

Vergaderjaar 2022–2023

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 354

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op advies 122 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gepubliceerd op 28 juni 2022, genaamd «Mensenrechten: Kernbelang in een geopolitiek krachtenveld». Het kabinet is erkentelijk voor het grondige rapport en spreekt zijn waardering uit voor de analyse en heldere aanbevelingen van de AIV. Deze bieden goede aanknopingspunten en bouwstenen voor de beleidsbrief «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde» die, zoals in de beleidsbrief Buitenlandse Zaken d.d. 8 maart jl. aangekondigd, nog dit jaar aan de Kamer zal worden aangeboden. Specifieke inzet en keuzes van het kabinet zullen in die beleidsbrief nader worden uitgewerkt. In deze kabinetsreactie zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de aanbevelingen en aandachtspunten van de AIV.

Het kabinet deelt de analyse van de AIV dat de erkenning en bescherming van mensenrechten niet enkel belangrijk per se zijn, maar ook een welbegrepen eigenbelang: zij zijn de cruciale schakel tussen rechtstaat, democratie en internationale veiligheid. Ten gevolge van verschuivingen in de wereldwijde machtsverhoudingen en de opmars van autocratische tendensen en regimes, staan de rechtstaat, democratie en mensenrechten onder druk. Tegelijkertijd moet ook rekening worden gehouden met de afgenomen mondiale invloed van Nederland en onze partnerlanden. De recente stemming in de mensenrechtenraad waarin een (procedurele) resolutie inzake mensenrechten in China werd weggestemd, geeft deze nieuwe realiteit pijnlijk weer. Zoals de AIV terecht stelt dwingt deze harde realiteit onontkoombaar tot een aanpassing van buitenlands beleid, met inbegrip van het mensenrechtenbeleid. Effectiviteit is hierbij een belangrijk uitgangspunt. In een beleidsbrief die nog dit jaar aan de Kamer wordt voorgelegd, zal worden weergegeven hoe dit kabinet een effectief mensenrechtenbeleid wil voeren in deze veranderende wereld.

Hieronder vindt u een appreciatie van het AIV-advies per aanbeveling.

- Aanbeveling 1 – Verdedig onverkort het behoud van rechtsstaat, democratie en mensenrechten.

De AIV stelt terecht dat Nederland de bescherming van grondrechten en rechten van de mens grondslag heeft gemaakt van de eigen rechtsorde en van zijn buitenlands beleid. Zoals aangekondigd in de bovengenoemde beleidsbrief Buitenlandse Zaken zal het kabinet een beleidsbrief aan de Kamer sturen, waarin het verband tussen mensenrechten, democratie en internationale rechtsorde en de Nederlandse inzet terzake helder uiteen wordt gezet. Mensenrechten, democratie en internationale rechtsorde zijn nauw met elkaar verbonden en vormen een belangrijk fundament van stabiele en welvarende samenlevingen. Het kabinet zal zich waar mogelijk inzetten om deze kernwaarden te verbinden aan veiligheid, duurzame ontwikkeling en milieu.

- Aanbeveling 2 Zet in het buitenlands beleid de basisbeginselen van mensenrechten, zoals internationaal geformuleerd, blijvend centraal: menselijke waardigheid, universaliteit, gelijkheid/nondiscriminatie en ondeelbaarheid. Hieronder vallen ook de principes van vrijheid en het tegengaan van straffeloosheid en corruptie.
- Aanbeveling 3 Maak niet langer onderscheid tussen verschillende categorieën van rechten.

In de beleidsbrief «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde» zullen de grondbeginselen van de mensenrechten, zoals menselijke waardigheid, universaliteit en het gelijkheidsprincipe centraal staan. Ook zal er geen onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende categorieën van recht, maar zal de inzet van dit kabinet zich vooral richten op het beschermen en ontwikkelen van de mensenrechten en het bijhorende instrumentarium en instellingen, inclusief bijdragen aan nieuwe rechtsontwikkelingen. De AIV stelt terecht dat niet alle rechten overal even snel of op dezelfde manier geïmplementeerd worden. Het is inderdaad goed om, zoals de AIV adviseert, aan te sluiten bij datgene wat in een gegeven context van bijvoorbeeld het maatschappelijk middenveld of andere actoren steun krijgt, en daarin flexibel te zijn. Op deze manier kan ook beter de samenwerking worden gezocht met landen die zich actief willen inzetten om de nationale en internationale mensenrechtensituatie te verbeteren. Binnen het brede scala aan mensenrechten zal het kabinet wel, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, en conform het aangekondigde feministisch buitenland beleid, speciale aandacht blijven geven aan gelijke rechten voor vrouwen en meisjes en voor LHBTIQ+, vrijheid van religie en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting (zowel online als offline) en mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte. In de beleidsbrief «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde» zal verder speciale aandacht worden besteed aan het tegengaan van flagrante corruptie en kleptocratie, onder andere door met internationale partners het anti-corruptie instrumentarium te versterken. internationale anti-corruptie instrumentarium tegen het licht te houden om te bezien welke concrete verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn.

- Aanbeveling 4 Verdedig en bescherm proactief de internationale en nationale mensenrechteninfrastructuur. Benut daarbij het bestaan van de daarin besloten formele en informele checks and balances om mensenrechten op langere termijn effectiever te maken.

De AIV adviseert om in het beleid niet alleen de afwezigheid van mensenrechtenschendingen centraal te laten staan, maar ook de voldoende aanwezigheid van een (constitutionele, politieke en maatschappelijke) infrastructuur om schendingen te voorkomen te herstellen. In het nieuwe

beleid zal worden ingezet op het stimuleren van de naleving van de universele rechten van de mens met speciale aandacht voor het beschermen en ontwikkelen van de mensenrechten en het bijhorende instrumentarium en de instellingen, inclusief bijdragen aan nieuwe rechtsontwikkelingen. Conform het AIV-advies zal hierbij worden ingezet op het tegengaan van procedurele ondermijning van onafhankelijkheid en effectiviteit van de mensenrechteninfrastructuur door andere staten, het bewaken van effectieve toegang voor het maatschappelijk middenveld en het waarborgen van voldoende en structurele financiële middelen voor het functioneren van die infrastructuur. Daarnaast zal worden ingezet op het voorkomen van, beschermen tegen, vervolgen van en aanspreken op mensenrechtenschendingen. Hierbij is het van belang om de nationale instituties in verschillende landen te versterken en te ondersteunen die zich inzetten voor de bescherming van mensenrechten. Hierbij gaat het zowel om staatsinstituties (onafhankelijke rechterlijke macht, effectieve nationale mensenrechteninstituties), als maatschappelijke waakhonden, van vrije media tot mensenrechtenverdedigers en -organisaties: een sterk maatschappelijk middenveld.

- **Aanbeveling 5** Maak mensenrechten een expliciet onderdeel van andere mondiale beleidsterreinen en narratieven, zoals de Sustainable Development Goals, klimaat, milieu, migratie en sociale media. Operationaliseer het mensenrechtenbeleid via een kabinetsbrede en domein-overstijgende aanpak en via mensenrechteneducatie.

Zoals de AIV stelt in zijn advies «duurzame ontwikkeling en mensenrechten» d.d. 10 mei 2019 biedt de duurzame ontwikkelings (SDG)-agenda een wereldwijd kader voor een samenhangende (integrale) benadering van duurzame ontwikkeling en mensenrechten. Door de SDG's te realiseren, kan ook een groot aantal mensenrechtendoelen op het gebied van economie, maatschappij en milieu worden verwezenlijkt. Een van de hoofdoelen van het Nederlandse beleid op ontwikkelingssamenwerking zoals vastgelegd in de beleidsnota «Doen waar Nederland goed in is» is het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen. In de beleidsbrief «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde» wordt aan deze doelstelling bijgedragen door in te zetten op het beschermen en ontwikkelen van het mensenrechteninstrumentarium en nieuwe rechtsontwikkeling. Zo wordt het bestaansrecht van de hele mensenrechtencatalogus, met daarbij zowel de burger- en politieke rechten als de sociaaleconomische en andere rechten, gegarandeerd en worden de bijbehorende juridische verplichtingen, ook op het terrein van monitoren en handhaven, nageleefd. De beleidsbrief zal op interdepartementaal niveau worden afgestemd en kabinetsbreed worden uitgevoerd.

- **Aanbeveling 6** Bouw actief aan nieuwe (en wisselende) coalities met gelijkgestemde landen en aan partnerschappen met het maatschappelijk middenveld binnen en buiten Europa op basis van gedeelde waarden en belangen.

Zoals de AIV terecht stelt is het toneel van de internationale gemeenschap veel pluriformer dan voorheen. Om mensenrechten en mensenrechtenbescherming steviger te verankeren in de internationale (rechts)orde is het noodzakelijk te investeren in nieuwe partnerschappen met gelijkgezinde landen en met andere actoren dan staten. Het kabinet zou hier aan willen toevoegen dat hierbij niet alleen gekeken moet worden naar gelijkgezinde landen, maar ook naar landen die niet dezelfde zienswijze hanteren. Juist met deze landen is het van belang om de dialoog aan te gaan en na te gaan waar er wel punten van overeenstemming zijn. Juist die pluriformiteit kan worden benut ten behoeve van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Het is hierbij van belang dat er sprake is van een gelijk-

waardige dialoog en minder van terechtwijzen, met name in de bilaterale relaties.

De AIV-aanbeveling dat de regering gebruik dient te maken van de nieuwe kansen die veel van de huidige samenlevingen bieden om mensenrechten en mensenrechtenbescherming van «onderaf» te ondersteunen en te bevorderen, zal worden opgevolgd, zowel waar het samenwerking met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven betreft, als ook nationale instellingen als mensenrechteninstituten, de rechterlijke macht, religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en media-instellingen en journalisten.

- Aanbeveling 7 Gebruik en stimuleer nieuwe internationale en EU-instrumenten om mensenrechten te beschermen en mensenrechtenschendingen te sanctioneren of anderszins aan te pakken.

Zoals ook aangegeven in de reactie op aanbeveling 4 zal de beleidsbrief «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde» zich richten op het beschermen en ontwikkelen van de mensenrechten en het bijhorende instrumentarium en de instellingen, inclusief bijdragen aan nieuwe rechtsontwikkelingen. Conform het advies van de AIV zal hierbij nadruk op de rechtsstaat worden gelegd als onderdeel van het bevorderen van democratie. Ook zal de samenhang met het EU-instrumentarium en de inzet van de Raad van Europa worden vergroot en zal gekeken worden naar mogelijkheden om nationale mensenrechteninstituten te versterken, zoals ook vermeld in reactie op aanbeveling 4.

- Aanbeveling 8 Benader de relatie met autocratisch handelende staten principieel maar durf ook pragmatisch te zijn: houd vast aan de dialoog maar steun ook anti-autoritaire tegenbewegingen

Zoals ook aangegeven onder aanbeveling 6 zal het kabinet ook de dialoog aangaan met landen die niet op alle aspecten dezelfde zienswijze hanteren. Dit geldt ook voor meer autocratische landen. Het kabinet deelt de mening van de AIV dat het mensenrechtennarratief van autocratisch handelende staten, dan wel het gebrek hieraan, dermate verschilt van dat van Nederland dat het veelal lastig zal zijn op basis van een dialoog tot overeenstemming of resultaten te komen, maar dat dat niet af moet doen aan de bereidheid tot dialoog en tot, daar waar mogelijk, vormen van samenwerking en ondersteuning te komen. Hierbij is het van belang dat gelijktijdig steun wordt geboden aan het maatschappelijk middenveld, de vrije media en andere actoren die zich inzetten voor democratische ruimte en mensenrechten.

- Aanbeveling 9 Erken dat in Nederland – en in het Westen – tekortkomingen bestaan in de naleving van mensenrechten.

Om de geloofwaardigheid van de Nederlandse mensenrechteninzet te garanderen, is het van belang dat Nederland open en eerlijk is over de eigen tekortkomingen en die van de EU. Zowel in bilaterale contacten met landen, met partnerorganisaties, maar ook bij de inzet van multilaterale instrumenten als de *Universal Periodic Review* (UPR), moet er ruimte zijn om de Nederlandse mensenrechtensituatie te bespreken en het belang van het beschermen en verder ontwikkelen van de rechten van de Nederlandse burgers. Nederland zal zich ook blijven inzetten om de beperking van de democratische ruimte, mensenrechten en de rechtstaat binnen de EU zoveel mogelijk tegen te gaan.

- Aanbeveling 10 Versterk de capaciteit en kennis inzake mensenrechten binnen de overheid, waaronder het departement zelf en het postennetwerk.

In het regeerakkoord is opgenomen dat er aanvullende middelen beschikbaar zullen komen voor mensenrechten wereldwijd. Deze middelen zijn gebruikt om de capaciteit van het postennet en het departement van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te versterken en het Mensenrechtenfonds aan te vullen. Na de aanbidding van de beleidsbrief «Mensenrechten, democratie en internationale rechtsorde» aan de Kamer, zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken eveneens een nieuwe mensenrechtencursus voor beleidsmedewerkers vormgeven. Conform het AIV-advies zal deze cursus ook worden opengesteld voor medewerkers van andere departementen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra