

Vergaderjaar 2000–2001

27 742

Mensenrechtenbeleid

Nr. 2

NOTITIE MENSENRECHTENBELEID 2001

Inhoud	blz.
I Inleiding	2
• Uitgangspunten van het internationale mensenrechtenbeleid	2
• Ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid	2
• De wereld anno 2001	2
II Doel van deze notitie	4
III Mensenrechten en conflicten	5
IV Mensenrechten en ontwikkeling	7
V Naar een betere naleving	8
• Fora	8
• Instrumenten	9
• Landen	10
VI Bredere allianties	13
• Het «Global Compact»	13
• Rol van het bedrijfsleven	13
• Rol van niet-gouvernementele organisaties	14
• Inzet van nieuwe informatie- en communicatie-technologieën	15
VII Aandachtspunten voor 2001 en verdere beleidsvoornemens	16
Bijlage	20

I INLEIDING

Uitgangspunten van het internationale mensenrechtenbeleid

Sinds de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 is een uitgebreid instrumentarium op het gebied van de mensenrechten tot stand gekomen. In een reeks verdragen en andere overeenkomsten zijn de internationale normen op het gebied van de mensenrechten neergelegd en geleidelijk aan uitgebreid en verfijnd. Die normen beogen een minimum-standaard voor de menselijke waardigheid neer te leggen. Het gaat daarbij om de waardigheid van ieder mens, ongeacht het grotere geheel (stam, stand, staat enzovoort) waarvan die mens deel uitmaakt. Mensenrechten zijn daarom per definitie universeel; zij gelden voor iedereen, overal en altijd. In de loop der jaren is ook steeds duidelijker geworden dat mensenrechten juist vanwege die universele werking een legitieme zorg van de internationale gemeenschap zijn.

Ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid

In 1979 presenteerden de toenmalige ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking voor het eerst een uitgewerkte visie op de mensenrechten in het buitenlands beleid. De uitgangspunten van universaliteit en legitimiteit werden daarin opnieuw bevestigd. Ruim twintig jaar later heeft deze nota nog niets aan waarde ingeboet. Zij vormt nog immer de basis van het beleid. Wel is de wereld om ons heen intussen sterk veranderd. Dat komt goed tot uiting in de drie voortgangsnotities van 1987, 1991 en 1997. De eerste voortgangsnotitie staat nog in het teken van de patstelling van de Koude Oorlog. Mensenrechten blijken niet los gezien te kunnen worden van de algehele ideologische confrontatie tussen de vrije wereld en het Oostblok. De tweede getuigt van enig optimisme als gevolg van het wegvallen van de Oost-West-tegenstellingen en de mede daardoor gewijzigde verhoudingen tussen Noord en Zuid. De derde voortgangsnotitie geeft blijk van de complexe realiteit van de jaren negentig. De overgang naar meer pluralisme en democratie blijkt niet zonder problemen te verlopen. Het aantal interne conflicten neemt toe. Staten dreigen ten prooi te vallen aan fragmentatie of desintegratie. Etnische en religieuze tegenstellingen steken de kop weer op en leiden tot burgeroorlogen en genocide. In veel landen verandert de verhouding tussen staat en samenleving door al deze ontwikkelingen drastisch. Dat levert nieuwe risico's en bedreigingen op voor de eerbiediging van mensenrechten, maar schept ook nieuwe kansen.

De wereld anno 2001

Sinds de derde voortgangsnotitie heeft het diffuse wereldbeeld dat begin jaren negentig opdoemde zich alleen maar verder doorgezet. Wij zien ons geconfronteerd met snel opeenvolgende veranderingen en globaliseringsprocessen. Nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, met name de hoge vlucht van het Internet, vormen een revolutie met een ongekenne reikwijdte. Grenzen vervagen steeds meer en de mobiliteit is nog verder toegenomen; het personenverkeer is intensiever dan ooit tevoren. Vanuit mensenrechtenoptiek heeft dit proces van globalisering negatieve, maar ook positieve kanten. Enerzijds wordt de kloof tussen arm en rijk steeds groter. Kwetsbare groepen zien zich in een toenemend instabiele of zelfs bedreigende omgeving geplaatst. Anderzijds leven momenteel meer mensen dan ooit in een ontsloten maatschappij en hebben zij weet van rechten en vrijheden die in het recente verleden voor hen nog ondenkbaar waren. Ook is de transparantie toegenomen: het is steeds moeilijker om mensenrechtenschendingen verborgen te houden voor het oog van de buitenwereld.

De nieuwe realiteit biedt aanknopingspunten voor een verdieping van de begrippen universaliteit en legitimiteit. Een opener wereld biedt meer mensen de kans om hun mensenrechten af te dwingen. Een opener wereld biedt ook meer kans op daadwerkelijk toezicht op naleving en op hulp bij de implementatie van mensenrechten.

De hierboven geschetste mondiale ontwikkelingen maken verder dat het waarborgen van mensenrechten, hoewel primair de verantwoordelijkheid van de staat, niet meer een zaak van staten alleen kan zijn. De dynamiek van de recente ontwikkelingen vraagt om wisselende netwerken, om allianties van overheden, burgers, mensenrechtenorganisaties, kerken en andere religieuze organisaties, universiteiten, media, vakbonden, multinationale bedrijven en specifieke belangengroeperingen. Terecht maken ook niet-statelijke partijen de mensenrechten steeds meer tot hun zorg. Vanuit een verschillende rol en eigen verantwoordelijkheid kunnen ook deze actoren het hunne bijdragen aan de verwezenlijking van mensenrechten van mensen overal ter wereld. Het kan daarbij gaan om het aan de kaak stellen van schendingen, maar ook om voorlichting en bewustwording, lobbywerk, technische assistentie, mensenrechteneducatie of om initiatieven op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De regering streeft naar een actieve interactie met het maatschappelijk middenveld in Nederland en daarbuiten, teneinde die allianties tot stand te brengen die het meeste effect kunnen sorteren in uiteenlopende situaties.

II DOEL VAN DEZE NOTITIE

Het doel van deze notitie is tweërlei.

In de eerste plaats willen wij, tegen de achtergrond van veranderende buitenwereld, een actuele kijk bieden op het mensenrechtenbeleid. Leidraad daarbij blijft de vraag hoe ons beleid effectiever kan worden ingebed en ingezet. Wij hebben daarbij met name twee relaties voor ogen die vragen om een geïntegreerder aanpak van beleid. Het gaat om de verhouding tussen mensenrechten en conflicten en die tussen mensenrechten en ontwikkeling. Verderop in deze notitie wordt daarop nader ingegaan.

In de tweede plaats is sprake van zeer veel werk-in-uitvoering. Het blijft nuttig om daar periodiek bij stil te staan. In de bijlage bij deze notitie presenteren wij daarom een overzicht van de recente inzet en resultaten op een aantal belangrijke mensenrechtenthema's endoelgroepen, alsook van de multilaterale fora waarin het mensenrechtenbeleid onder meer wordt uitgedragen¹. Deze bijlage vormt daarmee een soort «wat en hoe» van de mensenrechtenpraktijk van alledag.

Bij dit werk-in-uitvoering wordt traditioneel zwaar geleund op de inzet van de permanente vertegenwoordigingen bij de Verenigde Naties (VN) en bij regionale instellingen zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Vanwege het belang dat de regering hecht aan de internationale ordening, blijft het multilaterale werk ook in de toekomst een onmisbare steunpilaar van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, zowel wat betreft normstelling als wat betreft het functioneren van toezichthoudende mechanismen ter naleving van de mensenrechten².

Daarnaast zien wij een meer uitgesproken rol voor de regiodirecties en de ambassades weggelegd. De essentie van het integreren van mensenrechten in alle aspecten van het beleid is immers dat zij een vast onderdeel vormen van de betrekkingen tussen Nederland en andere landen. Per regio, per land, per post zullen eigen accenten gezet worden, maar altijd geënt op het beleid en de thema's die centraal zijn aangegeven.

¹ Het gaat daarbij om non-discriminatie, afschaffing van de doodstraf, vrijwaring van marteling, vrijheid van godsdienst of overtuiging, vrijheid van meningsuiting en bescherming van de rechten van minderheden. Ook is er aandacht voor de economische, sociale en culturele rechten en voor het recht op ontwikkeling. Tot slot wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van vrouwen en kinderen en op de ondersteuning van mensenrechtenactivisten en slachtoffers van schendingen. Het ligt in de bedoeling om de betreffende fiches periodiek te actualiseren, zodat in feite sprake is van een nieuw instrument om inzicht te krijgen in de Nederlandse standpunten en activiteiten op mensenrechtengebied en de nieuwe ontwikkelingen terzake. Dit sluit aan bij de praktische benadering die wij nastreven in de tenuitvoerlegging van het mensenrechtenbeleid.

² In de VN behelst dit werk overigens evenzeer het concipiëren en steunen van opbouwende voorstellen als het optreden tegenover initiatieven die beogen bestaande internationale normen of mandaten te ondermijnen.

III MENSENRECHTEN EN CONFLICTEN

Als de recente geschiedenis ons iets heeft bijgebracht, dan is het wel de samenhang tussen mensenrechtenschendingen en conflicten. In een functionerende rechtsstaat worden conflicten in beginsel langs vreedzame weg en met democratische middelen beslecht. Waar dit mechanisme ontbreekt, zullen conflicten escaleren of worden deze juist onderdrukt. Mensenrechtenschendingen zijn niet alleen een gevolg, maar vaak ook juist de oorzaak van het uitbreken van conflicten. Waar geen respect is voor mensenrechten, groeit een klimaat van frustratie en repressie dat tot een gewapend conflict kan leiden. De tragische ontwikkelingen in Kosovo staan ons allen nog in het geheugen gegrift. Worden de mensenrechten gerespecteerd, dan kan daarvan een preventieve werking uitgaan. Alleen al om die reden loont het om aan te dringen op naleving van mensenrechten. *Early warning systems* in het kader van conflictpreventie moeten daarom ook meer dan voorheen het monitoren van de mensenrechtensituatie in hun toetsingsmechanismen opnemen. Maar *early warning* dient te leiden tot *early action*. Uit een aantal recente kritische analyses van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) – onder andere met betrekking tot Rwanda en Srebrenica – blijkt dat waarschuwingssignalen er vaak wel zijn, maar niet tot tijdige actie van de internationale gemeenschap leiden. Meer dan eens ontbreekt de wil of het vermogen om tot een eendrachtige opstelling te komen. Dit ontslaat ons echter niet van de plicht om te erkennen, en te doen erkennen, dat een verslechtering van de mensenrechtensituatie vaak het begin vormt van een neerwaartse spiraal van conflict en geweld, resulterend in nog veel omvangrijker mensenrechtenschendingen. Een meer integrale benadering van deze materie binnen het VN-systeem kan helpen om dit besef veld te doen winnen. Nederland heeft zich daar tijdens het lidmaatschap van de Veiligheidsraad³ steeds voor ingezet.

Breekt een conflict onverhoopt toch uit, dan leidt dit vaak tot mensenrechtenschendingen van de ergste soort, waarvan grote groepen onschuldige burgers – vaak vrouwen en kinderen – het slachtoffer worden. Het feit dat een mens tot een bepaalde groep behoort, is dan voldoende om moord en marteling, verkrachting en verdrijving te rechtvaardigen. De menselijke waardigheid, de individuele rechten, tellen niet meer mee. Juist om machteloos toezien te voorkomen, heeft Nederland de afgelopen periode een voortrekkersrol gespeeld in het internationale debat over de legitimiteit van militaire interventie op humanitaire gronden⁴.

Soms lukt het wel om een crisis langs diplomatieke weg te bedwingen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de casus Oost-Timor. In september 1999 speelde Nederland als voorzitter van de Veiligheidsraad tijdens de Oost-Timor-crisis een actieve rol in het uiteindelijk beheersen van de gewelddadigheden en het voorkomen van verdere escalatie en mensenrechtenschendingen. Door het inzetten van diplomatieke middelen als het zenden van een missie van de Veiligheidsraad en het organiseren van een open debat in de Raad werd de druk op Indonesië opgevoerd om mee te werken aan een oplossing in de vorm van een vredesmacht en, in latere instantie, de opzet van een VN-overgangsbestuur in Oost-Timor. Tezelfdertijd werd tijdens een speciale zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens een door de EU ingediende resolutie aangenomen, waarin de SGVN werd gevraagd een internationale onderzoekscommissie in te stellen, die uiteindelijk onderzoek heeft gedaan naar grootschalige mensenrechtenschendingen in Oost-Timor. Aan de hand van onder meer deze onderzoeksresultaten worden momenteel in Indonesië voorbereidingen getroffen om door middel van een speciaal tribunaal de daders van deze schendingen te berechten.

³ Nederland bekleedde het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in de periode 1999–2000.

⁴ Verwezen zij naar de drie seminars die Nederland terzake organiseerde te Scheveningen (november 1999), Noordwijk (april 2000) en New York (november 2000). Binnenkort verschijnt de aan de Tweede Kamer toegezegde notitie terzake.

Aan de problematiek van vluchtelingen en ontheemden kleven eveneens sterke mensen-rechtenaspecten. Vaak liggen schendingen van hun rechten ten grondslag aan hun vertrek van huis en haard. In de opvangkampen, waar het wettelijk gezag dikwijls ver te zoeken is en het recht van de sterkste prevaleert, kunnen vluchtelingen opnieuw gemakkelijk het slachtoffer van mensenrechtenschendingen worden. Dit geldt nog in sterkere mate voor de ontheemden, die immers op geen enkele rechtsbescherming kunnen rekenen, wanneer hun nationale overheid het laat afweten.

In het Brahimi-rapport⁵, dat ingaat op de problematiek van VN-vredesoperaties, wordt het belang benadrukt van betrokkenheid van het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens bij de planning en uitvoering van die onderdelen van vredesoperaties die mensenrechten regarderen. De Hoge Commissaris heeft in 2000 een *Memorandum of Understanding* afgesloten met de Afdeling Vredesoperaties van de VN inzake samenwerking op dit gebied. Nederland acht zowel financiële als personele versterking van het kantoor van de Hoge Commissaris een voorwaarde voor het realiseren van de beoogde intensievere samenwerking. Daarnaast vindt Nederland het belangrijk dat aandacht wordt besteed aan mensenrechten in het voorbereidingsprogramma van de deelnemers aan vredesoperaties.

In de post-conflictfase is het zaak om in wederopbouw- en ontwikkelingsprogramma's vooral activiteiten te ondersteunen die de rechtsstaat versterken. Dergelijke activiteiten kunnen gericht zijn op het versterken van de rol van het parlement, het goed functioneren van de vrije media, de inrichting van een onafhankelijke rechterlijke macht, de installatie van een nationale ombudsman, training van het politie-apparaat of ondersteuning van mensenrechtenorganisaties. Mede afhankelijk van de lokale behoeften en de beschikbare capaciteit en middelen onzerzijds zal een keuze gemaakt worden voor specifieke programma's en activiteiten.

Bestrijding van straffeloosheid, inclusief de vervolging van oorlogsmisdadigers, is vaak een eerste stap op weg naar herstel van het rechtsgevoel. Berechting en bestraffing van plegers van ernstige mensenrechtenschendingen maakt deel uit van het proces van vredesopbouw en maatschappelijke verzoening en voorkomt eigenrichting. Bovendien mag worden aangenomen dat van de wetenschap dat plegers van mensenrechtenschendingen worden vervolgd een preventieve werking uitgaat. Om die redenen heeft Nederland destijds de oprichting van het Joegoslavië-tribunaal en het Rwanda-tribunaal gesteund en is ons land ook voorstander – mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan⁶ – van strafhoven voor Cambodja en Sierra Leone. Daarom ook heeft Nederland zo geijverd voor de oprichting van een Internationaal Strafhof. Verwacht wordt dat het Statuut voor het Internationaal Strafhof op afzienbare termijn door voldoende staten zal zijn goedgekeurd om in werking te treden.

⁵ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (A/55/305-S/200/809).

⁶ Deze voorwaarden zijn meestal terug te voeren op wat in het Engels genoemd wordt: *international standards of justice, fairness and due process of law*.

IV MENSENRECHTEN EN ONTWIKKELING

Ook op het gebied van mensenrechten en ontwikkeling zien wij mogelijkheden voor een integraler aanpak van beleid. Zo lijkt de tijd rijp om nadere invulling te geven aan de verwevenheid tussen burger- en politieke (BuPo-)rechten en economische, sociale en culturele (ESC-)rechten. Het volstaat niet meer om het nastreven van BuPo-rechten tot het klassieke buitenlandse beleid te rekenen⁷ en het bevorderen van ESC-rechten naar het terrein van ontwikkelingssamenwerking te verwijzen. Het post-Koude-Oorlog tijdperk heeft duidelijk gemaakt dat de materie van conflict-beheersing, mensenrechten en ontwikkeling zodanig met elkaar verstrengd is, dat deze slechts vanuit een samenhangende visie benaderd kan worden.

Het heeft in deze visie weinig zin om het te laten bij de vaststelling dat BuPo- en ESC-rechten verschillend van aard zijn⁸. De VN-Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, 1993) gaf een eerste aanzet om deze rechten meer in samenhang met elkaar te bezien. Zeker, de individuele mens die in extreme armoede leeft, zal eerst in haar basisbehoeften willen voorzien, alvorens het recht op vrijheid van meningsuiting te willen opeisen. Toch biedt juist dit recht perspectief op een einde aan de machteloosheid die ten grondslag ligt aan de maatschappelijke marginalisatie waarmee armoede vaak gepaard gaat. Burgers hebben dan ook een direct belang bij een democratische politieke ordening, niet alleen om hun rechten en vrijheden te waarborgen, maar ook ter bevordering van maatschappelijke welvaart en een evenwichtige distributie van arbeid en inkomen. Rechtszekerheid en rechtvaardigheid zijn vaak twee kanten van één medaille. Om economische ontwikkeling gepaard te doen gaan met een sociale verdeling van de welvaart blijkt de voorwaardenscheppende omgeving van een functionerende rechtsstaat onmisbaar te zijn⁹. Het recht op ontwikkeling, waarbij de mens het centrale onderwerp is van ontwikkeling en het recht heeft op participatie en medezeggenschap in dat ontwikkelingsproces¹⁰, moet naar onze overtuiging dan ook worden gebaseerd op een benadering waarbij de burger subject en niet slechts het object van ontwikkeling is.

⁷ Gedurende de Koude Oorlog speelden de mensenrechten een rol in de ideologische strijd tussen de twee blokken. Daarbij benadrukte de westerse wereld het belang van rechten en vrijheden die voortvloeiden uit het BuPo-verdrag, terwijl het Oostblok de communistische verworvenheden als een vorm van verwezenlijking van de ESC-rechten presenteerde.

⁸ Kort samengevat: BuPo-rechten zouden zich kenmerken door hun ieder verbindend, rechterlijk afdwingbaar karakter, gekoppeld aan een «negatieve» verplichting van de kant van de staat, namelijk om af te zien van ingrijpen in de rechten en vrijheden van de burger. ESC-rechten daarentegen zijn geformuleerd als een «positieve» inspanningsverplichting voor de overheid om het welzijn van de burgers te bevorderen, en als zodanig niet afdwingbaar voor de rechter.

⁹ Het is daarom gerechtvaardigd kritisch te blijven jegens die landen, die in internationale fora uitsluitend het belang van de ESC-rechten benadrukken, om daarmee de aandacht af te leiden van hun slechte staat van dienst op het terrein van de BuPo-rechten.

¹⁰ De Engelse begrippen empowerment en inclusive development zijn hier eveneens van toepassing.

¹¹ Zie onder meer het *UNDP Human Development Report 2000*.

Een dergelijke *human rights based approach to development*, die momenteel internationaal veel opgeld doet¹¹, benadrukt dat een evenwichtige maatschappelijke ontwikkeling de meeste kans van slagen heeft als burgers aanspraak kunnen maken op deelname aan het openbaar bestuur, op een regering die verantwoording aflegt en op een onafhankelijk rechtssysteem dat voor iedereen toegankelijk is. Het is om die reden dat tweede ondergetekende de bereidheid van regeringen om te werken aan goed bestuur, inclusief eerbiediging van de mensenrechten, als basis neemt voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie. Daarnaast wordt aan een aantal landen steun geboden op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (de zogeheten GMV-landen).

Het erfgoed op het gebied van de mensenrechten en dat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zijn vanuit verschillende tradities tot stand gekomen. Vanuit het individu bezien biedt het beginsel van de intrinsieke menselijke waardigheid echter een gemeenschappelijk fundament. Vanuit het collectief bezien kan daarnaast het belang van de rechtsstaat als *conditio sine qua non* voor de menselijke ontwikkeling niet genoeg onderstreept worden. Wij zoeken daarom naar een betere conceptuele aansluiting tussen het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking, teneinde meer synergie tussen beide beleidsvelden tot stand te brengen.

V NAAR EEN BETERE NALEVING

In het voorgaande ging het om de interactie tussen mensenrechten en conflicten en om de interactie tussen mensenrechten en ontwikkeling. We kunnen nog een stapje verder gaan: in feite noopt de trits *human security – human rights – human development* ons tot betere inbedding van het mensenrechtenbeleid in een materie die zowel breed als complex is: van conflictpreventie en -beheersing tot ontwikkelingssamenwerking. Een betere inbedding van het mensenrechtenbeleid binnen dit spectrum is als zodanig echter niet voldoende. Het is ons vooral te doen om een effectievere inzet van het beleid. De normen, «de moraal van het verhaal», zijn immers bekend. Het is daarmee gaandeweg belangrijker geworden de focus te verleggen van normstelling naar daadwerkelijke naleving en implementatie van deze normen.

Daartoe beogen wij een consequentere afstemming van beleid en middelen tot stand te brengen, onder meer door een betere verankering van de mensenrechten in ons apparaat. Hiervoor zijn het afgelopen jaar reeds duidelijke aanzetten gegeven. Zo is begin 2000 de Afdeling Mensenrechten ondergebracht in de nieuwe Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV), die naast coördinatie van de humanitaire hulp ook vraagstukken op het gebied van vredesopbouw en goed bestuur inclusief conflictpreventie behartigt, waardoor de bescherming van de mensenrechten in het perspectief van deze bredere materie is geplaatst. Tezelfdertijd is de Mensenrechtenambassadeur benoemd, wier mandaat bovenal gericht is op het integreren van mensenrechten in alle onderdelen van het buitenlands- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Vanuit dit mandaat wordt zij tevens geacht de contacten met de Nederlandse samenleving te onderhouden en uit te bouwen. Ook speelt zij een belangrijke rol in het uitdragen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in het buitenland. Met het oog op een coherente beleidsuitvoering worden zowel de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw als de Mensenrechtenambassadeur door ons beiden aangestuurd.

Naast een continuering van het multilaterale beleid zullen in het komende jaar ook de regiodirecties en de posten verder worden betrokken bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid. De verzilvering van dit beleid vindt immers vooral plaats op landenniveau. Zo zal de multilaterale standaard – bij de totstandkoming waarvan Nederland heel vaak een voortrekkersrol vervult – nog stringenter moeten worden teruggekoppeld naar de bilaterale praktijk van alledag¹². Voor de goede orde: een zwaarder accent op naleving en implementatie van mensenrechten impliceert wat ons betreft geen verschuiving naar bilateraal beleid ten koste van multilaterale inspanningen: denk alleen al aan het werk van de diverse toezichthoudende verdragscomités, die juist zo'n belangrijke rol spelen in het beoordelen van voortgangsrapportages van landen op mensenrechtengebied. Wel zal het werk in internationale fora, met inzet van het beschikbare instrumentarium, uiteindelijk gericht moeten zijn op positieve resultaten op landenniveau. Onderstaand wordt nader ingegaan op de plaats van die fora, instrumenten en landen in de tenuitvoerlegging van ons mensenrechtenbeleid.

Fora

Het mensenrechtenbeleid wordt traditioneel uitgedragen in verschillende fora, en in de praktijk dikwijls in verschillende fora tegelijkertijd. Op het terrein van de mensenrechten stelt Nederland zich steeds op als een actieve en constructieve medespeler, of het nu gaat om de VN, de Raad van Europa of de OVSE. In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) wordt daarbij steeds gezocht naar

¹² In deze vertaalslag kan de Mensenrechtenambassadeur een instrumentele rol vervullen, onder andere door middel van openbare pleitbezorging, landenbezoeken en gerichte initiatieven.

afstemming en samenwerking met onze EU-partners. In het geval van een uiteenlopende visie van partners dienen afgewogen beslissingen te worden genomen, waarbij factoren als politieke haalbaarheid en te verwachten effectiviteit een rol spelen. Waar nodig blijft het daarnaast altijd mogelijk om langs bilaterale weg eigen accenten in het mensenrechtenbeleid aan te brengen.

In dit verband dient ook te worden erkend dat in het gepolitiseerde krachtenveld van de fora – waarvan de EU er zelf ook één is – het lang niet altijd mogelijk is alle mensenrechtenschendingen aan de orde te stellen. Dat geldt zeker ook voor de VN-Mensenrechtencommissie. Landen die een krachtige lobby kunnen ontplooiën, kunnen zich aan bespreking onttrekken. Ook zijn er landen die zich niet veel aantrekken van resoluties. Dit mag er echter niet ertoe leiden dat wij onze handen van dergelijke fora aftrekken. Niet onderschat moet worden welke morele steun van de Commissie uitgaat naar organisaties en personen die zich in hun land inzetten voor verbeteringen van de mensenrechtensituatie. In de bijlage wordt een uitgebreid overzicht geboden van de mensenrechtenactiviteiten in de diverse multilaterale fora en van de Nederlandse inspanningen terzake.

Instrumenten

In de strijd voor een betere naleving van de mensenrechten kan een beroep gedaan worden op een aantal instrumenten van uiteenlopende aard en reikwijdte. De opstelling van het betrokken land zelf is daarbij van wezenlijk belang. In landen waar de regering bereid is zich in te zetten voor vooruitgang op het terrein van de mensenrechten, kan de internationale gemeenschap de helpende hand bieden in de vorm van adviserende diensten, ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur, uitwisselingen op relevante vakterreinen of politieke samenwerking. In landen waar de regering niet wil meewerken, moet de internationale gemeenschap vaak overgaan tot veroordelende verklaringen en resoluties, de inzet van Speciale Rapporteurs of andere mechanismen, sanctiemaatregelen of boycots. In het uiterste geval kan humanitaire interventie noodzakelijk blijken. Om een regering op het goede spoor te houden dan wel te brengen, kan ook gebruik worden gemaakt van instrumenten als stille diplomatie, démarches, instelling van een onderzoekscommissie of het onderhouden van een dialoog op mensenrechtengebied. In veel situaties wordt vaak een combinatie van instrumenten ingezet. Op twee instrumenten wordt op verzoek van de Tweede Kamer onderstaand nader ingegaan.

(a) Mensenrechtendialoog

Binnen het GBVB van de EU wordt het instrument van de kritische dialoog gebruikt met betrekking tot landen waar de mensenrechtensituatie slecht is. Zo'n dialoog tracht door het aangaan van een discussie de mensenrechtensituatie op den duur te verbeteren. Dit is vaak een zaak van lange adem. Naast concrete verbeteringen in de mensenrechtensituatie staat bewustwording op het gebied van mensenrechten centraal. Het kan daarbij gaan om een aparte mensenrechtendialoog (zoals in het geval van China); of de mensenrechtendialoog kan onderdeel zijn van een bredere dialoog (zoals in het geval van Iran en Soedan). In een separate brief is ingegaan op de inspanningen van Nederland in de EU om de EU-China-mensenrechtendialoog meer resultaatgericht te maken¹³. Overigens omvat het mensenrechtenbeleid jegens China meer dan alleen de officiële dialoogronden.

Ten eerste spelen de mensenrechten ook in de bilaterale relatie een zeer belangrijke rol¹⁴. Ten tweede worden in EU-verband regelmatig démar-

¹³ Brief van eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer van 12 maart 2001, kenmerk DAO/0235-01, betreffende de stand van zaken met betrekking tot de EU-China-mensenrechtendialoog.

¹⁴ Zoals bekend stelde eerste ondergetekende zijn voorgenomen officiële bezoek aan China in februari 2001 uit, omdat hij geen gevolg wilde geven aan de Chinese eis om een geplande ontmoeting in Hong Kong tussen de Mensenrechtenambassadeur en vertegenwoordigers van elf niet-gouvernementele organisaties, waaronder leden van de Falun Gong, af te zeggen.

ches uitgevoerd in Beijing over specifieke mensenrechtenschendingen en stelt de EU mensenrechtenschendingen in China aan de orde in internationale mensenrechtenfora. Daarnaast worden er juridische seminars georganiseerd, die de discussie tussen Chinese en EU-academici bevorderen over onderwerpen als de doodstraf, vakbondsvrijheid, alternatieve straffen en de goedkeuring van de VN-mensenrechtenverdragen. Voorts is er een EU-programma van technische hulp in het kader van de EU/China-dialoog, dat zich voor een groot deel richt op het assisteren van China met betrekking tot de goedkeuring van de VN-mensenrechtenverdragen en de daarvoor noodzakelijke aanpassing van nationale wetgeving. In het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid behoort China tot de landen waaraan specifieke steun op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw mogelijk is (de zogeheten GMV-landen). Nu het *Memorandum of Understanding (MoU)* tussen China en de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in november 2000 is getekend, kan het GMV-programma in China werkelijk van start gaan. Het programma zal aansluiten bij de in het *MoU* geïdentificeerde aandachtsgebieden en bij voorkeur via multilaterale kanalen worden uitgevoerd. De aandacht gaat onder meer uit naar versterking van de rechtsstaat en naar mensenrechteneducatie. Met dit alles is China een voorbeeld van de veelzijdige inzet van het mensenrechteninstrumentarium, hetgeen recht doet aan het gewicht en de complexiteit van het land.

(b) Statenklachtrecht

Zoals hiervoor al aangegeven, is mensenrechtenbeleid vaak een kwestie van het hanteren van meerdere instrumenten tegelijkertijd. Dialoog, ook met landen waar mensenrechten in ernstiger mate worden geschonden, lijkt als wij de effectiviteit van mensenrechtenbeleid over de afgelopen decennia bekijken, nog de meeste resultaten te boeken. Aan het andere uiterste, zo men wil, van het spectrum van instrumenten ligt de klacht bij een internationaal (semi-)rechterlijk orgaan. Geen dialoog, geen gesprek, maar een dagvaarding en de strijd om het gelijk. In het kader van een effectief mensenrechtenbeleid is het juridisch gelijk hebben, zelfs het gelijk krijgen, echter niet het hoogste goed. Mensenrechtenbeleid is pas dan effectief als het daadwerkelijk bijdraagt aan een verbetering van een situatie en schendingen helpt voorkomen. Juridische procedures en meer in het bijzonder een statenklacht, vormen een ultimum remedium en zijn ook altijd als zodanig beschouwd. Statenklachten hebben tot nog toe ook niet ook niet erg veel opgeleverd. In het kader van de Raad van Europa zijn een aantal klachten ingediend bij het EVRM, maar die hebben – waar al van een resultaat mag worden gesproken – eerder geleid tot langdurige schikkingsprocedures dan tot significante verbeteringen. Een statenklacht in het geval van grove schending van mensenrechten heeft eigenlijk alleen zin, wanneer (een substantieel deel van) «de gemeenschap» die de (geschonden) norm heeft opgesteld zo'n klacht indient. Een klacht van een enkel lid van de gemeenschap, van één enkele staat, is vanuit de bescherming van universele normen, van een gezamenlijk acquis, een zwaktebod. Immers, de gemeenschap als geheel is kennelijk verdeeld over «het gelijk», of durft haar nek niet uit te steken. Waar nodig moet Nederland bereid zijn het statenklachtrecht als instrument van mensenrechtenbescherming te hanteren, maar dan wel met een zo groot aantal staten gezamenlijk.

Landen

Multilateraal beleid moet zijn uitwerking vinden op regionaal en nationaal niveau. Met Hoge Commissaris Mary Robinson is Nederland van mening dat regionale mechanismen goed kunnen inspelen op specifieke problemen in een bepaald gebied. Ook bieden zij een podium voor de

betrokken landen om onderling praktische ervaringen uit te wisselen. Daarnaast mag worden aangenomen dat regionale beschermings- en toezichtsmechanismen een gunstige invloed hebben op de implementatie van mensenrechtennormen op nationaal niveau.

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van de rechten van de mens komt niettemin primair de nationale staat toe. Het Nederlandse mensenrechtenbeleid richt zich vooral op de volgende categorieën landen:

- landen waar sprake is van ernstige en/of massale schendingen;
- landen die willen toetreden tot de EU dan wel tot de Raad van Europa;
- landen waarmee Nederland om historische of andere redenen bijzondere betrekkingen onderhoudt.

De bescherming van de mensenrechten wereldwijd loopt zoals eerder aangegeven als een rode draad door alle dossiers van het buitenlands beleid heen. Andere doelstellingen van dat beleid, inclusief economische belangen, mogen niet leiden tot het negeren van mensenrechtenschendingen. Niet alle, maar wel veel landen blijken gevoelig voor kritiek op dit punt. Het is immers vervelend voor landen als de slechte mensenrechtensituatie negatieve gevolgen heeft voor de handelsbetrekkingen. Overigens kunnen bilaterale handelsbetrekkingen juist ook een kanaal zijn om mensenrechtenschendingen aan te kaarten. Wij moeten dus niet schromen waar nodig druk uit te oefenen op landen om hun staat van dienst op het gebied van de mensenrechten te verbeteren. Waar sprake is van ernstige en massale schendingen kunnen sancties noodzakelijk zijn; deze worden in beginsel altijd in multilateraal kader genomen¹⁵. Dergelijke sancties kunnen ook heroverweging van de handelsrelaties omvatten. Op korte termijn kan het Nederlandse handelsbelang daarvan schade ondervinden. Op langere termijn zijn echter ook onze eigen handelsbelangen gediend met behoorlijk bestuur en respect voor de mensenrechten in die landen waarmee commerciële banden worden onderhouden. Veel bedrijven zijn in dat opzicht ook behoorlijk wat kieskeuriger geworden. Een samenleving die geworteld is in rechtsstaat en democratie is immers over het algemeen stabiel en biedt een aantrekkelijker investeringsklimaat. Zakelijke belangen zijn in principe dan ook gebaat met een goede mensenrechtensituatie in partnerlanden. Bedrijven kunnen daaraan zelf een actieve bijdrage leveren door maatschappelijk verantwoord te ondernemen, onder andere door het in de praktijk brengen van internationaal erkende normen en door het stimuleren van de welvaart ter plaatse. Bij het bedrijfsleven dringt dit besef ook steeds meer door, hetgeen onder meer blijkt uit de Ronde Tafelgesprekken die een werkgeversorganisatie als het VNO/NCW met Amnesty International voert over mensenrechten en ondernemen. Ook hebben enkele grote Nederlandse multinationale ondernemingen hun eigen gedragscodes ontwikkeld en besteden zij aandacht aan de mensenrechten in hun jaarverslagen.

In het bilaterale ontwikkelingsbeleid nemen de mensenrechten eveneens een prominente positie in. Zij spelen daarin op verschillende manieren een rol:

- de mensenrechtensituatie in een land vormt integraal onderdeel van het criterium «goed bestuur» in de afweging of een land in aanmerking komt voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie;
- aan een aantal landen wordt specifieke steun geboden op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (de zogeheten GMV-landen);
- een ontwikkelingsbeleid waarin armoedebestrijding centraal staat, blijft een enorme impuls voor de verwezenlijking van de mensen-

¹⁵ Zie de notitie «Sancties: een balans tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit» van 27 oktober 2000 (kamerstuk 24 477, nr. 1).

rechten, met name (maar niet alleen) van de economische, sociale en culturele rechten.

Voorzover het gaat om financiële ondersteuning van concrete activiteiten zullen, afhankelijk van het beleidsterrein waarop deze activiteiten zich afspelen, naast ODA-middelen¹⁶ in beperkte mate ook non-ODA-middelen kunnen worden ingezet voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten. Zo is voor 2001 f 27,5 mln. beschikbaar lastens Ontwikkelingssamenwerking en f 2 mln. lastens het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB). Ook kan voor het ondersteunen van mensenrechtenactiviteiten een beroep worden gedaan op MATRA-middelen¹⁷ en op de Balkan-faciliteit.

Juist op landenniveau blijft ons streven gericht op een samenhangende aanpak met nadruk op de praktische invulling. Het is ons te doen om concrete vooruitgang in het naleven van de mensenrechten door regeringen veraf en dichtbij, onder meer door aanmoediging en samenwerking. Zoals hierboven uiteengezet, wordt daarbij gebruik gemaakt van uiteenlopende fora en instrumenten op een beleidsveld dat strekt van inspanningen ter voorkoming van conflicten tot bijdragen aan de verwezenlijking van het recht op ontwikkeling. De keuzes die daaraan te pas komen, zijn vaak niet eenvoudig. Nog minder eenvoudig is het om vast te stellen hoeveel succes die inspanningen oogsten. Verwijzingen naar de bescherming van de mensenrechten in de grondwet, of het aantal goedkeuringen van internationale verdragen, zeggen immers weinig over daadwerkelijke naleving. Ook is niet altijd even duidelijk welke verbeteringen moeten worden toegeschreven aan druk van buitenaf, of aan ontwikkelingen van binnenuit. Mensenrechtenbeleid is voorts niet altijd, maar wel vaak een zaak van lange adem. Kortom: hoe kunnen de resultaten van ons beleid gemeten worden? Ook internationaal is er nog maar weinig ervaring opgedaan met mensenrechteneffectrapportage. Wij volgen de discussie over dit instrument met belangstelling en hopen dat nader onderzoek zich op termijn zal vertalen in indicatoren die ons in staat stellen de uitwerking van het mensenrechtenbeleid, bijvoorbeeld in EU- of VN-verband, beter zichtbaar te maken. Wij zijn daarnaast van mening dat ook bij tegenslag en uitblijvende resultaten de strijd voor de mensenrechten niet kan en mag worden opgegeven.

¹⁶ ODA staat voor *official development assistance* zoals gedefinieerd door het Development Assistance Committee van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC).

¹⁷ Programma voor maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa.

VI BREDERE ALLIANTIES

Ongeacht de moeilijkheid zo niet onmogelijkheid om de effecten van het mensenrechtenbeleid te meten, rust op ons de plicht om de beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Soms komt dit neer op het formuleren van intermediaire doelen. Zo kan het verstevigen van nationale en internationale netwerken als tussentijds beleidsdoel worden gezien, in de wetenschap dat die netwerken op den duur een middel vormen om betere naleving en implementatie van mensenrechten te bewerkstelligen. Het vinden van nieuwe partners en het benutten van nieuwe technologieën past in ons streven naar een breed gedragen mensenrechtenbeleid, dat met inzet van eigentijdse middelen opkomt voor de bescherming van mensenrechten.

Het «Global Compact»

Terwijl de onderlinge verwevenheid van een aantal mondiale problemen groeit, worden geld- en informatiestromen in toenemende mate beheerst door conglomeraten: wie de macht heeft en waar de besluiten worden genomen, is lang niet altijd duidelijk. Wil de wereldgemeenschap ernst maken met de uitdagingen waarvoor zij zich momenteel gesteld ziet, dan is een coherente en eendrachtige aanpak geboden. In juli 2000 nam de Secretaris-Generaal van de VN het initiatief tot het *Global Compact*. Dit VN-platform omvat een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, werknemersorganisaties en «civil society» ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het *Global Compact* is gebaseerd op negen beginselen, die hun grondslag vinden in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de fundamentele beginselen over arbeid van de ILO¹⁸ en de zogeheten Rio-beginselen over milieu en ontwikkeling. De deelnemende partners zijn overeengekomen om het *Global Compact* in hun eigen organisatie te bevorderen en jaarlijks aan te geven welke vooruitgang is geboekt. Ook zullen zij in VN-kader nadere actie formuleren op politiek en operationeel niveau. Mede vanwege de signaalfunctie beschouwen wij het *Global Compact* als een nuttig initiatief, dat recht doet aan de toenemende macht van multinationale ondernemingen en een nieuwe impuls kan geven aan het mondiale debat over een aantal grens- en organisatie-overstijgende thema's.

Rol van het bedrijfsleven

In onze visie kan het internationaal opererende bedrijfsleven een belangrijke rol vervullen bij de bevordering van mensenrechten, onder andere door internationaal erkende normen systematisch in praktijk te brengen. Door maatschappelijk verantwoord te ondernemen wordt niet alleen het eigen belang van het bedrijf gediend, te weten winst en groei, maar kan ook worden bijgedragen aan een rechtvaardiger en socialer samenleving. Dit hoeft niet strijdig met elkaar te zijn. Welvarende samenlevingen zijn over het algemeen stabiel en versterken het investeringsklimaat. Daarnaast lopen bedrijven die verantwoord ondernemen minder risico geconfronteerd te worden met een consumentenboycot. Binnen de OESO zijn de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen onlangs herzien; daarin wordt ook aandacht besteed aan mensenrechten, vooral wat betreft respect voor de fundamentele arbeidsnormen. Steeds meer bedrijven ontwikkelen ook eigen gedragscodes. Dit juichen wij toe, omdat juist zelfregulering van ondernemingen de beste waarborg biedt dat normen daadwerkelijk zullen worden nageleefd. De Mensenrechtenambassadeur is van plan de contacten met het bedrijfsleven te intensiveren, teneinde van gedachten te wisselen over de invulling die aan het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen kan worden gegeven en ook om in bredere zin mogelijkheden te identificeren tot effectiever samenwerking

¹⁸ International Labour Organisation.

tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van de mensenrechten – een bedrijfsleven dat terzake overigens al de nodige activiteiten aan de dag legt. Voor de verdere uitwerking van de relatie tussen het bedrijfsleven en maatschappelijk verantwoord ondernemen – waaronder mensenrechten – verwijzen wij voorts naar de kabinetsreactie op het SER-advies «De winst van waarden» (kamerstuk 26 485, nr. 14) en naar de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Minister voor Ontwikkelings-samenwerking en de Minister van Financiën, over de relatie tussen maatschappelijk verantwoord ondernemen en het financieel beleidsinstrumentarium (kamerstuk 26 485, nr. 15).

Rol van niet-gouvernementele organisaties

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) spelen al sinds jaar en dag een onmisbare rol bij het beschermen en bevorderen van mensenrechten. Zij signaleren misstanden en oefenen druk uit op regeringen om deze te verhelpen. Zij vertegenwoordigen individuen die de macht en middelen ontberen om voor zichzelf op te komen en vormen zo de stem van de stemlozen. Zij mobiliseren minderheden en dringen aan op anti-discriminatoire wet- en regelgeving. In hun diversiteit en als vertolker van uiteenlopende maatschappelijke geluiden en belangen vormen NGO's de belichaming van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van associatie. Niet zelden vragen en krijgen zij de aandacht van de internationale gemeenschap om misstanden aanhangig te maken. Zo zijn het dikwijls NGO's die de eerste aanzet geven tot actie om verbetering te brengen in de mensenrechtensituatie in een land. Dergelijke actie kan variëren van diplomatieke druk tot financiële steun voor specifieke activiteiten, zoals mensenrechteneducatie, training en voorlichting. Nederland ondersteunt in een aantal ontwikkelingslanden de programma's van lokale mensenrechtenorganisaties.

Zelfs onder zeer repressieve regimes blijken individuen, al of niet georganiseerd, bereid tot grote risico's en persoonlijke offers om hun maatschappelijke waakhondfunctie te kunnen vervullen. Dergelijke *human rights defenders* vormen het geweten van een samenleving en dienen waar mogelijk gesteund te worden in hun strijd voor mensenrechten en democratie.

Ook in landen met een goede reputatie op het gebied van de mensenrechten zijn NGO's vaak de luis in de pels van de overheid. Geen enkel land heeft immers een perfecte staat van dienst. Is het klimaat gunstig, dan kunnen de acties van regering en NGO's elkaar echter versterken. Voorbeelden hiervan zijn de meldpunten voor racisme en voor kinderporno op het internet in Nederland. Deze zijn door NGO's opgezet; bestrijding vindt plaats in nauwe samenwerking met de overheid. Juist door dergelijke interactie, waarbij ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid de nodige initiatieven neemt, kunnen problemen effectief worden aangepakt.

De regering waardeert het engagement en de deskundigheid van veel Nederlandse NGO's en stelt prijs op de wederzijdse uitwisseling van inzichten en informatie waarvan veelvuldig sprake is. De Mensenrechten-ambassadeur weet een belangrijke taak voor zich weggelegd in het onderhouden van de betrekkingen met de Nederlandse mensenrechtenorganisaties en andere *stakeholders* op het gebied van de mensenrechten, zoals kerken en andere religieuze organisaties, universiteiten, media, vakbonden, bedrijven en specifieke belangengroepen.

Daarnaast onderhoudt de regering contacten met een aantal wereldwijd opererende NGO's; ook onder hen bevinden zich organisaties die steun ontvangen voor hun werk lastens ontwikkelingssamenwerkingsfondsen.

Inzet van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën

Voor *human rights defenders*, maar ook voor talloze gewone burgers zijn moderne informatie- en communicatietechnologieën zoals internet, e-mail en mobiele telefoon zeer instrumenteel in het afdwingen van hun rechten en vrijheden. Overheden verliezen hun monopoliepositie en controle op informatiestromen. Met name het internet biedt ongekende mogelijkheden tot informatievoorziening en opbouw van wereldwijde netwerken. Het recht op vrijheid van meningsuiting en op vrijheid van associatie wordt daarmee enorm versterkt. Internet kan mensenrechten echter ook bedreigen. Racisme, *hate speech*, kinderporno et cetera vinden ruime verspreiding via het net. Zij dienen actief bestreden te worden¹⁹.

¹⁹ Om deze reden is bijvoorbeeld in het Crime in Cyberspace verdrag, dat momenteel binnen de Raad van Europa wordt opgesteld, een bepaling opgenomen over bestrijding van kinderporno op internet. Wat betreft de bestrijding van racisme op internet ijvert Nederland voor een protocol bij het verdrag; opname van een vergelijkbare bepaling als voor de bestrijding van kinderporno in het verdrag zelf bleek niet haalbaar.

VII AANDACHTSPUNTEN VOOR 2001 EN VERDERE BELEIDSVORNEMENS

Een geïntegreerder aanpak van het mensenrechtenbeleid zoals hierboven geschetst komt in feite neer op een verbreding en verdieping van dat beleid. Dat vraagt om prioriteiten. Wij aarzelen echter om binnen het mensenrechtenbeleid van «prioriteiten» te spreken. Is ons streven naar de positieverbetering van vrouwen belangrijker dan onze inspanningen voor de rechten van kinderen? Is een wijziging in de mensenrechtensituatie in Azië van groter belang dan die in Afrika? Het is gevaarlijk ons te laten verleiden tot een dergelijke selectiviteit. Feitelijk staat die op gespannen voet met de universaliteit van de mensenrechten; zij gelden immers voor iedereen, overal en altijd. In de praktijk moeten er niettemin keuzes worden gemaakt.

Voor de korte termijn zijn deze bovenal pragmatisch ingegeven: Wat komt er op ons af? Wat is het te verwachten resultaat? Is er internationaal momentum? Is er voor Nederland reden om een trekkersrol te vervullen? Met dergelijke afwegingen in het achterhoofd zijn wij tot de volgende aandachtspunten voor 2001 gekomen:

- **Vrijheid van godsdienst of overtuiging**
Nederland heeft een traditie hoog te houden op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Het gaat daarnaast om een belangrijk thema in OVSE- en VN-verband; binnen de OVSE is Nederland voor de EU woordvoerder voor dit onderwerp. In een aantal OVSE-lidstaten is de relevantie van het onderwerp recent weer toegenomen door aanname of voorbereiding van restrictieve wetgeving terzake. Nederland zal in OVSE-kader op 26 juni 2001 te Den Haag een seminar organiseren over de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het OVSE-gebied.
- **Bestrijding van racisme**
De aanloop naar en resultaten van de VN-Wereldconferentie (Durban, september 2001) vormen een belangrijke nieuwe impuls in de strijd tegen racisme. Zo zal op het terrein van het buitenlands beleid worden getracht om binnen de Europese regio uitvoering te geven aan de Politieke Verklaring en Conclusies van de Europese Regionale Conferentie tegen Racisme. Na de Wereldconferentie moet dit leiden tot een Actieplan voor Europa. Via ontwikkelingssamenwerking wordt waar mogelijk steun geboden aan lokale initiatieven gericht op een goede nationale inbreng ten behoeve van de conferentie.
- **Uitbanning van marteling**
De regering voelt zich aangesproken door de wereldwijde campagne van Amnesty International voor de uitbanning van marteling die in oktober 2000 van start is gegaan. Daarom heeft de regering er bij het EU-voorzitterschap op aangedrongen om richtlijnen voor het EU-beleid jegens derde landen inzake foltering op te stellen. Inspanningen terzake hebben geleid tot aanname van deze Richtlijnen door de Algemene Raad van 9 april 2001. Verder zal de regering zich in 2001 actief blijven inspannen voor de totstandkoming van een facultatief protocol bij het Anti-Folterverdrag. Dit protocol zou moeten voorzien in een regeling voor een internationaal inspectieregime van gevangenen, waardoor een bijdrage kan worden geleverd aan het voorkomen van marteling in de wereld.
- **De rechten van het kind**
In september 2001 zal een Speciale Zitting van de AVVN plaatshebben in navolging van de eerdere Wereldkindertop. Ook zal in Yokohama

(Japan) in december 2001 opnieuw een conferentie worden gewijd aan de seksuele exploitatie van kinderen. Nederland zal bij deze conferenties wereldwijde naleving bepleiten van de rechten van het kind zoals vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, en onder meer aandacht vragen voor toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, bescherming van kinderen in oorlogssituaties en bestrijding van kinderpornografie. Daarnaast vindt Nederland jeugdparticipatie belangrijk en zal in de delegatie naar de Speciale Zitting een kind deelnemen.

Buiten deze aandachtspunten voor 2001 blijven wij gericht op een nadere invulling van de relatie tussen mensenrechten en conflicten enerzijds en mensenrechten en ontwikkeling anderzijds. Voor wat betreft mensenrechten en conflicten zijn al de nodige lijnen uitgezet.

In de eerste plaats is sprake van gestage beleidsontwikkeling op het gebied van conflictpreventie, waarin de bescherming van de mensenrechten een belangrijke plaats inneemt. Over conflictpreventie is een notitie in voorbereiding. In de praktijk vindt op dit terrein reeds een groot aantal activiteiten plaats, variërend van politieke druk en diplomatieke bemiddeling tot financiële hulp en technische assistentie. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ondersteunen van de inspanningen in Midden- en Oost-Europa van de Hoge Commissaris inzake de Nationale Minderheden van de OVSE, de heer Max van der Stoep, maar ook aan onze bijdrage aan het Conflictpreventiecentrum van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid in Addis Abeba.

Ook op het gebied van conflictbeheersing blijft Nederland zeer actief. De aanzienlijke Nederlandse bijdrage aan de *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) getuigt daarvan. Hetzelfde geldt voor de instelling van het Vredesfonds (f 15 mln. per jaar), dat zich onder meer richt op financiering van activiteiten in het kader van vredesoperaties door ontwikkelingslanden. Los van concrete activiteiten is het beleid met betrekking tot conflictbeheersing en mensenrechten in de afgelopen periode meer ingekleurd. Zo verscheen in 2000 de reeds eerder genoemde notitie inzake het sanctiebeleid van de regering²⁰. Tevens speelde Nederland de afgelopen periode een voortrekkersrol in het internationale debat over de legitimiteit van militaire interventie op humanitaire gronden, waarover onder meer een drietal internationale seminars werd georganiseerd. Over dit onderwerp zal zeer binnenkort een notitie verschijnen. Naar de toekomst kijkend heeft ook de discussie rond een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van het internationaal humanitair recht onze aandacht.

In de post-conflictsituatie is het van belang om het respect voor de mensenrechten opnieuw «op de kaart» te zetten; geen vrede zonder gerechtigheid. In de praktijk geeft Nederland hieraan reeds vorm door het verlenen van hulp bij de (weder)opbouw van de rechtsstaat, bijvoorbeeld door steun aan het Balkan-Stabiliteitspact, en door het tegengaan van straffeloosheid, zoals onder meer tot uitdrukking komt in onze inzet voor het Internationaal Strafhof. Zonder te kunnen anticiperen op de concrete invulling van dit concept in de toekomst, zien wij het begrip universele jurisdictie aan de horizon verschijnen – ook dit begrip biedt wellicht nog ruimte voor een nadere invulling van beleid ter bescherming van de mensenrechten in post-conflictsituaties.

Ook op het gebied van mensenrechten en ontwikkeling wordt gezocht naar een betere coherentie en slagvaardigheid. Conceptueel valt er op dit vlak nog het nodige werk te verrichten. Het gaat om transparantie en *accountability* van regeringen, om participatie en medezeggenschap van

²⁰ Zie voetnoot 15.

burgers, om gelijke kansen en verdelingsvraagstukken op nationaal en internationaal niveau – zoveel is duidelijk. Maar hoe rijmen wij al die begrippen in de woordenstroom van de multilaterale fora met de praktijkervaringen van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking en omgekeerd? Deze vraag dringt zich in toenemende mate op, reden waarom de regering terzake advies wil inwinnen bij de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken. Het gaat erom beide beleidsvelden beter met elkaar te doen sporen, conform de waarden en uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen.

Bezien vanuit bestaande VN-verdragen (CEDAW, CRC²¹), ligt een nadere uitwerking van de *human rights based approach* met betrekking tot de ontwikkeling van vrouwen respectievelijk kinderen in de rede. Juist aangevane verdragsverplichtingen bieden een goede kapstok en een praktische ingang om regeringen aan te spreken op naleving van hun rechten, nadrukkelijk ook vanuit ontwikkelingsoptiek. Zo maakt Nederland zich reeds jaren sterk voor de reproductieve en seksuele gezondheid en rechten van vrouwen. Deze rechten zijn echter in het mensenrechten-discours nog onderbelicht, zoals ook door de AIV wordt gesteld²². Tijdens de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (Cairo, 1994) is, naast erkenning van het belang van reproductieve en seksuele gezondheid, het begrip reproductieve rechten geformuleerd, waarbij aansluiting is gezocht bij erkende mensenrechtennormen. De Sociale Top (Kopenhagen, 1995) verklaarde reproductieve gezondheid tot één van de vijf basisvoorzieningen waarin de internationale gemeenschap moest investeren. Tijdens de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie (Beijing, 1995) is bepaald dat onder de mensenrechten van vrouwen ook hun recht valt om zeggenschap te hebben en te beslissen over zaken betreffende hun seksualiteit, inclusief seksuele en reproductieve gezondheid, vrij van dwang, discriminatie en geweld²³. Mede omdat de uitoefening van reproductieve en seksuele rechten een voorwaarde is om reproductieve gezondheid te kunnen bereiken, worden deze rechten momenteel voornamelijk door middel van het ontwikkelingssamenwerkingsinstrumentarium bevorderd.

In het najaar van 2001 zal op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een intern seminar worden georganiseerd over de mensenrechtenbenadering van ontwikkeling. Daarbij kan worden aangesloten op recente Zweedse en Britse initiatieven terzake. Extern biedt Nederland reeds ondersteuning aan het *Programme for Human Rights Strengthening* (HURIST) van UNDP²⁴ in samenwerking met het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. Ook steunt Nederland het werk van de VN-Onafhankelijk Expert voor het recht op ontwikkeling, de heer Arjun Sengupta.

De beleidsconsequenties van beide voornoemde gedachtelijnen overstijgen de korte termijn; kant-en-klare recepten bestaan immers niet. Op zowel het terrein van mensenrechten en conflicten als het terrein van mensenrechten en ontwikkeling beogen wij in eerste instantie de actuele gedachtevorming te peilen en de discussie te stimuleren tussen beleidsmakers, deskundigen uit het veld, academici en andere geïnteresseerden. Hierbij kan onder meer gebruik gemaakt worden van het groeiende netwerk van de Mensenrechtenambassadeur. Dergelijke consultaties passen goed in het zoeken naar bredere allianties waarvan in het voorgaande sprake was. De uitkomsten van dit proces staan dan ook niet op voorhand vast, maar zullen mede afhankelijk zijn van de inbreng en ideeën van derden. Deze aanpak kan de verdere ontwikkeling van het mensenrechtenbeleid ten goede komen en het draagvlak voor dit beleid versterken.

²¹ Dit zijn de *Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women* (1979) en de *Convention on the Rights of the Child* (1989).

²² AIV-advies no. 18 van februari 2001 getiteld: *Geweld tegen vrouwen – enkele rechtsontwikkelingen*.

²³ Zie para 96 van het *Platform for Action*.

²⁴ *United Nations Development Programme*.

Tot slot blijft onze aandacht natuurlijk uitgaan naar het reguliere werk-in-uitvoering over de gehele linie van het mensenrechtenbeleid: zie daarvoor de bijlage. Ook daar blijft de antenne onverminderd gericht op nieuwe ontwikkelingen, nieuwe terugslagen, nieuwe uitdagingen in de wereld om ons heen. Het beleid moet daar soepel en gericht op kunnen inspelen, opererend op basis van bestaande normen, werkend langs het meest effectieve kanaal, steeds de juiste instrumenten kiezend, en dat alles met het oog op een maximale effectiviteit. Het mensenrechtenstelsel is nog niet af, is misschien wel nooit af. Maar het fundament is goed en het bouwwerk staat. Wat ons betreft komt het zoals gezegd vooral aan op een praktische invulling van het mensenrechtenbeleid, in samenwerking met oude en nieuwe partners. Wij gaan daar graag mee verder.

Inhoud	blz.
• Verenigde Naties	21
• Raad van Europa	23
• Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	24
• Europese Unie	25
• Non-discriminatie	27
• Afschaffing van de doodstraf	28
• Vrijwaring van marteling	29
• Vrijheid van godsdienst of overtuiging	30
• Vrijheid van meningsuiting	32
• Bescherming van de rechten van minderheden	33
• Economische, sociale en culturele rechten	34
• Recht op ontwikkeling	36
• Vrouwen	37
• Kinderen	38
• Mensenrechtenactivisten en slachtoffers van mensenrechtenschendingen	40

Verenigde Naties

Vanaf de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) heeft de VN een cruciale rol gespeeld bij het opstellen van internationale normen op het gebied van de mensenrechten. De universaliteit van deze normen wordt de laatste jaren eens te meer onderstreept door het grote aantal nieuwe goedkeuringen van de zes belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen²⁵. In 1990 had nog slechts 10% van alle landen alle zes verdragen goedgekeurd; tien jaar later is dit bijna de helft van alle landen.

De internationale inspanningen raken daarmee in toenemende mate gericht op een betere implementatie van de overeengekomen normen. Zo is in 1999 een Facultatief Protocol bij het CEDAW aangenomen. Dit Protocol biedt vrouwen de kans gehoord te worden door het CEDAW-Comité. Basis voor de tekst vormde een Nederlands ontwerp opgesteld op een deskundigenbijeenkomst aan de Universiteit van Maastricht. Totstandkoming van het Protocol was één van de belangrijkste doelstellingen van de regering op het gebied van vrouwenemancipatie. Nederland heeft het Facultatief Protocol als één van de eerste landen ondertekend en inmiddels is de goedkeuringsprocedure in gang gezet.

Ook bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind zijn recent twee nieuwe Facultatieve Protocollen tot stand gekomen; één op het gebied van de bescherming van kinderen in gewapend conflict en één op het gebied van de uitbanning van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie. Tijdens de Millennium-Top heeft Nederland beide Protocollen ondertekend. Binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) was Nederland verder één van de voorvechters van het Verdrag inzake het verbod op en onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van Kinderarbeid (ILO-Verdrag 182, 1999). Dit verdrag is eind 2000 goedgekeurd.

Naast verdragen kent de VN een groot aantal andere instrumenten ter bevordering van de mensenrechten. Zo worden in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens²⁶ en in de Derde Commissie van de AVVN²⁷ resoluties aangenomen, die zowel landensituaties als thema's kunnen betreffen. Nederland nam de afgelopen jaren met succes het initiatief tot resoluties in de Derde Commissie op het gebied van traditionele praktijken die schadelijk zijn voor de gezondheid van vrouwen en meisjes (1997, 1998, 1999) en op het gebied van eerwraak (2000).

Een andere manier waarop de VN aandacht vraagt voor een belangrijk thema of probleemgebied is het initiëren van een wereldconferentie. Zo zal in Durban (Zuid-Afrika) in de eerste week van september 2001 de VN-Wereldconferentie tegen racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie plaatsvinden. De VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, mevrouw Mary Robinson, is benoemd als Secretaris-Generaal van deze conferentie. Zij heeft elk land en elke regio opgeroepen zich in het voorbereidingstraject te richten op de *eigen* problemen. Zo organiseerde de Raad van Europa in oktober 2000 in Straatsburg de Europese Regionale Conferentie tegen Racisme «*All different all equal: from principle to practice*». Nederland is actief betrokken geweest bij de opstelling van de Politieke Verklaring en Algemene Conclusies, die de Europese inbreng voor Durban vormen. Nederland bepleit voorts een grote betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties bij de voorbereiding van de Wereldconferentie.

In september 2001 zal tevens een Speciale Zitting van de AVVN plaatsvinden als *follow up* van de eerder gehouden Wereldkindertop (New York

²⁵ Dit zijn: het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo, aangenomen in 1966), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC, 1966), het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (CERD, 1965), het Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CAT, 1984), het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van Vrouwen (CEDAW, 1979) en het Verdrag inzake de rechten van het Kind (CRC, 1989).

²⁶ Eén van de functionele commissies onder de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC).

²⁷ De Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) behandelt Humanitaire en Sociale Vraagstukken.

1990). Nederland hecht groot belang aan de bescherming van de rechten van kinderen en zal dan ook een actieve bijdrage leveren aan deze zitting. Hetzelfde geldt voor de in december 2001 te houden conferentie over sexuele uitbuiting van kinderen te Yokohama (Japan) die opvolging biedt aan de eerste conferentie terzake in Stockholm (Zweden) in 1995.

Het blijft daarnaast belangrijk dat de VN via de bestaande mechanismen toezicht houdt op naleving van overeengekomen mensenrechtennormen. Zo is Nederland voorstander van een sterke rol van de Verdragscomités, die zich aan de hand van periodieke rapportages van de landen die partij zijn bij een bepaald verdrag een oordeel vormen over de voortgang in de nationale tenuitvoerlegging van de onder dat verdrag aangegane verplichtingen²⁸. De concluderende observaties, algemene opmerkingen en/of aanbevelingen van deze Comités bieden belangrijke handreikingen voor verdere verbetering in de mensenrechtensituatie op landenniveau en invulling van afzonderlijke mensenrechten.

Over een aantal zorgwekkende landensituaties brengt de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens specifieke resoluties uit. Daarin wordt dikwijls ook mandaat verleend aan een Speciale Rapporteur of Vertegenwoordiger die onderzoek doet naar en verslag aflegt over de mensenrechtensituatie in het desbetreffende land. Verder kent de Commissie een aantal thematische rapporteurs – inzake marteling, geweld tegen vrouwen, etcetera – die evenzeer bijdragen aan een goede informatievoorziening van de Commissie en suggesties aandragen voor verbetering op hun terrein. Daarnaast heeft de regering de recente benoeming door de SGVN van een *Special Representative for Human Rights Defenders* toegejuicht; mevrouw Hina Jilani heeft haar mandaat in augustus 2000 opgevat.

Nederland steunt al deze mechanismen voor de volle honderd procent. In de praktijk komt veel van het werk neer op *damage control* teneinde het erfgoed en het instrumentarium op mensenrechtengebied (normen, verdragscomités, rapporteurs, etcetera) in stand te houden. Dat is belangrijk voor Nederland, dat handhaving van de internationale rechtsorde als hoofddoel van het buitenlands beleid aanmerkt. Dit maakt dat het werk steeds slechts ten dele op de eigen prioriteiten gericht kan zijn; optreden tegenover initiatieven die beogen bestaande normen of mandaten te ondermijnen blijft minstens zo belangrijk.

Ook door beschikbaarstelling van deskundigheid tracht Nederland uitdrukking te geven aan het belang dat ons land hecht aan goed functionerende VN-mensenrechtenmechanismen. Zo is na een intensieve campagne Professor Jaap Doek gekozen in het Comité voor de Rechten van het Kind en Professor Fried van Hoof (met als substituut Professor Lammy Betten) in de de VN-Subcommissie voor de Rechten van de Mens. Om al deze «mechanismen» hun werk te laten verrichten, is het van groot belang dat het Bureau van de Hoge Commissaris, dat hen alle ambtelijk ondersteunt, goed functioneert. Via diverse vrijwillige bijdragen voor uiteenlopende doeleinden steunt Nederland het Bureau en een aantal van de daaronder ressorterende activiteiten.

Het is tot slot verheugend te constateren dat verscheidene VN-instellingen de bescherming en bevordering van mensenrechten steeds meer tot hun *core business* lijken te rekenen²⁹. Zo is een aantal VN-fondsen, waaronder UNDP en UNICEF, de afgelopen jaren geïnteresseerd geraakt in de eerder genoemde *human rights based approach to development*. Dit sluit aan bij de Nederlandse wens om de mensenrechten beter geïntegreerd te krijgen in het VN-systeem als geheel.

²⁸ Nederland zal dan ook participeren in een door Nieuw-Zeeland voor te zitten werkgroep die aanbevelingen zal doen ter hervorming van de verdragscomité's; op 5 maart 2001 heeft te Londen de eerste zitting plaatsgevonden.

²⁹ De ILO heeft altijd al belangwekkend werk verricht op het gebied van onder meer werknemersrechten en speelt ook vandaag de dag een actieve rol op het gebied van de mensenrechten, zoals onder meer blijkt uit de resolutie over Birma, aangenomen tijdens de 88e zitting van mei/juni 2000, betreffende schendingen van ILO-Verdrag 29 inzake dwangarbeid.

Raad van Europa

De in 1949 opgerichte Raad van Europa telt momenteel 41 lidstaten. Lidmaatschap van de Raad brengt de verplichting mee de fundamentele waarden van de organisatie op het gebied van de rechtsstaat, mensenrechten en pluriforme democratie te onderschrijven en na te leven. Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) vormt de kern van de mensenrechtenbescherming van de organisatie. Andere belangrijke verdragen op het gebied van de mensenrechten zijn het Europees Sociaal Handvest (1961), het Europees Verdrag ter voorkoming van Marteling (1989), en het Kaderverdrag voor de bescherming van Nationale Minderheden (1994).

Sinds de inwerkingtreding van het EVRM zijn twaalf Protocollen totstandgekomen. Met het Elfde Protocol is het controlemechanisme van het Verdrag gereorganiseerd. De toegenomen werklast leidde tot samenvoeging van de Europese Commissie respectievelijk het Europese Hof voor de Rechten van de Mens tot een nieuw, permanent Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat op 1 november 1998 operationeel is geworden. Ook dit Hof kampt echter alweer met een groeiende werklast en achterstanden in de behandeling van klachten. Nederland beschouwt een goed functionerend Hof van wezenlijk belang voor naleving van de normen en waarden van de Raad van Europa. Naast versterking van beleid en wetgeving in de nieuwe lidstaten vormt capaciteitsversterking van het Hof voor Nederland daarom een prioriteit. Goede wetgeving en goed beleid voorkomen mensenrechtenschendingen en verminderen de werklast van het Hof. Omgekeerd kunnen uitspraken van het Hof tot aanpassing van beleid en wetgeving dwingen.

Naast toezichthoudende verdragsorganen als het Hof en het Europees Comité ter voorkoming van marteling leveren diverse commissies van onafhankelijke deskundigen – zoals de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetië Commissie) en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) – alsmede de comités van onafhankelijke deskundigen van het Europees Sociaal Handvest³⁰ en van het Kaderverdrag voor de bescherming van Nationale Minderheden belangrijke bijdragen aan de mensenrechtenbescherming in Europa.

De Raad is in hoog tempo uitgebreid met landen die weliswaar de doelstellingen van de Raad onderschrijven, maar die nog een lange weg te gaan hebben op het gebied van beleid en wetgeving. Nederland heeft er steeds voor gepleit dat nieuwe toetreders in afdoende mate voldoen aan de doelstellingen van de Raad van Europa alvorens ingestemd wordt met toetreding, ook in het geval van de toetreding van Armenië en Azerbaidzjan. Zijn landen eenmaal toegetreden, dan wordt veel gedaan aan advisering en projectondersteuning.

Naast de toezichthoudende activiteiten van het Comité van Ministers en de Parlementaire Assemblee speelt de Commissaris voor de Mensenrechten – wiens functie is ingesteld bij de Verklaring van Boedapest (mei 1999) – een eigen rol op het gebied van mensenrechtenbescherming. Zijn activiteiten om de mensenrechtenschendingen in Tsjetsjenië een halt toe te roepen zijn hiervan een voorbeeld.

³⁰ In 1995 kwam er een additioneel protocol inzake een collectief klachtrecht tot stand bij het Europees Sociaal Handvest. Niet individuen, maar belanghebbende organisaties kunnen een klacht indienen. Het protocol is op 1 juli 1998 in werking getreden. Er bestaat nog weinig ervaring met dit collectief klachtrecht.

Discriminatie vormt vaak de basis voor andere mensenrechtenschendingen. Traditioneel bestaat binnen de Raad van Europa veel aandacht voor het tegengaan van discriminatie, hetgeen nauw verbonden is met minderhedenbescherming, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, bestrijding van discriminatie wegens seksuele voorkeur, en uitbanning van racisme en intolerantie. Tijdens de viering van 50 jaar

EVRM op 4 november 2000 in Rome is het Twaalfde Protocol inzake non-discriminatie door 25 landen, waaronder Nederland, ondertekend. Artikel 14 van het EVRM biedt reeds een verbod op discriminatie in verband met één van de door het EVRM beschermde rechten. Het Twaalfde Protocol bevat een ruimer, algemeen verbod op discriminatie.

Het Kaderverdrag voor de bescherming van Nationale Minderheden bevat geen individueel via de rechter afdwingbare rechten, doch beginselen op het gebied van minderhedenbescherming, die staten verplicht zijn verder uit te werken in hun nationale wetgeving. Deze beginselen hebben geen betrekking op minderheden als collectief maar op personen die tot een minderheid behoren.

Ter voorbereiding op de VN-Wereldconferentie tegen Racisme heeft in oktober 2000 in Straatsburg de Europese Regionale Conferentie tegen Racisme «*All different all equal: from principle to practice*» plaatsgevonden. Nederland heeft actief bijgedragen aan de Politieke Verklaring en de Algemene Conclusies die de inbreng vormen voor de Wereldconferentie. Na de Wereldconferentie moet dit leiden tot een Regionaal Actieplan op het gebied van bestrijding van racisme en intolerantie in Europa.

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) – tot 1995 de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) – heeft in de afgelopen 25 jaar een belangrijke rol gespeeld op het gebied van mensenrechten in het door de OVSE bestreken gebied (de Europese landen, inclusief Centraal Azië, de Verenigde Staten en Canada). De periode van normstelling, die begon met de Slotakte van Helsinki van 1975, was met de Slotdocumenten van de Conferentie over de Menselijke Dimensie van Kopenhagen (1990) en Moskou (1991) in belangrijke mate voltooid. Vanaf die tijd richt de OVSE zich in het bijzonder op de naleving van de bepalingen op het terrein van de menselijke dimensie³¹.

Om de stand van deze naleving te toetsen vindt sinds 1993 jaarlijks in Warschau³² de zogeheten Implementatiebijeenkomst over de Menselijke Dimensie plaats, waaraan door vertegenwoordigers van deelnemende staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties wordt gesproken over de situatie op het gebied van de menselijke dimensie in de onderscheiden landen. De Implementatiebijeenkomst behandelt de diverse onderdelen van het OVSE-acquis op thematische wijze, waarbij binnen de Europese Unie een werkverdeling bestaat. Nederland is op deze bijeenkomst EU-woordvoerder voor de onderwerpen godsdienstvrijheid en tolerantie en (afwisselend met Finland) Roma en Sinti. De Implementatiebijeenkomst wordt afgesloten met een rapport voor de OVSE-Permanente Raad in Wenen, waarin ook aanbevelingen zijn opgenomen.

In 1990 werd het OVSE *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) opgericht, dat is gevestigd te Warschau. Dit Bureau heeft tot taak het bevorderen van democratische verkiezingen, in het bijzonder door het waarnemen van de verkiezingsprocessen in daarvoor in aanmerking komende landen, het bieden van praktische ondersteuning bij het consolideren van democratische instellingen en mensenrechten en het versterken van de rechtsstaat, alsmede het bijdragen aan conflictpreventie door het volgen van de implementatie van de afspraken op het gebied van de menselijke dimensie. Daarnaast bevindt zich op het ODIHR het Contactpunt voor aangelegenheden betreffende Roma en Sinti. Het ODIHR voert ook trainingsprogramma's en projecten uit, onder meer op het terrein van

³¹ In de OVSE wordt het begrip «menselijke dimensie» sinds 1989 gebruikt voor de klassieke mensenrechten (in de Slotakte van Helsinki te vinden in het Zevende Beginsel) en de menselijke contacten en daarmee verwante onderwerpen (te vinden in Hoofdstuk III van de Slotakte) tezamen.

³² Alleen in de jaren dat een OVSE-Topbijeenkomst plaatsvindt, vormt de Implementatiebijeenkomst een onderdeel van de meer uitgebreide OVSE-Toetsingsbijeenkomst (sinds 1996 steeds in Wenen gehouden).

wetgeving, mensenrechteneducatie en de mensenrechten van vrouwen. Nederland levert hieraan een vrijwillige financiële bijdrage.

Het ODIHR organiseert jaarlijks in Warschau een seminar over een voor de OVSE actueel onderwerp op het gebied van de menselijke dimensie. In 2000 was dit een seminar over kinderen in gewapend conflict. Mede op Nederlands aandringen is in 1996 een seminar gehouden over godsdienstvrijheid. Dat heeft onder meer geleid tot de instelling van het ODIHR-panel van deskundigen over dit onderwerp, waarin ook twee Nederlanders zitting hebben. In 1999 werd in Wenen, wederom mede op initiatief van Nederland, één van de drie jaarlijks plaatsvindende *Supplementary Human Dimension Meetings* aan dit onderwerp gewijd. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de in veel landen nog bestaande of nieuw ingevoerde restrictieve wetgeving op dit gebied. Nederland zal op 26 juni 2001 te Den Haag een seminar organiseren over vrijheid van godsdienst of overtuiging in het OVSE-gebied. Tijdens dit seminar zal specifiek worden ingegaan op de actuele problematiek van (her-)registratie- en vestigingseisen ten aanzien van religieuze gemeenschappen. Het doel van het seminar is richtlijnen terzake op te stellen en deze in een later stadium door de OVSE aanvaard te krijgen.

In een aantal landen bevinden zich OVSE-missies. Ongeacht het mandaat, dat sterk uiteen kan lopen, houden zij zich zonder uitzondering bezig met toezicht op naleving en met bevordering van de mensenrechten. Dit kan door het onderhouden van directe contacten met de betrokken regeringen, het signaleren van ontwikkelingen aan de Permanente Raad in Wenen en ook door het ondersteunen van activiteiten van het ODIHR. Bescherming van minderheden is een onderwerp dat in veel landen de bijzondere aandacht heeft.

De Hoge Commissaris inzake de Nationale Minderheden van de OVSE speelt een belangrijke rol op het gebied van conflictpreventie. Bij mensenrechtenschendingen gaat het immers vaak om schending van de rechten van personen behorend tot bepaalde minderheidsgroepen. Discriminatie en gebrek aan tolerantie ten opzichte van minderheden kunnen tot gewelddadige conflicten leiden, die op hun beurt vaak weer aanleiding vormen voor ernstige en massale schendingen. Goede bescherming van de rechten van (personen behorend tot) nationale minderheden draagt daarentegen bij aan het verminderen van etnische spanningen. De rol van de HCNM is deze spanningen te identificeren en daarvoor, in dialoog met de regeringen en minderheden, een oplossing te vinden.

Tot slot besteedt de OVSE besteedt veel aandacht aan de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en het belang van vrije media. In 1996 is er een OVSE-vertegenwoordiger inzake de vrijheid van media ingesteld en het ODIHR onderneemt verschillende activiteiten ter ondersteuning van vrije media en onafhankelijke journalisten.

Europese Unie (EU)

De EU heeft zich in toenemende mate ontwikkeld van een economische gemeenschap tot een unie gebaseerd op gemeenschappelijke normen en waarden. Ook de mensenrechten behoren daartoe. Zowel het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) als het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG)³³ bevatten verscheidene voorzieningen met betrekking tot de mensenrechten, die de grondslag vormen voor het EU-beleid op dit terrein.

³³ Betr. VEU, zie art. 2, 6, 7 en 11; betr. VEG zie art. 13 en 177.

Voor een groot deel gaat het daarbij om het externe beleid van de Unie. In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

(GBVB) worden regelmatig gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke posities of gezamenlijke acties opgesteld, die geheel of ten dele gericht zijn op mensenrechten en democratisering. Dit gemeenschappelijk beleid wordt zowel in de betrekkingen met derde landen als in multilaterale fora uitgedragen. Juist op een gevoelig onderwerp als de mensenrechten kan de collectieve standpuntinname van vijftien regeringen minder gemakkelijk terzijde geschoven worden dan de vragen of kritiek van één regering op dit terrein. Mede daarom heeft de EU in haar streven naar universele afschaffing van de doodstraf in 1998 de Richtlijnen voor beleid jegens derde landen inzake de doodstraf aangenomen. In aansluiting op de wereldwijde campagne tegen het martelen die Amnesty International in oktober 2000 is gestart, heeft een aantal EU-partners waaronder Nederland aangedrongen op richtlijnen inzake het anti-martelingbeleid van de EU. Inspanningen terzake hebben geleid tot aanneming van deze Richtlijnen door de Algemene Raad van 9 april 2001.

Uiteraard voelt de EU een bijzondere verantwoordelijkheid voor de mensenrechtensituatie in de toetredingslanden. Voordat het lidmaatschap van de Unie kan worden verkregen, dient de kandidaat-lidstaat in elk geval te voldoen aan de Kopenhagen-criteria (1993). Daarin heeft de Europese Raad verklaard dat het lidmaatschap van de Unie vereist dat het kandidaatland zover is gekomen, dat het beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Bij hun toetreding tot de EU zullen de nieuwe lidstaten zich ertoe verbinden de beginselen van het Verdrag betreffende de Europese Unie na te leven, waaronder de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Sinds het begin van de jaren negentig wordt in een groot aantal EU-handels- en samenwerkingsovereenkomsten met derde landen een mensenrechtenclausule opgenomen³⁴. Ook de nieuwe EU-ACP-overeenkomst die vorig jaar te Cotonou (Benin) ondertekend is, verwijst naar het belang van respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden, democratie, de rechtsorde en een transparant en verantwoordelijk bestuur als integraal onderdeel van duurzame ontwikkeling. Sinds 1999 biedt het *European Initiative for Democracy and Human Rights* een specifiek kader voor projectfinanciering op het gebied van democratisering en mensenrechten in derde landen³⁵.

Om een geloofwaardige gesprekspartner te blijven voor derde landen, is het van belang dat de EU ook steeds blijft toezien op eerbiediging van de mensenrechten binnen het gebied van de Unie. Bij dit interne beleid gaat het onder meer om de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat³⁶, om het streven naar een EU als zone van vrijheid, veiligheid en gerechtigheid (de zogeheten *Tampere Milestones*), om de voortgaande strijd tegen sociale uitsluiting en om de bevordering en bescherming van de rechten van kinderen en de rechten van vrouwen.

Ook de totstandkoming van de Politieke Verklaring over het EU-Handvest van Grondrechten is in dit verband een belangrijke ontwikkeling. Het proces van formulering en verankering van grondrechten in de EU is met deze Verklaring echter nog niet voltooid. Nederland is van oordeel dat bepaalde grondrechten uit de Politieke Verklaring binnen de EU ook juridisch bindende verankering verdienen. De Politieke Verklaring kan daarbij als basis dienen. Van groot belang is dat EVRM-rechten die in het EU-Handvest zijn opgenomen, niet verschillend geïnterpreteerd worden. In het EU-Handvest is op instigatie van Nederland een bepaling opgenomen die moet waarborgen dat geen verschillende uitleg tussen bepalingen van het EU-Handvest en die van het EVRM zal optreden. Tevens is Nederland er voorstander van dat de EU op termijn toetreedt tot het

³⁴ In mei 1995 heeft de Europese Raad de belangrijkste elementen van deze clausule vastgesteld, teneinde de samenhang van de tekst en de toepassing ervan te waarborgen; sindsdien is deze opgenomen in alle algemene bilaterale overeenkomsten (met uitzondering van sectorale overeenkomsten over textiel, landbouwproducten etcetera).

³⁵ Dit geschiedt lastens Hoofdstuk B7-7 van de EU-begroting.

³⁶ 1997 was het Europese jaar tegen Racisme; in dat jaar werd ook het *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* opgericht. Het Centrum heeft bijgedragen aan de voorbereiding van de Wereldconferentie inzake Racisme (Durban, september 2001) door het aanbieden van vier beleidsstukken ten behoeve van de Europese Regionale Conferentie (Straatsburg, oktober 2000).

EVRM, waardoor de kans op divergentie van interpretatie eveneens verkleind wordt.

Om het EU-mensenrechtenbeleid zichtbaarder te maken, werd in 1999 besloten tot het publiceren van een jaarlijks rapport over de mensenrechten³⁷. Hierin wordt een overzicht gegeven van de fundamentele binnen de EU met betrekking tot de mensenrechten alsmede van de instrumenten en activiteiten in de relaties van de Unie met derde landen.

Non-discriminatie

Het non-discriminatiebeginsel is cruciaal voor de bescherming tegen mensenrechtenschendingen³⁸. Iedereen is gelijk voor de wet en heeft zonder onderscheid van persoon recht op gelijke bescherming van de wet³⁹. Staten hebben de verplichting erop toe te zien dat alle mensen op hun grondgebied verzekerd zijn van bescherming tegen mensenrechtenschendingen. Zij moeten zich inzetten om uitingen van discriminatie, racisme en intolerantie te bestrijden. Een actief non-discriminatiebeleid richt zich op bescherming van burgers door wetgeving, beleid, mensenrechteneducatie en bewustwordingscampagnes. Ook onafhankelijke instellingen, zoals een ombudsman, vervullen daarbij een belangrijke rol.

In Europa is de normstelling inzake non-discriminatie gestaag uitgebreid. Een belangrijke ontwikkeling in de EU is de recent aanvaarde Richtlijn tegen rassendiscriminatie in het kader van het Verdrag van Amsterdam. Binnen de Raad van Europa is het Twaalfde Protocol bij het EVRM tot stand gekomen, dat de werking van artikel 14 van het EVRM uitbreidt. Artikel 14 verbiedt discriminatie in samenhang met een van de door het EVRM beschermde rechten. Het Twaalfde Protocol omvat een ruimer algemeen discriminatieverbod. Het Protocol past in een actief mensenrechtenbeleid van de Raad van Europa en zijn lidstaten. Nederland heeft het Protocol op 4 november 2000 in Rome ondertekend.

Nederlands beleid

Het Nederlandse beleid is gericht op bescherming en versterking van de positie van personen behorend tot groepen in de samenleving die slachtoffer zijn of dreigen te worden van discriminatie en intolerantie. Daarbij gaat het onder andere om vrouwen, om personen die vanwege hun seksuele voorkeur worden gediscrimineerd en om etnische, nationale en religieuze minderheden. De VN-Wereldconferentie tegen Racisme, die de eerste week van september 2001 in Durban gehouden wordt, kan een belangrijke impuls geven aan de wereldwijde bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afkomst. Doelstelling van de conferentie is het formuleren van maatregelen en beleid op internationaal, regionaal en nationaal niveau ter bestrijding van racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie. Op verzoek van de Secretaris-Generaal van de Wereldconferentie⁴⁰ richt elk land en elke regio zich op de eigen problemen bij de voorbereiding van de conferentie. Zo organiseerde de Raad van Europa in oktober 2000 in Straatsburg de Europese Regionale Conferentie tegen Racisme «*All different all equal: from principle to practice*». Nederland is actief betrokken geweest bij de opstelling van de Politieke Verklaring en Algemene Conclusies, die de inbreng van Europa voor de Wereldconferentie vormen. Nederland heeft zich er eveneens actief voor ingezet dat niet-gouvernementele organisaties een actieve rol vervullen voor en tijdens de Wereldconferentie.

³⁷ In oktober 2000 is het tweede EU-Jaarrapport inzake de Mensenrechten verschenen.

³⁸ Dit beginsel is neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 1948), verschillende algemene mensenrechtenverdragen zoals het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo-verdrag, 1966), het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-verdrag, 1966), het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, 1950) en verdragen specifiek gericht op de uitbanning van discriminatie (Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (CERD, 1965) en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van Vrouwen (CEDAW, 1979).

³⁹ Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet.

⁴⁰ Dit is de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, mevrouw Mary Robinson.

Nederland heeft financieel bijgedragen aan de Europese Regionale Conferentie tegen Racisme. Ook is steun gegeven aan het mondiale voorbereidingsproces van de VN-Wereldconferentie tegen racisme. Het geld wordt gebruikt voor de ondersteuning van regionale activiteiten ter voorbereiding van de conferentie, voor de bevordering van deelname door niet-gouvernementele organisaties en voor een wereldwijde informatiecampagne over de doelstellingen van de conferentie.

Afschaffing van de doodstraf

Er is geen artikel in internationale mensenrechtenverdragen dat het opleggen en toepassen van de doodstraf expliciet verbiedt. Niettemin stelt artikel 6 van het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo, 1966), waarin het recht op leven is neergelegd, wel duidelijke beperkingen aan het opleggen en uitvoeren van de doodstraf (bijvoorbeeld niet op minderjarigen, zwangere vrouwen en geestelijk gehandicapten; zie ook het Verdrag inzake de rechten van het Kind). Ook zijn op basis van artikel 6 van het BuPo door de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) *safeguards* aangenomen, die als minimumstandaarden gelden en die in acht moeten worden genomen bij het opleggen en uitvoeren van de doodstraf door landen, die de doodstraf nog niet hebben afgeschaft. Daarnaast kunnen staten toetreden tot het Tweede Facultatieve Protocol bij het BuPo, dat gericht is op afschaffing van de doodstraf. Nederland heeft dit protocol in 1991 goedgekeurd. Een aantal mensenrechtenbepalingen zijn specifiek van belang in situaties waarin de doodstraf wordt toegepast, zoals het recht op een eerlijk en onafhankelijk proces, inclusief het recht op hoger beroep. Het schenden van deze rechten kan, wanneer de doodstraf wordt opgelegd en uitgevoerd, leiden tot een schending van het recht op leven.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa beschouwt oplegging van de doodstraf als een onmenselijke en vernederende bestraffing, zoals bedoeld in artikel 3 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, 1950). Het Zesde Protocol inzake afschaffing van de doodstraf behoort tot het standaard-acquis, waartoe toetredende landen zich verplichten. De Oost-Europese landen waar de doodstraf nog bestaat, hebben bij toetreding tot de Raad van Europa een moratorium afgekondigd. In alle lidstaten van de Raad van Europa is de doodstraf afgeschaft of wordt de doodstraf niet langer uitgevoerd.

Nederlands beleid

Nederland zet zich in voor afschaffing van de doodstraf, niet alleen bilateraal, maar vooral in nauwe samenwerking met EU-partners. Sinds de EU in 1998 Richtlijnen voor beleid jegens derde landen inzake de doodstraf heeft aangenomen, is de EU het voornaamste kanaal geworden voor Nederland om wereldwijde afschaffing van de doodstraf te bewerkstelligen. In eerste instantie roept de EU derde landen op de doodstraf af te schaffen of ten minste een moratorium in te stellen. Als landen niettemin de doodstraf opleggen en toepassen, dan dringt de EU aan op geleidelijke beperking van de doodstraf, met inachtneming van bovengenoemde minimumstandaarden en maximale transparantie bij doodvonnissen. Wanneer in individuele doodstrafgevallen deze minimumstandaarden worden geschonden, voert de EU *démarches* uit of wordt op andere wijze getracht hier aandacht op te vestigen.

In de VS vinden dergelijke démarches met grote regelmaat plaats. In november 2000 stelde het Amerikaanse hooggerechtshof, na onder meer démarches van de EU, de executie van de zwakzinnige Johnny Paul Penry uit. Begin 2001 heeft de EU ook bij de Japanse regering geprotesteerd tegen schendingen van de minimumstandaarden bij het toepassen van de doodstraf. Voorts heeft de EU onlangs, op initiatief van Nederland, besloten de herinvoering van de doodstraf in Sri Lanka bij de Sri Lankese regering aan de orde te stellen.

In 1999 en 2000 heeft de EU tijdens de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens een resolutie tegen de doodstraf ingediend, die met ruime meerderheid van stemmen werd aangenomen. In de resolutie worden staten die de doodstraf nog kennen, opgeroepen deze af te schaffen. Voorzover afschaffing niet kan plaatsvinden, worden staten opgeroepen zich te houden aan de verplichtingen voortvloeiend uit het BuPo en het Verdrag inzake de rechten van het Kind. Verder worden staten aangespoord het aantal misdrijven waarop de doodstraf staat, te beperken en een moratorium op de uitvoering ervan in te stellen. Nederland heeft een actieve bijdrage geleverd aan het welslagen van de resolutie in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. In de Algemene Vergadering van de VN is het, vanwege krachtige tegenstand, nog niet mogelijk gebleken een resolutie tegen de doodstraf aangenomen te krijgen.

Binnen de OVSE vormt de afschaffing van de doodstraf steeds een belangrijk agendapunt op de Implementatiebijeenkomsten over de Menselijke Dimensie.

Nederlandse activiteiten

In een aantal landen steunt Nederland ook concrete activiteiten in het kader van het beleid voor de afschaffing van de doodstraf. Zo wordt in de Filippijnen een bijdrage verleend aan een seminar over strafrecht en de doodstraf. Ook in EU-kader worden projecten ondersteund die de démarches tegen de doodstraf bij de Filippijnse autoriteiten kracht bij zetten. In de VS wordt een project ondersteund ten laste van het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB), dat de opstelling van een handboek behelst voor het formuleren en indienen van zogenaamde *amicus curiae* brieven. Via deze brieven kunnen organisaties, die zich inzetten voor het voorkomen van executies, zich voegen in de strafzaak.

Vrijwaring van marteling

Het recht op vrijwaring van marteling is een absolute mensenrechten-norm⁴¹. Er mag onder geen enkele omstandigheid een uitzondering op worden gemaakt. Niettemin vinden wereldwijd nog steeds op grote schaal martelingen plaats.

Nederlands beleid

In het Nederlandse mensenrechtenbeleid zijn het tegengaan van foltering en steun aan slachtoffers van martelingen altijd prioritaire aandachtsgebieden geweest. In de jaren zeventig en tachtig betekende dit vooral het initiëren en meewerken aan internationale normstelling, zoals het CAT, dat in 1984 tot stand kwam. Ook voor het instellen van een VN-Speciale Rapporteur inzake Marteling was Nederland een actief pleitbezorger. Het was de latere minister van Buitenlandse Zaken Peter Kooijmans die de functie in 1985 voor het eerst mocht vervullen (tot 1992). Daarnaast nam Nederland met een aantal andere landen in 1981 in de Algemene Vergadering van de VN het initiatief om het Vrijwillig Fonds voor Slachtoffers van

⁴¹ Dit recht is vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en in vele verdragen, zoals het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo, 1966), het VN-Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CAT, 1984), het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, 1950) en de Geneefse Conventies (1949).

Martelingen in te stellen. Momenteel is een Nederlandse ambassadeur voorzitter van de bestuursraad van dit Fonds.

Tegenwoordig richt Nederland zich vooral op een betere implementatie en naleving van bestaande normen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in onderhandelingen in VN-verband over een protocol, waarin een regeling voor een internationaal inspectieregime van gevangenisstraffen moet worden neergelegd. Nederland streeft naar een sterk inspectiesysteem dat overeenkomt met het Europese systeem van missies door het Europese Comité ter voorkoming van Marteling (CPT). Dit Comité kan zelf bepalen wanneer het naar een land gaat om onaangekondigd gevangenisstraffen te bezoeken. Nederland hecht veel waarde aan de totstandkoming van het protocol, onder meer vanwege de preventieve werking die van onaangekondigde missies uit kan gaan. Met gelijkgezinde staten praat Nederland in een «vriendengroep van het protocol» over initiatieven die genomen kunnen worden om de moeizame onderhandelingen over het protocol nieuw leven in te blazen.

Een nieuwe impuls in de strijd tegen marteling is gegeven door de recente campagne ter voorkoming van marteling van *Amnesty International*. Op 18 oktober 2000 nam de Mensenrechtenambassadeur namens de Minister van Buitenlandse Zaken het Vijfpuntenplan van *Amnesty International* in ontvangst. De regering zegde daarop toe zich binnen de EU te zullen inspannen om te komen tot Richtlijnen voor beleid jegens derde landen inzake marteling, waarmee net als bij de doodstraf een intensief en consistent beleid op dit onderwerp gevoerd kan worden. Inspanningen terzake hebben geleid tot aanneming van deze Richtlijnen door de Algemene Raad van 9 april 2001. Daarnaast stelt Nederland in door haar gesteunde landen- en themaresoluties en verklaringen in fora zoals de VN, de Raad van Europa en de OVSE, marteling al dan niet in EU-verband aan de orde en worden landen aangesproken op martelpraktijken. Ook in bilaterale contacten wordt het onderwerp aan de orde gesteld.

Nederlandse activiteiten

Sinds de oprichting in 1981 stort Nederland jaarlijks een miljoen gulden in het VN-Vrijwillig Fonds voor slachtoffers van foltering. In meer dan vijftig landen worden uit dit fonds therapie- en rehabilitatieprogramma's alsmede trainingsprojecten voor gezondheidswerkers, sociaal maatschappelijk werkers en psychologen gefinancierd. Voorts biedt het Fonds assistentie bij de ontwikkeling en toepassing van geschikte behandelingsmethodieken voor slachtoffers van foltering. In de strijd tegen onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing biedt Nederland steun aan verbetering van het gevangeniswezen. Zo worden projecten ondersteund op het terrein van educatie van gevangenispersoneel en gezondheidszorg voor gedetineerden. In Oeganda werd aan de bouw van een nieuwe vrouwengevangenis bijgedragen. Ook wordt een institutionele bijdrage gegeven aan de organisatie *Penal Reform International*, die hervormingen in het rechtssysteem en in gevangenisstraffen in ontwikkelingslanden bevordert, waaronder verbetering van de omstandigheden in gevangenisstraffen. Dergelijke projecten, waardoor de strijd tegen marteling en tegen wrede behandeling of bestraffing wordt gediend, zullen ook in de komende jaren op Nederlandse steun kunnen rekenen.

Vrijheid van godsdienst of overtuiging

De vrijheid van godsdienst of overtuiging is neergelegd in artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 1948) en vervolgens uitgewerkt in verschillende mondiale en regionale verdragen en verklaringen op het gebied van mensenrechten. Verschillende

VN-verdragscomités en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hebben nader invulling gegeven aan deze bepalingen. Hieruit blijkt onder meer dat het begrippenpaar «godsdienst of overtuiging» alle theïstische, atheïstische en non-theïstische overtuigingen dient te omvatten – zowel traditionele, nieuwe, bekende en onbekende. Tevens benadrukken zij dat het staten alleen onder strikte voorwaarden is toegestaan om uitingsvormen van godsdienst of overtuiging te beperken. Het aanhangen dan wel veranderen van een bepaalde godsdienst of overtuiging mag als zodanig nooit aan banden worden gelegd.

Sinds 1989 is de belangstelling voor vrijheid van godsdienst of overtuiging in Midden- en Oost-Europa toegenomen. Na de val van de communistische regimes zijn de mogelijkheden om uiting te geven aan religieuze of andere levensovertuigingen hersteld of vergroot. Dit heeft geleid tot een explosieve groei van kleine, reeds bestaande, alsook nieuwe religieuze gemeenschappen. Zowel overheden als traditionele, gevestigde religieuze gemeenschappen ervaren deze ontwikkeling soms als bedreigend. Hierbij speelt ook een al dan niet vermeende vrees voor religieus extremisme een rol. In verschillende landen in Midden- en Oost-Europa heeft dit geleid tot voorbereiding of aanvaarding van wetten waarin onder meer restrictieve (her-)registratie- en vestigingseisen ten aanzien van religieuze gemeenschappen zijn opgenomen.

Nederlands beleid

De notitie die de regering in 1998 over de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging heeft opgesteld, blijft de basis vormen voor het Nederlandse beleid als het gaat om schendingen van deze specifieke vrijheid.

Nederland zet zich in voor de bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging wereldwijd en voor steun aan slachtoffers van schendingen op dit gebied, ongeacht hun godsdienst of overtuiging. Nederland laat zich onder meer binnen de OVSE en VN alsook bilateraal uit over schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Binnen de EU zet Nederland zich ervoor in dat schendingen van deze vrijheid bij autoriteiten van derde landen aan de orde worden gesteld, bijvoorbeeld in het geval van Iran, Nigeria, Soedan, Indonesië, China en in landen in Centraal-Azië.

In VN-kader zet Nederland zich elk jaar tijdens de zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (voorjaar) en de zitting van de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN (najaar) actief in voor godsdienstvrijheid. Zo neemt Nederland vaak het initiatief bij het vermelden van verschillende landen in de zogenaamde EU-interventie inzake landensituaties in verband met schendingen van godsdienstvrijheid en ondersteunt Nederland de resoluties over dit thema. Tijdens de 55e zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens heeft Nederland een nationale interventie gewijd aan verschillende aspecten van vrijheid van godsdienst of overtuiging. Als voorbeeld van interreligieuze samenwerking werd daarbij gewezen op de verschillende in Nederland bestaande lokale raden voor levensbeschouwingen en religies.

Nederland profileert zich in de OVSE sterk op het gebied van de godsdienstvrijheid. Mede door toedoen van Nederland is in de OVSE in 1996 en in 1999 speciale aandacht aan het thema godsdienstvrijheid gegeven. Daarbij werd onder meer ingegaan op thema's als de interreligieuze dialoog, conflictpreventie, religieus pluralisme en toegestane beperkingen op de godsdienstvrijheid. Binnen de OVSE is Nederland voor de EU

woordvoerder voor dit onderwerp. Ook hebben twee Nederlanders zitting in het adviserend panel van deskundigen op het gebied van godsdienstvrijheid.

Van Nederlandse kant wordt regelmatig deelgenomen aan verschillende nationale en internationale conferenties over vrijheid van godsdienst of overtuiging, dikwijls georganiseerd door niet-gouvernementele organisaties. Naar aanleiding van een in augustus 1998 gehouden conferentie in Noorwegen heeft een Nederlandse deskundige zitting genomen in de internationale adviserende raad van de *Oslo Coalition of Freedom of Religion or Belief*. Ter gelegenheid van de 20ste verjaardag van de VN-Verklaring inzake vrijheid van godsdienst of overtuiging (1981) zal Nederland deelnemen aan een internationale consultatieve conferentie in Madrid over schooleducatie in relatie tot vrijheid van godsdienst of overtuiging, tolerantie en non-discriminatie, die door de VN-Speciale Rapporteur inzake vrijheid van godsdienst of overtuiging in samenwerking met de Spaanse regering wordt georganiseerd.

Nederlandse activiteiten

De regering heeft bijgedragen aan het totstandkomen van de internationale publicatie «*Freedom of religion: a precious human right*» en de naar aanleiding daarvan op 5 december 2000 door Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamenwerking, Justitia et Pax en de Nederlandse Zendingssamenwerking georganiseerde conferentie «Godsdienstvrijheid: een kostbaar mensenrecht».

Nederland zal in OVSE-kader op 26 juni 2001 te Den Haag een seminar organiseren over vrijheid van godsdienst of overtuiging in het OVSE-gebied. Tijdens dit seminar zal specifiek worden ingaan op de actuele problematiek van (her-)registratie- en vestigingseisen ten aanzien van religieuze gemeenschappen. Het doel van het seminar is richtlijnen terzake op te stellen en deze in een later stadium door de OVSE aanvaard te krijgen. Met het oog op dit seminar heeft de regering onlangs de Adviesraad Internationale Vraagstukken gevraagd te adviseren over de minimale vereisten waaraan wetgeving betreffende (her-)registratie- en vestigingseisen ten aanzien van religieuze gemeenschappen moet voldoen op basis van internationale normen op het gebied van mensenrechten, met inbegrip van de toegestane beperkingen op de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

Vrijheid van meningsuiting

De vrijheid van meningsuiting vormt de hoeksteen van de democratische rechtsstaat. Zonder deze vrijheid zijn andere mensenrechten moeilijk te realiseren. Ook is de vrijheid van meningsuiting onontbeerlijk voor sociale, economische en politieke ontwikkeling⁴². Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich in een groot aantal zaken uitgesproken over de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting, met name over de mate waarin de overheid deze vrijheid kan beperken ten gunste van andere rechten, bijvoorbeeld het recht op non-discriminatie.

De vrijheid van meningsuiting wordt in een samenleving onder meer bevorderd door een open informatiebeleid in de publieke sector met inbegrip van toegang tot informatie. Belangrijk is verder vrijheid van censuur of andere vormen van controle of beperking op informatieverschaffing in het algemeen en het bevorderen van vrije onafhankelijke media die de diversiteit van opvattingen in een samenleving kunnen vertegenwoordigen.

⁴² Het recht op vrijheid van meningsuiting is opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en daarna uitgewerkt in het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo, 1966). Verder komt het recht terug in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, 1950), het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens (ACHR, 1969) en het Afrikaans Handvest inzake de Rechten van de Mens en de Rechten van Volken (ACHPR, 1981).

Aangezien de normstelling op het gebied van de vrijheid van meningsuiting grotendeels is voltooid, richt het Nederlandse beleid zich vooral op de naleving van de vrijheid van meningsuiting door het steunen van niet-gouvernementele organisaties die actief zijn in landen waar deze vrijheid wordt geschonden. Daarnaast spreekt Nederland, al dan niet in EU-verband, landen in verschillende internationale fora zoals de VN, OVSE en de Raad van Europa aan op schendingen van het recht op vrijheid van meningsuiting. Nederland zet zich ook actief in voor de resolutie in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens over dit thema. De vrijheid van meningsuiting vormt verder een belangrijk element in verschillende landenresoluties van de Commissie. Ook de OVSE besteedt veel aandacht aan de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en het belang van vrije media. In 1996 is er een OVSE-vertegenwoordiger inzake de vrijheid van media ingesteld en het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) onderneemt verschillende activiteiten ter ondersteuning van vrije media en onafhankelijke journalisten.

Nederlandse activiteiten

Sinds 1995 steunt Nederland de internationale mensenrechtenorganisatie *Article XIX*, die zich wereldwijd inzet voor de vrijheid van meningsuiting, onder meer door de versterking van lokale structuren en organisaties die op dit terrein werken. Daarnaast bevordert Nederland de vrije nieuwsgaring op de Balkan via niet-gouvernementele organisaties die onafhankelijke media ondersteunen. Ook ondersteunt Nederland een aantal activiteiten in de Palestijnse Gebieden, Egypte en Jemen, die het respect voor de internationale rechtsnormen en het maatschappelijk debat inzake vrijheid van meningsuiting beogen te bevorderen.

Bescherming van de rechten van minderheden

In de jaren negentig is de bescherming van de rechten van nationale minderheden uitgegroeid tot een prioritair aandachtsgebied in internationale fora zoals de VN, de Raad van Europa en de OVSE. Al bestaan hierover nog geen eenduidige definities, vast staat dat minderheden zich door hun linguïstische, etnische, religieuze of culturele kenmerken onderscheiden van de meerderheid en dat zij hun identiteit willen behouden. Vaak zijn minderheden en inheemse volken het slachtoffer van discriminatie, racisme en (religieuze) intolerantie. Waar rechten van minderheden in het geding zijn, kunnen interne of zelfs internationale crises ontstaan. De recente gebeurtenissen in Kosovo, maar ook de genocide in Rwanda en het conflict op de Molukken zijn hier voorbeelden van.

Al bestaat er geen specifiek VN-verdrag voor de bescherming van minderheden, in de VN neemt de aandacht hiervoor toe, onder meer door de aanvaarding, eind 1992, van de VN-Verklaring inzake de rechten van personen die behoren tot nationale, etnische, religieuze of linguïstische minderheden. De VN-Wereldconferentie tegen Racisme, die begin september 2001 plaatsvindt in Durban, zal een belangrijke impuls moeten geven aan de normstelling en naleving van regels inzake minderhedenbescherming.

Op regionaal niveau besteden de OVSE en de Raad van Europa veel aandacht aan de bescherming van personen behorend tot minderheden in Europa. De in 1992 ingestelde Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE speelt hierbij een belangrijke rol. In de Raad

van Europa is het Kaderverdrag voor de bescherming van Nationale Minderheden (aangenomen in 1994) inmiddels in werking getreden.

Nederlands beleid

Het Nederlandse beleid is gericht op ondersteuning van de positie van minderheden wereldwijd. Nederland spreekt landen bilateraal en multilateraal aan op hun minderhedenbeleid. Minderheden zijn vaak slachtoffer van discriminatie op het gebied van zowel hun burger- en politieke rechten als van hun economische, sociale en culturele rechten. In Europa spitst de Nederlandse aandacht zich toe op de versterking van het minderhedenbeleid in de landen van de OVSE en de Raad van Europa. In OVSE- en bilateraal verband wordt de achterstandspositie van minderheden zoals Roma en Sinti regelmatig aan de orde gesteld. Nederland hoopt binnenkort de goedkeuringsprocedure van het Kaderverdrag voor de bescherming van Nationale Minderheden afgerond te hebben, zodat de Nederlandse wetgeving overeenkomstig de beginselen van dit verdrag kan worden aangepast. Een adviserend comité van de Raad van Europa houdt toezicht op het Kaderverdrag door op grond van landenrapportages te beoordelen of een lidstaat aan zijn verdragsverplichtingen inzake non-discriminatie en bescherming van minderheden voldoet.

In het Nederlandse beleid is tevens aandacht voor de positie van inheemse volken. Het Nederlandse beleid richt zich voornamelijk op ondersteuning van activiteiten van niet-gouvernementele organisaties in landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt.

Nederlandse activiteiten

Nederland geeft een institutionele bijdrage aan de organisatie *Minority Rights Group*, die zich wereldwijd inzet voor de bevordering van mensenrechten van etnische, religieuze en linguïstische minderheden en van inheemse volken. Verder draagt de regering financieel bij aan het werk van het VN-Vrijwillig Fonds voor inheemse volken, dat onder meer de afvaardiging van vertegenwoordigers van inheemse volken mogelijk maakt naar voor hen relevante internationale fora. Daarnaast heeft de regering recentelijk een bijdrage van f 200 000 toegezegd aan het Nederlands Centrum voor Inheemse Volken (NCIV) voor de organisatie van een internationale conferentie, in mei 2001 te Guatemala, van vertegenwoordigers van inheemse volken ter voorbereiding op de VN-Wereldconferentie tegen Racisme. Ook binnen het MATRA-programma (maatschappelijke transformatie in Oost-Europa) steunt Nederland activiteiten ter bescherming en versterking van de positie van minderheden. Tot slot ondersteunt Nederland activiteiten voor minderheden, met name ten behoeve van Roma, binnen het Stabiliteitspact voor de Balkan.

Economische, sociale en culturele rechten

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 1948) bevat in de artikelen 22 tot en met 26 een opsomming van economische, sociale en culturele rechten. Deze zijn nader uitgewerkt in het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-Verdrag, 1966). Deze rechten omvatten onder meer het recht op arbeid, het recht op vrije keuze van beroep, het recht op onderwijs en het recht op een adequate levensstandaard, waaronder adequate voeding, huisvesting en geneeskundige zorg. Artikel 2 van het ESC-verdrag legt aan nationale staten de verplichting op om alle passende maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als in het kader van internationale hulp, om steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de rechten te komen.

In de loop der tijd ontstond er een verwijdering tussen de Burger- en Politieke (BuPo-)rechten en de ESC-rechten vanwege het verschil in hardheid van de verplichting die de staat zou hebben: een direct voor de rechter inroepbare onthoudingsverplichting ten aanzien van BuPo-rechten tegenover een niet direct afdwingbare inspanningsverplichting ten aanzien van ESC-rechten.

In de jaren negentig begon het besef van de ondeelbaarheid van alle mensenrechten weer opgeld te doen. De slotverklaring van de VN-Wereldconferentie Mensenrechten (1993) benadrukt het uitgangspunt van ondeelbaarheid, onderlinge afhankelijkheid en samenhang van alle mensenrechten en legt staten de verplichting op deze rechten gelijkwaardig te behandelen. Dit brengt onder meer met zich mee dat de inspanningsverplichting van staten om de ESC-rechten geleidelijk aan te realiseren, niet betekent dat zij niet op implementatie kunnen worden aangesproken. Het feit dat het recht op vrijheid van meningsuiting een instrument is om aandacht voor gebrek aan sociaal-economische voorzieningen te mobiliseren, geeft de sterke samenhang tussen BuPo- en ESC-rechten aan.

Nederlands beleid

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid zal de komende jaren meer dan voorheen worden gevoerd vanuit het inzicht dat BuPo-rechten en ESC-rechten gelijkwaardig zijn, onderling samenhangen en elkaar versterken.

Ontwikkelingssamenwerking kan bijdragen aan het creëren van condities waarbinnen het respect voor mensenrechten gedijt. Meer direct is ontwikkelingssamenwerking, waarin armoedebestrijding centraal staat, een belangrijk instrument voor het realiseren van ESC-rechten. Het gaat daarbij om meer dan het bereiken van een bepaalde graad van sociaal-economische ontwikkeling. Een evenwichtige spreiding van welvaart, sociale rechtvaardigheid en non-discriminatie zijn minstens zo belangrijk. Daartoe is de mogelijkheid van burgers om inspraak te hebben in de ontwikkeling van het land onontbeerlijk.

De ESC-rechten zijn door de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten tot één van de prioriteiten van haar beleid gemaakt. De Nederlandse regering steunt haar daarbij. In 1998 riep de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens op de onevenwichtigheid in de aandacht voor BuPo-rechten ten opzichte van ESC-rechten te corrigeren. Inmiddels heeft de Commissie drie speciale rapporteurs op het terrein van ESC-rechten benoemd: voor het recht op onderwijs (1998), het recht op huisvesting (2000) en het recht op voedsel (2000). Voorts heeft de Commissie verschillende onafhankelijke deskundigen het mandaat verleend om methodes te ontwikkelen voor een betere naleving van verschillende ESC-rechten.

Daarnaast heeft Nederland in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens een oproep gedaan aan VN-instellingen zoals de WHO, de FAO en de ILO, en de internationale financiële instellingen om beter inzicht te bieden in de wijze waarop verwezenlijking van ESC-rechten een rol speelt in uitvoering van hun mandaten.

Evenals voor de BuPo-rechten bestaat er een verdragscomité voor ESC-rechten, dat de rapportages van regeringen beoordeelt over de naleving van hun verplichtingen onder het ESC-verdrag en aanbevelingen doet voor verbeterde implementatie. Nederland hecht aan een versterking van deze verdragscomités. De regering heeft zich tot dusverre geen voor-

stander betoond van een facultatief protocol bij het ESC-verdrag, dat een individueel klachtrecht zou regelen overeenkomstig het protocol bij het BuPo-verdrag. De belangrijkste bezwaren blijven de geringe mate van afdwingbaarheid van ESC-rechten alsmede de geringe meetbaarheid van schendingen, die samenhangt met de afwezigheid van internationale minimum-standaarden. In 2000 is een discussie gestart met verschillende niet-gouvernementele organisaties over de wenselijkheid van een facultatief protocol. De Nederlandse regering blijft de gedachtewisseling en informatie over voortschrijdende inzichten met betrekking tot een individueel klachtrecht bij het ESC-verdrag op prijs stellen.

Nederlandse activiteiten

Tallose activiteiten die worden gefinancierd lastens Ontwikkelingssamenwerking dragen bij aan de verwezenlijking van ESC-rechten van mensen in de hele wereld. Te denken valt aan interventies op het gebied van voedsel, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, enzovoort. Het gaat er daarbij niet alleen om dat mensen toegang tot voorzieningen krijgen, maar ook dat zij zich bewust worden van hun rechten terzake. Dit onderstreept het belang van mensenrechteneducatie.

Recht op ontwikkeling

In december 1986 werd de Verklaring inzake het Recht op Ontwikkeling door de Algemene Vergadering van de VN aanvaard. Hierin wordt ontwikkeling gedefinieerd als een alomvattend economisch, sociaal, cultureel en politiek proces, gericht op de voortdurende verbetering van het welzijn van de bevolking als geheel en van alle individuen, op basis van hun actieve, vrije en zinvolle participatie in het proces en in een eerlijke verdeling van de vruchten ervan. Tijdens de VN-Wereldconferentie Mensenrechten in 1993 werd herbevestigd dat het recht op ontwikkeling een universeel en onvervreemdbaar recht van de mens is. Dit recht houdt in dat de mens het centrale subject van ontwikkeling is en dat de staat de primaire verantwoordelijkheid draagt voor het stimuleren van ontwikkeling, niet alleen vanuit economisch perspectief maar ook vanuit het perspectief van de individuele ontplooiing. In VN-verband is de discussie over het recht op ontwikkeling nog niet geheel uitgekristalliseerd en lopen de opvattingen van Westerse landen aan de ene kant en ontwikkelingslanden aan de andere kant nog uiteen. Westerse landen zien een primaire verantwoordelijkheid voor nationale regeringen in het verwezenlijken van het recht op ontwikkeling, en complementair daaraan internationale steun, terwijl ontwikkelingslanden neigen naar het primair benadrukken van de noodzaak van internationale steun. Ter nadere uitwerking heeft de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens een Werkgroep inzake het recht op ontwikkeling ingesteld. Vanwege de onderlinge tegenstellingen is er nog weinig vooruitgang geboekt. Daarnaast werd in 1998 een onafhankelijk expert benoemd door de Commissie, de heer Sengupta.

Nederlands beleid

Nederland steunt de opvatting, zoals deze in de slotverklaring van Wenen (1993) is neergelegd, dat het accent ligt op het individu als primaire drager van het recht op ontwikkeling. In dit recht komt de onlosmakelijke samenhang tussen burger- en politieke rechten (BuPo-rechten) en economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten) goed tot uitdrukking. Vandaar dat het recht op ontwikkeling als een belangrijk handvat wordt gezien in het streven naar «*development with a human face*». Betreurd wordt dat de VN-Werkgroep tot nog toe weinig vooruitgang heeft geboekt in de nadere uitwerking van dit recht. Nederland is van mening dat de inspan-

ningen van de onafhankelijk expert een duwtje in de rug kunnen betekenen en heeft steun uitgesproken voor zijn werk.

Nederlandse activiteiten

Steun is toegezegd aan een project van de onafhankelijk expert van de VN voor het recht op ontwikkeling voor het verrichten van *pilot studies* in een zestal landen om inzicht te verkrijgen in overheidsbeleid en -praktijk op de terreinen van gezondheidszorg, voedselvoorziening en basisonderwijs en in de mate van participatie van de bevolking bij de totstandkoming en uitvoering van dat beleid.

Vrouwen

Het non-discriminatiebeginsel, zoals dat is neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in de internationale verdragen zoals het VN-Verdrag inzake Burgeren Politieke Rechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, is in de loop der jaren verder versterkt door de toevoeging van speciale standaarden en instrumenten tegen discriminatie van specifieke groepen. Voor vrouwen gaat het met name om het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van Vrouwen (CEDAW, 1979) en de Verklaring inzake de uitbanning van Geweld tegen Vrouwen (1993). De daarin weergegeven ambities hebben nog steeds een grote actualiteitswaarde. In de meeste landen genieten vrouwen niet dezelfde rechten en vrijheden als mannen waar het gaat om inkomen, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en deelname aan besluitvormingsprocessen. In veel landen staan traditionele normen en waarden op gespannen voet met een gelijkwaardige behandeling van mannen en vrouwen.

In juni 2000 werden in een Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de VN de resultaten van de VN-Wereldvrouwenconferentie (Beijing, 1995) geëvalueerd. Er werd onder meer bevestigd dat staten de verplichting hebben om actief, met *due diligence*, geweld tegen vrouwen te voorkomen, te onderzoeken en te bestraffen. Verder werd voor het eerst aandacht geschonken aan de bestrijding van eerwraak.

Nederlands beleid

De verbetering van de positie van vrouwen wereldwijd en de bestrijding van discriminatie van vrouwen zijn belangrijke aandachtspunten in het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Nederland zet zich in voor een betere normstelling alsook voor een betere naleving van normen. Zo leverde Nederland de ontwerptekst voor het Facultatief Protocol bij het CEDAW-verdrag en speelde ons land een belangrijke rol bij de onderhandelingen. Het protocol voorziet in een klachtenprocedure, die vrouwelijke slachtoffers van mensenrechtenschendingen de kans geeft gehoord te worden door het CEDAW-comité. Het comité kan voorts, in landen die dit toestaan, zelf onderzoek instellen naar schendingen van de rechten van vrouwen. Nederland heeft als een van de eerste landen het facultatief protocol ondertekend; de goedkeuringsprocedure is in gang gezet.

Behalve voor normstelling vraagt Nederland aandacht voor specifieke onderwerpen en praktijken die vrouwen schaden. De afgelopen jaren ijverde Nederland in VN-verband in het bijzonder voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Zo heeft de Algemene Vergadering van de VN op initiatief van Nederland resoluties aangenomen op het gebied van traditionele praktijken die schadelijk zijn voor de gezondheid van vrouwen en meisjes, met inbegrip van vrouwenbesnijdenis (1997, 1998, 1999). De

resolutie werd telkens zonder stemming aangenomen; de laatste keer dienden 120 landen de resolutie mede in.

Tijdens de 56e zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (voorjaar 2000) heeft Nederland een nationale interventie over verschillende vormen van geweld tegen vrouwen afgelegd. Tijdens de 55ste zitting aanvaardde de AVVN op initiatief van Nederland een resolutie over de bestrijding van eerwraak; hiermee is dit onderwerp definitief op de internationale agenda geplaatst.

Met deze initiatieven wil Nederland de bewustwording over bepaalde moeilijke en controversiële onderwerpen vergroten, waarmee hopelijk een impuls wordt gegeven aan de aanpassing van wetgeving in landen en aan ondersteunend beleid door internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties, teneinde de positie van vrouwen te verbeteren.

Nederlandse activiteiten

Nederland heeft in 1999 een bijdrage geleverd aan een VN-colloquium in Wenen over de nationale toepassing van mensenrechtennormen ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van het CEDAW en het 10-jarige bestaan van het CRC. In het colloquium spraken rechters en andere deskundigen over het tegengaan van discriminatie van vrouwen en kinderen. Door de Nederlandse bijdrage kon onder meer de deelname van rechters uit ontwikkelingslanden mogelijk worden gemaakt. Vanuit Nederland heeft de voorzitter van de Commissie Gelijke Behandeling deelgenomen.

In OVSE-kader heeft Nederland in 2000 een bijdrage beschikbaar gesteld voor projecten op het gebied van vrouwen en ontwikkeling in Centraal-Azië van het *Office for Democratic Institutions and Human Rights*. Bovendien zal Nederland in 2001 een gender-adviseur detacheren bij het ODIHR.

In oktober 2000 organiseerde het departement in samenwerking met het Koninklijk Instituut voor de Tropen een internationale conferentie over moslimvrouwen en ontwikkeling.

Wereldwijd ondersteunt Nederland een groot aantal projecten op het terrein van de mensenrechten van vrouwen, vaak als integraal onderdeel van de programma's voor vrouwen en ontwikkeling op landenniveau. Voor ontwikkelingssamenwerking zijn na de VN-Wereldvrouwenconferentie (Beijing, 1995) vijf prioriteiten vastgesteld, waaronder verbetering van reproductieve gezondheid en -rechten van vrouwen en verbetering van de deelname van vrouwen aan politieke besluitvorming en het openbaar bestuur.

Kinderen

Al in 1924, met de aanvaarding van de Verklaring over de Rechten van het Kind door de Volkenbond, bestond er internationale overeenstemming dat speciale bescherming voor kinderen juridisch moest worden vastgelegd. Door de aanvaarding van het VN-Verdrag voor de rechten van het Kind (CRC, 1989) heeft de internationale gemeenschap onderstreept, dat kinderen als onafhankelijke individuen een eigen recht op leven en ontwikkeling hebben. Inmiddels is het CRC het VN-verdrag dat kan bogen op het grootste aantal ratificaties: op de VS en Somalië na is het door alle VN-lidstaten goedgekeurd.

De bescherming en het welzijn van kinderen kregen de afgelopen jaren steeds meer internationale aandacht, onder meer door de VN-Wereldkindertop (New York, 1990) en de VN-Wereldconferentie

Mensenrechten (Wenen, 1993). Verder is in 2000 belangrijke vooruitgang geboekt met de totstandkoming van twee Facultatieve Protocollen bij het CRC: één over kinderen in gewapend conflict en één over kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie.

Nederlands beleid

De aandacht voor kinderen in het Nederlandse mensenrechtenbeleid spitst zich toe op de bescherming van kinderen in gewapend conflict en op de bestrijding van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie. Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij de onderhandelingen over de desbetreffende protocollen. Tijdens de VN-Millenniumtop in augustus 2000 heeft Nederland beide protocollen ondertekend.

Naar aanleiding van de Conferentie van Stockholm (1996) over seksuele uitbuiting van kinderen heeft Nederland in 2000 een Nationaal Actieplan terzake afgerond. In december 2001 wordt in Yokohama een vervolgcferentie gehouden.

Daarnaast krijgt in september 2001 de Wereldkindertop van 1990 een vervolg met een speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN). Nederland zal bij deze SAVVN naleving bepleiten van de rechten van het kind en onder meer aandacht vragen voor onderwijs, gezondheidszorg en bescherming van kinderen in oorlogssituaties. Daarnaast vindt Nederland jeugdparticipatie belangrijk en zal in de delegatie naar de SAVVN een kind deelnemen. Ter voorbereiding van de SAVVN vindt in Nederland intensief overleg plaats tussen regering, deskundigen en niet-gouvernementele organisaties, alsook met kinderen zelf. Deze zullen eveneens betrokken worden bij de voorbereiding van de nationale rapportage over de tenuitvoerlegging van het actieplan van de Wereldkindertop van 1990.

In juni 1999 is het Verdrag inzake het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van Kinderarbeid (ILO-Verdrag 182) aangenomen. Ook in dit verdrag is sprake van specifieke aandacht voor kinderen in gewapend conflict. De goedkeuringsprocedure is in gang gezet.

Nederlandse activiteiten

Nederland geeft een substantiële bijdrage aan de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN inzake kinderen in gewapend conflict. Ook zet Nederland zich in voor demobilisatie van kindsoldaten en het voorkomen van rekrutering van kinderen, bijvoorbeeld in Angola. Daarnaast is bijgedragen aan de opvang van voormalige kindsoldaten en medische rehabilitatie van oorlogsslachtoffertjes in onder meer Oeganda.

Voor de periode 1999–2001 geeft de regering daarnaast jaarlijks wereldwijd f 10 miljoen uit aan projecten ter voorkoming van kinderarbeid. Ook voor de mensenrechteneducatie van kinderen worden middelen vrijgemaakt. Zo is recentelijk een bijdrage gegeven aan de organisatie *Peace Child International* voor de ontwikkeling en vertaling van een schoolboek, dat in diverse landen in het onderwijs gebruikt zal gaan worden.

Tot slot is Nederland voornemens meer projecten te steunen op het gebied van kinderen in gewapend conflict, evenals op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen.

Mensenrechtenactivisten en slachtoffers van mensenrechtenschendingen

Naast de traditionele aandachtsgroepen zoals vrouwen, kinderen en minderheden is het Nederlandse beleid gericht op speciale ondersteuning van zowel mensenrechtenactivisten als slachtoffers van mensenrechtenschendingen in landen waar schendingen plaatsvinden. Individuele mensenrechtenactivisten en organisaties spelen immers een essentiële rol bij het toezicht op naleving en implementatie van internationale verdragen en andere instrumenten op het gebied van mensenrechten. De huidige mondiale en regionale mensenrechtenmechanismen zouden niet goed kunnen werken zonder de bijdrage van al diegenen, die zich actief voor de bescherming en bevordering van mensenrechten inzetten. Individen die op eigen titel of als vertegenwoordiger van een mensenrechtenorganisatie hun mond opendoen tegen mensenrechtenschendingen in autocratisch of dictatoriaal geregeerde landen, lopen extra risico om slachtoffer te worden van mensenrechtenschendingen.

Nederlands beleid

Nederland zet zich speciaal in voor mensenrechtenactivisten en heeft zich sterk gemaakt voor een verklaring die specifiek gericht is op de bescherming van deze individuen en organisaties in de uitvoering van hun mensenrechtenwerk. Na dertien jaar onderhandelen heeft de Algemene Vergadering van de VN in 1998 de Verklaring inzake mensenrechtenactivisten aangenomen. De Verklaring benadrukt dat individuen, groepen en instellingen het recht en de verantwoordelijkheid hebben om mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Staten behoren dit recht te respecteren.

Mede op initiatief van de EU heeft de 56e zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (2000) een resolutie aangenomen, waarin de Secretaris-Generaal van de VN wordt verzocht een Speciale Vertegenwoordiger voor dit thema aan te stellen. In augustus 2000 is de mensenrechtenactiviste mevrouw Hina Jilani in de functie benoemd. Zij zal rapporteren over de situatie van mensenrechtenactivisten in de wereld en aanbevelingen doen aan regeringen over de implementatie van de Verklaring inzake Mensenrechtenactivisten.

Het Nederlandse beleid is vooral gericht op financiële steun te verlenen voor mensenrechtorganisaties en individuele activisten. Ook onderhouden de Nederlandse ambassades nauw contact met mensenrechtenorganisaties en individuele activisten in het land waarin zij werken, om betrouwbare informatie te vergaren en steun voor hun activiteiten uit te spreken. Ingeval een activist of organisatie door de overheid wordt lastig gevallen of hen het werken onmogelijk wordt gemaakt, stelt de Nederlandse ambassade dit waar mogelijk, al dan niet in EU-kader, aan de orde bij de betreffende autoriteiten. In een aantal gevallen woont een vertegenwoordiger van de ambassade de rechtszaak bij tegen een of meerdere mensenrechtenactivisten om toe te zien op een eerlijke procesgang, zoals recentelijk bijvoorbeeld in Maleisië en Iran. Verder zet Nederland zich in voor specifieke verwijzingen naar de moeilijke positie van mensenrechtenactivisten in de diverse landenresoluties die in VN-verband worden aangenomen. De laatste jaren is er ook meer aandacht gegeven aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen en de vaak zeer ingrijpende gevolgen van schendingen op het verdere leven van de slachtoffers. Nederland zal ook in de komende jaren bijzondere aandacht blijven schenken aan steun voor de opvang en rehabilitatie van slachtoffers.

Nederlandse activiteiten

Wereldwijd steunt Nederland projecten die mensenrechtenactivisten en -organisaties op hun taak toerusten, bijvoorbeeld in Cambodja, de Palestijnse Gebieden en Tunesië. Ook worden programma's van internationale en lokale organisaties gesteund, die juridische of medische bijstand verlenen aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen. In onder andere Nepal, Cambodja, Burundi en Algerije draagt Nederland bij aan rehabilitatiecentra, die slachtoffers van mensenrechtenschendingen opvangen en medische en psychosociale hulp verlenen. Daarnaast geeft Nederland jaarlijks een bijdrage aan het VN-Vrijwillig Fonds betreffende hedendaagse vormen van Slavernij. Dit Fonds staat slachtoffers van slavernij bij op humanitair, juridisch en financieel terrein. Ook verleent het Fonds financiële ondersteuning aan vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties, die deelnemen aan de bijeenkomsten van de VN-Werkgroep over dit thema.