

Vergaderjaar 2009–2010

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2010

In vervolg op mijn brief van 13 juli jl. betreffende het verslag van de veertiende reguliere zitting van de VN-Mensenrechtenraad (Kamerstuk 2009–2010, 26 150, nr. 87, Tweede Kamer), geef ik hierbij een korte terugblik op de ontwikkeling van de Raad in de afgelopen vier jaar en de Nederlandse inspanningen in die periode, informeer ik u over de Nederlandse inzet in de vijftiende reguliere zitting, die van 13 september tot en met 1 oktober 2010 plaatsvindt in Genève, schets ik de inzet van Nederland inzake de zogenaamde *review* van de Raad en sluit ik af met een aantal opmerkingen inzake de Nederlandse inzet in de komende jaren.

Vier jaar Mensenrechtenraad

In 2006 is de Mensenrechtenraad (MRR) als opvolger van de Mensenrechtencommissie van start gegaan. In de afgelopen vier jaar zijn in de MRR tevredenstemmende resultaten behaald. T.a.v. een groot aantal thema's als geweld tegen vrouwen, rechten van het kind en het recht op water en sanitatie, zijn sterke resoluties aangenomen en op dezelfde wijze is regelmatig aandacht gevestigd op landenspecifieke mensenrechtensituaties. De landenexamens in het kader van de *Universal Periodical Review* (UPR) hebben zich ontpopt tot een effectief instrument om landensituaties bespreekbaar te maken en hebben als bijeffect een toename aan ratificaties van Mensenrechtenverdragen en rapportages aan de verdragscomités gehad. Het systeem van speciale procedures zorgt er voor dat menig gevoelig onderwerp aan de orde wordt gesteld. De Amerikaanse terugkeer in de MRR, nu een jaar geleden, heeft de hoop op een sterkere en effectievere Raad doen toenemen.

Er zijn echter ook zorgwekkende trends. De universaliteit van de mensenrechten en de individuele vrijheden staat steeds meer onder druk. Met de toenemende aandacht voor religieuze identiteit, de neiging om de wereld op te delen langs religieuze scheidslijnen en de thematisering van «godsdienstlastering», verschuift de aandacht van bescherming van de individu naar die van religies, levensbeschouwingen en ander collectief

gedachtegoed. Mensenrechtenschendende regimes beperken de daadkracht van de MRR om bij acute mensenrechtencrises overal ter wereld adequaat te kunnen reageren, tasten doelbewust het VN-mensenrechteninstrumentarium aan en voeden het verzet tegen landenspecifieke aandacht met een onterecht beroep op nationale soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Disproportionele aandacht voor Israël leidt daarnaast af van de situatie in andere landen.

In de Afrikaanse Groep en – deels daarmee overlappend – de OIC, worden de lijnen bepaald door een aantal *hardliners*. Deze landen spelen strategisch in op bestaande antiwesterse sentimenten. Juist deze *spoilers* hebben de capaciteit vrijgemaakt om de tijdrovende en ingewikkelde VN-dynamiek te volgen, terwijl veel Geneefse delegaties van kleinere ontwikkelingslanden deze capaciteit niet hebben en dus extra gevoelig zijn voor de door deze landen geboden collectieve bescherming tegen landenspecifieke aandacht.

Terugblik op Nederlandse inzet

Nederland is vanaf het begin lid geweest, aanvankelijk door het lot bepaald voor een jaar, vanaf 2007 voor de volle termijn van drie jaar. Op 18 juni jl. is een einde gekomen aan vier jaar Nederlands lidmaatschap van de MRR. Nederland heeft zich de afgelopen vier jaar actief ingezet voor groter respect voor de mensenrechten.

Nederland heeft een relatief grote bijdrage geleverd aan het werk van de EU door systematisch mee te werken aan de totstandkoming van gemeenschappelijke standpunten en onder meer op te treden als vertegenwoordiger van de EU in de onderhandelingen over de resolutie over geweld tegen vrouwen, in het *panel* inzake vrouwenhandel en in de onderhandelingen over de resolutie over de gevolgen van de economische crisis. Ook heeft Nederland in 2009 samen met Frankrijk de resolutie over godsdienstige onverdraagzaamheid getrokken. Ook ten aanzien van ESC-rechten liet Nederland zich niet onbetuigd; met name op gebied van het recht op water en sanitatie heeft ons land een voortrekkersrol vervuld. Binnen de EU is Nederland er herhaalde malen in geslaagd om het gemeenschappelijke standpunt inzake tal van aangelegenheden in de gewenste richting te doen opschuiven.

Ook heeft Nederland regelmatig op nationale titel geïntervenieerd als het gaat om landensituaties en discriminatie op grond van werk en afkomst, de rechten van kinderen en vrouwen of seksuele oriëntatie. Nederland is één van de weinige landen geweest dat bij nagenoeg alle UPR-examens geïntervenieerd heeft. Met Ierland heeft Nederland een eerste aanzet gegeven aan de discussie over de relatie tussen de UPR en de verdragscomités. Deze inzet ten aanzien van de UPR is niet onopgemerkt gebleven. De principiële opstelling in de verschillende discussies over het Midden-Oosten, ten slotte, heeft in grote mate bijgedragen aan het profiel van Nederland in de Raad.

Vijftiende reguliere zitting

De vijftiende reguliere zitting van de Mensenrechtenraad is de eerste waaraan Nederland niet als lid zal deelnemen. Dit betekent bijvoorbeeld, dat Nederland niet meer deelneemt aan stemmingen of proceduredebatten. De mogelijkheid om deel te nemen aan de beraadslagingen is beperkter. Achter de schermen zal Nederland echter integraal betrokken blijven bij de afstemming tussen de EU-lidstaten. Het ambitieniveau voor

de Nederlandse inzet in MRR-kader in de komende tijd zal door het volgende Kabinet moeten worden vastgesteld.

Vijftiende reguliere zitting: landenspecifieke situaties

De Raad zal zich beraden over het door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties doorgeleide rapport over de implementatie van de aanbevelingen van het Goldstone-rapport. Daarnaast zal de commissie van onafhankelijke experts van de Raad, onder leiding van professor Christian Tomuschat, haar appreciatie geven van de juridische en andere stappen zoals gezet door zowel de Israëliëse regering als de Palestijnse Autoriteit, naar aanleiding van operatie *Cast Lead*. Daarnaast zal de zogenaamde *Flotilla Fact Finding Mission* onder leiding van Karl Hudson-Phillips, die in augustus een onderzoek is begonnen naar de gebeurtenissen rond de zogenaamde Gaza-flottielje, tijdens deze zitting haar rapport presenteren.

Nederland vindt dat bij de behandeling van beide onderwerpen (nasleep *Cast Lead* en Gaza-flottielje) zoveel mogelijk voorkomen dient te worden dat de onderhandelingsatmosfeer in de lopende MOVP-besprekingen hieronder leidt. De EU-inzet zal wat Nederland betreft gericht zijn op het doen uitvoeren van – en opvolging geven aan uitkomsten van – onafhankelijke nationale onderzoeksprocessen en beëindiging van gepolitiseerde discussies in de Mensenrechtenraad. Indien resoluties worden ingediend, zal Nederland inzetten op een evenwichtige tekst die bijdraagt aan de voortgang van het vredesproces in het Midden-Oosten.

Naar verwachting zal de Afrikaanse Groep een resolutie indienen, met als oogmerk de verlenging van het mandaat van de Onafhankelijk Deskundige inzake Somalië. Deze mandaatverlenging kan rekenen op steun van Nederland en de EU.

De mensenrechten in Soedan, met name die van minderheden, staan in toenemende mate onder druk. Het beleid van de overheid ten aanzien van Darfur is de laatste maanden verhard. Nederland zal zich mede daarom in EU-verband hard maken voor verlenging van het mandaat van de Onafhankelijk Deskundige voor Soedan, Mohamed Chande Othman. De intenties van de Afrikaanse Groep terzake zijn nog onduidelijk. Soedan brengt voorsnog naar voren dat er voldoende monitoring van de mensenrechtensituatie plaatsvindt door de vredesmissies UNMIS en UNAMID.

De Raad zal een interactieve dialoog aangaan met Fatsah Ouguerouz, de nieuw benoemde Onafhankelijk Deskundige inzake Burundi, op basis van de bevindingen van zijn voorganger. Nederland zal er zich voor inzetten dat de EU aandacht vraagt voor de mensenrechtensituatie in Burundi en daarnaast aandringt op het alsnog rapporteren door de vorige Onafhankelijk Deskundige.

De EU zal ten slotte, op verzoek van Nederland, haar zorg en afschuw uitspreken ten aanzien van de recente massaverkrachtingen in de Democratische Republiek Congo.

Vijftiende reguliere zitting: thematische kwesties

De voorloper van de Mensenrechtenraad, de Mensenrechtencommissie, nam in 2005 een resolutie over de vrijheid van vereniging en vergadering aan. De Verenigde Staten zullen tijdens deze zitting, voor het eerst sinds de oprichting van de Mensenrechtenraad, een resolutie over dit thema indienen. Naar verwachting zal de tekst zijn gebaseerd op de resolutie uit

2005, en in aanvulling daar op, zal worden beoogd om met deze resolutie een Speciaal Rapporteur voor de vrijheid van vereniging en vergadering in te stellen. Dit grondrecht is het enige dat nog niet wordt behandeld door een eigen Speciaal Rapporteur. Nederland zal, samen met Tsjechië en Litouwen – die lid zijn van de door de VS in het leven geroepen *core group* – namens de EU de input van de EU inzake deze resolutie coördineren. Inzet is een tekst waarin vrijheid van vereniging zo breed mogelijk wordt geïnterpreteerd, zodat ook de vrijheid van vereniging door politieke groeperingen en minderheden worden verankerd.

De jaarlijkse paneldiscussie over vrouwenrechten zal ditmaal in het teken staan van de gelijkheid van vrouwen voor de wet. Mexico en Colombia zullen terzake een resolutie indienen. De EU zal actief deelnemen aan de paneldiscussie, waarbij herinnerd zal worden aan de prioriteit die de EU hecht aan *gender*-gelijkheid en het in overeenstemming brengen van nationale wetgeving met internationale standaarden. De EU zal zich actief opstellen in de onderhandelingen voor het aannemen van de Mexicaans-Colombiaanse resolutie en steunt het instellen van een mechanisme inzake de gelijkheid van vrouwen voor de wet. Daarbij is het uitgangspunt dat overlap met de mandaten van CEDAW en «UN Women» moet worden voorkomen.

Nederland zal ook in deze zitting aandacht vragen voor discriminatie op basis van seksuele oriëntatie. Nederland zal met een aantal gelijkgezinde landen op 17 september aanstaande een *side event* organiseren, waarbij aandacht gevraagd zal worden voor het beëindigen van strafrechtelijke sancties op grond van seksuele oriëntatie of *gender identity*. Het *side event* zal worden geopend door Hoge Commissaris Pillay, de Amerikaanse *Deputy Under Secretary* voor Democratisering en Mensenrechten Dan Baer en – per videoboodschap – Aartsbisschop Desmond Tutu. Het *event* krijgt de vorm van een paneldiscussie. Nederland beziet momenteel met partners op welke wijze vervolg gegeven kan worden aan de VN-verklaring van 2008 inzake LGBT, die geïnitieerd was door Nederland en Frankrijk.

Onder het agendapunt «racismebestrijding» poogt een aantal landen al geruime tijd de dynamiek rond het begrip «godsdienstlastering» op gang te houden. De speciale rapporteur inzake racisme, Githy Muigai, zal tijdens deze zitting zijn rapport presenteren. In het rapport wijst Muigai de notie van «godsdienstlastering» af en vestigt hij de internationale aandacht terecht op de notie van raciale en religieuze haat die leidt tot discriminatie (zoals verwoord in bestaande internationale verdragen). Nederland zal er op aandringen dat de EU de stellingname van de Speciale Rapporteur duidelijk onderschrijft.

Hoewel de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties al in 1986 een resolutie over het recht op ontwikkeling aannam, is het tot nu toe niet gelukt om tot een voor alle landen aanvaardbare uitwerking daarvan te komen. Tijdens deze zitting van de Mensenrechtenraad zal het rapport van de Werkgroep Recht op Ontwikkeling inzake de implementatie van dit recht worden besproken. Sommige ontwikkelingslanden willen een juridisch bindend instrument om het recht afdwingbaar te maken. Zij beschouwen het recht op ontwikkeling als een recht van een groep of staat ten opzichte van een andere staat. De NAM heeft dan ook grote moeite met de door de Werkgroep geformuleerde subcriteria en indicatoren, omdat deze zich teveel op nationale en te weinig op internationale verplichtingen richten. De Non Aligned Movement (NAM) zet er in deze discussie op in dat de *follow-up* van het werk van de Werkgroep een intergouvernamenteel proces wordt met de uitsluiting van advies van deskundigen en maatschappelijk middenveld. Nederland is van mening

dat mensenrechten gelden in de relatie tussen overheid en burgers en dat op de Staat een verplichting rust om de individuele rechten van zijn bevolking te beschermen en te bevorderen. Nederland zal er binnen de EU voor pleiten dat de discussie constructief wordt gevolgd en dat wordt vastgehouden aan de eigen verantwoordelijkheid van landen ten opzichten van hun burgers en de onwenselijkheid van nieuwe juridisch bindende mechanismes.

Nederland heeft tijdens de zevende reguliere zitting van de Mensenrechtenraad, in maart 2008, het recht op water en sanitatie als mensenrecht erkend. Erkenning van dat recht verschaft Nederland in de beleidsdialoog met partnerlanden de legitimiteit om te wijzen op de plichten van de overheid en de rechten van de bevolking en die van de meest kwetsbare groepen in het bijzonder. In het verlengde daarvan heeft Nederland in 2008 ingezet op benoeming van een Onafhankelijk Deskundige inzake de mensenrechtenverplichtingen gerelateerd aan de toegang tot water en sanitatie. Gedurende deze zitting zal de Deskundige rapporteren inzake haar studie naar *best practices* op gebied van implementatie. Nederland zal inzetten op actieve EU-deelname aan de geplande Interactieve Dialoog met de Onafhankelijk Deskundige. Uiteraard steunt Nederland het door Spanje en Duitsland indienen van een resolutie over het recht op water.

Verwacht wordt dat de NAM een resolutie over het gebruik van huurlingen en *private security companies* zal indienen. De resolutie roept op tot het maken van een nieuwe Internationale Conventie inzake het gebruik van private militaire en veiligheidsbedrijven. Nederland en de EU zijn van mening dat dit onderwerp thuishoort in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties omdat dit niet primair een mensenrechtenkwestie betreft. De EU is bovendien van mening dat voldoende regelgeving voorhanden is. Nederland stelt als belangrijkste doel voor de EU, dat wordt voorkomen dat deze resolutie oproept tot een nieuw juridisch instrument.

Nederlandse inzet inzake de review

Bij de oprichting van de MRR in 2006, werd bepaald dat de AVVN na vijf jaar de status van de Raad, en de MRR zelf het eigen functioneren zullen evalueren. Bedoelde evaluaties staan samen bekend als *review*. Overigens dient de MRR in 2012 het functioneren van de landenexamens (UPR) tegen het licht te houden. In 2007 bereikte de MRR na een moeizaam proces een akkoord over het *Institution Building Package* (IBP), waarin de modaliteiten voor de landenexamens, de speciale procedures, het adviescomité, de klachtenprocedure, de agenda en het werkprogramma, de werkmethode, alsmede de procedurele regels van de MRR zijn vastgelegd.

Op Russisch initiatief heeft de MRR in oktober 2009 besloten om de doorlichting van het functioneren van de MRR te laten voorbereiden door een *open-ended intergovernmental working group* die van 25 tot 29 oktober a.s. zijn werkzaamheden zal aanvangen. Het is de bedoeling dat de werkgroep in het voorjaar 2011 zijn advies uitbrengt.

Nederland zal zich – voornamelijk in EU-verband – in het debat over de *review* mengen. Voorafgaand aan de bijeenkomst in oktober legt de EU – onder meer op aandringen van Nederland – nadruk op transparantie van het proces, op het belang dat de *review* niet afleidt van het echte werk en op het belang van een evaluatie van de capaciteit van de MRR om zijn mandaat uit te voeren.

Nederland zal zich – ook in EU-verband – constructief opstellen en waar mogelijk aansturen op een grotere efficiëntie en effectiviteit van het werk van de MRR door bijvoorbeeld een rationalisering van het werkproces, het vergroten van de capaciteit en onafhankelijkheid van de speciale procedures en het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, verbetering van de kwaliteit en een betere *follow-up* van de landenexamens, verminderen van de vergaderdruk en een flexibelere inzet van bestaande instrumenten als *panels* en *briefings* op verzoek van de voorzitter.

Parallel aan de doorlichting moet worden gekeken naar mogelijkheden om ons eigen optreden te verbeteren. De EU-coördinatie kan doelgerichter. Ook zou kritisch moeten worden gekeken naar de manier waarop de EU-lidstaten met verkiezingen omgaan. *Clean slates* zijn in alle groepen te voorkomen en om daar geloofwaardiger voor te kunnen pleiten, zouden ze in groepen waarin Europese landen zitten in ieder geval moeten worden voorkomen. De EU-lidstaten zouden hun lidmaatschap-*pledges* aan een *follow-up* kunnen onderwerpen in de UPR.

Daarnaast zal de EU moeten proberen de blokvorming te doorbreken door een antwoord te vinden op het in het zuiden bestaande beeld van de «dubbele standaard», het lanceren van transregionale initiatieven met niet-gelijkgezinden, zoals Brazilië, Zuid-Afrika en Indonesië en het vergroten van de capaciteit en zelfstandigheid van vertegenwoordigingen van kleine landen.

Vooruitblik op de Nederlandse inzet in de komende jaren

Het verdere ambitieniveau voor de Nederlandse inzet in het kader van de Mensenrechtenraad en de door Nederland te stellen prioriteiten in de periode dat Nederland geen lid is, zullen door het volgende Kabinet moeten worden vastgesteld. In het komende jaar zal in ieder geval – ter ondersteuning van de beleidsvorming – een bredere (interne) evaluatie plaatsvinden ten aanzien van de effectiviteit van de Nederlandse inzet en de bredere gevolgen van onze opstelling in bilaterale en multilaterale relaties. Uiteraard zal uw Kamer op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten van die evaluatie.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen