

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005**

**Nr. 104**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2005

#### **Algemene appreciatie**

Van 14 maart–22 april jl vond te Genève de 61e zitting van de VN-Mensenrechtencommissie (hierna: MRC) plaats. Ook dit jaar is op basis van ingediende landen specifieke, dan wel thematische resoluties en de rapporten van de verschillende Speciale Rapporteurs, aandacht besteed aan de mensenrechtenschendingen die overal ter wereld plaatsvinden.

Hoewel de tegenstellingen tussen de verschillende blokken en daarmee de politisering op een aantal onderwerpen ook tijdens deze zitting weer duidelijk aanwezig waren, is het toch mogelijk gebleken een aantal gevoelige situaties aan de orde te stellen. In dit verband noem ik de verschillende landenresoluties inzake Cuba, de situatie in het Midden-Oosten, Soedan, Guantánamo Bay en de thematische resoluties inzake terrorisme (Mexicaans initiatief) en religieuze intolerantie.

De behandeling van de door de VS ingediende resolutie inzake de mensenrechtensituatie in Cuba is dit jaar zelfs met een grotere marge aangenomen dan het afgelopen jaar. De door de MRC aangenomen resolutie inzake Israëliische nederzettingen heeft helaas tot een verdeeld stemgedrag van de EU geleid: Nederland heeft zich tezamen met het VK, Duitsland, Italië en Hongarije van stemming onthouden vanwege het onvoldoende evenwichtig karakter van deze door Libië namens Arabische groep ingediende tekst.

Er was consensus over een gezamenlijk door de EU en vertegenwoordigers van de Afrikaanse Unie ingediende resolutietekst over de mensenrechtensituatie in Soedan.

De situatie in Guantánamo Bay kwam aan de orde naar aanleiding van een te elfder uren door Cuba ingediende resolutie over de gedetineerden in Guantánamo Bay. Gegeven de ongeloofwaardige positie van Cuba in het algemeen en ten aanzien van het toelaten van Speciale Rapporteurs in het bijzonder heeft de EU niet voor deze resolutie willen stemmen, waarbij het merendeel van de EU-lidstaten neigde naar een tegenstem. Nadat op Nederlands initiatief een verklaring van de Amerikaanse autoriteiten tot

stand gekomen was waarin deze toezegden een bezoek van de Speciale Rapporteurs te faciliteren, heeft de EU als geheel tegen de resolutie gestemd. In een stemverklaring is wel duidelijk de Europese kritiek op de situatie in Guantánamo verwoord. De resolutie is uiteindelijk met verrassend grote meerderheid van stemmen verworpen.

Deze zitting van de MRC vond plaats tegen de achtergrond van het recent verschenen rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) inzake hervormingen van het VN-systeem, ook op mensenrechtenterrein. In een kritische speech tijdens deze zitting heeft de SGVN aangegeven dat de huidige MRC eigenlijk niet meer beantwoordt aan de noden van deze tijd, dat haar afnemende geloofwaardigheid een schaduw werpt op de reputatie van het VN-systeem in het geheel en dat een rigoureuze hervorming van de MRC in de vorm van een door hem voorgestelde Mensenrechtenraad eigenlijk onontkoombaar is. Deze kritische toonzetting werd in de slotverklaring voortgezet door de Hoge Commissaris, mevrouw Louise Arbour.

Enerzijds prees mevrouw Arbour de positieve en constructieve toon van het debat tijdens deze MRC-zitting en het aannemen van een aantal nieuwe thematische resoluties. Daarnaast uitte zij grote bezorgdheid over het onvermogen van de MRC om mensenrechtenschendingen in specifieke landen te adresseren. Zij benadrukte dat het fundamenteel fout is, dat het al dan niet aannemen van resoluties als een politieke overwinning of nederlaag wordt gezien.

En marge van de MRC was een speciale sessie gewijd aan de bespreking van de hervormingsvoorstellen van de SGVN. Naast de instelling van genoemde, permanente Mensenrechtenraad, wordt mensenrechten, naast veiligheid en ontwikkeling, een meer strategische plaats in het VN-systeem toebedacht. Of zoals de SG het in zijn speech voor de MRC heeft verwoord: «... I argue that we will not enjoy development without security, or security without development. But I also stress that we will not enjoy either without universal respect for human rights ....».

Tijdens deze speciale sessie werd duidelijk dat de EU, Canada, de VS en de meeste GRULAC-landen eigenlijk het meest positief zijn over het pakket aan hervormingen.

Ook lijkt er brede steun te bestaan voor grotere financiële ondersteuning voor het Kantoor van de Hoge Commissaris. De Afrikaanse Groep, de OIC, en China namen echter een veel kritischer houding aan inzake het voorstel tot de instelling van een Mensenrechtenraad. Deze landen willen eerst meer duidelijkheid over mandaat, samenstelling en inpassing in de VN-structuur alvorens een besluit te nemen over het instellen van een dergelijke Raad. Op initiatief van de Afrikaanse Groep is een «open-ended» werkgroep ingesteld, die in juni bijeen zal komen om de hervormingsvoorstellen van de SGVN nader te bespreken. Nederland is niet gelukkig met deze ontwikkeling en heeft zich gezamenlijk met EU partners ingespannen om het betreffende voorstel van tafel te krijgen. De verwachting is immers dat de Afrikaanse Groep, die zich tot nu toe zeer terughoudend heeft opgesteld ten aanzien van de voorstellen van de SGVN, zal pogen om met de resultaten van de werkgroep in Genève het debat in New York te beïnvloeden. Nederland is van mening dat de voorstellen van de SGVN op het terrein van veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten in samenhang dienen te worden besproken en dat de discussie daarover in New York dient plaats te vinden.

## **Landensituaties**

### *AFRIKA*

Het had de voorkeur van de EU dat de Afrikaanse Groep zelf met een

initiatief zou komen inzake **Soedan**. De aanvankelijk door de Afrikaanse Unie onder item 19 (technische samenwerking) ingediende tekst was niet acceptabel voor de EU. Voor het geval geen overeenstemming zou worden bereikt met de Afrikaanse Groep over de inhoud van een resolutietekst had de EU een eigen tekst ingediend onder item 9. Uiteindelijk kon na intensieve onderhandelingen bij consensus een tekst worden aangenomen die ondermeer de volgende door Nederland aangedragen en door de EU geaccordeerde minimumelementen bevatte: veroordeling van de systematische mensenrechtenschendingen in Soedan en een oproep om de mensenrechtenschendingen te onderzoeken en te beëindigen, de voortdurende straffeloosheid te beëindigen, de Janjaweed militie te ontwapenen en om resolutie 1593 van de VN-veiligheidsraad uit te voeren. De resolutie besluit voorts tot het instellen van een mandaat voor een Speciale Rapporteur om toe te zien op de mensenrechtensituatie in Soedan. Na opname van deze elementen heeft de EU haar eigen initiatief onder agendapunt 9 teruggetrokken.

Ook de Afrikaanse resolutie over de mensenrechtensituatie in de **DR Congo** is met consensus aangenomen. Onder druk van de EU is een veroordelende paragraaf opgenomen betreffende mensenrechtenschendingen in de oostelijke provincies. Aangezien deze veroordeling zich evenwel niet uitstreckte tot de overige regio's in de DR Congo, hebben Nederland, Duitsland en het VK de resolutie niet gecocoversord.

In 2004 heeft de door de EU ingediende resolutie over de mensenrechtensituatie in **Zimbabwe** het zowel in de MRC als in de Derde Commissie van de AVVN niet gehaald wegens de aanname van zogenaamde *no action* moties. Gezien het krachtenveld (verwachtbaar verlies) in combinatie met het samenvallen van de MRC met de verkiezingen in Zimbabwe op 31 maart jl. is het niet mogelijk gebleken om genoeg steun te verwerven van andere Afrikaanse en Aziatische staten voor een mogelijk EU initiatief. Om die reden heeft de EU ditmaal afgezien van een resolutie. De ook dit jaar wederom onder agendapunt 19 (technische samenwerking) door de Afrikaanse groep ingediende resolutie over **Burundi** is door de EU ondersteund.

## AZIE

Er zijn deze zitting «veroordelende» resoluties aangenomen inzake de ernstige mensenrechtensituatie in **Birma/Myanmar** en **Noord-Korea**. De «Birma-resolutie», geïnitieerd door de EU, werd met consensus aangenomen. De tekst roept de Birmese junta op om alle mensenrechtenschendingen onmiddellijk te staken en in onderhandeling te treden met de oppositie voor een nationale verzoening. De EU-resolutie over Noord-Korea werd aangenomen met 30 voorstemmen, 9 tegen en 14 onthoudingen. Dit is een kleine verbetering ten opzichte van vorig jaar (29–8–16). Zuid-Korea heeft dit jaar voor het eerst voor de resolutie gestemd. In een stemverklaring gaf Zuid-Korea, dat zich vorig jaar onthield, aan dat het had gehoopt dat de situatie in de DPRK zou verbeteren.

Tijdens de MRC heeft **Nepal** een overeenkomst met de Hoge Commissaris voor Mensenrechten ondertekend inzake de vestiging van een OHCHR-kantoor in Kathmandu. Dit kantoor krijgt naast een taak op het gebied van technische samenwerking, een krachtig waarnemingsmandaat, zodat de Hoge Commissaris aan zowel de AVVN als de MRC over de mensenrechtensituatie in Nepal zal rapporteren. Om die reden is door Zwitserland en de EU besloten niet een agendapunt 9 resolutie (veroordelelend van karakter), maar een resolutie onder agendapunt 19 (technische samenwerking) in te dienen. Deze is met consensus aangenomen.

De Verenigde Staten hebben afgezien van het indienen van een resolutie over **China**, nadat China een aantal positieve stappen op het gebied van mensenrechten had genomen. Daarbij ging het onder andere om herziening van een aantal vonnissen voor politieke gevangenen en de instem-

ming met een spoedig bezoek van de Speciale Rapporteur inzake marteling. De EU heeft zelf in haar verklaring onder agendapunt 9 in kritische bewoordingen aandacht besteed aan de mensenrechtensituatie in China. Inzake **Afghanistan** heeft Nederland zich actief ingezet voor een sterke tekst, met name over geweld tegen vrouwen, transitional justice en handhaving van een breed mandaat van de Onafhankelijk Expert. Door Amerikaans verzet kon het mandaat van de Onafhankelijk Expert echter niet gehandhaafd blijven. Nederland heeft pas als laatste EU-partner ingestemd met het schrappen van het mandaat, in ruil echter voor handhaving van een sterk monitoringsmandaat, uit te voeren door de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.

De door Japan ingediende resolutie inzake **Cambodja** was in de ogen van de EU te positief over de mensenrechtensituatie. Om die reden heeft de EU een stemverklaring afgelegd waarin nadrukkelijk is gewezen op zaken die nog zorgen baren, zoals traagheid van juridische hervormingen, straffeloosheid, het recht op vereniging en de mogelijkheden voor de oppositie om vrijelijk haar parlementaire rol te spelen.

#### *LATIJS-AMERIKA*

De resolutie inzake **Cuba** was dit jaar een initiatief van de VS en was vooral gericht op de verlenging het mandaat van een Speciaal Vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris, die overigens nog nooit tot Cuba is toegelaten. De resolutie kon rekenen op steun van de EU en werd, tegen de verwachtingen in, aangenomen met een grotere marge dan vorig jaar. Inzake de mensenrechtensituatie in **Colombia** werd wederom een voorzittersverklaring afgelegd. Na moeizame onderhandelingen is de EU erin geslaagd een aantal belangrijke elementen in de verklaring op te nemen: een juridisch raamwerk voor demobilisatie, bestrijding van straffeloosheid en de implementatie van de aanbevelingen van het Kantoor van de Hoge Commissaris.

#### *MIDDEN-OOSTEN*

Nederland heeft zich zeer sterk gemaakt voor evenwichtige teksten over de Midden-Oosten resoluties. De meeste aandacht van de EU ging uit naar de resolutie inzake het **Israëlische nederzettingenbeleid**, waarin de recente toenadering tussen de partijen in het Midden-Oosten-conflict zou moeten worden verwelkomd. De harde koers van de Arabische Groep, die de EU confronteerde met een eigen onevenwichtige tekst die reeds op de eerste dag van de zitting werd ingediend, wordt dan ook zeer betreurd. Het uiteindelijk behaalde onderhandelingsresultaat kwam onvoldoende tegemoet aan de Nederlandse wensen. Om die reden heeft Nederland zich samen met MRC-leden Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië en Hongarije onthouden van stemming. Frankrijk, Ierland en Finland daarentegen brachten wel een voorstem uit. De resolutie werd, evenals de drie overige tegen Israël gerichte initiatieven, met een ruime meerderheid aangenomen.

Voorts heeft Nederland zich actief ingezet voor een zo gebalanceerd mogelijke tekst van de overige Midden-Oosten resoluties. De resolutie inzake **Israëlische praktijken in de bezette gebieden** leidde eveneens binnen de EU tot een verdeeld standpunt. Nederland, VK, Duitsland, Italië en Hongarije stemden tegen, terwijl Frankrijk, Ierland en Finland zich van stemming onthielden. Ook dit geval was de tekst te onevenwichtig en bleek de Arabische groep nauwelijks bereid tot nadere onderhandelingen. De EU was wel in staat om een gezamenlijk standpunt in te nemen (onthouden) inzake de resolutie over de **mensenrechtensituatie in de bezette Syrische Golan**. De resolutie inzake de nog twee resterende **Libanese gevangenen in Israël** is op het laatste moment door Libanon teruggetrokken.

Zoals ik u had toegezegd tijdens het AO op 9 maart, heb ik zodra duidelijk was dat Canada dit jaar tijdens de MRC geen resolutie inzake de mensenrechtensituatie in **Iran** zou indienen, bij mijn Europese collega's gepleit voor een EU-initiatief. Ik werd hierin echter niet gesteund. Ook voor een initiatief inzake de mensenrechtensituatie in **Saoudi-Arabië** bleek onvoldoende draagvlak binnen de EU te bestaan.

#### *OOST-EUROPA en CENTRAAL-AZIE*

Ondanks de teleurstellende uitkomst van de Derde Commissie van de AVVN (najaar 2004) waar een landenresolutie inzake **Belarus** was geblokkeerd door indiening van een zogenaamde no-action motie, zijn de Europese Unie en de VS er ditmaal wel in geslaagd genoemde resolutie aan de orde te stellen. De door Rusland met steun van China en Cuba ingediende no-action motie werd dankzij een intensieve lobby van de VS en de EU verworpen (22 voorstemmen tegen 23 tegenstemmen met 7 onthoudingen). De resolutie over de mensenrechtensituatie in Belarus werd aangenomen met 23 voorstemmen, 16 tegenstemmen en 14 onthoudingen. De mensenrechtensituatie in **Oezbekistan** is aan de orde gekomen onder de vertrouwelijke 1503-procedure. De Oezbeekse regering heeft uiteindelijk ingestemd met continuering van de lopende 1503-procedure en daarmee verlenging van het mandaat van de onafhankelijke expert. Het rapport van de onafhankelijke expert zal volgend jaar in de MRC worden besproken.

De EU heeft tijdens de laatste zitting van de AVVN een resolutie ingediend over de mensenrechtensituatie in **Turkmenistan**. In de resolutie wordt de SGVN gevraagd een rapportage op te stellen over de mensenrechtensituatie in Turkmenistan voor de volgende sessie van de AVVN. In afwachting van de bevindingen in dit rapport, heeft de EU dit jaar geen resolutie over Turkmenistan in de MRC ingediend.

De EU heeft haar zorgen over de mensenrechtensituatie in **Tsjetsjenië** geuit tijdens de consultaties tussen de EU en Rusland op 1 maart jl. Belangrijk is dat de Russische Federatie heeft aangegeven bereid te zijn de situatie in Tsjetsjenië op hoog niveau met de EU te bespreken. Daarnaast heeft de Russische Federatie de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, mevrouw Louise Arbour, uitgenodigd voor een bezoek aan Tsjetsjenië. Tegen die achtergrond was er binnen de EU niet genoeg draagvlak voor het indienen van een resolutie inzake de mensenrechtensituatie in Tsjetsjenië.

#### **Thematische resoluties**

Nederland zag zich bij nader inzien genoodzaakt geen resolutie over **mainstreaming** van mensenrechten in het VN-systeem in te dienen. EU-partners hechten er groot belang aan de hervormingsdiscussie van de VN als één geheel te bespreken in New York. Een potentieel negatieve uitkomst over één aspect van deze discussie zou volgens hen een negatieve invloed hebben op het gehele proces. De bekende groep van leden van de MRC met een slechte mensenrechtenreputatie zou immers geen kans onbenut laten onderdelen van de hervormingsagenda waar mogelijk onderuit te halen. Daarnaast zou volgens EU-partners een dergelijk initiatief de wijze waarop de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens haar mandaat invult, kunnen ondermijnen. Gesterkt door het onlangs verschenen rapport van de SGVN naar aanleiding van het «High Level Panel Report», was Nederland graag deze strijd aangegaan, maar het aantal EU-landen dat hier net zo strijdvaardig over dacht, was te gering om het initiatief door te zetten.

De door Mexico ingediende resolutie over de bescherming van mensenrechten in de strijd tegen **terrorisme** is met consensus aangenomen. De voor Nederland belangrijkste verworvenheid van deze resolutie is dat het

mandaat van de onafhankelijke deskundige wordt omgezet in dat van een speciaal rapporteur en daarmee krachtiger is geworden (cf motie-Koenders).

Bij de voorbereiding van de door de EU ingediende resolutie inzake **godsdienstige onverdraagzaamheid** heeft Nederland nauw samengewerkt met de nieuwe Speciaal Rapporteur op dit onderwerp, mevr. Asma Jahangir. Mede op basis van haar rapport aan de Commissie is gekozen voor een nieuwe structuur van de resolutie, waarbij sprake is van een drievoudige benadering: (1) bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing met specifieke aandacht voor knelpunten zoals de registratie van godsdiensten; (2) de noodzaak in het kader van dialoog tussen beschavingen meer aandacht te besteden aan de relatie tussen godsdienstige voorschriften en internationale mensenrechtenstandaarden; en (3) de bevordering van intra- en interreligieuze dialoog. In de resolutie werd voorts een aparte operationele paragraaf opgenomen over de bestrijding van islamofobie, antisemitisme en christianofobie. Deze nieuwe opzet werd algemeen gewaardeerd: niet alleen kon de resolutie met consensus worden aangenomen, maar er was bovendien sprake van een record-aantal (77) co-sponsors.

Met de aanneming van de Chileense resolutie over de **Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation** (de zogenaamde Bassiouni/Van Boven principes) is na vijftien jaar een einde gekomen aan de onderhandelingen hierover. Nadat de VS vroeg om stemming vanwege een verwijzing naar het Internationaal Strafhof is de resolutie met 40 stemmen voor en 13 onthoudingen aangenomen. Nederland heeft deze resolutie, evenals de meeste EU-lidstaten, geco-sponsord. De resolutie van de Afrikaanse Groep over de **follow-up van de Durban conferentie** heeft in tegenstelling tot de onderhandeling tijdens de vorige AVVN niet geleid tot een bevredigend resultaat. De Afrikaanse Groep hield op een aantal voor de EU essentiële punten (zoals het ontwikkelen van aanvullende normen en standaarden op het gebied van racisme en discriminatie en het ontwikkelen van een zogenaamde *Racial Equality Index*) voet bij stuk en blokkeerde daarmee consensus. De EU heeft zich onthouden van stemming.

Het voorstel van de MRC-Subcommissie om twee Speciale Rapporteurs uit haar middelen aan te stellen om een brede studie naar **kasten-discriminatie** uit te voeren is mede door steun van de EU met consensus door de MRC aangenomen.

Tenslotte is middels een resolutie de SGVN verzocht een **Speciale Vertegenwoordiger** te benoemen die duidelijkheid moet scheppen aangaande de **normen** die het **bedrijfsleven** op het terrein van de mensenrechten in acht behoort te nemen. De EU heeft de benoeming van deze Speciale Vertegenwoordiger actief ondersteund. Tot op het laatst was er hoop dat dit cross-regional initiatief met consensus zou kunnen worden aangenomen. De VS vroeg echter om stemming omdat de resolutie te negatief zou zijn over het bedrijfsleven en stemde tegen, net als Australië en Zuid-Afrika. De resolutie werd met zeer grote meerderheid aangenomen (49 voor, 3 tegen en 1 onthouding).

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot