

Vergaderjaar 2007–2008

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2008

In vervolg op mijn brief van 29 februari 2008 betreffende de Nederlandse inzet voor de zevende reguliere zitting van de VN-Mensenrechtenraad, Kamerstuk 2007–2008, 26 150, nr. 55, doe ik u hierbij verslag van de zevende reguliere zitting van de Raad. Deze vond plaats van 3 tot en met 28 maart te Genève.

De agenda van de zevende zitting omvatte naast een High Level Segment en een dialoog met de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens de herziening van een groot aantal mandaten van en dialogen met Speciale Rapporteurs. Daarnaast werd een aantal thematische en landen-resoluties behandeld. De zevende zitting werd uiteindelijk op 1 april officieel afgesloten. Bij die gelegenheid legde Pakistan namens de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC) een verklaring af over de film Fitna, waarin waardering werd uitgesproken voor de houding van de Nederlandse regering. De Europese Unie legde een verklaring af waarin de EU gelijkstelling van de Islam met geweld scherp afwees en onderstreepte dat zij de vrijheid van meningsuiting en van godsdienst en levensbeschouwing als fundamentele waarden hooghoudt.

Zoals ik in bovengenoemde brief meldde, was de Nederlandse inzet op de eerste plaats gericht op verlenging van de landenmandaten voor Birma, Noord-Korea, de Democratische Republiek Congo en Somalië en op het aan de orde stellen van de situatie in onder meer Sri Lanka, Soedan, Eritrea, Kenia, Iran, Rusland, Cuba en China. Ook prioriteit was het verlengen van de mandaten op de thema's mensenrechtenverdedigers, vrijheid van meningsuiting en geweld tegen vrouwen.

Dit verslag gaat eerst in op het High Level Segment en de dialoog met de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens en daarna op de verlenging van landenmandaten en de mandaten van thematische Speciale Rapporteurs. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij een aantal landen-resoluties en enkele inhoudelijke thematische resoluties. Hieraan voorafgaand worden nog eens de belangrijkste uitdagingen en de Nederlandse inzet tijdens de zevende zitting geschetst.

Uitdagingen

In de bijna twee jaar van het bestaan van de Raad zijn belangrijke resultaten geboekt, zoals de verlenging van een aantal belangrijke landenmandaten en thematische mandaten van Speciale Rapporteurs. Ernstige schendingen van de mensenrechten werden door de Raad besproken in speciale en reguliere zittingen, zoals Darfur en Birma. Het institutionele raamwerk werd tijdens de vijfde zitting voltooid en de «universal periodic review» (UPR) zal spoedig worden geïmplementeerd. De Raad kan zich nu richten op de taak waarvoor hij is opgericht: mensenrechtenbevordering en -bescherming, met nadruk op implementatie in de praktijk.

Aan de vooravond van de start van de uitvoering van de UPR was het des te meer van belang te bevorderen dat de kerninstrumenten van de Raad, met name de landen- en themamandaten, voluit worden benut. In aanvulling daarop moet de Raad tijdens zijn zittingen, wanneer daartoe aanleiding is, de mensenrechtensituatie in bepaalde landen bespreken en beoordelen en zo nodig vervolgactie ondernemen. Onderstreept moest worden dat de UPR complementair is aan het werk van de Speciale Rapporteurs en de reguliere zittingen van de Raad en geen vervanging daarvoor.

De voornaamste uitdaging was dan ook verlenging en zoveel mogelijk versterking van de voor Nederland prioritaire mandaten. Dit was een forse uitdaging, omdat de meerderheid van de leden van de Mensenrechtenraad, aangevoerd door de OIC met als woordvoerder Pakistan, de Afrikaanse Groep met als woordvoerder Egypte en door Cuba, landenmandaten principieel afwijzen als een inbreuk op de nationale soevereiniteit. Bij de thematische mandaten stelden deze landen zich ten doel bepaalde accenten te leggen in het werk van de rapporteurs. Een voorbeeld is het stellen van grenzen aan de vrijheid van meningsuiting om godsdienstlastering tegen te gaan. Een ander voorbeeld is het uitlichten van bepaalde vormen van geweld tegen vrouwen, zoals commerciële seksuele uitbuiting.

Ten slotte was het wederom een belangrijke Nederlandse prioriteit de onafhankelijke rol van de Hoge Commissaris ten opzichte van de Raad te handhaven.

High Level Segment en dialoog met de Hoge Commissaris

De zevende zitting ving aan met het High Level Segment, gevolgd door het jaarrapport van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. Tijdens het High Level Segment voerden meer dan veertig ministers het woord. Een terugkerend thema, scherp verwoord door Egypte, Soedan, Iran en Saoedi-Arabië, was de waarschuwing aan het Westen om grenzen te stellen aan de vrijheid van meningsuiting teneinde discriminatie op grond van ras of godsdienst te voorkomen. Botswana, Bosnië-Herzegovina, Zweden, Denemarken, Canada en de VS onderstreepten daarentegen het belang van een zo ruim mogelijke interpretatie van de vrijheid van meningsuiting.

In mijn toespraak heb ik als rode draad het thema respect gekozen. Respect is een fundamentele waarde in alle grote wereldgodsdiensten en het humanisme. Respect voor de mensenrechten en respectvolle omgang met de vrijheden vereisen een continue inzet. Wederzijds respect is de basis voor een kritische dialoog over de mensenrechten. Voorts heb ik de hoofdboodschap van mijn mensenrechtenstrategie toegelicht: mensenrechten gelden voor iedereen, overal en altijd. Als voorbeelden daarvan heb ik genoemd kinderarbeid in Oezbekistan, het recht op non-discriminatie van homoseksuelen in bijv. Iran en verhoorpraktijken in Guantánamo Bay.

Aan het begin van de presentatie van haar jaarrapport kondigde mevrouw Louise Arbour aan na afloop van haar termijn als Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (juni 2008) geen tweede termijn te zullen ambiëren. Tijdens de bespreking van haar jaarrapport was de onafhankelijkheid van het Kantoor van de Hoge Commissaris het centrale discussiepunt. De Westerse landen, waaronder Slovenië namens de EU en Nederland, hielden een krachtig pleidooi voor deze onafhankelijkheid en wezen erop dat de Hoge Commissaris verantwoording aflegt aan de Secretaris-generaal en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Daarnaast zijn het openen van lokale kantoren en het uitvoeren van *fact finding* en onderzoeksmissies, zoals de *fact finding* missie die de Hoge Commissaris van 6 tot en met 28 februari in Kenya heeft uitgevoerd, belangrijke instrumenten in het mandaat van de Hoge Commissaris om de stap naar implementatie van de mensenrechtennormen te zetten. Ook meer gematigde landen, zoals de Filipijnen en India vinden echter dat de Raad meer sturing moet geven aan het Kantoor. In mijn bilaterale gesprek met mevrouw Arbour heb ik het belang van onafhankelijkheid van het Kantoor van de Hoge Commissaris onderstreept.

Landenmandaten

Positieve resultaten werden behaald bij het verlengen van de landenmandaten voor Noord-Korea, Birma en Somalië. Het mandaat van de Speciale Rapporteur voor *Noord-Korea* kon dankzij intensief lobbywerk door de EU en Japan, de initiatiefnemers van deze resolutie, worden verlengd. Het mandaat voor *Birma*, eveneens een EU-initiatief, kon met consensus worden verlengd. De verlenging van het mandaat voor *Somalië* was een Afrikaans initiatief en werd door de EU krachtig gesteund. Teleurstellend was dat het mandaat voor de *Democratische Republiek Congo* niet kon worden verlengd. Ondanks intensieve lobby in Kinshasa door zowel EU-lidstaten als de VS bleef de Congolese regering verlenging categorisch weigeren. Als compromis heeft de EU na intensief onderhandelen bereikt dat de Congolese regering relevante thematische rapporteurs zal uitnodigen om te rapporteren over de situatie in de DRC (dit betreft o.a. de rapporteurs geweld tegen vrouwen, mensenrechtenverdedigers en onafhankelijkheid van de rechtspraak). Deze rapporteurs zullen in maart 2009 hun rapport aan de Raad uitbrengen. Hoopgevend aan deze werkwijze is de goede samenwerking tot op heden van de Congolese regering met thematische rapporteurs. Dit rechtvaardigt de verwachting dat de verschillende rapporteurs een gecoördineerd rapport aan de Raad zullen voorleggen. Het stopzetten van dit mandaat is echter een verlies, temeer daar de situatie in de DRC nog steeds zorgwekkend is. Nederland heeft daarom binnen de EU sterk bepleit permanente aandacht aan de DRC te schenken tijdens alle komende zittingen van de Raad. De EU heeft dit in haar stemverklaring naar voren gebracht.

De discussies rond verlenging van de mandaten wijzen uit dat het verzet tegen de landenmandaten onverminderd is. Herhaaldelijk wezen tegenstanders erop dat er in de betreffende landen positieve ontwikkelingen waren en dat dialoog en samenwerking effectiever waren dan confrontatie. De UPR voorzag hierin en zou voortaan het geëigende instrument zijn om landen met ernstige mensenrechtenschendingen aan te spreken. Tegen deze achtergrond is het behoud van drie landenmandaten, waarvan twee met consensus, een behoorlijke uitkomst.

Thematische mandaten

De zevende zitting van de Raad heeft een groot aantal thematische mandaten verlengd in resoluties met een procedureel karakter, die niettemin een grote onderhandelingsinzet van de EU vereisten. Van de voor

Nederland belangrijkste mandaten werden die over geweld tegen vrouwen en over mensenrechtenverdedigers met consensus aangenomen. De verlenging van het mandaat inzake de vrijheid van meningsuiting leverde een felle discussie op, die resulteerde in een wijziging van dit mandaat.

Met de door Noorwegen geïnitieerde resolutie ter verlenging van het mandaat inzake *mensenrechtenverdedigers* ligt er nu een heel stevig mandaat waarin de rechten van mensenrechtenverdedigers voorop staan en waarin voor het eerst niet wordt verwezen naar de plichten en verantwoordelijkheden van mensenrechtenverdedigers. Dit resultaat is bereikt mede dankzij de vasthoudende inzet van de EU, waardoor Egyptische amendementen gericht op verzwakking van de positie van mensenrechtenverdedigers en NGOs uiteindelijk niet werden ingediend.

De verlenging van het mandaat *geweld tegen vrouwen*, een Canadees initiatief, geschiedde eveneens met consensus na. De resolutie verwijst naar de campagne Geweld tegen Vrouwen die de Secretaris-generaal van de VN in februari jl. heeft gelanceerd. Tevens benadrukt de resolutie dat dit mandaat de beëindiging van alle vormen van geweld tegen vrouwen tot doel heeft.

De onderhandelingen over de verlenging van het mandaat van de Speciale Rapporteur voor de *vrijheid van meningsuiting* hadden een minder gunstige afloop. Canada, initiatiefnemer van deze resolutie, kwam naar de mening van de OIC onvoldoende tegemoet aan haar wens om de SR ook te laten rapporteren over misbruik van de vrijheid van meningsuiting in de vorm van discriminatie op grond van ras of religie, met inachtneming van artikelen 19 en 20 van het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten. Tot het laatste ogenblik heeft Canada, gesteund door de EU, getracht om met de OIC tot een vergelijk te komen. is uiteindelijk toch een amendement met bovengenoemde strekking van de OIC, de Afrikaanse Groep en de Arabische Groep in stemming gebracht en aanvaard, nadat al het mogelijke gedaan was om dit tegen te houden. Met deze resolutie is het mandaat van de Speciaal Rapporteur gewijzigd. De rapporteur dient voortaan ook te rapporteren over gevallen waarin oneigenlijk gebruik van het recht op vrijheid van meningsuiting een daad van religieuze of rassendiscriminatie vormt. De EU heeft zich als mede-indienaar van de resolutie teruggetrokken en zich onthouden van stemming. De reden hiervoor is dat de EU van mening is dat de plicht van regeringen om het recht op vrijheid van meningsuiting te beschermen en bevorderen hierdoor minder centraal staat. Bovendien werd op het laatste moment een Cubaans amendement aangenomen, waardoor in de preambule van de resolutie gezegd wordt dat de media fair en onpartijdig informatie moeten geven. Ook dit kan leiden tot de beperking van de vrijheid van meningsuiting.

Landenresoluties

De EU heeft zich er met succes voor ingezet dat de zevende Raad met consensus inhoudelijke resoluties aannam over Birma en Sudan. De resolutie over *Birma* was een EU-initiatief, waarbij de EU de sterke druk van o.a. India en Rusland weerstond om te de nadruk te leggen op positieve ontwikkelingen. Wel werd een verwijzing naar het aankomende referendum opgenomen. Het zwaartepunt van de tekst is het duidelijk uitspreken van zorg over de ernstige mensenrechtensituatie in dit land. De resolutie over *Soedan* was niet gepland en het EU-initiatief daartoe kwam tot stand door onder meer Nederlandse druk. In het uiteindelijke compromis dat met de Afrikaanse Groep werd bereikt zijn positieve punten dat de tekst duidelijk wijst op de verantwoordelijkheid van de regering om de burgers te beschermen en oproept de mensenrechten-

situatie in heel Soedan te verbeteren en de aanbevelingen van de *Darfur Expert Group* uit te voeren. De EU en vooral Nederland hebben sterke druk uitgeoefend om de Soedanese regering ook op te roepen samen te werken met het Internationale Strafhof, maar de Afrikaanse Groep weigerde dit. Positief is dat de Raad zich sinds de derde Raad in al zijn zittingen heeft uitgesproken over de situatie in Soedan.

Mede op aandringen van Nederland benutte de Europese Unie alle mogelijkheden om urgente landensituaties aan de orde te stellen. Tijdens het algemene debat uitte de EU haar diepe zorgen over de onrust in *Tibet*. De EU riep de Chinese regering op terughoudend op te treden tegen demonstranten en beperkingen op de bewegingsvrijheid en op informatie op te heffen. De EU benadrukte het belang van vrijheid van meningsuiting en vreedzaam protest en vroeg de regering de mensenrechtenzorgen van het Tibetaanse volk serieus te nemen. De VSB, Australië en Zwitserland brachten vergelijkbare boodschappen.

Betreffende het *Midden-Oosten* nam de Raad besluiten over Palestijnse resoluties betreffende zelfbeschikking, de Israëlische nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever en over de Golanhoogte. Nadat Nederland maximale druk had uitgeoefend ten gunste van een kritische EU-positie, hetgeen resulteerde in de nodige wijzigingen van Palestijnse en Syrische zijde, kon Nederland zich aansluiten bij het EU-standpunt om mee te gaan met de consensus van de Raad over de zelfbeschikkingsresolutie en voor de resolutie over het Israëlische nederzettingenbeleid op de Westelijke Jordaanoever te stemmen. De EU onthield zich van stemming bij de resolutie over de Golanhoogte. Bij alle resoluties heeft de EU een stemverklaring afgelegd waarin het de nadruk heeft gelegd op de noodzaak van een meer evenwichtige benadering. Bij deze resoluties blijft het voor Nederland bezwaarlijk dat in de Raad de aandacht voor Israël in relatie tot andere mensenrechtenproblemen disproportioneel groot is.

Inhoudelijke resoluties

Een positief aspect van de zevende zitting van de Raad was dat er een aantal inhoudelijke initiatieven werd ontplooid over thema's als kinderrechten, de rechten van gehandicapten, de bescherming van mensenrechten bij de bestrijding van terrorisme en het recht op water. De EU en de groep van Latijns-Amerikaanse landen hebben de onderhandelingen over de resolutie inzake *kinderrechten* met succes gevoerd, waardoor deze met consensus kon worden aangenomen. Voor het eerst is nu in de Mensenrechtenraad een resolutie over kinderrechten aangenomen. Door Nederland bepleite elementen daarin zijn een verwijzing naar het Internationale Strafhof en kinderarbeid.

Voorts dient vermeld te worden dat de resolutie over *bescherming tegen godsdienstlastering* als mensenrecht, ingediend door Pakistan namens de OIC, werd aangenomen. De EU stemde tegen omdat deze resolutie, in tegenstelling tot het EU-initiatief over vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing, niet het recht van het individu centraal stelt en aanleiding kan zijn om de rechten van religieuze minderheden te beperken.

Goed nieuws is, tot slot, de aanvaarding van de Spaans-Duitse resolutie die voor drie jaar het mandaat instelt van een Onafhankelijke Deskundige voor de mensenrechtenverplichtingen met betrekking tot de *toegang tot water en sanitatie*.

In mijn verklaring in het High Level Segment heb ik de Raad opgeroepen tot een spoedige erkenning van het recht op water. Dit kan immers een stimulans geven aan het bereiken van MDG-7 over de toegang tot veilig drinkwater en sanitatie. Deze oproep en een actieve Nederlandse inzet in

de onderhandelingen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit nieuwe mandaat. Bedenkingen tegen een sterk mandaat werden geuit door Canada en een aantal ontwikkelingslanden, omdat zij vinden dat de Raad eerst nog de discussie over het recht op water moet voeren. Nu dit mandaat er is zal ook de discussie over de toegang tot water en sanitatie als mensenrecht voortgang boeken.

Conclusie

Tijdens de zevende zitting van de Raad is opnieuw gebleken dat Nederland en andere westerse landen rekening moeten houden met de krachtsverhoudingen binnen de Raad, vooral de overheersende rol van de OIC en de Afrikaanse groep.

Gegeven deze situatie heb ik een positief eindoordeel over de zevende zitting van de Raad. Drie van de vier landenmandaten zijn verlengd, waarvan twee met consensus. De belangrijkste thematische mandaten zijn verlengd, met de aantekening dat de Rapporteur voor vrijheid van meningsuiting ook aandacht moet besteden aan de grenzen van dit recht. De verlenging van de thematische mandaten biedt de komende drie jaar uitzicht op voortzetting van belangrijk werk, zoals het uitwerken en implementeren van indicatoren voor geweld tegen vrouwen en het bezoeken van landen waar mensenrechtenverdedigers bedreigd worden. Wat betreft het mandaat voor de vrijheid van meningsuiting zal Nederland in EU-kader steun geven aan een evenwichtige invulling van dit mandaat. Nederland zal actief participeren in discussies waarin de schendingen van dit recht consequent worden veroordeeld, terwijl eveneens onderzocht wordt welke grenzen op basis van de internationale mensenrechten-normen gesteld kunnen worden aan het recht op vrije meningsuiting. Eenzelfde proactieve houding zal Nederland ontplooiën ten aanzien van de rapportage en discussie in de Raad over de mensenrechtensituatie in de Democratische Republiek Congo, nu het betreffende mandaat is vervallen.

Vooruitblik

De aanvaarding door de Raad van de vele nieuwe mandaten valt samen met de aanvang van de «universal periodic review» (UPR). De voorbereidingen hiervoor zijn in volle gang en laten zien dat dit nieuwe instrument een positieve dynamiek teweeg brengt. De UPR wordt tegemoetgetreden met de verwachting dat dit een examen is waarbij ieder land ter wereld op gelijke wijze aan de tand wordt gevoeld. Het grote belang van de UPR is echter dat het méér is dan een momentopname en een proces op gang brengt waarbij de bevordering en bescherming van mensenrechten in een land continu in de schijnwerper komen te staan. Een positief punt is ook dat alle betrokken landen – geëxamineerde landen en landen die het onderzoek uitvoeren –, de intentie hebben om los van de bestaande blokken te opereren.

Nederland zal actief meewerken aan de UPR en zich inzetten om de te verwachten positieve effecten van de UPR ook in de werkzaamheden van de Raad te benutten.

De achtste zitting van de Raad zal plaatshebben van 2 tot 13 juni a.s.

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