

## **FN bør ikke længere være det primære forum for dansk menneskerettighedspolitik**

*FN organer som Menneskerettighedsrådet og Generalforsamlingen underminerer de basale menneskerettigheder, som FN er sat i verden for at beskytte. En alliance af ikke-vestlige stater sætter en dagsorden, hvor ytringsfrihed undergraves til fordel for religion, hvor kritik af menneskerettighedskrænkelser udvælges efter politiske motiver, og hvor kollektive rettigheder tildeles samme vægt som klassiske frihedsrettigheder. Menneskerettighedsrådet er det mest grelle eksempel på politiseringen af menneskerettigheder i FN. Også den såkaldte Durban II konference, som truer ytringsfriheden, og vestens faldende indflydelse i Generalforsamlingen er eksempler på FN's stærkt bekymrende praksis. Danmark bør sammen med de øvrige EU-lande i højere grad åbent erkende, at denne udvikling er uacceptabel, samt at fortsat ubetinget opslutning legitimerer de skridt, som FN har taget i den forkerte retning. På denne baggrund bør dansk og europæisk menneskerettighedspolitik reorienteres således, at FN ikke længere udgør det primære forum. EU kan i den forbindelse ophøre med at deltage i og finansiere tiltag som f.eks. Menneskerettighedsrådet og Durban II konferencen. Endelig bør Danmark og EU-landene søge at opbygge alternative fora bestående af demokratiske stater.*

### **Indledning**

60-året for FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheder vil blive fejret globalt ved utallige ceremonier over hele verden. Men spørgsmålet er, om FNs praksis på menneskerettighedsområdet virkelig fortjener at blive fejret. Efter den kolde krigs ophør og kommunismens fald kunne man have forventet, at et FN, der ikke længere var lammet af en konflikt mellem Øst og Vest, ville spille en afgørende og positiv rolle, når det kom til at beskytte menneskerettighederne. Men de senere år har vist en ny opdeling mellem vestlige og ikke-vestlige lande, som har umuliggjort en upartisk og objektiv promovning af menneskerettigheder i FN-regi.

### **Menneskerettighedsrådet**

Menneskerettighedsrådet (Rådet) blev oprettet i 2006 og afløste Menneskerettighedskommissionen, der havde mistet sin legitimitet på grund af politisering og fordi flere medlemslande var notoriske menneskerettighedskrænkere.<sup>1</sup> Rådet skal fremme respekt for menneskerettigheder på en "fair og ligeværdig måde" guidet af "upartiskhed og objektivitet". Rådets praksis har dog ikke levet op til disse principper. 24 af Rådets 47 medlemsstater karakteriseres som enten "delvist frie" eller "ikke frie" af den amerikanske menneskerettighedsorganisation Freedom House. Rådet har kun vedtaget 25 fordømmende resolutioner i sin levetid.<sup>2</sup> Af disse drejer hele 20 resolutioner sig om Israel, 4 om Myanmar og 1 om Nordkorea. Lande som Sudan, Saudi-Arabien, Congo, Cuba, Kina og Rusland er ikke blevet fordømt.

Det er kendetegnende, at de vestlige lande ikke har afgørende indflydelse i Rådet. EU-landene formår således ikke at sætte en dagsorden og bliver nedstemt på vigtige punkter. Blandt de resolutionsforslag, som ikke er blevet enstemmigt vedtaget, har EU-landene været i mindretal i mere end 50 % af tilfældene.<sup>3</sup> Dagsordenen bliver i høj grad sat af de muslimske lande i OIC, som effektivt koordinerer med øvrige lande i den såkaldt Alliancefri Landes Bevægelse (ALB). Også Kina og Rusland har stor indflydelse. EU-landene har bl.a. tabt afstemninger om resolutioner, der opfordrer til kriminalisering af ærekrænkelser af religion, resolutioner, der søger at gøre spørgsmål om udlandsgæld og udviklingshjælp til menneskerettighedsspørgsmål

<sup>1</sup> Se Generalforsamlingsresolution 60/251 af 3. april 2006

<sup>2</sup> Se "60 Years After John Humphrey 1948-2008: The Rise and Fall of Human Rights at the United Nations", udgivet af UNWatch den 3. December 2008.

<sup>3</sup> Richard Gowan og Franziska Brantner: "A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN" Side 41. Udgivet 17. september 2008 af the European Council for Foreign Affairs.

og en resolution, der pålægger en FN ekspert med ytringsfriheden som ressortområde også at fokusere på "misbrug af ytringsfriheden"<sup>4</sup>. EU har også måtte acceptere, at Rådet har besluttet ikke at forny uafhængige eksperters granskning af Cuba og Hviderusland. Endvidere har EU-landene undladt at fremføre forslag, som man vidste, ville blive nedstemt. EU-landene er også gået langt for at nå kompromiser, der har udvandet resolutioner vedrørende systematiske overgreb i bl.a. Sudan. Den mest lovende udvikling for Rådet er den såkaldte "Universal Periodic Review" mekanisme, hvor FNs medlemsstaters menneskerettighedsefterlevelse granskes af de øvrige stater. Den foreløbige konklusion på dette tiltag synes dog at pege på, at de lande, der har indgået alliancer, for det meste er ukritiske overfor hinanden, men mere kritiske overfor de lande, de har et modsætningsforhold til.<sup>5</sup> Den samlede konklusion er således, at Rådet ikke har formået at leve op til dets formål. Rådet er således en hindring snarere end et effektivt instrument for en bedre international menneskerettighedsbeskyttelse. I en rapport om Rådet udfærdiget i juni 2008 af en canadisk senatskomité hedder det:

Komiteen er fortsat bekymret over, at den nuværende og dybe politisering af Rådet muligvis har gjort det til en uanvendelig mekanisme til fremme af internationale menneskerettigheder[...]Blok-politik ødelægger Rådets legitimitet og forvrider dets arbejde. Canada og [EU]-landene er fortsat grupperede mod medlemmer af [OIC], Gruppen af Arabiske Stater og [ALB].<sup>6</sup>

### **Durban II**

I april afholdes den såkaldte Durban II konference i Geneve. Durban II er en opfølger til den meget kritiserede racismekonference Durban I fra 2001. Forberedelserne til Durban II har vist, at OIC landene ønsker at bekæmpe ærekrænkelser af religion – med særligt fokus på islam – og at det skal udgøre en vigtig del af konferencen.

Det nuværende udkast til konferencens slutdokument opfordrer således FN staterne til at tage resolut handling mod "*negative stereotyper af religion, og bagvaskelse af religiøse personer, hellige bøger, skrifter og symboler*".<sup>7</sup> FN staterne opfordres også til at "*udarbejde tilladelige begrænsninger af ytringsfriheden*" og inkorporere dem i national ret. Endvidere fremgår det af dokumentet, at nationale love ikke er tilstrækkelige til at imødegå den stigende bagvaskelse af religioner og det stigende had mod religioner. Nationale love bør således samles i "*et universelt dokument indeholdende retningslinjer til at bekæmpe bagvaskelse af religion*".<sup>8</sup> Denne udvikling har fået Canada til at boykotte Durban II. EU-landene har også opstillet såkaldte "røde linjer", som Durban II ikke må overskride, hvis EU-landene skal deltage. Underminering af ytringsfriheden udgør en sådan rød linje. Dette har dog endnu ikke fået EU-landene til at boykotte Durban II.

### **Generalforsamlingen**

FNs Generalforsamling har også været skueplads for konflikten mellem vestlige og ikke vestlige lande og der har været fokus på rettighedstyper, som udvander de klassiske frihedsrettigheder. Stemmemønstrene i Generalforsamlingen over de sidste 10 år viser, at EU og i særdeleshed USA har mistet indflydelse, således at de øvrige FN-stater i højere grad end tidligere stemmer imod de forslag og resolutioner, som vestlige lande stemmer for.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Se A/HRC/4/L.12, A/HRC/7/4, A/HRC//5 og A/HRC/7/L.39.

<sup>5</sup> Se f.eks. A/HRC/8/42 4 June 2008 vedrørende Pakistan og A/HRC/8/29 vedrørende Algeriet og A/HRC/8/25 23 May 2008 vedrørende Storbritannien.

<sup>6</sup> Standing Senate Committee on Human Rights: "Canada and the United Nations Human Rights Council: A Time for Serious Re-Evaluation", juni 2008, side 3 og 28.

<sup>7</sup> Draft outcome document afsnit 5 § 100.

<sup>8</sup> Ibid § 142.

<sup>9</sup> Richard Gowan og Franziska Brantner: "A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN" Side 18ff, udgivet 17. september 2008 af the European Council for Foreign Affairs.

Tendensen for både Rusland og særligt Kina er den modsatte i samme periode. Disse lande har således øget deres indflydelse i Generalforsamlingen.

Et flertal i Generalforsamlingens 3. Komite har i november vedtaget et udkast til resolution til bekæmpelse af ærekrænkelser af religion, hvis indhold ligesom udkastet til slutdokumentet for Durban II kræver, at FN-staterne indskrænker ytringsfriheden.<sup>10</sup>

Samme Komite har ved konsensus vedtaget et udkast til en tillægsprotokol til Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR), som vil give individuel klageadgang under ØSKR.<sup>11</sup> ØSKR indeholder rettigheder såsom retten til en bolig, til en rimelig levestandard og til social sikkerhed, som i modsætning til frihedsrettighederne øger statens vilkårlige magt og er svært forenelige med basale demokratiske magtfordelingsprincipper. Den Komite, der vil skulle behandle klager under ØSKR, har bl.a. fastslået, at når en stat én gang har indført socio-økonomiske rettigheder, vil en forringelse eller fjernelse af en sådan rettighed som udgangspunkt udgøre en krænkelse af ØSKR.<sup>12</sup> Med andre ord lægger ØSKR op til, at nedskæringer i offentlige ydelser er i strid med menneskerettighederne og dermed sammenligneligt med f.eks. vilkårlige frihedsberøvelser og indgreb i ytringsfriheden. En sådan rettighedsforståelse udvander de klassiske frihedsrettigheder, som har været altafgørende i at sikre vestlig frihed. Den danske regering har da også udtrykt skepsis overfor protokollen og i en forklarende udtalelse anført, at

*grundet den vage og brede natur af rettighederne i [ØSKR] frygter Danmark, at der er en reel risiko for, at Komiteen ender med både at lovgive på området for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og afgøre staternes allokering af ressourcer på dette område. Danmark finder begge scenarier uacceptable, da vi lægger stor vægt på, at allokering af ressourcer på det økonomiske, sociale og kulturelle område, er et nationalt anliggende og et prærogativ for nationale demokratiske institutioner med direkte folkelig legitimitet.<sup>13</sup>*

Det er bemærkelsesværdigt, at Generalforsamlingen synes villig til at vedtage en resolution, der svækker og undergraver en klassisk frihedsrettighed som ytringsfriheden, samtidig med at man styrker håndhævelsen af ØSKR.

### **Konsekvenser for dansk menneskerettighedspolitik**

Den nuværende regering har fortsat en dansk tradition for at gøre menneskerettigheder til en væsentlig del af dansk udenrigspolitik. På Udenrigsministeriets hjemmeside kan man blandt andet læse følgende:

*Regeringen slog ved sin tiltræden fast, at Danmark fortsat skal gå i spidsen, når det gælder fremme af menneskerettigheder og demokrati. Med regeringsgrundlaget fra februar 2005, er der lagt op til en intensivering af Danmarks internationale indsats på menneskerettighedsområdet.*

Regeringens indsats er baseret på en række forudsætninger og målsætninger, herunder,

*at den internationale beskyttelse af menneskerettigheder udbygges, især ved at styrke den internationale kontrol med overholdelsen af forpligtelser og ved at sikre overvågningsorganerne tilstrækkeligt finansielt grundlag for deres arbejde.<sup>14</sup>*

<sup>10</sup> A/C.3/63/L.22/Rev.1

<sup>11</sup> Se A/C.3/63/L.47 der indeholder udkast til Generalforsamlingsresolution, samt selve tillægsprotokollen.

<sup>12</sup> Se f.eks. Committee on Economic, Social & Cultural Rights General Comment 19, the right to social security article 9, thirty ninth session 23 November 2007, afsnit 42. Se også CEPOS' notat om tillægsprotokollen af 10. oktober 2008 tilgængelig på [http://www.cepos.dk/fileadmin/user\\_upload/dokumenter/OESKR\\_protokolv9\\_081010.pdf](http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/OESKR_protokolv9_081010.pdf)

<sup>13</sup> Se Explanation of Position of Denmark at the 63th session of the United Nations General Assembly

<sup>14</sup> <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/GlobaleEmner/Menneskerettigheder/DanskMenneskerettighedspolitik/>

Spørgsmålet er, om Danmark bedst sikrer disse målsætninger ved at fortsætte med at prioritere FN ligeså højt på menneskerettighedsområdet, som det er tilfældet i dag. Ved ikke i højere grad at stille spørgsmålstejn ved og kritisere Rådets praksis og ved fortsat deltagelse i forberedelserne af Durban II legitimerer Danmark og EU-landene den åbenlyse udvanding og skævvridning af menneskerettighederne i FN-regi. Det forhold, at EU-landene er i mindretal og i høj grad er konsensusprægede, mens OIC og ABL med deres flertal står stærkt på deres dagsordener, forstærker blot denne tendens. Danmark og EU-landenes dagsorden kan således bedst beskrives som en prioritering af form over indhold, hvilket ikke stemmer overens med de ovennævnte målsætninger for dansk menneskerettighedspolitik.

Såfremt Danmark og de øvrige EU-lande for alvor ønsker et FN, der i højere grad beskytter frem for at udvande menneskerettigheder, bør man i langt højere grad sige fra overfor den nuværende praksis. EU-landene kan gøre dette på en række områder. Dels kan der gøres mere for at vinde demokratiske stater, som stemmer med deres regionale grupper, over på EU-landenes side. Dette har tidligere været muligt. Desuden bør EU-landene nægte at finansiere og deltage i aktiviteter, der åbenbart udvander menneskerettighederne. Da vestlige lande står for en betragtelig del af FNs budget vil en økonomisk boykot have mærkbare konsekvenser for de øvrige lande. Denne mulighed har allerede været anvendt i USA. Det amerikanske Senat skal således tage stilling til et lovforslag, der forbyder amerikansk finansiering af Rådet.<sup>15</sup> Forslaget er enstemmigt blevet godkendt i en Senatskomite.

Desuden vil boykot af begivenheder såsom Durban II – og på sigt Rådet, hvis dets praksis ikke forbedres – sende et meget klart signal om, at EU-landene ikke accepterer, at FN udvander de værdier, som organisationen bygger på. Danmark og EU-landene bør også erkende, at FN ikke længere kan udgøre det naturlige og primære forum for beskyttelse af menneskerettigheder. Der bør således bygges alternative koalitioner bestående af demokratiske stater, hvor beskyttelse af internationale menneskerettigheder kan sikres mere effektivt. Dette betyder ikke, at Danmark bør melde sig ud af FN eller træde tilbage fra internationale FN-konventioner. Men et FN, som undergraver menneskerettigheder, kan ikke samtidig tjene som det primære forum for beskyttelsen af disse.

## Konklusion

FNs praksis på menneskerettighedsområdet er stærk kritisabel og underminerer internationale menneskerettigheder. Danmark og EU-landene bør i langt højere grad insistere på en dagsorden, der sætter en effektiv beskyttelse af menneskerettigheder over konsensus, såfremt konsensus resulterer i, at internationale menneskerettigheder undergraves. Danmark og EU-landene bør således nægte deltagelse i og finansiering af tiltag, der åbenbart strider mod FNs målsætning om at beskytte internationale menneskerettigheder. I den forbindelse bør Danmark og EU-landene boykotte Durban II og overveje en boykot af Rådet, såfremt dets praksis ikke forbedrer sig indenfor en overskuelig fremtid. Endelig bør Danmark og EU-landene erkende, at FN ikke længere besidder den nødvendige legitimitet til at udgøre det primære forum for beskyttelsen af menneskerettigheder. Danmark og EU-landene bør således søge at bygge alternative koalitioner af demokratiske lande, hvor internationale menneskerettigheder kan fremmes på effektiv vis.

---

<sup>15</sup> S. 1698: Human Rights Council Funding Reform Act of 2007. Da Rådet er finansieret af generelle FN-midler vil et sådant tiltag kun have indirekte effekt på Rådet.