

# Breed Mensenrechten Overleg

*Voorzitterschap en secretariaat: NJCM, Steenschuur 25, 2311 ES Leiden  
T +31 6 429 21 547 E <rouwette.bmo.njcm@hotmail.com>*

Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Leiden, 27 maart 2012

Betreft: Algemeen Overleg Mensenrechten van 11 april

Met kopie aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Geachte voorzitter en leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,

Het Breed Mensenrechten Overleg (BMO) heeft het Mensenrechtenbeleid van de regering steeds nauwlettend gevolgd. Vorig jaar hebben wij meermaals onze zorgen geuit, maar de beslissing van de regering dat het Mensenrechtenbeleid een centraal element in het buitenlandbeleid zou blijven toegejuicht. Dit jaar menen wij te mogen stellen dat er in korte tijd zoveel fundamentele voorwaarden voor een centraal en effectief Mensenrechtenbeleid zijn aangetast dat we realistisch gezien niet meer kunnen spreken van Mensenrechten als speerpunt in het buitenlandse beleid. Wij sluiten ons daarom aan bij politici, wetenschappers en prominente buitenlandse waarnemers als Lotte Leicht, Mary Robinson en Jimmy Carter die al geruime tijd kritisch zijn over het Mensenrechtenbeleid van deze regering.

Nederland is in het verleden vaak aangeduid als gidsland waar het gaat om de Mensenrechten. Maar de wereld is veranderd en landen zoals China, Brazilië en Indonesië laten zich niet (meer) gidsen. Druk uitoefenen is niet altijd effectief. Dat vraagt om een iets andere werkwijze voor de bevordering van de Mensenrechten. De regering stelt dat ze andere landen niet met het opgeheven vingertje wenst aan te spreken op de Mensenrechtensituatie. Het opgeheven vingertje wordt geassocieerd met een zekere mate van arrogantie en confrontatie. Andere landen aanspreken op de Mensenrechtensituatie vereist echter geen opgeheven vingertje, meestal kan dat zonder stemverheffing. Maar dat neemt niet weg dat andere landen aangesproken moeten worden op hun Mensenrechtensituatie en dat Nederland zich dient open te stellen voor kritiek. Als sprake is van ernstige schendingen moet Nederland de confrontatie niet mijden en helder de schending van de internationale normen aan de orde stellen, meestal samen met andere lidstaten van de EU, vaak ook via crossregionale allianties.

Ook in het verleden is het opgeheven vingertje niet het enige instrument van Mensenrechtenbeleid geweest. De Nederlandse regering beschikte altijd al over vele andere instrumenten, zoals dialogen, projecten en werkbezoeken en was ook bereid deze in te zetten. Door de mix van instrumenten was het Nederlandse beleid vaak effectief en werd het door internationale academici en politici over de gehele wereld geroemd. Daarbij is het beschermen en bevorderen van Mensenrechten van groot belang

voor de veiligheid en stabiliteit in de wereld en scheppen Mensenrechten voorwaarden voor een eerlijker handelsklimaat. Voor bedrijven werpt internationaal zaken doen met inachtneming van Mensenrechten economisch gezien vruchten af.

Met het oog op het algemeen overleg van 11 april aanstaande wil het BMO in deze brief enkele aspecten toelichten die ons ernstige zorgen baren. In het laatste deel van deze brief doen we u – als volksvertegenwoordiger – vijf concrete suggesties voor het overleg met de regering, voor een actieve en effectieve Nederlandse koers.

### **Veranderende voorwaarden**

1) De inleiding van de brief over de Stand van Zaken van het Mensenrechtenbeleid stelt dat het bevorderen van vrijheid, in samenhang met het streven naar stabiliteit en welvaart het uitgangspunt is van het Mensenrechtenbeleid van de regering. Het is echter de vraag of hiermee niet voor essentiële aspecten de Mensenrechten terzijde worden geschoven. Noties als gerechtigheid, gelijkheid (discriminatieverbod) en waardigheid zijn evenzeer van belang. Naast vrijheid hebben ook zij aandacht nodig in een volwaardig Mensenrechtenbeleid.

2) Mensenrechten gelden voor iedereen, altijd en overal; dat is de basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Dit betekent niet dat een regering geen prioriteiten zou moeten of kunnen stellen, maar wel dat zij principieel bereid moet zijn iedere Mensenrechtenschender aan te pakken. Ook vanuit het oogpunt van geloofwaardigheid is het belangrijk dat Mensenrechten overal gelden. Het BMO acht de door de Tweede Kamer aangenomen motie Hachchi/Peters daarom van groot belang; rapportage specifiek over deze motie is gewenst.

Het internationale Mensenrechteninstrumentarium ligt de laatste tijd onder vuur. De jongste discussie gaat over het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Wat het Europese Hof betreft zijn onder andere nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden voorgesteld voor klagers bij het Hof. Om de groei van de werkvoorraad van het Hof tegen te gaan is een dergelijk voorstel niet nodig; er zijn immers al maatregelen ingevoerd die het Hof sneller laten werken. In plaats van de toegang tot het Hof te beperken met voorstellen waarvan de reikwijdte onduidelijk is, zouden de burgers veel meer zijn geholpen met het bevorderen van de naleving van vonnissen. Uitvoering van vonnissen laat in een aanzienlijk aantal lidstaten te wensen over. Volgens het BMO moet het interstatelijk toezicht op de naleving van het EVRM daarom worden versterkt.

3) Een keuze voor economische diplomatie is niet strijdig met Mensenrechten per se. Sterker nog, economische diplomatie kan goed zijn voor de bescherming en bevordering van Mensenrechten. Het BMO hoort via lokale partners niettemin steeds meer geluiden van Nederlandse ambassades waar de focus op economische diplomatie ten koste zou gaan van Mensenrechten. In de BMO-begrotingsbrief van 22 november 2011 noemden we al Uganda waar een afnemende interesse voor de rechten voor homoseksuelen werd waargenomen. Soortgelijke geluiden op dit thema bereiken ons nu ook uit Bangladesh, Rusland en Tanzania.

Over de gang van zaken rondom de uitreiking van de Mensenrechtentulp is al het een en ander gezegd en geschreven. Voor het BMO is de jaarlijkse Mensenrechtentulp een instrument om het Nederlandse Mensenrechtenbeleid profiel te geven. De Minister heeft meegedeeld zich op de modaliteiten van deze nog jonge prijs te beraden. Het BMO dringt

erop aan dat de Minister dit voortvarend doet, zodat continuïteit in de toekenning van de prijs kan blijven bestaan en dat de Minister daarbij andere betrokkenen bij het Nederlandse Mensenrechtenbeleid tijdig en zinvol consulteert.

4) Het Nederlandse gebrek aan ambitie op het terrein van Mensenrechten wordt onder meer duidelijk in het actieplan Mensenrechtenverdedigers. Mensenrechtenverdedigers zijn een prioriteit in het Mensenrechtenbeleid van deze regering, maar ironisch genoeg bevat het actieplan Mensenrechtenverdedigers weinig tot geen nieuwe actiepunten. De Nederlandse inzet op het gebied van Mensenrechtenverdedigers vindt daarenboven grotendeels via de Europese Unie plaats. Waar het de opvang van ernstig bedreigde Mensenrechtenverdedigers betreft speelt deze regering slechts een faciliterende rol. Initiatief en verantwoordelijkheid liggen bij Mensenrechtenverdediger, gemeente en maatschappelijk middenveld. Het BMO heeft in het geval van bedreigde Irakese en Syrische Mensenrechtenverdedigers gezien dat een gebrek aan inzet van de kant van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan leiden tot grote persoonlijke problemen voor deze Mensenrechtenverdedigers en roept op tot concrete stappen. Het BMO is overigens wel verheugd met het shelter city initiatief en hoopt dat dit initiatief in de toekomst succesvol wordt ingevuld en uitgevoerd.

5) Het BMO is blij dat de regering in haar visie op de receptorapproach de universaliteit benadrukt. Toch maakt het BMO zich op een aantal punten zorgen. Die zorgen worden versterkt door de prominente plaats die deze aanpak krijgt in speeches in binnen- en buitenland. Het lijkt er daarom op alsof deze aanpak meer behelst dan slechts twee pilots. In deze brief beperkt het BMO zich tot de conclusie dat de regering geen uitvoering heeft gegeven aan een deel van de motie Van der Staay c.s. In deze motie wordt de regering opgeroepen om bij het vaststellen van de pilot 'bijzonder aandacht te besteden aan de vraag hoe kan worden verzekerd dat een mix van de confrontatie- en de dialoogbenadering kan leiden tot een verhoging van de effectiviteit van de Nederlandse inspanningen op Mensenrechtengebied.' Voor meer concrete zorgen over de receptorapproach met betrekking tot de universaliteit en het te voeren beleid wijst het BMO naar de analyse van de voorzitter van het BMO in de uitgebreide, schriftelijke versie van de speech die hij hield bij de hoorzitting Mensenrechten (zie bijlage).

### **Capaciteitsgebrek**

1) Een centraal en effectief Nederlands Mensenrechtenbeleid is alleen mogelijk wanneer het wordt gedragen door een voldoende toegerust departement, diplomatiek korps en ambassadenetwerk. Het BMO begrijpt dat ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet onder bezuinigingen uit komt, maar vindt dat de afdeling Mensenrechten en de Mensenrechtencapaciteit op de posten de laatste jaren te hard is getroffen. In lijn met het WRR rapport *Aan het buitenland gehecht* zou de regering bij de bezuinigingen op personeel een duidelijk onderscheid moeten maken tussen thema's waarop Nederland al sinds jaar en dag sterk is - zoals Mensenrechten - en andere thema's die niet behoren tot de Nederlandse niches of niet prioritair zijn. Ook moet er gekeken worden naar de werklast die op het terrein van de Mensenrechten om verschillende redenen hoog is. Dit gebeurt naar onze inschatting onvoldoende. Het BMO heeft reeds meermaals de kwaliteit van de Nederlandse diplomaten en ambtenaren benadrukt en hun persoonlijk betrokkenheid en kennis van zaken op het gebied van Mensenrechten geroemd, maar merkt steeds meer dat de goede wil wordt beperkt door een gebrek aan mogelijkheden. Zo wordt onder meer de 'succesvolle' ambassade in Guatemala gesloten. Bij de

overplaatsingen in de zomer van 2010 is er op de ambassade in Moskou één van de twee Mensenrechtenfuncties wegbezuinigd (focus Noordelijke Kaukasus). Dit heeft er mogelijk toe geleid dat de Russische Federatie niet op de landenlijst van de *pilot* godsdienstvrijheid van de regering is komen staan, terwijl dat wel een logische keuze zou zijn geweest. De gedachte dat de Nederlandse ambassade in San José voortaan heel Centraal Amerika ondersteunt, is qua capaciteit niet reëel.

2) Voorts speelt op korte termijn de geopperde samenvoeging van (een deel van) de directie Mensenrechten, Emancipatie, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp met de directie VN en Financiële Instellingen. Het BMO maakt zich zorgen over deze ontwikkeling. Vier elementen spelen hierbij een rol: allereerst de consequentie van de samenvoeging voor de status van de afdeling Mensenrechten; ten tweede de consequentie voor wat betreft het afnemende aantal medewerkers die uitsluitend met Mensenrechten bezig zijn; ten derde de dominantie van de VN ten koste van andere beleidsinstrumenten; ten slotte de gedachte dat een aparte afdeling Mensenrechten noodzakelijk is voor het coördineren van de mainstreaming van Mensenrechten binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en mogelijk ook rijksbreed. In lijn met de opmerkingen van de regering in de brief genderbeleid van 15 november 2011 stelt het BMO vast dat voor een effectief beleid een tweesporenbeleid met aan de ene kant mainstreaming en aan de andere kant een aparte afdeling op niveau noodzakelijk is.

De tijd dat Mensenrechten vooral werden gezien als een activiteit voor de jaarlijkse Algemene Vergadering en Mensenrechtencommissie is al decennialang voorbij en Mensenrechten kunnen daarom niet zonder meer worden ondergebracht bij de Directie VN en Financiële Instellingen. De oprichting van de directie Mensenrechten in de jaren negentig was toentertijd een logische stap; de terugkeer van Mensenrechten naar de afdeling VN strookt niet met de ontwikkelingen op het gebied van de Mensenrechten. Het BMO benadrukt daarenboven het belang van expertise op thema's als vrijheid van religie en vrijheid van meningsuiting inclusief internetvrijheid. Deze expertise is juist ook een belangrijke component van de Nederlandse Mensenrechtenreputatie in het buitenland. Het is (op de korte en middellange termijn) de vraag of de afdeling Mensenrechten binnen de directie VN en Financiële Instellingen genoeg menskracht zal hebben om voldoende expertise in stand te houden.

3) Ten slotte maakt het BMO zich ernstige zorgen over het internationale Mensenrechtenbeleid van de Europese Unie en de Nederlandse houding ten aanzien van het internationale EU-Mensenrechtenbeleid. Het Mensenrechtenbeleid van Hoge Vertegenwoordiger Ashton ligt onder vuur. De geplande algehele Mensenrechtenstrategie blijkt uiteindelijk slechts het begin van een discussie over een nader te verschijnen strategie. De beloofde strategie is verworpen tot een communicatie van de 'diplomatieke dienst' en de Europese Commissie die niet bindend is voor de lidstaten en daarom van te weinig betekenis is. Nederland multilateraliseert in toenemende mate het Mensenrechtenbeleid en ziet de nieuwe Europese diplomatieke dienst als een legitimatie voor het afstoten van taken en prioriteiten. Geheel in lijn met het AIV rapport *Het Mensenrechtenbeleid van de EU: tussen ambitie en ambivalentie* concludeert het BMO dat hiervoor binnen de Europese Unie enkele basisvoorwaarden moeten worden gegarandeerd. De AIV noemde onder andere dat de EU het intern eens is over het te voeren beleid en dat de 'Europese diplomatieke dienst' voldoende capaciteit en expertise heeft. Voor het BMO zijn dit de minimale vereisten. Een lijst met aanvullende, concrete benchmarks valt aan te bevelen.

## Hernieuwde ambitie

1) Het BMO roep de Tweede Kamer op aandacht te besteden aan de capaciteitsproblemen op Buitenlandse Zaken, alsook aan de naderende fusie van de afdeling Mensenrechten en de mogelijke negatieve gevolgen voor capaciteit, status, structuur, mainstreaming, expertise en reputatie (zie ook deel twee van deze brief). Het gaat hier volgens het BMO uitdrukkelijk niet om een vraagstuk dat betrekking heeft op de institutionele inrichting van het departement, maar om een verandering met inhoudelijke consequenties. Bovendien heeft de Kamer met betrekking tot capaciteit en Mensenrechtenafdeling in het verleden altijd kordaat opgetreden. Hernieuwde ambitie is alleen mogelijk met voldoende capaciteit.

2) In zijn brief van 18 mei 2011 stelde het BMO dat veel van de voornemens van de nieuwe Mensenrechtenstrategie niet in de concrete actiepunten waren opgenomen. Ook uit de nieuwe stukken wordt het niet altijd duidelijk wat de actiepunten voor 2012 zijn. Het BMO meent dat het goed is van de regering een concreet actieplan te vragen. Ook terreinen die niet tot de prioriteiten behoren, dienen hierin te worden meegenomen. Het BMO neemt althans aan dat ook op niet-prioriteitsgebieden nog wel regeringsactiviteiten zijn gepland. Zo is bijvoorbeeld de voortgang van de ratificatie van het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het optioneel protocol bij het verdrag inzake economisch, sociale en culturele rechten van belang voor het Mensenrechtenbeleid en de geloofwaardigheid daarvan.

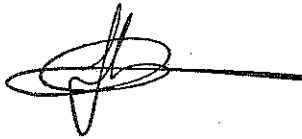
3) In de toespraak van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de Mensenrechtenraad op 29 februari heeft de Minister te kennen gegeven dat Nederland in 2015 graag wederom lid wil worden van dit belangrijke VN-orgaan. Het BMO is blij met deze tijdige aankondiging. Om gekozen te worden is het zaak een helder *bid book* te presenteren waarin alle aspecten van het Nederlandse internationale Mensenrechten worden uiteengezet, maar ook aandacht wordt besteed aan de interne-externe coherentie van het Mensenrechtenbeleid. De Nederlandse *Universal Periodic Review* (UPR) vormt in het licht van de Mensenrechtenraad-verkiezing een belangrijke testcase. Het BMO ziet graag dat het Nederlandse UPR-rapport en het Nederlandse *bid book* Mensenrechtenraad worden besproken in het parlement, liefst in een gezamenlijke zitting van de commissie buitenlandse zaken en binnenlandse zaken.

4) De meest recente inzichten geven aan dat internationaal zaken doen met inachtneming van Mensenrechten vruchten afwerpt en effectiever is. De herziene OESO-richtlijnen en het *Business & Human Rights framework* van John Ruggie laten zien dat dit terrein volop in ontwikkeling is. Juist de bedrijven die hierin vooroplopen, scoren internationaal beter. Zij maken betere risicoanalyses over de impact die zij hebben op de naleving van Mensenrechten en weten daarmee kosten door conflicten te voorkomen. De regering zou dit actief moeten uitdragen bij bedrijven. Het BMO is blij met de inzet van Nederland voor het opnemen van Mensenrechten in de OESO-richtlijnen. Het BMO vindt echter tevens dat voor bedrijven die overheidsfinanciering ontvangen naleving van de OESO richtlijnen een voorwaarde moeten zijn. Bedrijven zouden over hun inzet ten aanzien van de OESO richtlijnen moeten rapporteren. Het BMO ziet graag dat de Minister dit thema samen met zijn collega van Economie, Landbouw en Innovatie oppakt.

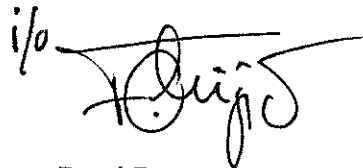
5) Het valt te verwachten dat in de komende maanden discussies over de hervorming van VN-toezichtsmechanismen in een stroomversnelling zullen raken. Net als bij het Europese Hof spelen hier problemen rond de werkvoorraad, met name voor het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van Mens in Genève. De Nederlandse regering zal zich moeten (blijven) inzetten voor een inclusief consultatieproces waarin niet alleen VN-lidstaten, maar ook de toezichthoudende comités, nationale Mensenrechteninstututen en NGO's op zinvolle wijze kunnen bijdragen aan discussies over hervormingen die tot daadwerkelijke versterking van het toezicht op naleving van internationale Mensenrechtenverdragen kan leiden. Het BMO vraagt regering en Tweede Kamer erop toe te zien dat de hervormingsdiscussies niet de facto resulteren in beperkingen van de taken en bevoegdheden van de toezichthouders.

Wij hopen dat u onze punten van zorg en suggesties ter verbetering van het Nederlandse mensenrechtenbeleid zult delen met de regering in uw overleg op 11 april aanstaande. Mocht u nadere toelichting op deze brief wensen dan staan wij u graag te woord.

Hoogachtend, namens het BMO



Friederycke Haijer  
Voorzitter NJCM



René Rouwette  
Voorzitter BMO

*Het Breed Mensenrechten Overleg (BMO) is een samenwerkingsverband van niet-gouvernementele Mensenrechtenorganisaties met als leden: Amnesty International, COC, Cordaid, Hivos, ICCO, IKV-Pax Christi, Justitia et Pax Nederland, Lawyers for Lawyers, Nederlands Helsinki Comité, NJCM, Oxfam-Novib, Peace Brigades International Nederland, UNPO en YWCA. Voorzitter in de jaargang 2011-12 is het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM).*