetsbaar zijn naar de andere gemeenschappen die normen hebben die niet overeenkomen met mensenrechtenverdragen, en hoe specifiek die normen zijn. Wanneer politieke actoren niet erg kwetsbaar zijn ten opzichte van zulke gemeenschappen, en de normen zelf ook niet erg specifiek zijn, is er veel ruimte voor politieke actoren om consensus te vinden over naleving van mensenrechten. Er zijn dan verschillende strategieën beschikbaar die zij kunnen inzetten, zoals het selecteren van hervormingsgezinde participanten voor de dialoog, het selectief uitkiezen van onderwerpen die naleving sterk zouden verhogen, overtuiging, het laten lobbyen voor hervorming buiten de dialoog, en het uitruilen van onderwerpen en artikelen om naleving te verbeteren. Echter, wanneer politieke actoren zeer kwetsbaar zijn ten aanzien van gemeenschappen die normen hebben die niet overeenkomen met mensenrechten, en die normen ook nog eens zeer specifiek zijn, zoals taboes, hebben zij bijna geen ruimte in de dialoog om een grote verbetering in het naleven van mensenrechtenverdragen mogelijk te maken.

Het theoretisch model in Hoofdstuk 2 laat uiteindelijk zien hoe deze pogingen om een consensus te genereren leidt tot naleving als lappendeken; sommige artikelen worden geïmplementeerd, andere genegeerd of bewust overtreden. Kortom, de strategieën en afwegingen die worden gemaakt in dergelijke politieke dialogen kunnen leiden tot een stap naar betere naleving van mensenrechtenverdragen, maar perfecte naleving zal het nooit worden.

Hoofdstuk 3 richt zich op het onderzoeken van kwantitatieve relaties tussen de oorzaak, de twee noodzakelijke voorwaarden en tenslotte de uitkomst van het theoretisch model zoals gepresenteerd in Hoofdstuk 2.

De bevindingen suggereren dat de voorgestelde oorzaak – de aanwezigheid van gemeenschappen die sterk andere normatieve voorkeuren hebben dan de internationale mensenrechtengemeenschap – leidt tot een slechter naleven van mensenrechtenverdragen. Dit lijkt te gelden voor zowel CEDAW Artikel 7 als ICCPR Artikel 18. Echter, het verder onderzoeken van deze relaties suggereert dat er wel degelijk verschillen bestaan tussen de twee verdragen.

Voor de CEDAW geldt weliswaar dat de aanwezigheid van deze gemeenschappen leidt tot slechtere naleving van Artikel 7, maar ook dat deze relatie sterk afhankelijk is van de noodzakelijke voorwaarde van kwetsbaarheid ten aanzien van de internationale mensenrechtengemeenschap. Wanneer deze kwetsbaarheid hoog is, lijkt de relatie tussen de aanwezigheid van deze nationale gemeenschappen en de slechtere naleving minder sterk te zijn. Of, anders gezegd, het lijkt erop dat staten die afhankelijk zijn van de internationale mensenrechtengemeenschap eerder geneigd zijn naleving van CEDAW Artikel 7 te verhogen, ondanks dat hun nationale gemeenschappen andere normatieve voorkeuren hebben. Het omgekeerde lijkt daarin ook waar; wanneer deze kwetsbaarheid laag is, is de gevonden relatie sterker. Dat betekent dat wanneer staten niet kwetsbaar zijn ten aanzien van de internationale mensenrechtenverdragen, zij dichter bij de normatieve voorkeuren van hun nationale gemeenschappen lijken te blijven.

Dit is niet het geval voor de ICCPR. De bevindingen suggereren hier dat, ongeacht de mate van kwetsbaarheid, een sterke aanwezigheid van nationale gemeenschappen die andere normatieve voorkeuren hebben sterk gecorreleerd is aan slechtere naleving van Artikel 18 betreffende religieuze vrijheid. Daarbij, het lijkt erop dat kwetsbaarheid ten aanzien van de internationale mensenrechtengemeenschap zelfs kan leiden tot verdere verslechtering van het recht op religieuze vrijheid.

Deze opvallende bevindingen worden verder onderzocht in de kwalitatieve hoofdstukken 4, 5 en 6. Hoofdstuk 3 sluit af met het selecteren van Jordanië op basis van de kwantitatieve studie als de meest geschikte casus om de gevonden relaties verder te onderzoeken.

In Hoofdstuk 4 worden de noodzakelijke voorwaarden tot het starten van een politieke dialoog in Jordanië onderzocht, als ook de condities die het proces van de dialoog beïnvloeden. Het start met het bespreken van de eerste jaren van Abdullah II als koning van Jordanië. Het hoofdstuk laat zien dat de Jordaanse kwetsbaarheid naar de internationale mensenrechtengemeenschap hoog was in de jaren vlak na 1999, en dat zowel de Verenigde Naties als de Verenigde Staten de naleving van mensenrechtenverdragen CEDAW Artikel 7 over politieke participatie van vrouwen en ICCPR Artikel 18 over religieuze vrijheid controleerden. Het hoofdstuk bespreekt ook de ruimte die de Jordaanse politieke actoren hadden om consensus te creëren door zich te richten op de twee condities; de Jordaanse kwetsbaarheid naar andere internationale en nationale gemeenschappen met andere normatieve voorkeuren, en de specificiteit van hun normen.

Het hoofdstuk richt zich vervolgens op de veranderingen in de noodzakelijke voorwaarden en condities voor politieke dialoog die plaatsvinden door de tijd heen tot aan 2017. Twee belangrijke tijds punten worden gevonden waarin deze voorwaarden en condities sterk

veranderen. De eerste is de periode na 9/11, de dag waarop de Twin Towers in de VS werden aangevallen door terroristen, en de tweede is de Arabische lente en haar nasleep.

Hoofdstuk 5 laat zien hoe het theoretisch model van de politieke dialoog, zoals omschreven in Hoofdstuk 2, inderdaad de besluitvorming omtrent de naleving van CEDAW Artikel 7 in Jordanië kan verklaren. Wanneer de noodzakelijke condities van kwetsbaarheid en controle op naleving aanwezig waren, leidden deze tot het starten van een aantal politieke dialogen. Tijdens deze dialogen gebruikten Jordaanse politieke actoren verschillende strategieën om een consensus creëren. Daarmee maakten ze een kleine, maar significante, verbetering in de naleving van de CEDAW mogelijk en acceptabel voor verschillende betrokken Jordaanse gemeenschappen – ook wanneer hun normatieve voorkeuren zeer ver af stonden van de CEDAW.

Het hoofdstuk bespreekt ook een aantal onverwachte maar zeer interessante bevindingen. Het laat zien hoe politieke dialogen ook konden leiden tot sterke terugslageffecten. Met name wanneer de controle en druk vanuit de internationale mensenrechtengemeenschap erg hoog werd om naleving te verbeteren, waren Jordaanse politieke actoren eerder geneigd om de normatieve grenzen en taboes van de verschillende gemeenschappen te overtreden. Zodoende laat dit hoofdstuk zien dat een politieke dialoog om consensus te creëren en naleving te verbeteren het tegenovergestelde effect kan hebben; in plaats van een consensus te creëren, kunnen er sterke terugslageffecten ontstaan. Deze kunnen zelfs leiden tot verslechtering van de naleving, met name wanneer de terugslageffecten plaatsvinden bij nationale gemeenschappen waar politieke actoren kwetsbaar voor zijn.

Hoofdstuk 6 gaat over besluitvorming omtrent ICCPR Artikel 18 in Jordanië. Net zoals in het geval van de CEDAW starten Jordaanse politieke actoren een politieke dialoog als reactie op de aanwezigheid van de noodzakelijke voorwaarden van kwetsbaarheid en controle op naleving van Artikel 18 over religieuze vrijheid. Echter, er zijn belangrijke verschillen. Om te beginnen was het platform voor de dialoog een religieuze, en niet een politieke. Daarnaast was de uitkomst van deze dialoog geheel anders dan die van de dialogen uit Hoofdstuk 5. De uitkomst beschermde de religieuze vrijheid van sommige minderheidsgroepen, maar legitimeerde ook de repressie van andere religieuze groepen. Over het geheel genomen resulteerde deze dialoog daarmee in een verslechtering van de naleving van het recht op religieuze vrijheid. Tegelijkertijd leidde deze dialoog niet tot terugslageffecten, en werden de normatieve grenzen en taboes van een aantal gemeenschappen nauwkeurig in de gaten gehouden en niet overtreden.

Hoofdstuk 7 trekt de conclusies uit de bevindingen en bespreekt de gevonden verschillen tussen de dialoogprocessen van de CEDAW en de ICCPR. Het laat met name het belang zien

van de noodzakelijke voorwaarden die ten grondslag liggen aan het starten van een dialoog, als ook de condities van kwetsbaarheid naar andere gemeenschappen en de specificiteit van hun normen voor het verloop van de dialoog. Op basis van deze bespreking wordt het theoretisch model, zoals gepresenteerd in Hoofdstuk 2, verder uitgebouwd. De keuze voor een dialoogplatform wordt als dialoogstrategie toegevoegd. Ook het terugslageffect wordt opgenomen in het model, door de momenten waarop en de redenen waarom deze kan ontstaan verder te theoretiseren. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor beleidsmakers en Ngo's die zich richten op mensenrechten en politieke dialoog.