

Machinaties in Brussels struikgewas

Derk-Jan Eppink:

Europese mandarijnen - Een blik achter de schermen van de Europese Commissie.

Tielt: Lannoo, 2007; 304 blz.; 19,95 euro;

ISBN: 978-90-209-6626-8

Eppink kan bogen op zeer gevarieerde journalistieke, politieke en Europese ervaringen. Hij was assistent van parlementsleden in de Tweede Kamer en het Europees Parlement, journalist bij *NRC Handelsblad* en de Belgische *Standaard* en lid van de kabinetten van Eurocommissaris Bolkestein en de Estse Commissaris Kallas. Thans is hij *free lancer* in de Verenigde Staten. Hij schreef eerder het succesrijke *Avonturen van een Nederbelg*.

Het is goed dat er weer een handzaam boek over de Europese Commissie op de markt is gekomen; over de bij de Commissie werkende mensen – dat zijn Eppinks mandarijnen – de daar aangesneden onderwerpen en dossiers en de daarbij gevolgde werkwijzen en procedures. In Nederland is dat Brusselse instituut wat uit het blikveld geraakt. Je merkt dat sterk bij journalisten en ook wel bij leden van de Tweede Kamer.

Als journalisten achtergrondinformatie wilden opdoen over Brusselse zaken, wendden ze zich niet zo zeer tot ambtenaren van de Europese Commissie, maar eerder tot ambtenaren-diplomaten van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Dat kwam natuurlijk omdat het debat zich de laatste paar jaar vooral toespitste op de lotgevalen van het Grondwettelijk Verdrag en de nasleep van het Nederlandse referendum, alsmede op het Nederlandse geduw en getrek over onze netto-betalerspositie en de inspanningen om een Haagse *rebate* gedaan

te krijgen. De Europese Toppen en de daar geagendeerde *Chefsachen* vormden het strijdtoneel en er was weinig nieuwsgierigheid naar de plannen van de Commissie.

Daarom verscheen het boek van Eppink op het goede moment. De Europese Commissie is nog steeds de belangrijkste, zij het niet meer exclusieve, motor van de EU. De Europese Toppen strooien nog steeds met verzoeken om voorstellen aan de Commissie. Die is hoofdvantwoordelijke voor de uitvoering van de Europese wetgeving en waakt over een correcte toepassing van de verdragen. Kamerleden willen graag in een vroeg stadium van de Europese wetgeving nagaan of de Commissie niet te veel hooi op haar vork neemt en of nieuwe Commissievoorstellen wel de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht nemen. In dat verband zou het geen kwaad kunnen indien zij zich, bijvoorbeeld via Eppinks werk, op de hoogte zouden stellen van de gang van zaken in de Commissie-burelen.

De auteur trekt verschillende jasjes aan. Soms is hij chroniqueur, dan weer een beetje romancier en hij lijkt ook een aanloop te nemen naar het schrijven van zijn memoires. Hij geeft een boeiend verslag van zijn belevenissen. Enkele slordigheden doen geen afbreuk aan de rijkdom van kleur van zijn geschrift. Kostelijke anekdotes over personen en situaties sieren de tekst op. Men vergeeft hem graag enkele Pavlov-achtige goedkope opmerkingen over jezuïetenstreken. Hij erkent trouwens ruiterlijk zijn eigen machinaties in het Brussels struikgewas.

Het meest leerrijke hoofdstuk draagt de bureaucratische titel 'In de tredmolen', maar het is een juweeltje. Het spinnenweb en lijnenspel

van de Commissie worden haarfijn uitgetekend. Hoe opereren de Directoraten-Generaal ('de Diensten', de echte mandarijnen); hoe worden de Eurocommissarissen bijgestaan door hun kabinetten (persoonlijke staven); hoe verloopt de interactie tussen de ambtelijke diensten en de kabinetten? Het kabinet van een Commissaris moet ervoor zorgen dat de ambtelijke voorbereiding van nieuwe initiatieven afdoende politieke sturing krijgt. Een goede relatie met de voorzitter van de Commissie is daarbij gewenst, waarbij het helpt als deze een krachtige persoon is. Nationale gewoonten en gevoeligheden staan haaks op verlangens van diensten en kabinetten. Merkwaardig is ook de machtige plaats die de Londense *Financial Times* bekleedt, hoewel zetelend in het eurosceptische Verenigd Koninkrijk. Een Commissaris moet altijd opletten niet door zijn ondergeschikten de hemel in geprezen te worden, met als mogelijk kwalijk gevolg dat hij boven de materie komt te zweven en de greep op zijn portefeuille verliest. Uiteindelijk komt toch het nodige tot stand door de pressie van de interne markt en de realiteiten van de wereldeconomie. Wanneer de Europese Commissie haar product heeft afgerond, kan de veldslag met het Europees Parlement en de Raad van Ministers beginnen.

Het is niet zo eenvoudig een stempel op Eppink te drukken. Heeft hij met dit boek een boodschap willen afgeven? Van oudsher stond hij bekend als een voorvechter van de Europese integratie. De inleiding van zijn boek is jammer genoeg cynisch. Maar her en der analyseert de auteur scherp. Hij laakt het dat Europa te veel vertrouwt op goede bedoelingen en te sterk inzet op de kaart van *soft power*: 'De VS vecht, de VN voedt, de

EU financiert.' In het slothoofdstuk roept hij de EU op haar hervormings-schuwheid, zowel bestuurlijk als economisch, af te schudden, maar vooral ook om een einde te maken aan wat hij noemt haar culturele capitulatie: het koesteren van een schuldcultuur

waarbij de Europeaan de dader en de buitenwereld het slachtoffer is. Eppink charmeert, maar hanteert ook het floret.

Jean Penders

Drs Jean Penders, o.a. oud-lid van het Europees Parlement, is als docent Europese Unie Studies verbonden aan de Universiteit Leiden.

De lange weg van een Surinaams dorp naar gerechtigheid

Fergus MacKay (red.):

Moiwana zoekt gerechtigheid. De strijd van een Marrondorp tegen de staat Suriname.

Amsterdam: KIT Publishers, 2006; 224 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-6832-491-8

De juridische hordeloop naar gerechtigheid voor de Decembermoorden is bekend. Vijftientig jaar na dato lijkt de weg nu vrij voor een inhoudelijke behandeling van de strafzaak tegen oud-legerleider Desi Bouterse en zijn kompanen. In juni dit jaar verwierp het Surinaamse Hof van Justitie alle bezwaarschriften tegen vervolging.

Minder bekend is de moeilijke weg naar gerechtigheid voor het bloedbad dat Bouterse's regime aanrichtte op 29 november 1986 in Moiwana. Ten tijde van de binnenlandse oorlog tegen Brunswijks *Jungle Commando* viel het Surinaamse leger dit Marrondorp aan, doodde negenendertig burgers, verwondde talloze andere dorpsbewoners en dwong overlevenden te vluchten.

In juni 2005, bijna twintig jaar later, beoordeelde het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens een klacht van overlevenden van de aanval op Moiwana. Het Hof stelde vast dat Suriname hun rechten op menswaardige behandeling, vrijheid van beweging, eigendom en rechtsbescherming had geschonden.

Het vonnis op zich zelf genomen vormt één van de elementen van de door het Hof toegekende schadevergoeding. *Moiwana zoekt gerechtig-*

heid, gepubliceerd op uitdrukkelijk verzoek van de nabestaanden, doet daar recht aan. Erkenning van de gebeurtenissen, en daarmee van de identiteit van hen die de gebeurtenissen hebben doorgemaakt, is een *sine qua non* voor gerechtigheid en verzoening.

Het boek bevat de gehele uitspraak van het Hof (hoofdstuk 4), voorafgegaan door een beschrijving van de lange juridische strijd van de overlevenden (hoofdstuk 1), enkele van hun getuigenissen (hoofdstuk 2) en een getuige-deskundige-verklaring over de Ndyuka-maatschappij (hoofdstuk 3). Daarmee is het een bron van informatie voor een ieder die meer wil weten over het specifieke volk (afstammend van voornamelijk in de 18de eeuw gevluchte Afrikaanse slaven) en de specifieke juridische strijd. De herhaling – het vonnis in het laatste hoofdstuk bevat veel van de informatie uiteengezet in de eerdere hoofdstukken – en de soms wat opmerkelijke vertaling van juridisch Engels ('Inter-American human rights law' wordt 'het Inter-Amerikaanse mensenrecht') kunnen op de koop toe worden genomen.

Het boek beperkt zich tot de specifieke zaak. Het heeft niet als doel het vonnis te plaatsen in de bredere context van de internationale mensenrechtenbescherming. Ook voor dat bredere publiek is het vonnis, dat meer dan de helft van het boek

beslaat, echter lezenswaardig. Hoewel ze niet duidelijk in het boek naar voren komen, biedt het vonnis talrijke aangrijpingspunten voor een reflectie op bredere ontwikkelingen in de internationale mensenrechtenarena. Het volgende commentaar is slechts een voorbeeld.

De Moiwana-zaak illustreert een inherente moeilijkheid van vervolging van mensenrechtenschendingen. Als het per definitie de staat is die mensenrechten schendt, kan er dan op worden gerekend dat een staat waar de *trias politica* uit balans is, zelf objectief die schendingen onderzoekt? De Surinaamse politie-inspecteur Gooding startte een onderzoek naar de Moiwana-moorden, maar onder druk van legerofficieren, onder wie Bouterse, werden de verdachten vrijgelaten. De officieren verklaarden dat zij officieel opdracht hadden gegeven voor de Moiwana-aanval en dat dergelijke militaire operaties niet kunnen worden onderworpen aan onderzoek door de burgerpolitie. Korte tijd later werd Gooding vermoord. Zijn medewerkers vluchtten het land uit. Noch de moord op Gooding noch de Moiwana-moorden werden verder onderzocht. Het aantreden van een nieuwe, democratisch verkozen regering, de verzoeken van de overlevenden, hun overdracht van concreet bewijs en parlementaire aansporingen brachten hier geen verandering in.

Volgens het nog weinig geconcreti-

seerde principe van de *Responsibility to Protect* zou in dit soort situaties, waarin de staat faalt mensenrechten te beschermen, de burger moeten kunnen terugvallen op de internationale orde. Het internationale mensenrechtensysteem lijdt echter aan de klassieke kwalen van het internationale recht, zoals de afhankelijkheid van instemming van staten met de jurisdictie van internationale organen en anderzijds het gebrek aan een eigen rechtshandhavende macht. Het vonnis van het Inter-Amerikaanse Hof in de Moiwana-zaak is een goed voorbeeld van de wijze waarop internationale organen met enige creativiteit toch een redelijk effectieve rechtsbescherming kunnen garanderen.

Het *eerste voorbeeld van creativiteit* is hoe het Hof zijn temporeel beperkte rechtsmacht aanzienlijk heeft opgerekt. Omdat Suriname pas partij werd bij het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de rechtsmacht van het Hof pas erkende na de aanval op Moiwana, kon het Hof zich niet uitlaten over mensenrechtenschendingen *tijdens* de aanval. Volgens het Hof kan het zich echter wél uitlaten over de schending van Surinamese verplichting onderzoek te doen naar eerder gepleegde mensenrechtenschendingen, een verplichting die het afleidt van de verplichting mensenrechten te 'garanderen'. Omdat Suriname ook na het erkennen van de rechtsmacht van het Hof had nagelaten een effectief onderzoek in te stellen, kon het Hof zich over *deze* schending wél uitlaten. Het Hof constateerde een schending van het recht op juridische waarborgen en rechtsbescherming.

Maar het Hof constateerde ook een schending van het recht op een menswaardige behandeling vanwege de belemmeringen voor Moiwana-dorpsbewoners om recht te zoeken, het feit dat zij niet in staat waren hun overleden dierbaren op gepaste wijze

te eren en de scheiding van dorpsbewoners van hun traditionele gronden. Tevens stelde het vast dat Suriname het recht op vrijheid van beweging en woonplaats had geschonden. Weliswaar had het de overlevenden niet verboden naar Moiwana terug te keren, maar *de facto* had het, door géén onderzoek te doen en de angst te laten voortleven, de dorpsbewoners onmogelijk gemaakt terug te keren. Het gebrek aan onderzoek heeft er volgens het Hof bovendien toe geleid dat de dorpsbewoners hun eigendomsrecht niet effectief kunnen uitoefenen, wat resulteert in een schending van het recht op eigendom.

De constructie waarin het *niet-onderzoeken* van eerdere mensenrechtenschendingen leidt tot 'voortdurende schendingen', slaat een aanzienlijke bres in de temporele begrenzing van de bevoegdheden van een internationaal mensenrechtshof. Het is onduidelijk wat de specifieke grenzen wel zijn. Moet de staat alle incidenten onderzoeken, ongeacht hoe lang geleden deze plaatsvonden, als huidige mensenrechtenschendingen het gevolg zijn van die incidenten? Wanneer zijn huidige situaties nog een gevolg van eerdere incidenten?

Een *tweede voorbeeld van creativiteit* is de wijze waarop het Hof rekening houdt met de specifieke culturele gewoonten van de Ndyuka. In zijn beoordeling neemt het Hof onder andere mee dat de Ndyuka hechten aan hun 'fluïde en multi-dimensionale relatie met hun voorouderlijke gronden' en vrezden dat vertoornde geesten van overledenen de samenleving treffen als misdrijven onopgelost blijven.

In dit geval werken deze overwegingen in het voordeel van hen die een klacht hebben ingediend: het zijn omstandigheden die extra redenen geven om mensenrechtenschendingen te constateren. De universele minimumstandaard die mensenrech-

ten moeten bieden, pleit echter tegen het rekening houden met bepaalde culturele gewoonten wanneer dat een constatering van een schending bemoeilijkt, bijvoorbeeld als een volk de gewoonte heeft het verleden te willen vergeten of gering belang hecht aan eigen grond. Ook in die omstandigheden heeft een individu dat klaagt over schendingen van mensenrechten, recht op de minimumstandaarden, ook al neemt de rest van zijn of haar volk genoegen met minder.

De overwegingen inzake de cultuur van de Ndyuka zijn ook interessant omdat het Hof, hoewel oordelend over rechten van individuen, neigt richting het erkennen van rechten van bepaalde etnische groepen en het belang benadrukt van bescherming van kwetsbare groepen binnen de samenleving.

De wijze waarop het Inter-Amerikaans Hof schadevergoeding toekent in de Moiwana-zaak, is een *derde voorbeeld* van het creatief bevorderen van de effectiviteit van internationale mensenrechtenbescherming. Het Inter-Amerikaans Hof loopt voor op andere regionale hoven (zoals het Europees Hof in Straatsburg) in het toekennen van op de situatie toegesneden schadevergoeding. In de Moiwana-zaak bestaat deze uit niet alleen het vonnis op zich zelf en uit financiële vergoeding voor materiële en immateriële schade, maar ook uit een verplichting voor Suriname de feiten van de zaak te onderzoeken en de verantwoordelijken te vervolgen en te bestraffen; maatregelen te nemen om eigendomsrechten van de Moiwana-gemeenschap te waarborgen; de veiligheid te garanderen van dorpsbewoners die willen terugkeren naar Moiwana; een gemeenschapsfonds in het leven te stellen; en een openbare ceremonie te houden waarin het aansprakelijkheid erkent en excuses aanbiedt, en een gedenkteken te plaatsen. Als deze verplichting

tingen inderdaad worden nagekomen – de ceremonie heeft inmiddels plaatsgevonden – kan een dergelijke schadevergoeding, meer dan een enkele financiële compensatie, mensenrechtenschendingen structureel bestrijden.

Na twintig jaar juridische strijd is het *Moiwana*-vonnis van het Inter-Amerikaans Hof slechts het begin: de overlevenden moeten nog terugkeren, de staat moet het onderzoek en de vervolgingen nog uitvoeren. De juri-

dische zoektocht naar gerechtigheid voor de Decembermoorden illustreert hoe moeilijk dat nog kan worden. Maar het vonnis en het toelichtende boek *Moiwana zoekt gerechtigheid* zijn wel belangrijke beginpunten in de strijd tegen straffeloosheid. Ze illustreren hoe creatieve mensenrechtenhoven als het Inter-Amerikaans Hof een belangrijke katalysator kunnen zijn voor nationaal onderzoek naar mensenrechtenschendingen. Dat is niet alleen belangrijk omdat het

Internationaal Strafhof slechts een territoriaal, temporeel en substantieel beperkt aantal zaken van staten kan overnemen. Het is vooral belangrijk omdat uiteindelijk effectieve rechtsbescherming alleen van de staat zelf kan komen.

Sarah Nouwen

Sarah Nouwen bereidt te Cambridge een dissertatie voor over internationaal strafrecht.