

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam

**T** 020 626 44 36**F** 020 624 08 89**E** [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)**I** [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

Aan de leden van de Vaste Commissie voor  
Buitenlandse Zaken  
Tweede Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Datum

7 juni 2011

Onderwerp

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Ons kenmerk

Eb/POL/2011/36

Uw kenmerk

Geachte leden van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken,

De minister van Buitenlandse Zaken presenteerde op 5 april jl. de notitie *Verantwoordelijk voor Vrijheid – Mensenrechten in het buitenlands beleid*. De samenvatting die aan de eigenlijke notitie voorafgaat opent met de woorden: '[b]evordering van mensenrechten is ... kerndoel van het Nederlands buitenlands beleid'. Hiermee lijkt op het eerste gezicht een lange en belangrijke beleidstraditie, die voor het eerst systematisch uiteengezet werd in de Mensenrechtennota van 1979, te worden voortgezet. Mensenrechten zijn daarin niet slechts instrument voor het verwezenlijken van doelen van het buitenlands beleid, maar vormen zelf één van die doelen.

Ondanks de ferme openingswoorden van de samenvatting, geeft de notitie op een aantal plaatsen aanleiding tot twijfel over de voortzetting van mensenrechtenbeleid waarin mensenrechten een eigenstandig doel vormen. Daarnaast kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de effectiviteit van een aantal van de beleidskeuzes. Mede om deze redenen vraagt Amnesty International met dit schrijven uw aandacht voor enkele kritische kanttekeningen bij de notitie *Verantwoordelijk voor Vrijheid* die op 14 juni a.s. onderwerp zal zijn van overleg tussen de Tweede Kamer en de minister.

Kortheidshalve verwijzen wij ook naar de brief die het Breed Mensenrechten Overleg, waarvan Amnesty International deel uit maakt, op 18 mei jl. aan uw commissie zond.

### **1. Effectiviteit door samenwerking**

De minister kiest voor een mensenrechtenbeleid dat omwille van effectiviteit stoelt op selectiviteit en samenwerking. Amnesty International wijst erop dat de visie op samenwerking in de notitie mogelijk incoherent is en de voorgestane selectiviteit al snel kan leiden tot (vermeende) politieke willekeur of selectiviteit. Beide uitgangspunten - selectiviteit en samenwerking - lopen daarmee het risico eerder afbreuk te doen dan bij te dragen aan de effectiviteit van het voorgestane beleid.

Eén van de manieren waarop het uitgangspunt effectiviteit door samenwerking gestalte moet krijgen in de komende jaren is door een beter gebruik van multilaterale kanalen, zegt de notitie in hoofdstuk 5, gewijd aan de instrumenten voor het mensenrechtenbeleid. De minister wil voor de bevordering en bescherming van mensenrechten meer gebruik maken van het gemeenschappelijke EU-buitenlandbeleid, binnen de Verenigde Naties op zoek gaan naar nieuwe coalities en blokvorming tegengaan en daarnaast regionale organisaties versterken. Amnesty International onderschrijft deze uitgangspunten, maar waarschuwt voor een incoherente en daarmee ineffectieve uitvoering van deze strategie.

### *1.1 Mensenrechten en het EU-buitenlandbeleid*

Ten eerste laat de opbouw van een effectief gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU onder verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid nog op zich wachten. Welke plaats mensenrechten in het werk van de Hoge Vertegenwoordiger zullen innemen is vooralsnog onduidelijk. Ook voor de nieuwe Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) lijken mensenrechten nog niet tot de kroonjuwelen te behoren.

In deze fase van opbouw en vorming van een nieuwe EU-diplomatie is het van groot belang dat de lidstaten, zo nodig door zelfstandig optreden, benadrukken dat zij groot belang hechten aan een assertief en effectief mensenrechtenbeleid van de Unie. De recente arrestatie van Ratko Mladic in Servië illustreert volgens verschillende politieke analyses de effectiviteit van een assertief mensenrechtenbeleid van individuele lidstaten in de EU. Mensenrechten zullen alleen een speerpunt van Europees buitenlands beleid zijn als lidstaten zich daarvoor sterk maken.

Indien de regering de komende tijd meer inzet op een mensenrechtenbeleid uitgevoerd via Europese samenwerking, dan zal, naar de mening van Amnesty International, de regering ook een assertief Europees mensenrechtenbeleid in de Europese buitenlandse betrekkingen moeten bevorderen en bewaken. Een regelmatige rapportage aan de Tweede Kamer over de resultaten van het Europese mensenrechtenbeleid kan daarbij bevorderlijk zijn en inzicht geven in de daadwerkelijke inzet van Nederland op dit terrein van de Europese buitenlandse betrekkingen.

Daar waar Europees buitenlands beleid te weinig resultaat oplevert zal Nederland een eigen mensenrechtenagenda in de buitenlandse betrekkingen moeten blijven voeren: Europees waar het kan, nationaal waar het moet.

### *1.2 Het tegengaan van blokvorming in multilaterale fora*

Ten tweede wijst Amnesty International erop dat een meer intensieve Europese samenwerking bij de bevordering en bescherming van mensenrechten op gespannen voet kan staan met het streven blokvorming in multilaterale fora zoals de Algemene Vergadering van de VN en de VN-Mensenrechtenraad tegen te gaan. Vanuit niet-Europees perspectief is de Europese Unie immers ook een blok en, bijvoorbeeld, met permanente en niet-permanente leden zwaar vertegenwoordigd in de VN-Veiligheidsraad.

Het onderscheid dat in de notitie lijkt te worden gemaakt tussen onwelgevallige en welgevallige blokken is mogelijk van analytische, maar waarschijnlijk niet van praktisch politieke waarde. Hiermee is niet gezegd dat meer intensieve Europese samenwerking en het tegengaan van blokvorming in de VN niet samen kunnen gaan. Het vraagt wel om een open houding vanuit een Europese samenwerking. Dat betekent naar de mening van Amnesty International dat EU-lidstaten zich niet bij voorbaat in gezamenlijke Europese posities moeten laten opsluiten, maar veeleer vanuit zulke gemeenschappelijke posities grotere coalities moeten bouwen met waar nodig standpunten die verder reiken dan de Europese gemeenschappelijkheid. Zo wordt voorkomen dat de minimale Europese overeenstemming altijd het maximale is waaraan Unie-lidstaten zich in internationale fora kunnen en willen verbinden.

Een open Europese houding zal naar de mening van Amnesty International ook moeten betekenen dat in multilaterale fora EU-lidstaten openlijk kritisch blijven op elkaars mensenrechtelijk handelen. Als EU-lidstaten het wederzijds aanspreken op bescherming en bevordering van mensenrechten uit de weg zouden gaan, versterkt dat ontegenzeggelijk buiten de EU het beeld dat de lidstaten van de Unie meer en meer als een gesloten politiek blok zullen opereren. Dat zal de openheid van andere staten niet doen toenemen en de neiging van andere staten tot blokvorming niet doen afnemen.

Vanuit deze laatste gedachtegang is het betreurenswaardig dat in de notitie weinig aandacht is voor mensenrechten in de Europese Unie, met kandidaat-lidstaten als mogelijke uitzondering. Het gevaar bestaat dat mensenrechten door de regering hier slechts als instrument van uitbreidingspolitiek zullen worden gebruikt of door kandidaat-lidstaten en andere staten als zodanig worden gezien.

### 1.3 Versterking regionale organisaties en het Europese Hof

Ten derde dreigt het loffelijke streven van de minister van Buitenlandse Zaken naar versterking van regionale (mensenrechten-)organisaties te worden tegengewerkt door wat de minister over de belangrijkste Europese instelling op het gebied van de rechten van de mens in de notitie opmerkt.

De minister geeft aan dat hij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ziet als een belangrijk instrument om 'in landen met een nog beperkte mensenrechtentraditie --met name in Oost-Europa-- structurele verbeteringen op mensenrechtengebied af te dwingen'. Tevens stelt de minister 'dat het Hof niet zijn eigen gezag moet verzwakken door uitspraken te doen over zaken die slechts op perifere wijze verband houden met mensenrechten'. Daarom zal Nederland 'bepreken dat het Hof meer ruimte laat voor de "*margin of appreciation*" van verdragspartijen bij de concrete invulling van de standaarden die op meer afgeleide wijze samenhangen met het EVRM.'

Het is onduidelijk welke zaken volgens de minister 'slechts op perifere wijze verband houden met mensenrechten'. Een groot deel van de klachten bij het Hof tegen Nederland betreft asielzaken en de vraag of er sprake is van schending van het *refoulement*-verbod dat voortvloeit uit het verbod op marteling, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing zoals neergelegd in artikel 3 EVRM. Deze verboden zijn absoluut en laten geen *margin of appreciation* toe.<sup>1</sup> Het zou naar de mening van Amnesty International onterecht zijn om dergelijke zaken van het predicaat 'perifeer' te voorzien.

Met het oog op de door de minister nagestreefde versterking van regionale (mensenrechten-)organisaties wijst Amnesty International erop dat het grote aantal zaken waarmee het Europese Hof te maken krijgt, veelal te wijten is aan de gebrekkige naleving van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de gebrekkige tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof en het slecht functioneren van nationale rechtssystemen in een beperkt aantal staten, en niet aan een te nauwe *margin of appreciation*.

In de mensenrechtenstrategie wordt niet duidelijk op welke wijze Nederland zich zal inzetten om landen als Italië, Turkije en Rusland te bewegen hierin verbetering te brengen.<sup>2</sup> Hoewel de notitie vermeldt dat Nederland meer nadruk zal leggen op de verplichting van alle Raad van Europa-lidstaten om vonnissen van het Europese Hof correct en tijdig ten uitvoer te leggen, pleitte Nederland in april 2011 in Izmir (Turkije) tijdens de *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights* voor meer vertrouwen in nationale rechtssystemen.<sup>3</sup> Dit pleidooi voor meer vertrouwen in nationale rechtssystemen lijkt geen betrekking te kunnen hebben op landen als Italië, Turkije en Rusland, maar

1 EHRM *Chahal t. Het Verenigd Koninkrijk*, 15 november 1996. Zie ook J. Vande Lanotte en Y. Haeck, Handboek EVRM, Deel 2 Volume I, 2004, p. 221.

2 Van het totaal aantal zaken bij het EHRM was op 31 december 2010 27% tegen Italië, 17% tegen Turkije en 10 % tegen Rusland. Zie: Council of Europe Committee of Ministers, Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, [4<sup>th</sup> annual report 2010](#), p. 41.

opheldering hierover van de zijde van de minister is gewenst. Deze problematiek is niet nieuw en juist in het kader van een beleid waarin effectiviteit zo'n belangrijke waarde is mag van de regering worden verwacht dat zij meer duidelijkheid verschaft over welke stappen worden voorzien om correcte en tijdige tenuitvoerlegging van uitspraken van het Europese Hof door lidstaten te bevorderen.

Amnesty International wijst op de essentiële rol die het Hof speelt bij het waarborgen van mensenrechten in heel Europa, ook in landen met een langere mensenrechtentraditie zoals Nederland. Hoewel het teweegbrengen van structurele verbeteringen een belangrijke effect van de jurisprudentie van het Hof is, is ook het waarborgen van de rechten van individuen, middels het individueel klachtrecht een kerntaak van het Hof, of een 'hoeksteen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens'.<sup>4</sup> Amnesty International vindt het zeer zorgelijk dat de minister dit niet lijkt te onderschrijven, want juist op het punt van de toegang van de burgers tot het Hof zijn door Nederland en andere lidstaten van de Raad van Europa verregaande beperkingen voorgesteld. Tijdens de hierboven genoemde *High Level Conference* steunde Nederland het voorstel om individuen die een klacht bij het Hof indienen griffiekosten te laten betalen. Het Hof zelf is tegen dit voorstel, evenals Amnesty International en 270 andere organisaties in Europa.<sup>5</sup> Met de introductie van griffiekosten wordt slachtoffers van mensenrechtenschendingen de toegang tot het Hof bemoeilijkt of ontnomen, afhankelijk van hun financiële situatie. Daarnaast betekent de invoering van griffiekosten een zware administratieve belasting voor het Hof.<sup>6</sup>

Als de regering regionale mensenrechtenorganisaties wil versterken, zal verzwakking van toegang tot het Europese Hof voor individuele Europese burgers en voortgaande ondermijning van het gezag van het Hof door Raad van Europa-lidstaten die vonnissen niet correct en tijdig ten uitvoer leggen, geen bijdrage zijn aan een geloofwaardige mensenrechtenagenda in het buitenlands beleid.

Als het versterken van regionale (mensenrechten-)organisaties buiten Europa hand in hand moet gaan met verzwakking van Europese instellingen op het terrein van de rechten van de mens, dreigt incoherentie en dat zal de effectiviteit van het beleid niet vergroten.

## 2. Effectiviteit door selectiviteit

Zoals hierboven al gesteld, kan de voorgestane selectiviteit omwille van effectiviteit in het mensenrechtenbeleid van de minister van Buitenlandse Zaken leiden tot (vermeende) politieke selectiviteit of willekeur. Zou dit gebeuren dan zal dat waarschijnlijk afbreuk doen aan de geloofwaardigheid en daarmee de effectiviteit van het beleid.

### *2.1 Selectiviteit: wenselijkheid of noodzakelijkheid?*

Dat de nagestreefde effectiviteit van beleid een grotere mate van selectiviteit vereist wordt in de notitie niet onderbouwd. Dat het beleid tot nu toe onvoldoende effectief zou zijn wordt mogelijk door de notitie gesuggereerd, maar wordt niet uitdrukkelijk beargumenteerd, terwijl eerdere evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een andere richting wijst: 83 van de 102 strategische doelstellingen die in 2007 werden geformuleerd waren al in 2009 behaald, volgens cijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken uit 2010.<sup>7</sup>

---

3 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir, 26-27 april 2011, [Speech by Ms Ellen Berends, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Permanent Representative of the Netherlands to the Council of Europe](#).

4 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir, 26-27 april 2011, [Declaration](#), Follow-up Plan.

5 [European Court of Human Rights: Civil Society Petition "Fees: A Barrier to Justice", IOP 61/005/2011, 19 april 2011](#).

6 Amnesty International, The Aire Center e.a. [Joint Statement for the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir Turkey \(26-27 April 2011\)](#).

7 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Mensenrechtenrapportage 2009, maart 2010.

Als de noodzaak van selectiviteit niet wordt aangetoond, kan dat een eerste aanleiding zijn om te vermoeden dat er eerder sprake is van politiek wenselijke dan uit redenen van effectiviteit voortkomende noodzakelijke selectiviteit.

## 2.2 *Wrede regimes*

De mensenrechtennotitie wekt de indruk dat de minister van Buitenlandse Zaken mensenrechtenschendingen als foltering, verdwijningen en de doodstraf vooral ten aanzien van 'wrede regimes, zoals Iran, Noord-Korea en Birma' aan de kaak wil stellen. Immers, volgens de notitie zijn het zulke regimes 'die zich met deze praktijken inlaten'.

Deze indruk wordt nog versterkt daar waar de notitie zich niet ongeclausuleerd tegen foltering verzet, maar opmerkt dat Nederland zich consequent uitspreekt tegen 'het folteren van mensenrechtenactivisten', waar de notitie zich niet onomwonden tegen de doodstraf en buitengerechtigde executies uitspreekt maar tegen 'het ter dood brengen van politieke dissidenten' en waar het Nederlandse protest tegen verdwijningen zich lijkt te beperken tot 'buitengerechtigde verdwijningen'.

Deze ogenschijnlijk willekeurige combinaties van soorten schendingen en categorieën slachtoffers zou, indien consequent toegepast, er inderdaad toe kunnen leiden dat Nederland wel protesteert tegen foltering in sommige landen, maar niet tegen dezelfde praktijken in andere landen, wel zijn stem verheft tegen doodstraffen in het ene land, maar niet tegen doodstraffen of zelfs buitengerechtigde executies door het andere land.

Foltering en wrede, onmenselijke of vernederende behandeling kwam de afgelopen jaren voor in zeker de helft van alle staten; de doodstraf werd in 2010 in ten minste 23 staten uitgevoerd en in ten minste 67 staten opgelegd.<sup>8</sup> Het is niet aannemelijk dat de minister van Buitenlandse Zaken van al deze staten de overheid als een 'wreed regime' aanmerkt. Vandaar dat opheldering van de zijde van de regering over de relatie tussen mensenrechtenschendingen, 'wrede regimes' en de prioriteiten van bescherming en bevordering van mensenrechten door Nederland gewenst is.

Het gevaar dreigt dat de politieke signatuur van staten of regeringen leidend wordt in het Nederlandse mensenrechtenbeleid en niet de universaliteit van mensenrechten of de effectiviteit van beleid.

## 2.3 *Bestrijding van straffeloosheid*

In de notitie laat de minister er geen misverstand over bestaan dat Nederland zich blijft inzetten voor 'een effectief internationaal systeem dat straffeloosheid wereldwijd bestrijdt' en dat de 'ondersteuning van het ICC en een aantal andere internationale strafhoven en tribunalen vanzelfsprekend [wordt] gecontinueerd'. Maar in een recent interview antwoordde de minister op de vraag of hij vanuit een oogpunt van effectiviteit zou kunnen leven met de gedachte dat de Libische leider kolonel Kadhafi niet wordt vervolgd vanwege 'een deal' waarbij veel mensenlevens worden gespaard: 'In de VN-resolutie staat dat onderzocht moet worden of hij voor het Internationaal Strafhof moet verschijnen. Maar zo'n deal is wel aan de orde in de pogingen tot een bemiddelende rol van een paar landen die niet bij het Strafhof zijn aangesloten. Dit speelt ook in Sudan. Ik wil er niet meer over zeggen dan dat er altijd situaties denkbaar zijn waarbij het beste de vijand van het goede is.'<sup>9</sup> Eerder dit jaar deed de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken vergelijkbare uitspraken over de internationale strafvervolgning van president Al-Bashir van Sudan en werd bekend dat de minister het ministerie om advies had verzocht inzake het verhinderen of beperken van de uitoefening van universele jurisdictie door het Openbaar Ministerie.

<sup>8</sup> Amnesty International, [Death Sentences and Executions 2010](#), AI Index: ACT 50/001/2011, maart 2011.

<sup>9</sup> Michiel Zonneveld, 'Ik heb het niet zo op het verwoorden van mooie intenties', in *Wordt Vervolgd*, jaargang 44, no. 6, juni 2011.

Amnesty International beveelt aan dat de minister in het debat met de Tweede Kamer duidelijkheid verschaft over hoe de beleidslijn in de notitie (blijvende inzet voor een effectief internationaal systeem dat straffeloosheid wereldwijd bestrijdt) en zijn hierboven geciteerde meer recente uitspraken zich tot elkaar verhouden.

#### 2.4 Gelijke rechten voor iedereen

Amnesty International is verbaasd over het voornemen van de minister om vooral in het geweer te komen tegen discriminatie op slechts twee gronden: discriminatie op grond van seksuele oriëntatie en/of genderidentiteit en discriminatie op basis van geslacht. Hoewel ook Amnesty internationaal opkomt voor de rechten van vrouwen en LGBT's (lesbiënes, homo's, biseksuelen en transgenders) en blij is met de inzet van Nederland op deze punten, vindt Amnesty het onverstandig dat Nederland zich in hoofdzaak hiertoe lijkt te willen beperken.

Onduidelijk is hoe deze beperking bijdraagt aan de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid en het ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Discriminatie ligt immers ten grondslag aan schendingen van een groot aantal andere rechten waarvoor Nederland zich de komende jaren wil inzetten. Die relatie wordt ook in de notitie zelf erkend, waar wordt opgemerkt dat 'het discriminatieverbod anno 2011 in veel landen nog op grote schaal [wordt] geschonden. Discriminatie van vrouwen, homoseksuelen, etnische en religieuze minderheden, gehandicapten en andere kwetsbare groepen is in veel landen geaccepteerd gebruik, dat vaak zelfs door wetten wordt gelegitimeerd'.

Het is moeilijk om effectief mensenrechtenbeleid te voeren op, bijvoorbeeld, het terrein van vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting, en de *rule of law*, zonder daarbij discriminatie op alle gronden die daarbij aan de orde zijn, zoals ras, etniciteit, religie en politieke overtuiging te adresseren.

Het beginsel van non-discriminatie is bovendien essentieel binnen het ontwikkelingsbeleid om ervoor te zorgen dat ook de allerarmsten toegang krijgen tot basisdiensten en economische kansen. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft hierop onlangs nog gewezen in het advies *Ontwikkelingsagenda na 2015*.<sup>10</sup>

#### 2.5 Mensenrechten, vrijheid en democratie

De mensenrechtennotitie schetst een zeer nauwe band tussen vrijheid en democratie enerzijds en mensenrechten anderzijds. Al in de samenvatting van de notitie schrijft de minister: '[s]peciale aandacht gaat uit naar de bevordering van vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid als middel om democratiseringsprocessen in met name de Arabische regio en andere regio's waar kansen liggen een impuls te geven.' In de inleiding schrijft hij: '[w]e mogen ons niet doof houden voor het streven naar vrijheid en democratie dat overal in de Arabische wereld opkomt' en 'Nederland bevordert de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, twee vrijheden die fundamenteel zijn voor het functioneren van iedere democratische rechtsstaat'. In het hoofdstuk over vrijheid en democratie voegt hij hieraan toe: '[d]e vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging liggen aan de basis van iedere democratische rechtsstaat waar mensen zonder angst voor vervolging hun overtuigingen vrij kunnen delen met anderen, waar misstanden via een vrij maatschappelijk debat aan de kaak kunnen worden gesteld en waar burgers zelf via eerlijke en vrije verkiezingen aan het landsbestuur kunnen deelnemen'.

---

10 Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Ontwikkelingsagenda na 2015 – Millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief*, mei 2011, p. 46 en p. 76. Zie ook [2010 MDG Summit Outcome Document](#), 17 september 2010, m.n. para 13, 23(i), 23 (j), 23(k), 28, 41, 43, 51 en 55.

De notitie zou de indruk kunnen wekken dat de minister van mening is dat vrijheid en democratie voldoende voorwaarden zijn voor alle leden van een maatschappij om hun mensenrechten te kunnen uitoefenen. Ernstige mensenrechtenschendingen die de afgelopen jaren ook in democratische staten hebben plaatsgevonden logenstraffen dit beeld. De minister zou er naar de mening van Amnesty International goed aan doen te benadrukken dat ook democratieën niet gevrijwaard zijn van mensenrechtenschendingen en daarop kunnen en moeten worden aangesproken.

### 3. Ondersteuning mensenrechtenverdedigers

De ondersteuning van mensenrechtenverdedigers blijft een prioriteit voor de Nederlandse regering. Dat is een welkome continuering van het mensenrechtenbeleid van de vorige minister van Buitenlandse Zaken. Amnesty International is van mening dat er gekozen is voor de juiste leidraad, namelijk de EU-richtsnoeren voor de bescherming van mensenrechtenverdedigers. Er zal gekeken worden naar hoe EU-ambassadeurs deze richtsnoeren nog beter kunnen gebruiken.

Een actiepoint dat hieruit logischerwijs lijkt voort te vloeien ontbreekt in de notitie: een beoordeling van het huidige gebruik van de richtsnoeren en het formuleren van voorstellen ter verbetering. Amnesty International beveelt aan om deze beoordeling op te nemen in het door de minister aangekondigde Nationaal Actieplan Mensenrechtenverdedigers.

Vooruitlopend op een dergelijke beoordeling geeft Amnesty International ter verbetering van de implementatie in overweging om:

- meer ondersteuning te richten op mensenrechtenverdedigers die opereren buiten de hoofdsteden, waar diplomatieke posten overwegend zijn gesitueerd
- mensenrechtenverdedigers structureel te betrekken bij bilaterale mensenrechten- en politieke dialogen, alsmede bij dialogen tussen de EU en derde landen
- mensenrechtenverdedigers te betrekken bij het opstellen van lokale implementatieplannen.

Daarnaast hoopt Amnesty International dat 10 december een dag blijft waarop de Nederlandse ambassades bijeenkomsten of andere activiteiten organiseren in samenwerking met lokale mensenrechtenverdedigers.

Nederland sluit zich aan bij het Europese *Shelter City Initiative* voor tijdelijke opvang van mensenrechtenverdedigers in steden en regio's. Amnesty International waardeert de stimulerende rol die Nederland voornemens is op Europees niveau te gaan spelen, maar mist voornamelijk een stimulerende rol van de minister van Buitenlandse Zaken op nationaal niveau. Op 2 mei jl. ontving de Tweede Kamer een brief waarin het kabinet duidelijk maakt slechts een faciliterende rol te willen spelen in de vorm van het versneld afgeven van een visum voor kort verblijf.

In een gezamenlijke verklaring die de Europese Shelter Cities, verenigd in het Europese *Shelter City Initiative*, in 2009 opstelden worden nationale overheden opgeroepen een aanspreekpunt (focal point) op het ministerie van Buitenlandse Zaken in te stellen ter ondersteuning van de organisatie die bij dit initiatief komt kijken. Amnesty International onderschrijft deze oproep van harte. Mocht de regering, ondanks haar enthousiasme voor dit initiatief, geen gehoor willen geven aan deze oproep, dan zou het ten minste initiatieven die andere partijen op dit punt nemen financieel kunnen ondersteunen.

Amnesty International acht het in dit kader voorts van belang dat de visumverstrekking niet per definitie beperkt is tot een visum voor kort verblijf. De mogelijkheid zou moeten bestaan dat mensenrechtenverdedigers zonder veel moeite een jaar in Nederland kunnen verblijven. Het verdient aanbeveling om het beleid in Denemarken, Duitsland, Ierland en Spanje, waar aparte visumregelingen voor mensenrechtenverdedigers (incl. schrijvers) zijn getroffen, op toepasbaarheid in Nederland te onderzoeken. Ook hierop zou de regering in het Nationaal Actieplan Mensenrechtenverdedigers nader kunnen ingaan.

#### 4. Mensenrechten en welvaart

De minister van Buitenlandse Zaken stelt dat de eerbiediging van mensenrechten en economische ontwikkeling vaak hand in hand gaan. Wat er ook waar moge zijn van deze stelling in zijn algemeenheid, de minister lijkt voorbij te gaan aan de situatie in het economisch snel groeiende China, waar mensenrechten al lange tijd onder grote druk staan en de mensenrechtensituatie de afgelopen maanden zelfs is verslechterd, zeker op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid, volgens de notitie speerpunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

Daarnaast heeft economische ontwikkeling ook regelmatig een keerzijde. Maar mensenrechtenschendingen die het gevolg zijn van economische groei komen niet aan de orde in de notitie. Het bouwen van stuwdammen, het aanleggen van wegen en havens en het grootschalig verbouwen van suikerriet zijn het afgelopen jaar in Brazilië bijvoorbeeld gepaard gegaan met schendingen van de rechten van lokale gemeenschappen en inheemse volkeren.

Amnesty International heeft de afgelopen jaren ook aandacht gevraagd voor onrechtmatige gedwongen huisuitzettingen, die vaak het gevolg zijn van (stedelijke) ontwikkeling. Hierdoor worden de allerarmsten dieper in armoede gedreven, doordat zij niet alleen van onderdak, maar ook van bestaansmiddelen beroofd worden. De minister heeft slechts beperkt gehoor gegeven aan onze oproep regeringen hierop aan te spreken; wel in Nigeria, niet in Kenia en Ghana (beide partnerlanden).

Het is niet uitgesloten dat Nederland juist vanwege het bestaan van handels-, investerings- of ontwikkelingsrelaties een positieve invloed zou kunnen hebben op het tegengaan van schendingen die met ontwikkeling gepaard gaan. Juist een beleid dat inzet op het verhogen van de effectiviteit van het Nederlands optreden zou hieraan mogelijk meer aandacht moeten besteden.

##### 4.1 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Amnesty International verwelkomt het voornemen van de Nederlandse regering om een impuls te geven aan het werk van de VN-Speciale Vertegenwoordiger inzake mensenrechten en bedrijfsleven, John Ruggie, en actief bij te dragen aan de verdere acceptatie en implementatie van het 'Ruggie-raamwerk', zowel in VN-verband als nationaal.

Tijdens de huidige zitting van de VN-mensenrechtenraad (30 mei – 17 juni 2011) zullen naar verwachting de zogenaamde *Guiding Principles* (operationalisering 'Ruggie-raamwerk') en een resolutie over de opvolging van het mandaat van John Ruggie worden aangenomen. Amnesty International is kritisch over de *Guiding Principles* aangezien deze op een aantal punten niet ver genoeg gaan.<sup>11</sup> Het is naar de mening van Amnesty dan ook belangrijk dat

---

11 (1) Extraterritorialiteit: de *Guiding Principles* verplichten staten niet om effectieve wet- of regelgeving in te stellen ter voorkoming dat hun bedrijven de rechten van individuen en gemeenschappen in andere landen schenden; (2) Due diligence: de *Guiding Principles* specificeren niet dat staten bedrijven zouden moeten verplichten om due diligence t.a.v. mensenrechten uit te voeren – essentieel voor preventie, aansprakelijkheid en remedie; (3) Recht op genoegdoening als mensenrecht: de *Guiding Principles* falen in het expliciet erkennen van het recht op genoegdoening als mensenrechten.

Nederland zich er in VN-verband voor inzet dat er - als opvolging van het mandaat van John Ruggie - een Speciale Procedure komt die het 'Ruggie-raamwerk' als uitgangspunt heeft en niet slechts de *Guiding Principles*. Het is voorts noodzakelijk dat het nieuwe mandaat op basis van eigen onderzoek en het ontvangen en uitwisselen van informatie aanbevelingen kan doen voor situaties waarin de huidige kaders (nog) geen bescherming van mensenrechten bieden.

De minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat Nederland zich ervoor wil inzetten dat het 'Ruggie-raamwerk' deel gaat uitmaken van bestaande mensenrechtenstandaarden voor internationaal ondernemen. In het bijzonder worden hier de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *Performance Standards* van de Wereldbank genoemd. De *Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits* ontbreken echter, terwijl de herziening van deze standaard (als enige) nog in volle gang is. Amnesty International zou graag zien dat de Nederlandse regering toezeft dat ook in dit verband de inzet is om het 'Ruggie-raamwerk' te integreren.

Voor een voortvarende implementatie van het 'Ruggie-raamwerk' op nationaal niveau is van belang dat de inzet niet beperkt blijft tot het faciliteren van het bedrijfsleven om hun verantwoordelijkheid te nemen. Een onderdeel van het raamwerk ('duty to protect') is ook dat staten middels een slimme mix van maatregelen - nationaal, internationaal, verplicht, vrijwillig - er alles aan doen om ervoor te zorgen dat bedrijven in binnen- en buitenland mensenrechten respecteren. Het zou goed zijn als de Nederlandse regering aangeeft hoe zij hieraan invulling gaat geven.

Om buitenlandse slachtoffers van schendingen waarbij een Nederlands bedrijf betrokken is beter toegang te geven tot de Nederlandse rechter, pleit Amnesty International voor het instellen van een rechtsbijstandfonds. Het belangrijkste argument hiervoor is het opheffen van de rechtsongelijkheid tussen eiser en gedaagde. Middels het opstellen van criteria kan de toegang tot het fonds beperkt blijven tot buitenlandse slachtoffers die in eigen land hun recht niet kunnen halen.

#### 4.2 Mensenrechten als bijdrage aan ontwikkeling

De minister beschouwt respect voor mensenrechten en de rechtsstaat als belangrijke voorwaarden voor economische groei in ontwikkelingslanden. Bij het vergroten van toegang tot *global public goods* zal Nederland steeds óók opereren vanuit een mensenrechtenperspectief. Amnesty International zou graag willen weten wat opereren vanuit een mensenrechtenperspectief in dit verband concreet inhoudt, zeker gezien de hierboven gesignaleerde beperkte inzet van de minister op non-discriminatie. Ook ten aanzien van de speerpunten recht op water en recht op voedsel is Amnesty benieuwd op welke wijze de minister vorm gaat geven aan een mensenrechtenbenadering.

De minister geeft aan dat Nederland zijn OS-bijdrage blijft inzetten als instrument om regeringen aan te sporen om mensenrechten te bevorderen. 'Nederland betreft in zijn OS-relatie met partnerlanden de houding van de regeringen in kwestie om mensenrechten te respecteren'.

Amnesty International hoopt dat dit ook inhoudt dat de minister regeringen van zowel partnerlanden als landen die gebruik maken van de transitiefaciliteit zal aanspreken op mensenrechtenschendingen. Binnenkort zal Amnesty International u per brief nader informeren over de mensenrechtensituatie in een aantal van deze landen met het oog op het algemeen overleg inzake de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking.

In de mensenrechtennotitie geeft de minister aan dat er geen begrotingssteun wordt gegeven als er sprake is van corruptie, schending van mensenrechten en onvoldoende goed bestuur. Amnesty International wijst erop dat in het merendeel van de gekozen partnerlanden mensenrechtenschendingen plaatsvinden. Het al dan niet geven van begrotingssteun mag in de visie van Amnesty International niet in de weg staan aan een kritische bejegening als de mensenrechtensituatie daartoe aanleiding geeft.

## 5. Het mensenrechtenfonds

Het Mensenrechtenfonds is in 2007 in het leven geroepen om met financiële middelen de capaciteitsopbouw en activiteiten van lokale mensenrechtenorganisaties te ondersteunen. Amnesty International onderstreept het belang van de instandhouding van dit fonds. Dat bij de besteding van gelden ambassades een grote rol (blijven) spelen omdat zij goed zicht hebben op de behoeften van mensenrechtenorganisaties juicht Amnesty toe. Daarbij kan wel opgemerkt worden dat om diezelfde reden het ook goed is lokale organisaties en mensenrechtenverdedigers bij mogelijke financieringsplannen en -verkenningen te betrekken.

Natuurlijk wil de regering dat het fonds wordt aangewend om projecten, initiatieven en programma's te ondersteunen 'in lijn met de mensenrechtenprioriteiten van dit kabinet'. Anderzijds is mensenrechtenwerk vaak lange-termijn-werk, dat moeilijk rekening kan houden met Haagse werkelijkheden. Het lijkt onverstandig om de voorgestelde beleidsprioriteiten van het huidige kabinet als noodzakelijke voorwaarde voor financiering uit het fonds te beschouwen. In dit kader is het goed om uit de inleiding van de notitie te citeren: '[e]en mensenrechtenbeleid kan geen blauwdruk zijn. We kunnen niet precies voorspellen in welke gebieden en op welke onderwerpen de Nederlandse inzet over twee jaar het hardst nodig zal zijn.' Dat is waar. Maar evenzeer is waar dat effectiviteit vaak om duurzame investeringen en relaties vraagt.

Een aantal ontwikkelingen wijst op een toenemende druk op het Mensenrechtenfonds: het fonds wordt mogelijk opengesteld voor het bedrijfsleven en mogelijk zal de voorziene Transitiefaciliteit Arabische Wereld (mede) uit het fonds gefinancierd worden. Van openstelling voor het bedrijfsleven kan de noodzaak betwijfeld worden. Gezien de nog onduidelijke ontwikkelingen in de Arabische wereld zal de regering naar de mening van Amnesty International moeten waken voor voorbarige allocatie van gelden, zeker als dat ten koste zou gaan van andere concrete en naar verwachting succesvolle projecten, initiatieven of programma's elders.

Tot slot. Het lijkt erop dat in sommige situaties organisaties, waaronder LGBT-organisaties, geen beroep op het Mensenrechtenfonds kunnen doen omdat zij geen rechtspersoon zijn, terwijl het vormen van rechtspersoonlijkheid onmogelijk of (levens)gevaarlijk voor betrokkenen is. Amnesty International pleit ervoor dat de minister voor dit probleem een pragmatische, resultaatgerichte oplossing vindt.

Wij hopen u hiermee van dienst te zijn geweest. Voor vragen naar aanleiding van deze brief kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Een afschrift van deze brief doen wij toekomen aan de minister van Buitenlandse Zaken.

Met vriendelijke groet,

Lars van Troost  
hoofd Politieke Zaken en Persvoorlichting