

juli 2006

De Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

*Peter Malcontent
Anke Huijboom*



**Buitenlandse
Zaken**

De Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

*Peter Malcontent
Anke Huijboom*

VOORWOORD

De voorliggende studie is een van de deelstudies die zijn uitgevoerd in het kader van een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Dit beleidsterrein neemt een belangrijke plaats in binnen het buitenlands beleid, maar is tot nog toe slechts op beperkte schaal geëvalueerd. Derhalve heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een evaluatie van het mensenrechtenbeleid opgenomen in haar programmering.

Het mensenrechtenbeleid wordt uitgevoerd via verschillende kanalen, waaronder de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens die inmiddels is vervangen door de VN-Mensenrechtenraad. Nederland deelde de veel geuite kritiek op het functioneren van de VN-Commissie, maar achtte deze niettemin een belangrijk kanaal van uitvoering. Derhalve is besloten er een deelstudie aan te wijden.

Dit rapport presenteert een inventarisatie van landen en thema's waarop Nederland heeft ingezet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. Voorts worden voor een beperkt aantal case studies de resultaten weergegeven van een onderzoek naar de effectiviteit van de inzet, met bijzondere aandacht voor de factoren die hierop van invloed zijn geweest.

IOB-inspecteur Marijke Stegeman is verantwoordelijk voor de evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De voorliggende studie is uitgevoerd door Peter Malcontent en Anke Huijboom van het Studie- en informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit van Utrecht. Onderzoeksmedewerkers Helene Pulles en Inge Sturkenboom zijn behulpzaam geweest bij het verzamelen van documentatie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt bij de auteurs.

Henri E.J. Jorritsma
Wvd. directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

INHOUDSOPGAVE

<i>Voorwoord</i>	<i>iii</i>
<i>Verantwoording</i>	<i>vii</i>
1 Uitgangspunten van het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten	1
1.1 Het landenbeleid	1
1.2 Beleidsuitgangspunten thematische onderwerpen	2
1.3 Thema's	2
2 De reflectie van de uitgangspunten van het Nederlandse mensen rechtenbeleid in de Nederlandse beleidsinzet binnen de MRC	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Landensituaties	10
2.3 Conclusie landensituaties	15
2.4 Thematische Onderwerpen	15
2.5 Conclusie thematische onderwerpen	23
3 De kwestie Oost-Timor, 1995-1997	25
3.1 Inleiding	25
3.2 De 51 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (30 januari-10 maart 1995)	26
3.3 De 52 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 1996)	28
3.4 De 53 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (10 maart-18 april 1997)	31
3.5 Concluderende analyse	34
4 De kwestie Oost-Timor en andere schendingen van mensenrechten waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijkheid droeg, 2001-2003	37
4.1 Inleiding	37
4.2 De kwestie Oost-Timor	38
4.2.1 De 57 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (19 maart-27 april 2001)	38
4.2.2 De 58 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 2002)	40
4.2.3 De 59 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (17 maart-24 april 2003)	43
4.3 Andere schendingen van mensenrechten waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijkheid droeg	44
4.3.1 De 57 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (19 maart-27 april 2001)	44
4.3.2 De 58 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 2002)	47

4.3.3	De 59 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (17 maart-24 april 2003)	49
4.4	Concluderende analyse	50
5	De kwestie China, 1995-1997	53
5.1	Inleiding	53
5.2	De 51 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (30 januari-10 maart 1995)	54
5.3	De 52 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 1996)	56
5.4	De 53 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (10 maart-18 april 1997)	59
5.5	Concluderende analyse	64
6	De kwestie China, 2001-2003	67
6.1	Inleiding	67
6.2	De 57 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (19 maart-27 april 2001)	68
6.3	De 58 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 2002)	71
6.4	De 59 ^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (17 maart-24 april 2003)	74
6.5	Concluderende analyse	76
7	De optionele protocollen bij het VN-Verdrag voor de rechten van het kind	79
7.1	Inleiding	79
7.2	Het optionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten	80
7.3	Het optionele protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie	83
7.4	Concluderende analyse	89
8	Het optionele protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing	93
8.1	Inleiding	93
8.2	Onderhandelingen en resultaat	94
8.3	Concluderende analyse	101
9	Eindanalyse	105
9.1	Inleiding	105
9.2	Beleidsuitgangspunten, beïnvloeding en effecten	106
	Bijlage 1: Terms of reference	115
	Bijlage 2: Lijst met afkortingen	123

VERANTWOORDING

Inleiding

Deze studie maakt deel uit van een IOB-evaluatie van het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten. Gezien de breedte en de complexiteit van dit beleidsterrein, is het besluit genomen de evaluatie op te splitsen in een aantal deelstudies. Deze deelstudie richt zich op het Nederlandse optreden binnen de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties (MRC). Aan de hand van een verklarende analyse van het Nederlandse optreden in het recente verleden zal in kaart worden gebracht met welke mogelijkheden en beperkingen Nederland binnen dit nog altijd belangrijkste en meest zichtbare mensenrechtenorgaan van het VN-systeem wordt geconfronteerd.

De MRC werd in 1946 als een orgaan van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN ingesteld. De Commissie komt jaarlijks gedurende zes weken in Genève bijeen en bestaat momenteel uit 53 door regeringen voorgedragen leden. Tijdens de eerste decennia van haar bestaan hield de MRC zich voornamelijk bezig met normstelling. De belangrijkste resultaten daarvan zijn de Universele verklaring voor de Rechten van de Mens uit 1948 en de verdragen inzake politieke en burgerrechten (BUPO-verdrag) en economische, sociale en culturele rechten (ESC-verdrag) uit 1966, die samen de zogenaamde *International bill of rights* vormen.

Nog altijd is de MRC actief op het terrein van normstelling en worden er in speciaal daartoe ingestelde intersessionele werkgroepen nieuwe of aanvullende internationale rechtsinstrumenten voorbereid. Maar vanaf de tweede helft van de jaren zestig begon de Commissie zich tevens in toenemende mate te richten op de implementatie van de in verklaringen en verdragen tot standgebrachte normen. Een belangrijke stap in die richting was de aanvaarding van ECOSOC-resoluties 1235 (1967) en 1503 (1970), die de MRC de mogelijkheid bood ernstige en systematische vormen van schendingen van mensenrechten in openbare dan wel besloten zittingen aan de orde te stellen.

Onder de besloten 1503-procedure behandelt de MRC vertrouwelijke meldingen over schendingen van mensenrechten afkomstig van slachtoffers en non-gouvernementele organisaties (NGOs). Deze worden vooraf geselecteerd door de Subcommissie van de MRC. De 1235-procedure geeft zowel leden als niet-leden van de MRC de mogelijkheid zich in het openbaar uit te spreken over ernstige schendingen waar ook ter wereld. Dat kan onder meer leiden tot voorzittersverklaringen voorgelezen door de voorzitter van de MRC en resoluties met aanbevelingen die doorgeleid worden naar de ECOSOC en de Algemene Vergadering. Uit de 1235-procedure ontsproot in de jaren zeventig tevens een uitgebreid netwerk van landenrapporteurs, thematische rapporteurs en werkgroepen die als taak kregen ernstige schendingen met betrekking tot een bepaald land of thema nader te onderzoeken. In tegenstelling tot de leden van de MRC zijn de rapporteurs en leden van werkgroepen geen regeringsvertegenwoordigers maar onafhankelijke experts. Ook de 26 leden van de Subcommissie van de MRC hebben formeel gezien geen band met de regeringen van hun land. Het Nederlandse optreden in relatie tot de Subcommissie, die meer in het algemeen functioneert als een 'denktank' voor de MRC, blijft in dit onderzoek echter buiten beschouwing.

Onderzoeksvragen

Bij de beoordeling van het optreden in de MRC gaat de aandacht niet alleen uit naar aard en karakter van de Nederlandse beleidsinzet, maar ook naar de effectiviteit daarvan. Waar het gaat om de inzet staan de volgende vragen centraal:

A) Inzet

- 1) In welke mate werden de beleidsuitgangspunten van het Nederlandse beleid zoals beschreven in diverse nota's en notities tot uitdrukking gebracht in de vorm van:
 - Nationale en gezamenlijke EU-interventies;
 - De bijdrage aan de totstandkoming en aanname van ontwerp-resoluties. Daarbij kan het gaan om landen- en thematische resoluties. Bij landenresoluties moet worden gedacht aan veroordelende resoluties onder het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld' en resoluties onder het agendapunt 'Adviserende diensten en technische samenwerking'. Bij thematische resoluties moet worden gedacht aan resoluties die betrekking hebben op de totstandkoming en tenuitvoerlegging van verdragen, protocollen, verklaringen en mandaten van speciale rapporteurs en werkgroepen;
 - De bijdrage aan de totstandkoming van verklaringen betreffende specifieke landensituaties voorgelezen door de voorzitter van de MRC. Voorzittersverklaringen worden als minder confronterend en veroordelend ervaren doordat deze gebaseerd zijn op een politiek compromis met het daarin aangesproken land;
 - De bijdrage aan de totstandkoming van door de voorzitter van de MRC bevestigde nationale verklaringen waarin de betrokken delegatie zich uitspreekt over de situatie van de mensenrechten in eigen land inclusief de voorgenomen maatregelen ter verbetering van die situatie.
- 2) Onder invloed van welke factoren kwam de Nederlandse inzet binnen de MRC tot stand? Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen motieven en specifieke actoren.

Motieven:

- Argumenten die herleidbaar zijn tot de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid of andere principiële beweegredenen;
- Politieke argumenten die betrekking hebben op de behartiging van andere nationale belangen of een reactie vormen op het politieke klimaat binnen de MRC. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de gegroeide tegenstellingen tussen Noord en Zuid.

Actoren:

- Bij de totstandkoming van de beleidsinzet betrokken onderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, variërend van de minister tot beleidsdirecties en de permanente vertegenwoordiging (PV) bij de VN in Genève;
- Andere bij de beleidsinzet betrokken ministeries;
- De Tweede Kamer en NGOs;
- De rol van invloedrijke bondgenoten en - daar zal binnen deze studie de aandacht nadrukkelijk naar uitgaan - de mogelijkheden en beperkingen die de Europese samenwerking op buitenlands politiek terrein met zich mee brengen. Met name sinds de totstandkoming van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) als onderdeel van het Verdrag van Maastricht uit 1993 trachten de Europese partners het scenario voor hun optreden binnen de MRC in toenemende mate vooraf vast te leggen. Een gezamenlijk optreden kan de effectiviteit van de beleidsinzet van de individuele partners verhogen maar

is niet zonder risico. Aangezien standpunten die gemeenschappelijk worden uitgedragen altijd het product zijn van compromissen is de prijs die voor samenwerking binnen het kader van het GBVB moet worden betaald dat eigen, wellicht afwijkende opvattingen minder gemakkelijk kunnen worden verkondigd.

B) Effectiviteit

Bij de kwalitatieve analyse van de effectiviteit van de Nederlandse inzet binnen de MRC staat de volgende vraag centraal: In welke mate werd de Nederlandse beleidsinzet weerspiegeld in de uitkomsten van het MRC-overleg?

Opzet en afbakening

Het onderzoek naar het Nederlandse optreden binnen de MRC beperkt zich in dit rapport tot de tweede helft van de jaren negentig en de eerste jaren van het nieuwe millennium. In deze periode, die enerzijds een groeiende politieke tegenstelling tussen Noord en Zuid liet zien en anderzijds gekenmerkt werd door de opmars van de EU-partners als gezamenlijk optredend machtsblok, was Nederland drie jaar lid van de Commissie (1995-1997) en functioneerde het twee maal drie jaar als waarnemer (1998-2003). Om een vergelijking tussen het optreden van Nederland als lid en als waarnemer mogelijk te maken, zal dit onderzoek zich richten op de periodes 1995-1997 en 2001-2003.

Binnen het kader van het tijdsbestek waarbinnen deze studie tot stand diende te komen, was het onmogelijk om de inzet en effectiviteit van het Nederlandse optreden gedurende de onderzochte periodes in zijn totaliteit te evalueren. Om dit probleem enigszins te ondervangen, is gekozen voor de volgende onderzoeksopzet. In hoofdstuk I wordt aan de hand van de Mensenrechtennota van 1979 en sindsdien verschenen vervolgotities een overzicht verschaft van de uitgangspunten van het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten. In Hoofdstuk II zullen deze worden vergeleken met de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van de MRC aan de hand van de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie die ieder jaar door het ministerie van Buitenlandse Zaken voorafgaande aan het MRC-overleg worden opgemaakt.

De instructies voor de Nederlandse delegatie vormen veel meer dan slechts een praktische vertaling van de uitgangspunten van het beleid. Vaak zijn ze niet alleen een afspiegeling van politiek vooroverleg op nationaal niveau, maar reflecteren ze tevens de mogelijkheden en beperkingen waarmee Buitenlandse Zaken tijdens vooroverleg binnen het kader van het intergouvernementele GBVB wordt geconfronteerd. Aangezien de instructies dus veeleer als een gepolitiseerde concretisering van beleidsuitgangspunten moeten worden beschouwd, vormen ze een bruikbaar ijkpunt om een globaal beeld te verschaffen van de inzet waarmee Nederland het eigen beleid in de praktijk vorm trachtte te geven.

Aan de hand van een vergelijking tussen beleidsuitgangspunten en instructies kan weliswaar een globaal beeld van de reflectie van het beleid in de beleidsinzet worden gegeven, maar daarmee is deze nog niet per definitie verklaard en is er ook over de effectiviteit nog weinig gezegd. Deze aspecten zullen in Hoofdstuk III tot en met VIII aan bod komen in een viertal casestudies waarbij gekozen is voor twee landencases en twee thematische cases. Bij de landencases gaat het om de Nederlandse inzet op de schendingen van de mensenrechten in China en de schendingen van de mensenrechten in Indonesië en op het lange tijd door Indonesië geannexeerde Oost-Timor. Bij de twee thematische cases gaat het om de Nederlandse inzet bij de totstandkoming van het optionele protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontferende behandeling of bestraf-

ving en de Nederlandse inzet bij de totstandkoming van twee optionele protocollen bij het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Terwijl het eerste protocol zich richt op een betere implementatie van het Anti-folterverdrag door de instelling van internationale en nationale inspectiemechanismen richten de laatste twee protocollen zich op de terugdringing van de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten en de bestrijding van kinderhandel, -prostitutie en -pornografie.

Bij de keuze van de landencases en thematische kwesties is als belangrijkste criterium gehanteerd dat in alle gevallen een actieve Nederlandse inzet binnen het kader van de MRC mocht worden verwacht. In het geval van de twee thematische cases lag dit voor de hand aangezien zowel de vrijwaring van foltering als de rechten van het kind in de onderzochte periodes prioriteiten binnen het Nederlandse beleid waren. Ook ten aanzien van de schendingen van de mensenrechten in China en Indonesië/Oost-Timor mocht op basis van de beleidsuitgangspunten zoals geformuleerd sinds het verschijnen van de Mensenrechtennota van 1979 een actief optreden in de MRC worden verondersteld. Volgens de algemene criteria van het landenbeleid is er met name aanleiding tot het overwegen van stappen wanneer er sprake is van ernstige en stelselmatige schendingen en dan vooral wanneer het gaat om landen binnen de Europese regio en/of landen waarmee Nederland om historische of andere redenen speciale betrekkingen onderhoudt. In beide landencases was het eerste criterium in ruime mate van toepassing terwijl dit in het geval van Indonesië vanwege het koloniale verleden ook voor het tweede criterium gold. Het Nederlandse beleid is bovendien gestoeld op het principe dat ter vergroting van de effectiviteit van het Nederlandse optreden samenwerking met andere landen de voorkeur verdient. Ook vanuit dat perspectief lag aandacht voor de schendingen van de mensenrechten in China en Indonesië binnen het multilaterale forum van de MRC voor de hand.

Een additioneel criterium dat bij de selectie van de landencases een rol heeft gespeeld, betreft het gegeven dat deze voort dienden te komen uit een pool van landen die als uitgangspunt heeft gefungeerd voor de IOB-deelstudie over het Nederlandse bilaterale mensenrechtenbeleid: Guatemala, Mexico, Rwanda, Iran, Indonesië en China. Bij de selectie van de thematische cases is verder als criterium gehanteerd dat deze zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten zouden omvatten. De keuze voor het protocol bij het VN-Anti-folterverdrag en de twee protocollen bij het Kinderrechtenverdrag voorziet daarin. Terwijl het eerste protocol een typisch voorbeeld van burger- en politieke rechten betreft, omvatten de twee laatste protocollen ook economische en sociale rechten.

Leeswijzer

Met name door de lengte van de casestudies in Hoofdstuk III tot en met VIII heeft dit rapport een respectabele omvang gekregen. Bij de weergave van de vier cases is bewust gekozen voor een gedetailleerde beschrijving omdat alleen zo aannemelijk kon worden gemaakt hoe de Nederlandse inzet en effectiviteit in de MRC precies moeten worden begrepen. Dat neemt niet weg dat de gebruiker van dit rapport in principe kan volstaan met de concluderende analyses waarmee Hoofdstuk III tot en met VIII eindigen. Deze geven niet alleen een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, maar plaatsen deze aan de hand van de centrale onderzoeksvragen tegelijkertijd in een evaluatief perspectief.

Bij Hoofdstuk 1 over de uitgangspunten van het beleid kan de lezer zich beperken tot de ingekaderde tekstblokken. Bij Hoofdstuk II kan worden volstaan met de twee concluderende paragrafen over de reflectie van de beleidsuitgangspun-

ten in de Nederlandse inzet ten aanzien van landen en thema's. De gebruiker die in een kort tijdsbestek een totaaloverzicht van de belangrijkste onderzoeksresultaten en conclusies wil verkrijgen, kan zich beperken tot de eindanalyse van het rapport. Deze valt onafhankelijk van de voorgaande hoofdstukken te lezen en plaatst de bevindingen uit de casestudies in een vergelijkend perspectief.

Bronnenmateriaal

Deze studie is in de eerste plaats gebaseerd op instructies, verslagen, berichten, memo's en andere relevante documenten afkomstig uit archiefdossiers van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de VN in Genève. Andere schriftelijke bronnen waarvan dankbaar gebruik is gemaakt, betreffen de Handelingen van de Tweede Kamer, VN-documenten, rapporten en verslagen van NGOs en secundaire literatuur.

Ter aanvulling van dit materiaal hebben in de periode 14 maart - 21 april 2005 zowel in Genève als Den Haag negentien interviews plaatsgevonden met tien buitenlandse diplomaten, zeven Nederlandse diplomaten en twee NGO-vertegenwoordigers die ieder op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij het MRC-overleg in de hier onderzochte periodes. Alle interviews zijn afgenomen op basis van gerichte vragen met betrekking tot de Nederlandse inzet op de vier cases die centraal staan in dit onderzoek. Aan de buitenlandse diplomaten en NGO-vertegenwoordigers is daarnaast een questionnaire voorgelegd waarin hen tevens gevraagd werd een algemeen oordeel te geven over aard, karakter en effectiviteit van het Nederlandse optreden binnen de MRC. Alle vraaggesprekken hebben plaatsgehad op basis van vooraf toegezegde anonimisering.

Dankwoord

De auteurs willen op deze plaats graag hun dank uitspreken aan iedereen die op welke wijze dan ook een bijdrage aan dit onderzoek heeft geleverd. Onze dank gaat daarbij in het bijzonder uit naar Hans Thoolen die verantwoordelijk was voor de afname van alle interviews en de daarbij gehanteerde questionnaire. Daarnaast willen wij Hilde Reiding bedanken voor de inzage die zij ons verschaftte in de onderzoeksresultaten van haar in 2006 te verschijnen dissertatie over het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten inzake normstelling en toezichtsprocedures. Haar bevindingen zijn van onmisbare waarde gebleken bij de totstandkoming van de twee thematische casestudies over de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van het anti-folterprotocol en de twee kinderrechtenprotocollen. Onze erkentelijkheid gaat verder uit naar de staf van de permanente vertegenwoordiging in Genève en in het bijzonder naar ambassadeur I.M. de Jong, H. Wurzner en mevr. S. Lilipaly. Dankzij hun gastvrijheid en bereidwillige assistentie konden tijdens een kort verblijf in Genève een fors aantal archiefdossiers worden doorgenomen die van groot belang zijn geweest bij de voltooiing van de vier casestudies.

Peter Malcontent
Anke Huijboom

1 UITGANGSPUNTEN VAN HET NEDERLANDSE BUITENLANDS BELEID OP HET TERREIN VAN DE MENSENRECHTEN

1.1 Het landenbeleid

Het 'reagerende beleid' ten aanzien van inbreuken op de mensenrechten in andere landen werd voor de eerste maal uitgebreid op schrift gesteld in de nota *De rechten van de mens in het buitenlandse beleid* uit 1979. In deze nota, die nog steeds als uitgangspunt van het Nederlandse mensenrechtenbeleid geldt, liet de regering er geen misverstand over bestaan dat de rechten van de mens weliswaar een belangrijk, maar niet het overheersende bestanddeel van het buitenlandse beleid konden zijn. Dat betekende dat bij de standpuntbepaling ten aanzien van landensituaties altijd een afweging diende te worden gemaakt met andere door de regering te behartigen belangen.¹

Los daarvan werden in de nota een tweetal praktische criteria gehanteerd die voor de regering van doorslaggevende betekenis waren bij het bepalen of en hoe er op specifieke inbreuken van mensenrechten in andere landen moest worden gereageerd. In de eerste plaats stelde de regering dat er voor haar eerder aanleiding bestond om in te grijpen in die situaties waarin sprake was van ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder wanneer zulke schendingen voortkwamen uit stelselmatig beleid.² Daarnaast benadrukte de nota dat het een land als Nederland nu eenmaal niet was gegeven om tegelijkertijd tegen alle in de wereld bestaande misstanden op te treden. Op grond daarvan hanteerde de nota als tweede maatstaf voor de besluitvorming inzake landenkwesties dat van eventueel te nemen stappen wel enigerlei invloed op de betrokken situatie diende uit te gaan.³

Twintig jaar na het verschijnen van de Mensenrechtennota uit 1979 werden in de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* de uitgangspunten van het Nederlandse landenbeleid verder aangescherpt met de introductie van een derde criterium. Daarin werd bepaald dat de regering zich met name diende te richten op ernstige en/of massale schendingen van mensenrechten in landen die wilden toetreden tot de EU of de Raad van Europa en landen waarmee Nederland om historische of andere redenen bijzondere betrekkingen onderhield.⁴

Het Nederlandse landenbeleid richt zich op:

- 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.

Bij de te nemen stappen dient als uitgangspunt te worden gehanteerd dat daarvan ook daadwerkelijk enige invloed op de betrokken situatie mag worden verwacht.

¹ Tweede Kamer (TK), 1978-1979, 15571, nrs. 1-2, p. 52.

² Ibidem, p. 65-67.

³ Ibidem, p. 60-61.

⁴ TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 10-11.

1.2 Beleidsuitgangspunten thematische onderwerpen

Van oorsprong bestaat er binnen het Nederlandse beleid een zekere weerstand om van thematische prioriteiten te spreken. Dat kan namelijk leiden tot een bepaalde selectiviteit, welke op gespannen voet staat met de ondeelbaarheid van de mensenrechten. Ondanks deze weerstand hebben sommige thema's zich sinds de Mensenrechtennota van 1979 een aparte plaats weten te verwerven binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid.⁵ In de nota van 1979 en de eerste voortgangsnotitie (VGN) van 1987 werd nog slechts in zeer algemene termen over thematische onderwerpen gesproken. Maar vanaf het verschijnen van de VGN van 1991 trad daarin een duidelijke verandering op en werd het beleid op dit terrein nader geconcretiseerd; eerst door een beschrijving van 'actuele ontwikkelingen' (VGN 1991) en daarna door de introductie van 'capita selecta' (VGN 1997) en 'prioritaire aandachtsvelden' (*Notitie Mensenrechtenbeleid 2001*).⁶

1.3 Thema's

Democratie

In het licht van de vele democratische omwentelingen die zich in de loop van de jaren tachtig voordeden in Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa, besteedde de VGN uit 1991 speciale aandacht aan de relatie mensenrechten en democratie. Vanuit het besef dat een democratisch staatsbestel belangrijke garanties biedt voor de eerbiediging van de mensenrechten werd systematische steun door Westerse landen op dit terrein als noodzakelijk beschouwd.⁷

Ondersteuning van democratiseringsprocessen

Non-Discriminatie

In de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* werd specifieke aandacht besteed aan het non-discriminatiebeginsel. Daarbij gold als uitgangspunt dat het Nederlandse buitenlands beleid op dit terrein zich in eerste instantie diende te richten op kwetsbare groepen zoals vrouwen, etnische, nationale en religieuze minderheden en personen die vanwege hun seksuele voorkeur werden gediscrimineerd.⁸

Bestrijding discriminatie gericht op specifieke groepen van (potentiële) slachtoffers

Doodstraf

Hoewel de doodstraf internationaal niet is verboden, verklaarde de Nederlandse regering zich in 1990 in een speciale beleidsnotitie een uitgesproken tegenstander van de tenuitvoerlegging van de doodsvonnissen

⁵ Ibidem, p. 16-17.

⁶ TK 1990-1991, 21800V, nr. 91, p. 18-28; TK 1996-1997, 25300, nr. 1, p. 11-19; TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 27-40.

⁷ TK 1990-1991, 21800V, nr. 2, p. 18-20.

⁸ TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p.16.

waar ook ter wereld.⁹ In latere mensenrechtennotities werd dit standpunt herhaald. Daarbij gold als uitgangspunt dat de regering haar internationale pleidooi voor de algehele afschaffing van de doodstraf bij voorkeur wenste uit te dragen in samenwerking met de andere EU-partners.¹⁰

Pleidooi voor algehele afschaffing doodstraf

Economische, sociale en culturele rechten

Reeds in de nota van 1979 onderschreef de regering de stelling dat het streven naar de verwezenlijking van de mensenrechten zowel het tegengaan van politieke onderdrukking als het bestrijden van sociale en economische uitbuiting diende te omvatten. Zonder de gelijkwaardigheid van beide categorieën te willen ontkennen, meende de regering wel dat er bij de implementatie van BUPO-rechten enerzijds en ESC-rechten anderzijds een duidelijk verschil bleef bestaan. Terwijl de eerste categorie zich voor directe toepassing leende omdat daarbij 'slechts' een onthoudingsplicht van de overheid was vereist, werd de verwezenlijking van de tweede categorie eerder als een doelstelling voor de langere termijn beschouwd aangezien deze juist een actieve overheidsinspanning vergde.¹¹

In latere beleidsnotities ontwikkelde zich echter steeds sterker het inzicht dat de tegenstelling tussen ESC- en BUPO-rechten minder helder was dan oorspronkelijk gedacht. Bij beide categorieën rechten diende de overheid zich immers in sommige opzichten terughoudend en in andere opzichten voorwaardenscheppend op te stellen. *De Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* beschreef dan ook de totale verwevenheid van BUPO- en ESC-rechten. Het volstond niet langer de eerste categorie tot het klassieke buitenlands beleid te rekenen en ESC-rechten tot het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Beide categorieën dienden vanuit een samenhangende visie te worden benaderd.¹²

De terughoudende opstelling die in de notitie van 2001 aan de dag werd gelegd ten aanzien van een optioneel protocol bij het ESC-verdrag dat moest voorzien in een individuele klachtenprocedure liet echter zien dat de regering nog altijd een duidelijk verschil in de afdwingbaarheid van beide categorieën rechten zag. Als extra belemmering bij de implementatie van ESC-rechten werd de geringe meetbaarheid van schendingen op dit terrein beschouwd. Deze hing in Nederlandse ogen samen met de afwezigheid van internationale minimumstandaarden.¹³

Erkenning verwevenheid ESC- en BUPO-rechten; geen voorstander optioneel protocol ESC-verdrag inzake een individuele klachtenprocedure

Inheemse volkeren

In de jaren negentig groeide de bescherming van inheemse volkeren uit tot een apart aandachtspunt binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Uit een

⁹ Beleid inzake de doodstraf, TK 1989-1990, 21518 nr. 1, p. 1.

¹⁰ TK 1996-1997, 25300, nr. 1, p. 19-20; TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 28-29.

¹¹ TK 1987-1979, 15571, nrs. 1-2, p. 70-74, 105.

¹² TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 7.

¹³ Ibidem, p. 35-36.

speciale beleidsnotitie die in 1993 over dit onderwerp verscheen en de derde VGN uit 1997 kan worden afgeleid dat de Nederlandse inzet zich voornamelijk richtte op de totstandkoming van een aparte ontwerpverklaring over de rechten van inheemse volkeren en de oprichting van een permanent VN-forum voor deze groepen van minderheden.¹⁴ In de notitie van 2001 werd de Nederlandse aandacht voor de positie van inheemse volkeren opnieuw bevestigd.¹⁵

Bescherming van de positie van inheemse volkeren; totstandkoming ontwerpverklaring inheemse volkeren en permanent VN-forum voor inheemse volkeren

Marteling

Het thema marteling vormt sinds jaar en dag een prioriteit binnen de praktijk van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Zo speelde Nederland in de jaren zeventig een belangrijke rol bij de totstandkoming van de VN-Verklaring inzake marteling en herhaalde het deze prestatie bij de totstandkoming van het VN-Anti-folterverdrag in 1994. Welk waarde aan de vrijwaring van marteling werd gehecht, bleek ook uit de toelichting die de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking in 1979 op hun Mensenrechtennota gaven. De twee bewindslieden stelden weliswaar dat alle mensenrechten van belang waren maar dat er niettemin de behoefte bestond een meer beperkte groep van rechten te onderscheiden waarvan de handhaving meer aandacht vereiste dan die van andere rechten. Onder deze 'fundamentele' of 'elementaire' rechten behoorde volgens de Nederlandse regering ook de vrijwaring van marteling.¹⁶

In de tweede VGN van 1991 en de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* werd de grote aandacht voor het thema marteling binnen het Nederlandse beleid expliciet bevestigd. Uitgangspunt voor de regering vormde een betere implementatie en naleving van reeds bestaande normen. Dit streven diende te worden vertaald in ondersteuning van de totstandkoming van een optioneel protocol bij het VN-Anti-folterverdrag dat moest voorzien in de oprichting van een internationaal inspectieregime voor detentiecentra.¹⁷

Verbetering implementatie van het recht op vrijwaring van marteling door totstandkoming optioneel protocol inzake een internationaal inspectiemechanisme

Mensenrechtenactivisten en slachtoffers van mensenrechtenschendingen

Het thema mensenrechtenactivisten en slachtoffers van mensenrechtenschendingen kreeg specifieke aandacht in de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001*. Om het belang dat aan de bescherming van mensenrechtenactivisten werd gehecht te onderstrepen, wees de notitie erop dat Nederland zich in voorgaande jaren sterk had gemaakt voor de totstandkoming van een speciale VN-verklaring op dit terrein die in 1998 na dertien jaar onderhandelen door de Algemene Vergadering was aangenomen. Het Nederlandse beleid richtte zich verder vooral op het verlenen van financiële steun aan mensenrechtenorganisaties en indi-

¹⁴ *Inheemse volken in het buitenlandse beleid en in ontwikkelingssamenwerking*, TK 1997-1998, 23 270, nr. 3; TK 1996-1997, 25300, nr. 1, p. 16-17;

¹⁵ TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 33-34.

¹⁶ TK 1979-1980, 15571, nr. 5, p. 19-20.

¹⁷ TK 1990-1991, 21800V, nr. 91, p. 22,23; TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 16, 29, 30.

viduele activisten, de verwijzing naar de moeilijke positie van activisten in VN-resoluties en steun voor de opvang en rehabilitatie van slachtoffers van mensenrechtenschendingen.¹⁸

Totstandkoming VN-Verklaring rechten en verantwoordelijkheden van mensenrechtenactivisten; financiële steun mensenrechtenactivisten; verwijzing in VN-resoluties naar hun moeilijke positie; opvang en rehabilitatie slachtoffers mensenrechtenschendingen

Minderheden

Tegen de achtergrond van het toenemende aantal etnische geweldsuitbarstingen in Europa en andere delen van de wereld na het einde van de Koude Oorlog ontwikkelde het thema minderheden zich in de jaren negentig tot een belangrijk aandachtspunt binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Zowel in de VGNs van 1991 en 1997 als de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* werd uitgebreid stilgestaan bij het minderhedenvraagstuk.¹⁹ De regering onderstreepte het belang dat zij aan deze mensenrechtenkwestie hechtte door te verwijzen naar de grote rol die Nederland binnen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) had gespeeld bij de instelling van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden in 1993. Niettemin benadrukte de regering dat mede door het gegeven dat er internationaal geen overeenstemming bestond over een definitie van het begrip minderheden snelle of eenvoudige oplossingen van het minderhedenvraagstuk voorlopig niet waren te verwachten. Het Nederlandse beleid, waarbij de bescherming van eigen culturen en bestrijding van discriminatie voorop stond, was dientengevolge dan ook in zeer algemene termen geformuleerd.

Versterking van de positie van minderheden

Racisme

De *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* gaf aan dat de strijd tegen racisme, in het licht van de VN-Wereldconferentie tegen Racisme die dat jaar in Durban, Zuid Afrika zou plaatsvinden, een specifiek aandachtspunt binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid vormde.²⁰

Aandacht VN-Wereldconferentie tegen Racisme

Recht op ontwikkeling

Tijdens de Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen in 1993 werd opnieuw bevestigd dat het recht op ontwikkeling als een universeel en onvervreemdbaar mensenrecht moest worden beschouwd. Volgens de Nederlandse regering nam dat niet weg dat over de wijze waarop dit recht in de praktijk diende te worden geïmplementeerd er een duidelijk verschil van mening bestond tussen de Westerse landen aan de ene

¹⁸ TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 40-41.

¹⁹ TK 1990-1991, 21800V, nr. 91, p. 23-25; TK 1996-1997, 25300, nr. 1, p. 15-16; TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 33-34.

²⁰ TK 2000-2001, 27742, nr. 2 p. 27-28.

kant en de ontwikkelingslanden aan de andere kant. Terwijl ontwikkelingslanden vooral op het belang van internationale financiële steun wezen, waren de Westerse landen, waaronder ook Nederland, geneigd de primaire verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van het recht op ontwikkeling bij de regeringen van de betrokken landen zelf te leggen. In de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* benadrukte de regering dan ook dat internationale steun complementair diende te zijn waarbij, met een verwijzing naar de Slotverklaring van Wenen, voorop stond dat niet de staat maar het individu de primaire begunstigde van het recht op ontwikkeling was.²¹

Het individu is de primaire begunstigde van het recht op ontwikkeling; verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van dit recht ligt in eerste instantie bij de regeringen van betrokken landen; internationale steun is complementair

Rechten van het kind

Vanaf de jaren negentig groeide de bevordering van de rechten van het kind uit tot een prioriteit binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Niet alleen in de VGNs van 1991 en 1997 en de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001*, maar ook in verschillende speciale beleidsnotities zoals *Beleid in kinderschoenen* stond het thema kinderrechten centraal. De aandacht in deze notities spitste zich vooral toe op de bescherming van kinderen in gewapende conflicten, de uitbanning van kinderarbeid en de bestrijding van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie.²²

Specifieke aandacht voor bescherming kinderen in gewapend conflict; uitbanning van kinderarbeid en bestrijding van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie

Rechten van de vrouw

Evenals de rechten van het kind groeiden ook de rechten van de vrouw in de jaren negentig uit tot een prioriteit binnen het Nederlandse beleid. Daarbij lag de nadruk vooral op een betere naleving van reeds bestaande normen. In dat kader hechtte de regering in de VGN van 1991 grote waarde aan de totstandkoming van een optioneel protocol bij in het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW). Dit protocol, waarvoor Nederland zelf de ontwerp tekst aanleverde, diende te voorzien in een individuele klachten- en onderzoeksprocedure. Andere beleidsspeerpunten waren de bestrijding van vrouwenhandel, de uitbanning van geweld tegen vrouwen, de erkenning van seksuele en reproductieve rechten en de bestrijding van schadelijke praktijken zoals vrouwenbesnijdenis.²³

²¹ Ibidem, p. 36-37.

²² TK 1990-1991, 21800V, nr. 91, p. 26-28; TK 1996-1997, 25300, nr. 1, p. 11-12; TK 2000-2001, 27 742, nr. 2, p. 16-17, 38, 39; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleid in de kinderschoenen. Beleidsnotitie over kinderen in ontwikkelingslanden* (Den Haag 1994).

²³ TK 1990-1991, 21800V, nr. 2, p. 20-22; TK 1996-1997, 25300, nr. 1, p. 13-15; TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 37-38.

Uitbanning vrouwendiscriminatie, waaronder totstandkoming optioneel protocol bij CEDAW-verdrag inzake een individuele klachten- en onderzoeksprocedure; bestrijding vrouwenhandel en geweld tegen vrouwen; erkenning seksuele en reproductieve rechten; bestrijding schadelijke praktijken zoals vrouwenbesnijdenis

Religieuze onverdraagzaamheid

Zowel in de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* als in een tweetal specifieke beleidsnotities uit 1998 en 2003 noemde de regering de internationale bevordering van de vrijheid van godsdienst en overtuiging een integraal onderdeel van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.²⁴ Volgens de regering was speciale aandacht voor deze thematiek gerechtvaardigd niet alleen omdat Nederland een traditie op dit terrein hoog te houden had, maar ook vanwege de toename van het aantal gewelddadige conflicten met een religieuze achtergrond.²⁵

Binnen het kader van de VN wilde Nederland vooral nadruk leggen op de bevordering van de implementatie van bestaande mensenrechtenverplichtingen. Daarbij ging de aandacht in de eerste plaats uit naar de activiteiten van de speciale rapporteur inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging die in 1986 door de VN-Mensenrechtcommissie was aangesteld. Ter ondersteuning van het werk van de rapporteur en de implementatie van de VN-Verklaring inzake onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst en overtuiging, ondersteunt Nederland ieder jaar traditiegetrouw in de MRC een door Nederland ingediende ontwerp-resolutie op dit terrein.²⁶

Implementatie bestaande mensenrechtenverplichtingen inzake vrijheid van godsdienst en overtuiging onder meer door jaarlijkse ondersteuning lersse ontwerp-resolutie op dit terrein in MRC

Vrijheid van meningsuiting

In de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* betitelde de regering de vrijheid van meningsuiting als de hoeksteen van de democratische rechtsstaat. Zonder de handhaving van dit recht zou tenslotte ook de realisering van andere mensenrechten op de tocht komen te staan.²⁷ Het grote belang dat aan de vrijheid van meningsuiting binnen het Nederlandse beleid werd gehecht, bleek reeds uit een mondelinge toelichting van de regering op de Mensenrechtennota uit 1979. Daarin werd dit recht, evenals het recht op leven, de vrijheid van godsdienst en de vrijwaring van marteling, als een der fundamentele mensenrechten beschouwd.²⁸

Aangezien de regering in haar notitie uit 2001 concludeerde dat de normstelling op het gebied van de vrijheid van meningsuiting grotendeels was voltooid, richt het Nederlandse beleid zich vooral op een betere implementatie van dit recht. Binnen het kader van de MRC betekent dit actieve ondersteuning van de ieder jaar traditiegetrouw

²⁴ TK 2000-2001, 27742, nr. 2; Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, TK 1997-1998, 25992, nr. 1; *Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging*, TK 2003-2004, 25 992, nr. 3.

²⁵ *Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging* TK 2003-2004, 25 992, nr. 3, p. 4.

²⁶ *Ibidem*, p. 18-19.

²⁷ TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 32-33.

²⁸ TK 1979-1980, 15571, nr. 5, p. 19-20.

ingediende ontwerpresolutie inzake de vrijheid van meningsuiting waarin tevens het belang van het werk van de speciale rapporteur op dit terrein wordt onderkend.²⁹

Bevordering implementatie recht op vrijheid van meningsuiting, onder meer door ondersteuning jaarlijkse ontwerpresolutie op dit terrein in MRC

²⁹ TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 32-33.

2 DE REFLECTIE VAN DE UITGANGSPUNTEN VAN HET NEDERLANDSE MENSENRECHTENBELEID IN DE NEDERLANDSE BELEIDSINZET BINNEN DE MRC

2.1 Inleiding

Binnen het tijdsbestek waarin deze studie tot stand kwam, was het niet mogelijk een diepgravende analyse te bieden van de totaliteit van het Nederlandse optreden binnen de MRC in de bestudeerde periodes. Wel was het mogelijk aan de hand van een schematische vergelijking tussen de uitgangspunten van het Nederlandse beleid zoals beschreven in hoofdstuk I en de instructies voor de Nederlandse delegatie toch een eerste stap in die richting te zetten. Hoewel op basis daarvan nog niets over de effectiviteit van het Nederlandse optreden binnen de MRC kan worden gezegd, vormt een dergelijke vergelijking wel een goede basis om een globaal beeld te geven van de inzet waarmee Nederland de uitgangspunten van het eigen beleid vorm trachtte te geven.

Gezien de lange lijst met agendapunten waarover de MRC zich jaarlijks dient te buigen, is ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk gekozen voor een opzet waarbij de beleidsinzet in de instructies voor de Nederlandse delegatie schematisch wordt weergegeven. Daarbij richt de aandacht zich uitsluitend op landensituaties en thematische onderwerpen ten aanzien waarvan een duidelijke beleidsinzet kon worden geconstateerd. In het geval van landensituaties betekent dit het streven naar resoluties, voorzittersverklaringen, door de MRC-voorzitter bevestigde nationale verklaringen waarin de betrokken delegatie zich uitspreekt over de situatie in eigen land, en de vermelding van specifieke situaties in de EU-landenspeech. Bij thematische onderwerpen impliceert een duidelijke beleidsinzet ondersteuning van de totstandkoming en tenuitvoerlegging van verdragen, verklaringen, resoluties en mandaten van werkgroepen en speciale rapporteurs.

Ondanks het feit dat ten tijde van het MRC-overleg in de jaren 1995-1997 de derde VGN en de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* het daglicht nog moesten zien, is bij de evaluatie van de Nederlandse beleidsinzet in die periode ook gebruik gemaakt van de beleidsuitgangspunten zoals vastgelegd in deze documenten. Een belangrijke achterliggende reden daarbij was het gegeven dat op het moment dat beleidsuitgangspunten formeel op schrift worden gesteld deze in ongeschreven vorm vaak al jarenlang als handvat voor de beleidspraktijk worden gebruikt.

Zowel de landensituaties als de thematische onderwerpen zijn ondergebracht in aparte schematische overzichten. Hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de periode 1995-1997 waarin Nederland lid was van de MRC en de periode 2001-2003 toen Nederland als waarnemer optrad. Ieder overzicht bevat voor elke periode een korte beschrijvende analyse en sluit af met een conclusie.

2.2 Landensituaties

Vergelijking beleidsuitgangspunten en instructies 1995-1997

Toelichting

- Drie landen uit de instructies zijn, vanwege een onduidelijke beleidsinzet, uit het onderstaande overzicht weggelaten.³⁰
- Kolom 4 'Agendapunt' geeft aan onder welk agendapunt het land dient te worden behandeld. Wanneer niets wordt aangegeven, gaat het daarbij om het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld'.
- Gebruikte afkortingen:
 - AD: Adviserende Diensten
 - BG: Bezette Gebieden
 - HR-C: Question of Human Rights in Cyprus
 - MR: Schendingen van mensenrechten waar ook ter wereld
 - ZB: Zelfbeschikking

Beleidsuitgangspunten landensituaties 1995-2003

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid richt zich op:

- 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.

Bij de te nemen stappen dient als uitgangspunt te worden gehanteerd dat daarvan ook daadwerkelijk enige invloed op de betrokken situatie mag worden verwacht.

Beleidsinzet landensituaties 1995-1997

Land	Jaar	Beleidsinzet	Agendapunt
Afghanistan	1995-1997	Resolutie	
Algerije	1995-1996	-	
	1997	Erkenning Nationale Verklaring	
Angola	1995	Resolutie	1995: AD
	1996-1997	-	
Bezette Gebieden	1995-1997	Resoluties	1995: BG en ZB 1996: BG
Birma (Myanmar)	1995-1997	Resolutie	
Bougainville, Papua Nieuw-Guinea	1995	Resolutie	
	1996-1997	-	
Burundi	1995-1997	Resolutie	

³⁰ Dit zijn de landen Albanië, Roemenië, Kashmir. Togo en Zuid Afrika zijn vanwege de beleidsinzet 'beëindigen van behandeling', eveneens uit het schematische overzicht gelaten.

Land	Jaar	Beleidsinzet	Agendapunt
Cambodja	1995-1996	Resolutie	1995 en 1996: AD/MR
	1997	-	
China	1995-1997	Resolutie	
Colombia	1995	-	
	1996-1997	Voorzittersverklaring	
Cuba	1995-1997	Resolutie	
Cyprus	1995-1996	Resolutie	1995 en 1996: HR-C
	1997	-	
El Salvador	1995	Resolutie	1995: AD
	1996-1997	-	
Equatoriaal Guinee	1995-1996	Resolutie	
	1997	-	
Guatemala	1995	-	
	1996-1997	Resolutie	1996: AD of MR 1997: AD
Haïti	1995-1996	Resolutie	
	1997	-	
Irak	1995-1997	Resolutie	
Iran	1995-1997	Resolutie	
Vml. Joegoslavië	1995-1997	Resolutie	
	1996-1997	-	
Zuid Libanon	1995-1996	Resolutie	
	1997	-	
Nigeria	1995	-	
	1996-1997	Resolutie	
Oost-Timor	1995-1997	Voorzittersverklaring	
Rwanda	1995-1997	Resolutie	
Somalië	1995-1997	Resolutie	1995: AD
Soedan	1995-1997	Resolutie	
Sri-Lanka	1995-1996	Erkenning Nationale Verklaring	
	1997	-	

Land	Jaar	Beleidsinzet	Agendapunt
Tsjetsjenië	1995-1996	Voorzittersverklaring	
	1997	-	
Zaire/Kongo	1995-1997	Resolutie	

Analyse 1995-1997

In de periode 1995-1997, waarin Nederland als lid van de MRC opereerde, werden in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie in totaal 28 landensituaties op basis van een duidelijk beschreven beleidsinzet aan de orde gesteld. Daarbij werd 56 keer op de indiening van een resolutie aangestuurd, waarbij in totaal 23 landensituaties betrokken waren. Zeven maal werd ingezet op een voorzittersverklaring verdeeld over drie landensituaties en drie maal op een door de voorzitter van de MRC bevestigde nationale verklaring verdeeld over twee landensituaties. Inzake zeven landensituaties week het agendapunt af van het veroordelende agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld'. Ten aanzien van 14 van de 28 landen was de beleidsinzet gedurende de gehele periode, van 1995 tot 1997, identiek.

In alle 28 gevallen was de beleidsinzet verenigbaar met de uitgangspunten van het Nederlandse landenbeleid. Deze uitgangspunten zijn echter zo ruim geformuleerd dat deze het ministerie van Buitenlandse Zaken een grote mate van handelingsvrijheid bieden bij de keuze van de landensituaties waaraan men binnen het kader van de MRC aandacht zou willen besteden. Om die reden is de Nederlandse beleidsinzet vergeleken met de prioriteitenlijst die Amnesty International ieder jaar voorafgaande aan het MRC-overleg opstelt.³¹ Uit deze vergelijking blijkt dat zowel in 1996 als in 1997 ieder land waarvoor deze NGO aandacht wenste ook op een actieve Nederlandse beleidsinzet kon rekenen. Een opvallende uitzondering was de mensenrechtensituatie in Turkije die in beide jaren door Amnesty als een prioriteit werd beschouwd, maar waarop geen enkel jaar in de Nederlandse instructies een actieve inzet werd geformuleerd.

Vergelijking beleidsuitgangspunten en instructies 2001-2003

Toelichting

- In de periode 2001-2003 spitste de Nederlandse inzet op landensituaties zich volledig toe op het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld'.
- De instructies beschreven voor alle landen een duidelijke beleidsinzet, waardoor anders dan in de vorige periode alle landen genoemd in de instructie in het onderstaande overzicht zijn opgenomen.

Beleidsinzet landensituaties 2001-2003

Land	Jaar	Beleidsinzet
Afghanistan	2001-2003	Resolutie
Algerije	2001-2002	EU-landenspeech
Bangladesh	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech

³¹ Een prioriteitenlijst met betrekking tot de 51^{ste} MRC in 1995 was helaas niet aanwezig.

Land	Jaar	Beleidsinzet
Bezette Gebieden	2001-2003	Resoluties
Birma (Myanmar)	2001-2003	Resolutie
Burundi	2001-2003	Resolutie
China	2001-2002	Resolutie
	2003	EU-landenspeech
Colombia	2001-2003	Voorzittersverklaring
Cuba	2001-2003	Resolutie
DPRK (Noord-Korea)	2001-2002	-
	2003	Resolutie
Guatemala	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
India	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
Indonesië	2001-2003	EU-landenspeech
Irak	2001-2003	Resolutie
Iran	2001-2002	Resolutie
	2003	EU-landenspeech
Ivoorkust	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
Voormalig Joegoslavië	2001-2002	Resolutie
	2003	EU-landenspeech
Libië	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
Mexico	2001	Resolutie
	2002-2003	-
Nepal	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
Nigeria	2001-2002	EU-landenspeech
	2003	-
Oezbekistan	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
Oost-Timor	2001-2003	Voorzittersverklaring

Land	Jaar	Beleidsinzet
Rwanda	2001	Resolutie
	2002	EU-landenspeech
	2003	-
Saudi-Arabië	2001-2003	EU-landenspeech
Sierra-Leone	2001-2002	Resolutie
	2003	-
Soedan	2001-2003	Resolutie
Syrië	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
Tsjetsjenië	2001-2003	Voorzittersverklaring
Turkmenistan	2001-2002	-
	2003	Resolutie
Zaire/Kongo	2001-2003	Resolutie
Zimbabwe	2001	-
	2002-2003	Resolutie

Analyse 2001-2003

In de periode 2001-2003, waarin Nederland slechts als waarnemer in de MRC optrad, werden in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie in totaal 32 landensituaties aan de orde gesteld. Ten aanzien van alle 32 landen was sprake van een duidelijke beleidsinzet. In de gehele periode werd 38 keer op de indiening van een resolutie aangestuurd waarbij in totaal 17 landensituaties betrokken waren. Negenmaal werd ingezet op een voorzittersverklaring verdeeld over drie landensituaties. Tot 22 maal toe werd ingezet op een vermelding in de EU-landenspeech waarbij in totaal zestien landensituaties betrokken waren. Ten aanzien van 13 van de 32 landen was de beleidsinzet gedurende de gehele periode identiek. Opvallend is dat de Nederlandse inzet in deze periode volledig gericht was op het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld'.

Met betrekking tot alle landenkwesties was de beleidsinzet verenigbaar met de uitgangspunten van het Nederlandse landenbeleid. Een vergelijking met de prioriteitenlijsten van Amnesty International laat zien dat alle landensituaties waarop Amnesty in de periode 2001-2003 binnen de MRC nadruk wilde leggen ook aandacht kregen in de instructies voor de Nederlandse delegatie. Een vergelijking met voor deze periode beschikbare prioriteitenlijsten van Human Rights Watch levert echter een ander beeld op. Anders dan Amnesty International wenste Human Rights Watch in 2001 en 2002 binnen de MRC tevens expliciet aandacht voor de mensenrechtensituatie in Oezbekistan terwijl men in 2002 ook de mensenrechtensituatie in Egypte en het gevangenisbeleid in de Verenigde Staten aan de orde wilde stellen. Deze drie landensituaties waren echter niet terug te vinden in de Nederlandse instructies gedurende de periode 2001-2002.

2.3 Conclusie landensituaties

Wanneer de Nederlandse beleidsinzet in 1995-1997 wordt vergeleken met die in 2001-2003, kan worden vastgesteld dat het totaal aantal landensituaties waarop in de instructies sprake was van een duidelijke beleidsinzet elkaar in beide periodes weinig ontliiep. In alle gevallen sloot deze beleidsinzet aan op de ruim geformuleerde uitgangspunten van het Nederlandse landenbeleid, terwijl een enkele uitzondering daargelaten alle landen waarop een duidelijke beleidsinzet werd gevoerd ook terug te vinden waren op de prioriteitenlijsten van voor-aanstaande NGOs als Amnesty International en Human Rights Watch.

Een opvallend verschil tussen de periodes 1995-1997 en 2001-2003 is wel dat in de laatste periode de Nederlandse landeninzet zich volledig toespitste op het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten waar ook ter wereld', terwijl in de periode 1995-1997 de beleidsinzet ook was gericht op andere agendapunten, waaronder in het bijzonder het agendapunt 'Adviserende Diensten'. Zoals eerder aangegeven heeft dit agendapunt een minder veroordelend karakter dan het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten waar ook ter wereld'. Het gegeven dat dit agendapunt bij de formulering van de Nederlandse beleidsinzet in de periode 2001-2003 volledig buiten de beschouwing bleef, mag echter niet automatisch tot de conclusie leiden dat de Nederlandse inzet in vergelijking met de periode 1995-1997 harder was geworden. Opvallend is namelijk de drastische daling in het streven naar resoluties. In de periode 1995-1997 werd in totaal 56 keer ingezet op een resolutie en in 2001-2003 'slechts' 38 keer. Daarnaast beperkte de beleidsinzet zich in de tweede periode maar liefst 22 keer tot een vermelding in de EU-landenspeech. Dit minder zichtbare en dwingende instrument werd ook reeds in de periode 1995-1997 aangewend, maar werd toen nog niet als belangrijk genoeg geacht om daarover in de instructies voor de Nederlandse delegatie melding te maken.

Er lijkt dus eerder reden te zijn om op basis van de instructies voor de Nederlandse delegatie te concluderen dat de Nederlandse beleidsinzet in de periode 2001-2003, waarin het slechts als waarnemer binnen de MRC opereerde, juist minder confronterend en veroordelend van karakter werd. Enige voorzichtigheid is hier echter wel op zijn plaats aangezien de hierna volgende casestudies over de Nederlandse inzet ten aanzien van China en Indonesië/Oost-Timor uitwijzen dat de instructies voor de Nederlandse delegatie niet altijd de volledige Nederlandse beleidsinzet prijsgeven.

2.4 Thematische Onderwerpen

Vergelijking beleidsuitgangspunten en instructies 1995-1997

Toelichting

- Thematische onderwerpen gerelateerd aan het algemene vraagstuk 'implementatie' zijn uit het overzicht weggelaten.³²
- In vergelijking met het Nederlandse landenbeleid zijn de beleidsuitgangspunten ten aanzien van thematische onderwerpen in veel striktere termen gesteld. Zoals reeds in hoofdstuk I is beschreven zijn sinds het verschijnen van de Mensenrechtennota uit 1979 voor vele thema's specifieke uitgangspunten geformuleerd. Dat geldt

³² Hieronder vallen de thematische onderwerpen: Effectieve implementatie van internationale mensenrechteninstrumenten; Oprichting van nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van mensenrechten; Versterking van het VN-Mensenrechtencentrum; Oproep tot ratificatie van mensenrechtenverdragen.

overigens niet voor alle thematische onderwerpen waarop in de instructies voor de Nederlandse delegatie een duidelijke beleidsinzet werd gevoerd. Toch zijn ook deze in de onderstaande overzichten meegenomen om een zo compleet mogelijk beeld van de Nederlandse beleidsinzet in de MRC te kunnen geven.

- In het overzicht van de periode 1995-1997 is de beleidsinzet ten aanzien van de 53^{ste} MRC in 1997 buiten de beschouwing gelaten. Het Nederlandse optreden in de MRC stond dat jaar geheel in het teken van het Nederlandse voorzitterschap van de EU. Als gevolg daarvan waren de instructies voor de Nederlandse delegatie naar de MRC in 1997 aanzienlijk oppervlakkiger en beperkten deze zich voor wat betreft de inzet op thematische kwesties slechts tot de richtlijn dat traditioneel gesteunde ontwerpresoluties opnieuw mee konden worden ingediend.
- De thematische beleidsinzet is per jaar minder aan fluctuaties onderhevig, waardoor in het overzicht de inzet niet per jaar wordt weergegeven.
- Gebruikte afkortingen:
 - BUPO: Burger- en politieke rechten
 - CEDAW: Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen
 - ESC: Economische, sociale en culturele rechten
 - SGVN: Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
 - SR: Speciale Rapporteur
 - WG: Werkgroep

Thematische onderwerpen 1995-1996

Uitgangspunten - Beleidsinzet

ESC-rechten

Beleidsuitgangspunt	Erkenning verwevenheid ESC- en BUPO-rechten; geen voorstander optioneel protocol ESC-verdrag inzake een individuele klachtenprocedure
Beleidsinzet	Bij verwezenlijking dient als uitgangspunt onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid van BUPO- en ESC-rechten; bevordering geïntegreerde benadering; steunverlening bij het vaststellen van minimumstandaarden en indicatoren ten behoeve van een eventueel optioneel protocol bij het ESC-verdrag inzake een individueel klachtrecht
Vergelijking	Vergelijkbaar, maar op punt optioneel protocol is beleid terughoudender dan inzet

Inheemse volkeren

Beleidsuitgangspunt	Bescherming van de positie van inheemse volkeren; totstandkoming ontwerpverklaring inheemse volkeren en permanent VN-forum voor inheemse volkeren
Beleidsinzet	Ondersteuning totstandkoming ontwerpverklaring inheemse volken en permanent VN-forum voor inheemse volkeren
Vergelijking	Vergelijkbaar

Marteling

Beleidsuitgangspunt	Verbetering implementatie van het recht op vrijwaring van marteling door totstandkoming optioneel protocol inzake een internationaal inspectiemechanisme
Beleidsinzet	Ondersteuning resoluties ter versterking implementatie; verlenging mandaat SR; ondersteuning totstandkoming optioneel protocol inzake een internationaal inspectiemechanisme
Vergelijking	Vergelijkbaar

Mensenrechtenactivisten

Beleidsuitgangspunt	Totstandkoming VN-Verklaring rechten en verantwoordelijkheden van mensenrechtenactivisten; financiële steun mensenrechtenactivisten; verwijzing in VN-resoluties naar hun moeilijke positie; opvang en rehabilitatie slachtoffers mensenrechtenschendingen
Beleidsinzet	Resolutie ter ondersteuning van ontwerpverklaring inzake rechten en verantwoordelijkheden van mensenrechtenactivisten
Vergelijking	Vergelijkbaar

Minderheden

Beleidsuitgangspunt	Versterking van de positie van minderheden
Beleidsinzet	Resolutie waarin steun wordt verleend aan de MRC-Subcommissie ter voorkoming van discriminatie en ter bescherming van minderheden
Vergelijking	Vergelijkbaar

Recht op ontwikkeling

Beleidsuitgangspunt	Het individu is de primaire begunstigde van het recht op ontwikkeling; verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van dit recht ligt in eerste instantie bij de regeringen van betrokken landen; internationale steun is complementair
Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake recht op ontwikkeling, mits reflectie van standpunt dat staat eerstverantwoordelijke is voor verwezenlijking van het recht op ontwikkeling en het individu de primaire begunstigde
Vergelijking	Vergelijkbaar

Rechten van het kind

Beleidsuitgangspunt	Specifieke aandacht voor bescherming kinderen in gewapend conflict; uitbanning van kinderarbeid en bestrijding van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie
Beleidsinzet	Ondersteuning omnibusresolutie ter bescherming rechten van het kind; ondersteuning totstandkoming optioneel protocol inzake kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie, mits protocol meerwaarde heeft op bestaande rechtsinstrumenten; ondersteuning totstandkoming optioneel protocol inzake kinderen in gewapend conflict, mits een lagere leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering dan 18; ondersteuning resolutie ter bescherming van gedetineerde kinderen en jongeren
Vergelijking	Vergelijkbaar, behalve op het punt van het optionele protocol inzake kinderen in gewapend conflict

Rechten van de vrouw

Beleidsuitgangspunt	Uitbanning vrouwendiscriminatie, waaronder totstandkoming optioneel protocol bij CEDAW-verdrag inzake een individuele klachten- en onderzoeksprocedure; bestrijding vrouwenhandel en geweld tegen vrouwen; erkenning seksuele en reproductieve rechten; bestrijding schadelijke praktijken zoals vrouwenbesnijdenis
Beleidsinzet	Aandacht voor CEDAW; steun totstandkoming optioneel protocol CEDAW inzake een individuele klachten- en onderzoeksprocedure; integratie vrouwenrechten in VN-mensenrechtenmechanismen; voorstander strengere aanpak mensenhandel, vaak samenhangend met prostitutie, echter tegenstander uitbanning prostitutie door volwassenen en tegenstander 'Convention for the suppression of the traffic in persons and of the exploitation of the prostitution of others' vanwege het ontbreken van het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie.
Vergelijking	Vergelijkbaar, maar behoud van vrijheid van vrijwillige prostitutie onder volwassenen

Religieuze onverdraagzaamheid

Beleidsuitgangspunt	Implementatie bestaande mensenrechtenverplichtingen inzake vrijheid van godsdienst en overtuiging onder meer door jaarlijkse ondersteuning Ierse ontwerp-resolutie op dit terrein in MRC
Beleidsinzet	Traditionele mede-indiening resolutie ter bestrijding alle vormen van religieuze intolerantie
Vergelijking	Vergelijkbaar

Vrijheid van meningsuiting

Beleidsuitgangspunt	Bevordering implementatie recht op vrijheid van meningsuiting, onder meer door ondersteuning jaarlijkse ontwerpresolutie op dit terrein in MRC
Instructie	Ondersteuning van resolutie ter vergroting van de vrijheid van meningsuiting
Vergelijking	Vergelijkbaar

Beleidsinzet

AIDS

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake de bescherming van HIV-geïnfecteerden en AIDS-patiënten
--------------	--

Detentie - willekeurige hechtenis

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake de werkzaamheden van de WG inzake willekeurige detentie
--------------	--

Detentie - gedetineerde VN-stafleden

Beleidsinzet	Resolutie inzake de bescherming van de veiligheid van VN-stafleden
--------------	--

Dumping van gevaarlijke stoffen

Beleidsinzet	Tegen behandeling van dit onderwerp; 'vervuiling' van de agenda
--------------	---

Gewetensbezwaren

Beleidsinzet	Opstellen ontwerpresolutie inzake de erkenning van gewetensbezwaren
--------------	---

Massale uittochten

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie ter voorkoming en vroegtijdige onderkenning van dreigende massale uittochten
--------------	--

Mensenrechten en forensische wetenschap

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake de erkenning van het belang van forensische wetenschap voor het bestrijden en opsporen van mensenrechtenschendingen
--------------	--

Onafhankelijkheid rechtelijke macht

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake het belang van de onafhankelijkheid van de rechtelijke macht; steun aan SR
--------------	---

Ontheemden

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie ter bescherming van binnenlandse ontheemden; verlenging mandaat speciale vertegenwoordiger SGVN
--------------	---

Racisme: actieprogramma derde anti-racisme decennium³³

Beleidsinzet	Voorstander concreet actieprogramma racisme; tegenstander instelling WG ter beoordeling van SGVN-rapporten; terughoudend ten aanzien van Wereldconferentie tegen Racisme
--------------	--

Slavernij – hedendaagse vormen

Beleidsinzet	Traditioneel indienen ontwerpresolutie inzake uitbanning hedendaagse vormen van slavernij
--------------	---

Standrechtelijke en willekeurige Executies

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake de uitbanning van standrechtelijke executies; verlenging mandaat SR
--------------	--

Terrorisme en mensenrechten

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake bestrijding van terrorisme
--------------	---

Analyse 1995-1997

De instructies voor de Nederlandse delegatie naar de MRC uit 1995 en 1996 behandelden samen in totaal 32 verschillende thematische onderwerpen. Opvallend daarbij is dat voor maar liefst negen thema's een duidelijke beleidsinzet ontbrak.³⁴ In het geval van het thema doodstraf was er in de instructies uit 1995 en 1996 ondanks de aanwezigheid van duidelijke beleidsuitgangspunten hoegenaamd geen sprake van enige vorm van beleidsinzet.³⁵

Ten aanzien van de overige 23 van de 32 thema's kon wel een duidelijke beleidsinzet worden vastgesteld. In 13 van de 23 gevallen ging het echter om thema's waarover binnen het Nederlandse beleid geen duidelijke uitgangspunten waren vastgelegd. In tien gevallen was daarvan wel sprake, waarbij acht keer kon worden vastgesteld dat de beleidsinzet daadwerkelijk aansloot op de uitgangspunten van het beleid.

³³ Hoewel in de *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001* weliswaar beleidsuitgangspunten zijn opgenomen ten aanzien van het thema racisme, worden deze hier niet genoemd. Daarvoor zijn deze te sterk gericht op specifieke ontwikkelingen in 2001 rond de in dat jaar georganiseerde Wereldconferentie tegen Racisme.

³⁴ Instructie 1995: Straffeloosheid; Migranten; Follow-up Wereldconferentie Wenen; Wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Instructie 1996: Huurlingen; Mensenrechten in situaties van noodtoestand; Hulp aan staten ter versterking van de rechtstaat; Migrerende werknemers; Statenopvolging met betrekking tot mensenrechtenverdragen.

³⁵ Ook ten aanzien van de thema's democratie en non-discriminatie bestonden beleidsuitgangspunten zonder dat sprake was van een duidelijke beleidsinzet in de instructies. Daar kan tegenover worden gesteld dat deze thema's zo algemeen van aard zijn dat de aandacht daarvoor veelal geïntegreerd is in de inzet op andere meer specifieke thema's.

De eerste belangrijke uitzondering was het thema rechten van het kind, waarbij inzet en uitgangspunten met elkaar verschilden op het punt van het optionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten. De Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van dit protocol was terughoudender dan, op basis van het grote belang dat in de beleidsdocumenten aan kinderrechten werd gehecht, had mogen worden verwacht. In het geval van het thema ESC-rechten deed zich de omgekeerde situatie voor en was niet de beleidsinzet maar waren juist de beleidsuitgangspunten terughoudender van karakter. Terwijl de uitgangspunten van het beleid aangaven dat Nederland geen voorstander van een optioneel protocol inzake een individueel klachtrecht bij het ESC-verdrag was, werd in de instructies voor de Nederlandse delegatie, zij het op zeer voorzichtige wijze, in positievere bewoordingen over een dergelijk protocol gesproken.

Vergelijking beleidsuitgangspunten en instructies 2001-2003

Thematische onderwerpen 2001-2003

Uitgangspunten – Beleidsinzet

Doodstraf

Beleidsuitgangspunt	Pleidooi voor algehele afschaffing doodstraf
Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake opschorting, afschaffing doodstraf
Vergelijking	Vergelijkbaar

ESC-rechten

Beleidsuitgangspunt	Erkenning verwevenheid ESC- en BUPO-rechten; geen voorstander optioneel protocol ESC-verdrag inzake een individuele klachtenprocedure
Beleidsinzet	Nationale staten dragen primaire verantwoordelijkheid; in 2003 ondersteuning totstandkoming WG inzake optioneel protocol ESC-verdrag
Vergelijking	Vergelijkbaar, behalve op punt van het optionele protocol aangaande het ESC-verdrag inzake een individuele klachtenprocedure

Marteling

Beleidsuitgangspunt	Verbetering implementatie van het recht op vrijwaring van marteling door totstandkoming optioneel protocol inzake een internationaal inspectiemechanisme
Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie ter veroordeling alle vormen marteling; totstandkoming optioneel protocol inzake internationaal inspectieregime
Vergelijking	Vergelijkbaar

Mensenrechtenactivisten en slachtoffers van mensenrechtenschendingen

Beleidsuitgangspunt	Totstandkoming VN-Verklaring rechten en verantwoordelijkheden van mensenrechtenactivisten; financiële steun mensenrechtenactivisten; verwijzing in VN-resoluties naar hun moeilijke positie; opvang en rehabilitatie slachtoffers mensenrechtenschendingen
Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake de bescherming van de rechten en de positie van mensenrechtenactivisten
Vergelijking	Vergelijkbaar

Racisme

Beleidsuitgangspunt	Aandacht VN-Wereldconferentie tegen Racisme
Beleidsinzet	Ondersteuning omnibusresolutie bestrijding racisme; focus op Wereldconferentie
Vergelijking	Vergelijkbaar

Rechten van het kind

Beleidsuitgangspunt	Specifieke aandacht voor bescherming kinderen in gewapend conflict; uitbanning van kinderarbeid en bestrijding van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie
Beleidsinzet	Ondersteuning omnibusresolutie inzake bescherming rechten van het kind; ondersteuning aanstelling deskundige voor een VN-studie inzake geweld tegen kinderen
Vergelijking	Vergelijkbaar

Rechten van de vrouw

Beleidsuitgangspunt	Uitbanning vrouwendiscriminatie, waaronder totstandkoming optioneel protocol bij CEDAW-verdrag inzake een individuele klachten- en onderzoeksprocedure; bestrijding vrouwenhandel en geweld tegen vrouwen; erkenning seksuele en reproductieve rechten; bestrijding schadelijke praktijken zoals vrouwenbesnijdenis
Beleidsinzet	Ondersteuning resoluties inzake uitbanning geweld tegen vrouwen; opname teksten inzake bestrijding eerwraak en schadelijke traditionele praktijken in relevante resoluties
Vergelijking	Vergelijkbaar

Religieuze onverdraagzaamheid

Beleidsuitgangspunt	Implementatie bestaande mensenrechtenverplichtingen inzake vrijheid van godsdienst en overtuiging onder meer door jaarlijkse ondersteuning lersche ontwerpresolutie op dit terrein in MRC
Beleidsinzet	Traditionele mede-indiening resolutie ter bestrijding alle vormen van religieuze intolerantie
Vergelijking	Vergelijkbaar

Beleidsinzet

Verdwijningen

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake uitbanning van verdwijningen; verlenging mandaat WG verdwijningen
--------------	--

Terrorisme en mensenrechten

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake mensenrechten en terrorisme, mits bevestiging dat de strijd tegen terrorisme gepaard gaat met behoud van respect voor het internationale recht en rechten van de mens
--------------	--

Analyse 2001-2003

Met betrekking tot alle tien thema's die in de instructies voor de Nederlandse delegatie gedurende de periode 2001-2003 aan de orde werden gesteld, kon een duidelijke beleidsinzet worden geconstateerd. In twee gevallen - verdwijningen en terrorisme en mensenrechten - ging het daarbij om een inzet op thema's waarover binnen het Nederlandse beleid geen specifieke uitgangspunten waren vastgelegd. Bij de overige acht thema's was dit wel het geval, waarbij zeven keer uitgangspunten en inzet duidelijk op elkaar aansloten.

Alleen in het geval van het thema ESC-rechten was daarvan geen sprake en deed zich hetzelfde fenomeen voor als in de periode 1995-1997. Opnieuw waren de beleidsuitgangspunten ten aanzien van een eventueel optioneel protocol inzake een individueel klachtrecht bij het ESC-verdrag terughoudender dan de instructies voor de Nederlandse delegatie waarin de oprichting van een werkgroep ter uitwerking van een protocol onder bepaalde voorwaarden werd ondersteund.

Verder kan worden geconstateerd dat in de periode 2001-2003 ten aanzien van maar liefst vier thematische onderwerpen iedere vorm van beleidsinzet ontbrak, terwijl daarover niettemin beleidsuitgangspunten voorhanden waren en op basis daarvan in de jaren 1995-1997 nog wel een actieve beleidsinzet was gevoerd. Het ging daarbij om de thema's inheemse volkeren, minderheden, recht op ontwikkeling en vrijheid van meningsuiting.³⁶

2.5 Conclusie thematische onderwerpen

Opvallend is dat in de periode 1995-1997 de beleidsinzet voor relatief veel thema's niet in concrete termen uiteen was gezet in de instructies voor de Nederlandse delegatie, terwijl in de periode 2001-2003 de beleidsinzet voor alle thema's wél duidelijk was geformuleerd. Dat neemt niet weg dat het totale aantal thema's waarop in de periode 2001-2003 een duidelijke beleidsinzet werd gevoerd desalniettemin drastisch kleiner was dan in de periode 1995-1997. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Nederland in 2001-2003 slechts als waarnemer binnen de Commissie actief was. Daardoor zou, aldus een intern memo afkomstig van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse

³⁶ Ook ten aanzien van de thema's democratie en non-discriminatie bestonden beleidsuitgangspunten maar was geen sprake van een duidelijke beleidsinzet in de instructies. Daar kan tegenover worden gesteld dat deze thema's zo algemeen van aard zijn dat de aandacht daarvoor veelal geïntegreerd is in de inzet op andere meer specifieke thema's.

delegatie vanwege haar beperkte omvang prioriteiten moeten stellen en zich daarbij dienen te beperken tot hoofdpunten zonder eigen initiatieven te ontplooien.³⁷

De afname in de aandacht voor het aantal thema's in de instructies ging overigens vooral ten koste van thema's waarover binnen het Nederlandse beleid geen specifieke uitgangspunten aanwezig waren. Waar er sprake was van een duidelijke beleidsinzet op thema's waarover binnen het Nederlandse beleid wel concrete uitgangspunten waren vastgelegd, kan worden vastgesteld dat wat dat betreft beide periodes weinig verschillen laten zien. In de periode 1995-1997 was daarvan tien maal sprake en in de periode 2001-2003 acht maal. Het aantal gevallen waarin de beleidsinzet aansloot op de uitgangspunten van het beleid was voor beide periodes eveneens nagenoeg gelijk. In de periode 1995-1997 gebeurde dat acht keer en in de periode 2001-2003 zeven keer. Een opvallend verschil tussen beide periodes is niettemin dat de periode 2001-2003 een groei laat zien van het aantal thema's waarover wel beleidsuitgangspunten voorhanden waren maar waarop geen enkele vorm van beleidsinzet werd gevoerd, zelfs geen onduidelijke.

³⁷ Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) aan PV Genève, 20 maart 2001, Archief Buitenlandse Zaken (ABZ).

3 DE KWESTIE OOST-TIMOR, 1995-1997

3.1 Inleiding

Deze casestudy beperkt zich tot de Nederlandse inzet binnen de MRC ten aanzien van de schendingen van de mensenrechten op Oost-Timor; een voormalige Portugese kolonie die in 1975 door Indonesië met geweld werd geannexeerd nadat de linkse bevrijdingsbeweging FRETILIN de onafhankelijkheid van het eilanddeel had uitgeroepen. De bloedige Indonesische invasie op Oost-Timor leidde in de Verenigde Naties tot grote verontwaardiging. Binnen enkele weken namen zowel de Veiligheidsraad als de Algemene Vergadering resoluties aan die het zelfbeschikkingsrecht van de Oost-Timorese bevolking benadrukten en waarin Indonesië werd opgeroepen zijn troepen onmiddellijk terug te trekken. De grootschalige terreur waarmee het Indonesische leger het verzet van de Oost-Timorese bevrijdingsbeweging probeerde te breken, was voor de MRC aanleiding om Indonesië zowel in de periode 1978-1981 als in de periode 1983-1985 te behandelen onder de vertrouwelijke 1503-procedure.

Een keerpunt vormde een door Indonesische militairen aangericht bloedbad onder vreedzame demonstranten op het Santa Cruz kerkhof in de Oost-Timorese hoofdstad Dili in november 1991. Als reactie op dit incident, waarvan filmbeelden de gehele wereld overgingen, verplaatste de MRC in haar eerstvolgende zitting in januari 1992 de kwestie Oost-Timor naar de openbare 1235-procedure. Nadat een groep landen waaronder alle EU-partners had gedreigd met de indiening van een resolutie, toonde het regime van generaal Suharto zich bereid om zich te committeren aan een door de voorzitter van de MRC voorgelezen voorzittersverklaring. Toen van de implementatie van de aanbevelingen in de verklaring in de praktijk weinig terecht kwam, besloot de MRC in 1993 Indonesië verder onder druk te zetten via een met succes door de EU ingediende resolutie. Daarin werd de Indonesische regering onder meer aangesproken op haar gebrek aan medewerking om alle verantwoordelijken voor het bloedbad in Dili op te sporen en duidelijkheid te verschaffen over het totale aantal dodelijke slachtoffers. Een jaar later besloot de MRC tijdens haar 50^{ste} zitting de druk op Indonesië te verlagen en koos men evenals in 1992 voor een voorzittersverklaring.³⁸

In deze casestudy wordt de draad opgepakt bij de Nederlandse voorbereiding op de 51^{ste} zitting van de MRC in 1995. Andere schendingen van de mensenrechten waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijk kon worden gesteld, blijven zoals gezegd buiten beschouwing omdat daarover in de instructies voor de Nederlandse delegatie naar de MRC in de periode 1995-1997 niets werd vermeld. Op zich is dat een opmerkelijk gegeven omdat er in de Tweede Kamer tot 1997 nauwelijks aandacht voor de kwestie Oost-Timor bestond, maar juist wel voor andere zaken zoals de onderdrukking van het onafhankelijkheidsstreven op Irian Jaya en de politieke arrestaties van oppositiekopstukken als vakbondsleider Mochtar Pakpahan.

³⁸ Voor een uitgebreide casestudy over de internationale reacties op het Santa Cruz-bloedbad zie Marlies Glasius, *Foreign policy on human rights. Its influence on Indonesia under Soeharto* (Antwerpen, Groningen en Oxford: Intersentia - Hart, 1999).

3.2 De 51^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (30 januari-10 maart 1995)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste} MRC constateerde Buitenlandse Zaken dat de mensenrechtensituatie op Oost-Timor er sinds 1994 zeker niet op vooruit was gegaan, maar dat er niettemin toch een aantal positieve ontwikkelingen konden worden gesignaleerd. Voorbeelden waren het relatief gematigde optreden van de Indonesische politie tijdens recente onlusten op Oost-Timor; de medewerking van Jakarta aan een bezoek van de speciale rapporteur voor buitenrechtelijke en standrechtelijke executies en het feit dat het Internationale Comité van het Rode Kruis zijn werkzaamheden op Oost-Timor ongehinderd kon blijven voortzetten. Tegen die achtergrond was er voor Nederland en de andere Europese partners voldoende reden om zich ook in 1995 in eerste instantie te beperken tot de totstandkoming van een voorzittersverklaring. Van dit spoor zou echter kunnen worden afgeweken wanneer een aanvaardbare consensusstekst door Indonesische tegenwerking onmogelijk zou blijken. In dat geval zouden de EU-partners tot de indiening van een ontwerpresolutie kunnen overgaan.³⁹

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Bij de keuze van Buitenlandse Zaken om zich opnieuw te verlaten op een *two-track-strategy* waarbij een constructieve voorzittersverklaring als het meest wenselijke resultaat werd beschouwd, was van enige invloed van de Tweede Kamer geen sprake geweest. In de maand voor het begin van het MRC-overleg werden vanuit de Kamer tot tweemaal toe schriftelijke vragen gesteld waarin de regering naar aanleiding van rapporten van Amnesty International en Asia Watch gevraagd werd haar ontkenning van het bestaan van grootschalige mensenrechtenschendingen in Indonesië te herroepen. Maar bij dat pleidooi werd Oost-Timor bijna volledig buiten de beschouwing gelaten.⁴⁰ Alleen in een vraag van Groen Links over het geplande bezoek van de Indonesische opperbevelhebber aan Nederland werd de verantwoordelijkheid van het Indonesische leger voor de situatie op Oost-Timor concreet aan de orde gesteld. Maar een verwijzing naar het Nederlandse optreden in de MRC, die een week later van start zou gaan, bleef echter uit.⁴¹

Anders dan de Tweede Kamer probeerden mensenrechten-NGOs als Human Rights Watch en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) de inzet van Buitenlandse Zaken ten aanzien van Oost-Timor in de MRC wel degelijk te beïnvloeden. Zo maakte Human Rights Watch zich sterk voor een voorzittersverklaring als minimumresultaat en drong het NJCM zelfs aan op de indiening van een tegen Indonesië gerichte resolutie.⁴² Er is echter weinig reden om aan te nemen dat de lobby van beide NGOs enig effect op de standpuntbepaling van Buitenlandse Zaken heeft gehad. Het verzoek van het NJCM werd namelijk niet opgevolgd. En de oproep van Human Rights Watch had weinig relevantie omdat deze pas werd gedaan nadat de Nederlandse inzet reeds was bepaald.

³⁹ Conceptrichtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste} MRC, 17 januari 1995, ABZ.

⁴⁰ TK 1994-1995, Aangangsels, nrs. 339 en 377.

⁴¹ Ibidem, Aangangsels, nr. 436.

⁴² Human Rights Watch, *Indonesia/East Timor: Deteriorating human rights in East-Timor*, februari 1995, <http://www.hrw.org/reports/1995/Indonesi.htm>; NJCM aan de minister van Buitenlandse Zaken (BZ), 23 januari 1995, ABZ.

De rol van de EU en andere politieke factoren

Hoewel de Nederlandse beleidsinzet binnen het kader van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU tot stand kwam, is er weinig reden de invloed van de andere EU-partners op de standpuntbepaling van Buitenlandse Zaken al te hoog in te schatten. Dat had vooral te maken met het feit dat voor de meeste EU-partners de kwestie Oost-Timor geen prioriteit vormde. Inclusief EU-voorzitter Frankrijk zagen zij de Indonesische aanwezigheid op het eilanddeel toch vooral als een probleem dat de voormalige kolonisten Nederland en Portugal aanging.⁴³ Als gevolg hiervan kon het gebeuren dat de discussies binnen het GBVB over de te volgen koers ten aanzien van Oost-Timor in belangrijke mate door deze laatste twee landen werd gedomineerd.

Zowel Nederland als Portugal beschouwden een voorzittersverklaring als het meest geëigende instrument om Indonesië binnen het kader van de MRC onder druk te zetten. Dat nam niet weg dat tussen beide landen aanzienlijke meningsverschillen bestonden over inhoud en karakter van de EU-ontwerptekst die als basis voor de onderhandelingen met Indonesië over de uiteindelijke verklaring zou moeten dienen. Terwijl Portugal, dat verantwoordelijk was voor de eindredactie van de EU-ontwerptekst, wilde aansturen op een confronterende verklaring, drong Nederland juist aan op een constructieve tekst vanuit het besef dat alleen zo Indonesië naar de onderhandelingstafel kon worden gelokt.⁴⁴

Het gelukte de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo uiteindelijk niet deze strijd in zijn voordeel te beslechten. Van Mierlo kreeg het niet voor elkaar om Portugal tot een tekst te bewegen die in zijn ogen voor Indonesië aanvaardbaar zou zijn. De minister had met name grote bezwaren tegen een tekstvoorstel waarin niet alleen met instemming gesproken werd over het bezoek aan Oost-Timor van de speciale rapporteur voor buitenrechtelijke en standrechtelijke executies, maar tevens een uitgebreid exposé van diens aanbevelingen werd gegeven. Volgens Van Mierlo ging dit te ver en kon worden volstaan met aandrang op de implementatie van de aanbevelingen van de speciale rapporteur zonder daarbij een uitgebreide opsomming te geven.⁴⁵ Nederland slaagde er echter niet in voldoende steun te mobiliseren want ook een kort daarna verschenen conceptversie bevatte nog steeds de door Van Mierlo bekritiseerde passage.⁴⁶ In de uiteindelijke voorzittersverklaring waarover de EU en Indonesië het eens werden, was de passage overigens verdwenen.⁴⁷ Gezien het voorgaande lijkt dit eerder het resultaat te zijn geweest van Indonesische pressie tijdens de onderhandelingen dan van Nederlandse druk vooraf. In ieder geval sprak de Nederlandse PV na afloop van de MRC van een 'goed werkbaar voorzittersverklaring'.⁴⁸

⁴³ PV Genève aan ministerie van BZ, 8 februari 1995, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 23 maart 1995, ABZ; Interviews.

⁴⁴ Zie oa. Minister van BZ aan PV Genève, 3 februari 1995, ABZ; Minister van BZ aan PV Genève, 7 februari 1995, ABZ.

⁴⁵ Ibidem. Deze aanbevelingen betroffen een onmiddellijk en onafhankelijk onderzoek naar het bloedbad in Dili op 12 november 1991; berechting van de schuldigen; vaststelling van de verblijfplaats van vermiste personen; financiële compensatie aan slachtoffers en nabestaanden; voorkoming van nieuwe moorden; het respecteren van de vrijheid van meninguiting van de Oost-Timorese bevolking, inclusief het recht op het organiseren van vreedzame demonstraties en de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.

⁴⁶ PV Genève aan ministerie van BZ, 9 februari 1995, ABZ.

⁴⁷ *Commission on Human Rights, Report on the fiftyfirst session (30 January - 10 March 1995) Economic and Social Council. Official records, 1995. Supplement no. 4* (New York en Genève: United Nations, 1995) p. 420-422.

⁴⁸ PV Genève aan ministerie van BZ, 23 maart 1995, ABZ.

Niet alleen bij de totstandkoming van de ontwerp-voorzittersverklaring, maar ook bij die van de Oost-Timor-paragraaf in de EU-landenspeech was sprake van een verschil van mening tussen Portugal en Nederland. Daarbij werden van Nederlandse kant opnieuw pogingen ondernomen het oorspronkelijke tekstvoorstel, ditmaal opgesteld door de Franse voorzitter, van zijn scherpe kanten te ontdoen. Dat lukte deels. Zo slaagde Nederland erin een positief gestemde passage in te voegen waarin waardering werd uitgesproken voor de Indonesische medewerking aan het bezoek van de speciale rapporteur voor buitenrechtelijke en standrechtelijke executies. Maar op een ander punt – de handhaving van een passage waarin gepleit werd voor de vrijlating van de door Indonesië veroordeelde Oost-Timorese verzetsleider Xanana Gusmao – was Nederland minder succesvol. Dat viel niet los te zien van het gegeven dat Nederland pas in een zeer laat stadium protest aantekende tegen deze passage. De oproep tot vrijlating van Gusmao had reeds onderdeel uitgemaakt van het eerste tekstvoorstel dat door de Franse voorzitter voor commentaar was rond verstuurd. Pas op 9 februari, na rondzending van de tweede herziene versie reageerde Van Mierlo met een verzoek aan de PV in Genève er op toe te zien dat deze passage uit de Oost-Timor-paragraaf zou verdwijnen.⁴⁹ Volgens Van Mierlo ging het hier om een stap te ver. Weliswaar had men er destijds geen onduidelijkheid over laten bestaan dat het proces tegen Gusmao niet volgens het boekje was verlopen, maar Van Mierlo onderstreepte dat de EU nimmer tot diens vrijlating had opgeroepen.

Voor Portugal was het Nederlandse verzoek echter onaanvaardbaar aangezien op korte termijn een gesprek zou plaatsvinden tussen de Indonesische regering en vertegenwoordigers van de Oost-Timorese onafhankelijkheidsbeweging. Bij dit gesprek zou Gusmao niet mogen ontbreken. De Portugezen werden in hun verzet succesvol gesteund door de Britten, die Nederland er op wezen dat het verzoek tot vrijlating van Gusmao inmiddels verschillende EU-overlegondes had doorstaan. Bovendien waren de Portugezen op hun beurt tenslotte ook akkoord gegaan met een niet verdere aanscherping van een passage waarin gerefereerd werd naar rapporten die wezen op een verheviging van de etnische spanningen op Oost-Timor, waaronder een gewelddadig incident waarbij zes dorpingen in koelen bloede waren vermoord. Portugal had aanvankelijk gepleit voor een hardere tekst die, niet zoals de voorzittersverklaring, het Indonesische besluit om een onderzoek in te stellen verwelkomde, maar juist vraagtekens plaatste bij de wijze waarop aan dit onderzoek door de Indonesische regering gestalte werd gegeven.⁵⁰

3.3 De 52^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 1996)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In 1996 bevatten de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de MRC met betrekking tot Oost-Timor precies dezelfde instructie op basis van dezelfde argumentatie als die van 1995. Opnieuw zette Buitenlandse Zaken in eerste instantie in op een voorzittersverklaring ondanks het feit dat men moest toegeven dat er meerdere signalen waren die wezen op een continuering van de onderdrukking van de Oost-Timorese bevolking.⁵¹ Daarbij baseerde men zich onder meer op de berichtgeving van de Nederlandse ambassade in Jakarta. Daar had men vastgesteld dat de onderdrukking weliswaar subtieler was geworden, maar onder de oppervlakte

⁴⁹ Minister van BZ aan PV Genève, 9 februari 1995. ABZ.

⁵⁰ Memo ministerie van BZ zonder afzender en datum, ABZ.

⁵¹ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 53ste MRC, ABZ.

desalniettemin aan kracht had gewonnen.⁵² Symbolisch voor de onvrede onder de bevolking was het toegenomen aantal incidenten waarbij Oost-Timorezen zich in Jakarta toegang hadden proberen te verschaffen tot buitenlandse vertegenwoordigers, waaronder de Nederlandse; een fenomeen dat zich liet verklaren uit frustraties over de oplopende werkeloosheid, aangewakkerd door de vanuit Jakarta bewust op gang gebrachte toestroom van Indonesische immigranten naar Oost-Timor.⁵³

Desondanks concludeerde Buitenlandse Zaken in de instructie dat er met de regering in Jakarta nog altijd te praten viel. Daarbij baseerde men zich op het feit dat de Indonesische regering conform de voorzittersverklaring van 1994 medewerking had verleend aan het bezoek van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, José Ayala-Lasso aan Oost-Timor. Daarnaast had Indonesië de dialoog met Portugal over de toekomstige status van Oost-Timor voortgezet, hetgeen onder meer geresulteerd had een in zevende overlegronde onder leiding van VN-Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali in Londen.

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Evenals in 1995 lijkt de rol van de Tweede Kamer en NGOs bij de totstandkoming van de standpuntbepaling van Buitenlandse Zaken ten aanzien van de kwestie Oost-Timor in de MRC minimaal te zijn geweest. Opnieuw was van enige druk vanuit de Tweede Kamer geen sprake terwijl de harde conclusies en aanbevelingen van toonaangevende NGOs als Amnesty International voor Buitenlandse Zaken geen aanleiding vormden de beleidskoers van vorig jaar bij te stellen. In tegenstelling tot Buitenlandse Zaken concludeerde Amnesty International in haar op 1 februari 1996 gepubliceerde rapport *Indonesia & East Timor. When Will the Commission Take Action?* dat er van een constructieve opstelling van Indonesische kant geen sprake was. Aan de meeste aanbevelingen die door de MRC in de afgelopen jaren waren gedaan, was door Jakarta nimmer gehoor gegeven, terwijl verdwijningen en executies, inclusief het martelen en opsluiten van politieke tegenstanders nog steeds aan de orde van de dag waren op Oost-Timor. Amnesty bekritiseerde de in haar ogen veel te zwakke voorzittersverklaring van 1995 en deed een verzoeken oproep aan de MRC om dit jaar, net zoals in 1993, te streven naar de aanvaarding van een resolutie tegen het Indonesische optreden op Oost-Timor.⁵⁴

De rol van de EU en andere politieke factoren

Ook de invloed van het EU-overleg op de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van Oost-Timor lijkt opnieuw niet te mogen worden overschat. Evenals in 1995 bestond onder de partners brede overeenstemming om in eerste instantie te streven naar een voorzittersverklaring waarbij tegelijkertijd voor noodgevallen een resolutietekst zou worden opgesteld. Op 8 februari werd over de continuering van deze *two-track-strategy* in het COHOM – de werkgroep mensenrechten van de Raad van Ministers - overeenstemming bereikt.⁵⁵ Voor de Italiaanse EU-voorzitter speelde daarbij evenals voor de Verenigde Staten een belangrijke rol dat indiening van een resolutie tegen Indonesië de toch al geringe kans op een succesvolle aanvaarding van de traditionele EU-ontwerpresolutie tegen China nog verder zou verkleinen. Een harde aanpak van zowel China als Indonesië - beiden behorend tot een groep van 'gelijkge-

⁵² Ambassade Jakarta aan ministerie van BZ, 11 maart 1996, ABZ.

⁵³ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 53ste MRC, ABZ.

⁵⁴ Amnesty International, *Indonesia & East Timor. When will the Commission take action?*, 1 februari 1996, AI index: ASA 21/010/1996, <http://web.amnesty.org/library/engindex>.

⁵⁵ COHOM strategy paper, 8 februari 1996, ABZ.

zinde' landen die het er vooral om te doen was Westerse landeninitiatieven te torpederen - zou het Zuiden slechts in de mening sterken dat het Noorden er enkel en alleen op uit was misstanden in ontwikkelingslanden als een politiek wapen te exploiteren.

Toch kan niet worden uitgesloten dat de EU-consensus over de positie ten aanzien van Oost-Timor in 1996 minder hecht was dan in 1995. Een aanwijzing daarvoor was dat men van Indonesische kant tegenover Buitenlandse Zaken de vrees uitsprak dat Portugal gedurende het MRC-overleg de EU alsnog in de richting van een resolutie zou trachten te bewegen. Indonesië hoopte daarom dat Nederland eventuele Portugese pogingen daartoe zoveel mogelijk zou ontmoedigen. Het antwoord van Buitenlandse Zaken dat Indonesië kon blijven rekenen op Nederlandse steun bij het streven naar een voorzittersverklaring, was tekenend voor de nog altijd diep gewortelde overtuiging op het ministerie dat van een initiatief op basis van samenwerking meer viel te verwachten dan van een confronterende resolutie.⁵⁶

Bij de totstandkoming van de inhoud van de EU-ontwerp-voorzittersverklaring valt evenals in 1995 op dat het eerste tekstvoorstel aanmerkelijk scherper geformuleerd was dan de verklaring waarover de EU en Indonesië het uiteindelijk eens werden. In het archief van Buitenlandse Zaken werd geen schriftelijke weerslag van de discussie binnen de EU over de ontwerp-tekst aangetroffen. Ondanks dit hiaat lijkt er voldoende reden om aan te nemen dat de tekst eerder tijdens de onderhandelingen met Indonesië is afgezwakt dan daarvoor. Zo werd in de tweede paragraaf van een van de latere conceptversies nog steeds gesproken van een verslechtering van de situatie van de mensenrechten op Oost-Timor⁵⁷, terwijl de uiteindelijke verklaring zoals deze op 23 april door de voorzitter van de MRC werd voorgelezen deze typering niet langer bevatte. Wat restte was een passage waarin 'The Commission continues to follow with deep concern the reports on violations of human rights in East Timor'.⁵⁸ In vergelijking met de voorzittersverklaring van 1995 waarin gesproken werd van 'increased tensions', met daarbij een concrete verwijzing naar de koelbloedige moord op zes dorpingen, was de verklaring van 1996 daarmee milder gestemd dan het jaar daarvoor. Voor Portugal, dat namens de EU als belangrijkste onderhandelaar over deze tekst met Indonesië was opgetreden, moet dit een bittere pil zijn geweest. Ook aan Nederlandse kant was men aan het einde van de rit uiteindelijk niet gelukkig met het bereikte resultaat. In een evaluatieverslag van de Nederlandse delegatie werd naast de tegenvallende stemuitslag over een Chinese *no-action* motie op de indiening van een EU-ontwerpresolutie tegen dit land, de 'weinig inhoudelijke' voorzittersverklaring inzake Oost-Timor als een van de belangrijkste minpunten van de 52^{ste} MRC beschouwd.⁵⁹

De Oost-Timor-paragraaf in de EU-landenspeech⁶⁰ was in vergelijking met de voorzittersverklaring in veel fellere bewoordingen gesteld. Dankzij Portugal waren in deze paragraaf onder meer passages toegevoegd die spraken van een 'general atmosphere of distrust' en waarin niet alleen het bezoek van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten aan Oost-Timor werd verwelkomd, maar Indonesië tevens werd opgeroepen diens aanbevelingen volledig na te

⁵⁶ Minister van BZ aan PV Genève, 21 maart 1996, ABZ. Zie ook intern memo directie Internationale Organisaties (DIO), 20 maart 1996, ABZ.

⁵⁷ Minister van BZ aan PV Genève, 11 april 1996, ABZ.

⁵⁸ *Commission on Human Rights, Report on the fifty-second session (18 March - 26 April 2001) Economic and Social Council. Official records, 1996. Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 1996) p. 361-362.

⁵⁹ PV Genève aan ministerie van BZ, 2 mei 1996, ABZ.

⁶⁰ Opgenomen in het verslag van de Nederlandse delegatie naar de 52^{ste} MRC, ABZ.

komen. Daarnaast was op Portugees insisteren een alinea opgenomen waarin benadrukt werd dat ondanks eerdere Indonesische beloftes daartoe, verzoeken van de speciale rapporteur inzake foltering en de werkgroep inzake willekeurige detentie om Oost-Timor te bezoeken nog altijd niet waren ingewilligd.

3.4 De 53^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (10 maart-18 april 1997)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de jaren 1995 en 1996 had er binnen de Europese Unie een brede consensus bestaan over de hantering van het instrument van de voorzittersverklaring om Indonesië tot een verbetering van de situatie van de mensenrechten op Oost-Timor te bewegen. Van een verklaring die op instemming kon rekenen van de Indonesische regering zelf werd meer effectiviteit verwacht dan van een confronterende resolutie waarvan het nog maar de vraag was of deze een stemming zou overleven. In 1997 zou de positie van de EU, uitgerekend onder voorzitterschap van Nederland echter drastisch wijzigen. Hoewel tot op het laatst toe de deur werd opengelaten voor een substantiële voorzittersverklaring, bleef er ook vanuit de Nederlandse optiek uiteindelijk geen andere keuze meer over dan de indiening van een ontwerpresolutie.

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Binnen dit proces speelden verschillende factoren een belangrijke rol. Allereerst was daar de verrassende toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede op 11 oktober 1996 aan de Oost-Timorese bisschop Belo en aan Ramos Horta, een van de leiders van de Oost-Timorese onafhankelijkheidsbeweging. Als gevolg van deze gebeurtenis werd de kwestie Oost-Timor in de publieke opinie aan de vergetelheid ontrukkt en kwam deze ook in de Tweede Kamer weer boven aan de buitenlandspolitieke agenda te staan. Toen minister Van Mierlo in een reactie op de toekenning van de Nobelprijs aan Belo en Horta liet weten daaraan voorlopig geen consequenties te willen verbinden voor de koers van zijn Indonesië-beleid, vielen zowel regerings- als oppositiepartijen over hem heen. Van verschillende kanten werd de minister gemaand zich actiever in te zetten voor de verbetering van de mensenrechtensituatie op Oost-Timor en zich tegelijkertijd sterk te maken voor een internationaal vredesplan. Over de rol die de EU daarbij zou kunnen spelen waren de meningen echter verdeeld. Terwijl SP-woordvoerder Marijnissen de verminderde zichtbaarheid van het Nederlandse mensenrechtenbeleid weet aan de toenemende mate waarin Nederland zich verschool achter de rug van de EU, leek het GPV-woordvoerder Van Middelkoop vanwege het koloniale verleden juist beter het Nederlandse Oost-Timor-beleid via de EU te laten verlopen.⁶¹ Naast de toegenomen pressie vanuit de Tweede Kamer werd de minister van Buitenlandse Zaken tegelijkertijd geconfronteerd met de reeds bestaande kritiek van NGOs op het in hun ogen lakse optreden van de MRC tegen de onderdrukking van de Oost-Timorese bevolking. In januari 1997 drong het NJCM er bij Buitenlandse Zaken op aan om tijdens de 53^{ste} MRC bij de behandeling van landensituaties met name Indonesië, China en Turkije op de agenda te plaatsen.⁶² Ook het Breed Mensenrechten Overleg (BMO), een samenwerkingsverband tussen verschillende Nederlandse mensenrechten NGOs, vroeg in een gesprek met Buitenlandse Zaken speciale aandacht voor Indonesië en verzocht daarbij om de indiening van een resolutie.⁶³ Amnesty International pleitte daar eveneens voor. In

⁶¹ TK 1996-1997, 25000V, nr. 54.

⁶² NJCM-aandachtspunten voor de 53^{ste} MRC gericht aan ministerie van BZ, 8 januari 1997, ABZ.

⁶³ Agenda voor overleg tussen BMO en het ministerie van BZ op 9 januari 1997, ABZ.

oktober 1996 had de organisatie in een verklaring naar aanleiding van de toekenning van de Nobelprijs aan Horta en Belo nogmaals op de ernst van de mensenrechtensituatie op Oost-Timor gewezen.⁶⁴ Tijdens de zitting van de 53^{ste} MRC enkele maanden later constateerde Amnesty dat Jakarta zich evenals vorig jaar weinig aangetrokken had van de aanbevelingen van de MRC, terwijl ook het bezoek van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten in geen enkele verandering had geresulteerd. Voor Amnesty was een resolutie daarom de enige optie die overbleef.⁶⁵

De rol van de EU en andere politieke factoren

Inderdaad kon niet ontkend worden dat Indonesië weinig moeite had gedaan om de gemaakte afspraken uit de voorzittersverklaring van 1996 na te leven. Aan de voorgenomen intensivering van de technische samenwerking op het terrein van de mensenrechten tussen Indonesië en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten was geen uitvoering gegeven, evenmin als aan de uitnodiging van een thematische rapporteur om Oost-Timor te bezoeken. Ook had Indonesië tot dusverre elke voorgenomen medewerking geweigerd aan de stationering van een VN-mensenrechtendeskundige op het UNDP-kantoor⁶⁶ in Jakarta. In de ogen van de Nederlandse PV in Genève zou een coöperatieve opstelling van Indonesië op de laatste twee punten veel druk van de ketel halen.⁶⁷ Maar in een gesprek met Indonesische vertegenwoordigers werd duidelijk dat daarop voorlopig niet hoefde te worden gerekend. Daarbij werd als argument aangevoerd dat de gevraagde toezeggingen niet pasten binnen de voorbereidingen van de Indonesische regering op de aanstaande verkiezingen in mei 1997. Van Nederlandse zijde werd vervolgens geantwoord dat er in dat geval weinig anders overbleef dan het indienen van een ontwerp-resolutie, aangezien dit immers altijd gebeurde indien landen zich niet aan door hen zelf gemaakte afspraken hielden.⁶⁸

Wat de kansen op een nieuwe voorzittersverklaring verder verkleinde, was dat ook in Washington het geduld met Indonesië langzaam begon op te raken.⁶⁹ Van evident belang was verder de opstelling van Portugal dat in voorgaande jaren er al blijk van had gegeven in voorzittersverklaringen en landenspeeches een hardere toon te willen aanslaan dan andere EU-partners. In januari 1997 maakte Portugal in het COHOM duidelijk dit jaar nog een stap verder te willen gaan door in eerste instantie te willen inzetten op een resolutie en pas in tweede instantie op een voorzittersverklaring. Daarbij werd niet alleen als argument aangedragen dat Indonesië zich tot op heden weinig had aangetrokken van de aanbevelingen in de voorzittersverklaringen van voorgaande jaren. Tevens werd onderstreept dat deze verklaringen toch al weinig om het lijf hadden aangezien het eindproduct van de onderhandelingen met Indonesië vaak niet meer behelsde dan een fors afgezwakte versie van de oorspronkelijke ontwerpverklaring waarmee de EU het was overleg ingegaan.

⁶⁴ Amnesty International, *East Timor: Amnesty International welcomes Nobel Peace Prize decision*, 11 oktober 1996, AI index: ASA 21/69/96, <http://web.amnesty.org/library/engindex>.

⁶⁵ Amnesty International, *53rd UN Commission on Human Rights (1997): Statements and press releases issued by Amnesty International*, 1 juli 1997, AI index: IOR 41/08/97, <http://web.amnesty.org/library/engindex>. Zie ook Amnesty International, *1997 UN Commission on Human Rights, 50 years old*, januari 1997, AI index: IOR 41/01/97, <http://web.amnesty.org/library/engindex>.

⁶⁶ UNDP staat voor United Nations Development Programme.

⁶⁷ PV Genève aan ministerie van BZ, 16 januari 1997, ABZ.

⁶⁸ PV Genève aan ministerie van BZ, 17 januari 1997, ABZ.

⁶⁹ Ambassade Washington aan ministerie van BZ, 2 december 1996, ABZ.

Naast deze feitelijke argumenten lagen ook politieke factoren ten grondslag aan de verharde Portugese opstelling.⁷⁰ Al in november 1996 was door de Portugese delegatieleider bij de aanstaande MRC aan een medewerker van de PV in Genève toevertrouwd dat vanwege de uitreiking van de Nobelprijs aan Horta en Belo de druk van de publieke opinie op de regering in Lissabon sterk was toegenomen. Een nieuwe voorzittersverklaring zou voor het thuisfront daarom onacceptabel zijn.⁷¹ Een tweede verklarende politieke factor was de impasse in de onderhandelingen tussen Portugal en Indonesië over de toekomst van Oost-Timor waarover in Lissabon hooglopende irritaties bestonden. Al in november 1996 werd in Den Haag de vrees uitgesproken dat stagnatie in de onderhandelingen tot een verdere verharding van Portugal in de MRC zou kunnen leiden. Een hardere opstelling van die kant zou op haar beurt tot verdere inflexibiliteit aan Indonesische zijde kunnen leiden, waar men toch al 'not amused' was over de toekenning van de Nobelprijs aan Horta en Belo, waarachter men een zekere betrokkenheid van Portugal vermoedde.⁷² Op de PV in Genève werd dan ook geconcludeerd dat de rol van het Nederlandse EU-voorzitterschap inzake de kwestie Timor zich tijdens de komende MRC diende te beperken tot 'damage limitation'.⁷³

Mede om die reden laat het zich verklaren waarom de EU onder leiding van Nederland tot aan het einde van de MRC Indonesië alsnog de mogelijkheid bood om via een voorzittersverklaring tot een vergelijk te komen. Mogelijk heeft daarbij aanvankelijk ook een rol gespeeld dat het indienen van een ontwerpresolutie tegen Indonesië wel eens een contra-productief effect zou kunnen hebben op een succesvolle indiening van de reeds geplande EU-ontwerpresolutie tegen China. Maar als dit argument daadwerkelijk invloed heeft gehad dan was het in ieder geval niet van doorslaggevende betekenis. Ook nadat eind maart de broze consensus binnen de EU over de indiening van een China-resolutie volledig instortte, bleef Nederland bereid om tot een substantiële voorzittersverklaring te komen.

Volgens de Nederlandse ambassades in Jakarta en Lissabon was daar ook reden toe. De ambassade in Jakarta plaatste twijfels bij de vraag of er voldoende rechtvaardiging bestond voor een resolutie. Daarbij werd erop gewezen dat in de afgelopen periode feitelijk niet van een duidelijke verslechtering van de situatie op Oost-Timor kon worden gesproken. De ambassade benadrukte tevens dat Nederland en de EU-partners er zich van dienden te vergewissen dat een resolutie invloed kon hebben op de overige betrekkingen met Indonesië, inclusief de relaties met de andere ASEAN-landen.⁷⁴ De Nederlandse ambassade in Lissabon voegde daaraan toe dat met een upgradering van een voorzittersverklaring naar een resolutie de mensenrechten naar alle waarschijnlijkheid een slechte dienst werden bewezen. Een resolutie zou de frustraties in Jakarta doen toenemen en de positie van de als gematigd en coöperatief ingestelde minister van Buitenlandse Zaken, Alatas, verzwakken. Daarnaast vroeg de ambassade zich af (zij het in minder expliciete bewoordingen) of de EU zich wel voor de Portugese kar diende te laten spannen aangezien de regering in Lissabon zich bij haar pleidooi voor een resolutie eerder door het verleden dan door het heden liet leiden. Niet de actuele situatie van de mensenrechten vormde het uitgangspunt van het Portugese handelen, maar gekrenkte nationale trots en schaamte over de wijze waarop men zich in 1975 halsoverkop uit dit overzeese gebiedsdeel had teruggetrokken en daarmee de Oost-Timorese bevolking aan haar lot had overgelaten.⁷⁵

⁷⁰ Ministerie van BZ aan ambassade Lissabon, 14 januari 1997, ABZ.

⁷¹ PV Genève aan ministerie van BZ, 1 november 1996, ABZ.

⁷² Ministerie van BZ aan ambassade Jakarta, 15 november 1996, ABZ.

⁷³ PV Genève aan ministerie van BZ, 20 november 1996, ABZ.

⁷⁴ Ambassade Jakarta aan ministerie van BZ, 15 januari 1997, ABZ.

⁷⁵ Ambassade Lissabon aan ministerie van BZ, 16 januari 1997, ABZ.

Inspanningen van Nederlandse kant, maar ook van Japanse en Amerikaanse zijde, om Indonesië alsnog tot een substantiële voorzittersverklaring te bewegen, liepen uiteindelijk stuk op de onverzettelikheden van de Indonesische regering. Niet bereid om zich aan de eerder gestelde eisen van de EU te conformeren, besefte Jakarta waarschijnlijk dat verdere onderhandelingen ook weinig zin zouden hebben. Iedere poging om een opening te creëren, liep uiteindelijk vast op het antwoord van de Indonesische delegatie dat over onderhandelingen inzake een voorzittersverklaring geen instructies waren ontvangen. Daarop bleef voor EU-voorzitter Nederland geen andere weg open dan de indiening van een ontwerp-resolutie waarin met nadruk werd gewezen op het gebrek aan medewerking van Indonesische kant aan eerder gedane beloftes. Tijdens het debat bij de indiening op 16 april werd nog een allerlaatste bemiddelende poging ondernomen door Pakistan en Algerije. Van Nederlandse kant werd daarop positief gereageerd, maar de Indonesische delegatieleider wees het initiatief af en vroeg om een stemming over de ontwerp-resolutie.⁷⁶ Deze werd mede dankzij een actieve Nederlandse lobby aangenomen met 20 stemmen voor, 14 tegen en 18 onthoudingen.⁷⁷ Onder de 14 tegenstemmers bevonden zich Cuba, Egypte, Zimbabwe en alle Aziatische landen. De Indonesische afgevaardigde haalde in een reactie fel uit naar de indieners van de tekst en stelde dat de overgrote meerderheid uit Europese landen bestond waarmee het politieke karakter van de resolutie was aangetoond.⁷⁸ Van Nederlandse kant werd zowel op Buitenlandse Zaken als op de PV in Genève ondanks alle pogingen een frontale botsing met Indonesië te vermijden, de resolutie als een positief resultaat van het Nederlandse voorzitterschap beschouwd.⁷⁹

3.5 Concluderende analyse

Reflectie beleidsinzet in uitkomsten MRC

Gedurende de periode 1995-1997 kwam de Nederlandse inzet in de MRC ten aanzien van de schendingen van de mensenrechten door Indonesië op Oost-Timor in grote lijnen overeen met de eigen beleidsuitgangspunten zoals verwoord in de Mensenrechtennota van 1979 en daarna verschenen voortgangsnotities. Daarin worden bij het reageren op specifieke landensituaties, naast de effectiviteit van het optreden, onder meer als criteria gehanteerd dat er eerder reden tot ingrijpen kan zijn wanneer er sprake is van ernstige en massale schendingen en er daarnaast om historische of andere redenen bijzondere betrekkingen met het betrokken land bestaan. Op basis van deze criteria mocht van Nederland een actief optreden worden verwacht tegen de voormalige kolonie Indonesië. Tegen de achtergrond van de politieke en economische machtspositie van de Zuid-Oost-Aziatische grootmacht waartoe dit land inmiddels was uitgegroeid, lag samenwerking met andere landen daarbij voor de hand. In de praktijk werd deze inzet binnen het kader van de MRC vertaald in het streven naar door de EU geïnitieerde voorzittersverklaringen in 1995 en 1996 en de indiening van een ontwerp-resolutie in 1997. Samen met een passage over de kwestie Oost-Timor in de jaarlijkse EU-landenspeech onder het thema 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld' werden al deze doelstellingen verwezenlijkt. In 1995 en 1996 wist de EU inderdaad in overleg met Indonesië overeenstemming te bereiken

⁷⁶ PV Genève aan ministerie van BZ, 16 april 1997, ABZ

⁷⁷ Resolutie 1997/63.

⁷⁸ M.C. Castermans-Holleman, 'De 53e zitting van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens', in: *NJCM-Bulletin*, 22 (1997), nr. 5, p. 661-668, aldaar p. 663-664; interviews.

⁷⁹ PV Genève aan ministerie van BZ, 21 april 1997, ABZ; Memo directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering (DMD), 29 augustus 1997, ABZ.

over een voorzittersverklaring voorgelezen door de voorzitter van de MRC. En in 1997 werd de ingediende resolutie met een meerderheid van stemmen aanvaard, zij het dat het aantal stemonthoudingen haast even groot was als het aantal vóórstemmen.

Verklaring Nederlandse inzet

De reden waarom Buitenlandse Zaken in 1995 en 1996 aanstuurde op een voorzittersverklaring had weinig met de beïnvloeding door andere actoren te maken maar kwam vooral voort uit de diepgewortelde overtuiging op het ministerie dat van dit instrument in deze specifieke situatie de meeste effectiviteit mocht worden verwacht. Toen aan het begin van 1997 duidelijk werd dat Indonesië nog minder dan voorgaande jaren uitvoering wenste te geven aan de in de voorzittersverklaringen genoemde aanbevelingen, realiseerde Buitenlandse Zaken zich dat het instrument zijn nut begon te verliezen. Binnen de door de EU gehanteerde *two-track-strategy* waarbij ieder jaar naast een voorzittersverklaring een ontwerp-resolutie als stok achter de deur werd opgesteld, kwam de nadruk vervolgens op het laatste instrument te liggen. Toch bleef de deur tot het laatst toe open voor een voorzittersverklaring. De gedachte dat een resolutie tegen een tweede invloedrijke Aziatische grootmacht binnen de groep van gelijkgezinde landen de indiening van de ontwerp-resolutie tegen China verder in gevaar zou brengen, lijkt aan Nederlandse kant geen rol te hebben gespeeld. In 1996 lag deze overweging wel ten grondslag aan de voorkeur van het Italiaanse EU-voorzitterschap om in te zetten op een voorzittersverklaring.

Anders dan bij de inzet op een voorzittersverklaring speelden bij de koersverlegging van Buitenlandse Zaken in de richting van een resolutie de invloed van externe actoren wel een belangrijke rol. Naast pressie vanuit de Tweede Kamer was dat vooral de veranderde opstelling van Portugal binnen het GBVB-overleg. Al maanden voor het begin van de 57^{ste} MRC had Portugal kenbaar gemaakt niet langer te kunnen leven met een voorzittersverklaring en daarom te willen streven naar de indiening van een resolutie. Daarnaast moet worden benadrukt dat de invloed van Portugal binnen het GBVB-overleg op het punt van Oost-Timor relatief groot was. Enerzijds was dit vanwege de speciale relatie van Portugal met Oost-Timor en de onderhandelingen die Lissabon met Jakarta over de toekomstige status van het eilanddeel voerde. Anderzijds werd de Portugese speelruimte vergroot door het feit dat afgezien van Nederland en in minder mate het Verenigd Koninkrijk betrekkelijk weinig landen belangstelling hadden voor de kwestie Indonesië/Oost-Timor. Hoe groot de Portugese invloed was, blijkt uit het feit dat in voorgaande jaren Lissabon telkens de verantwoordelijkheid voor de redactie van de EU-ontwerp-voorzittersverklaring toebedeeld had gekregen.

Mate en effectiviteit Nederlandse inzet

Hoewel Nederland zich de periode 1995-1996 actief bemoeide met de totstandkoming van een voorzittersverklaring gelukte het vanwege de invloedrijke positie van Portugal op dit punt niet om veel invloed op de inhoud van de ontwerp-tekst uit te oefenen. En dat gold in feite ook voor de onderhandelingen over de definitieve verklaring met Indonesië daarna. Daardoor kon het gebeuren dat in 1995 van Nederlandse kant vergeefse moeite werd gedaan de inhoud van de ontwerpverklaring te matigen in een poging de kansen op een succesvol overleg met Indonesië te bespoedigen, terwijl in 1996 de uiteindelijke voorzittersverklaring zoals voorgelezen door de voorzitter van de MRC als te mild werd gekarakteriseerd. In 1997 speelde Nederland als voorzitter van de EU wél een belangrijke rol bij de totstandkoming en indiening van de resolutie tegen Indonesië. Volgens waarnemers van andere EU-landen, inclusief Indonesië zelf, speelde Nederland een zeer actieve rol bij het verwerven van voldoende steun voor een succesvolle indiening.⁸⁰

⁸⁰ Interviews.

Behalve via voorzittersverklaringen en resoluties besteedde de EU in de MRC ook in haar landenspeech aandacht aan de Indonesische onderdrukking van de Oost-Timorese bevolking. De Nederlandse bemoeienis met de inhoud van de Oost-Timor-paragraaf was groot, zij het niet altijd even succesvol. In 1995 bleek het vanwege een late reactie niet meer mogelijk een als onnodig confronterend geachte passage over de vrijlating van de Oost-Timorese vrijheidsstrijder Xanana Gusmao uit de verklaring te verwijderen. In 1997 werd de landenspeech door Nederland als EU-voorzitter zelf geredigeerd. Over Oost-Timor werd in de verklaring slechts medegedeeld dat deze kwestie door de EU op een ander moment tijdens het MRC-overleg zou worden aangesneden. De reden hiervoor hing naar alle waarschijnlijkheid samen met het Nederlandse streven om als voorzitter de gebruikelijk zeer lange landenspeech tot werkbare proporties terug te brengen.⁸¹

⁸¹ Notulen vergadering overleg Nederlandse delegatie ter voorbereiding van het Nederlandse EU-voorzitterschap tijdens de 53ste MRC in 1997, 25 april 1996, ABZ.

4 DE KWESTIE OOST-TIMOR EN ANDERE SCHENDINGEN VAN MENSENRECHTEN WAARVOOR DE INDONESISCHE REGERING VERANTWOORDELIJKHEID DROEG, 2001-2003

4.1 Inleiding

De Nederlandse aandacht in de MRC voor de schendingen van de mensenrechten in de Indonesische archipel beperkte zich in de periode 2001-2003 niet slechts tot Oost-Timor. Ook het oploaiende geweld en de daarmee gepaard gaande schendingen van mensenrechten in andere regio's kregen jaarlijks aandacht in een aparte paragraaf in de instructie voor de Nederlandse delegatie.

Een belangrijk verschil met de eerder beschreven periode 1995-1997 is dat Indonesië na de val van het Suharto-regime in 1998 voorzichtig de weg van democratie was ingeslagen. Deze moeizame overgang vond plaats tegen de achtergrond van een ernstige economische crisis en ging gepaard met grootschalige schendingen van mensenrechten in verschillende delen van de archipel. De meest pregnante voorbeelden waren de onderdrukking van de onafhankelijkheidsbeweging in Aceh en op Irian Jaya en de geweldsuitbarstingen op de Molukken, waar de invasie van duizenden plunderende en moordende militanten van de *Laskar Jihad* de sluimerende tegenstellingen tussen de christelijke en islamitische bevolkingsgroepen had aangewakkerd. Bij al het oploaiende geweld deed zich continue de vraag voor in welke mate de opeenvolgende regeringen van Wahid en Sukarnoputri, niet konden of wilden ingrijpen. Deze vraag hing weer samen met de afhankelijke positie van de regering ten opzichte van het leger, waar *hardliners* een crisissfeer probeerden te scheppen om daarmee de nadrukkelijke aanwezigheid van de strijdkrachten te legitimeren en de democratische hervormers de pas af te snijden.

Tegen deze achtergrond was het algemene beleid van Nederland ten aanzien van Indonesië enerzijds gericht op een actieve steunbetuiging aan het door Wahid en Sukarnoputri ingezette politieke en economische hervormingsproces. Die steun werd als noodzakelijk beschouwd vanwege het feit dat Indonesië voor Nederland een belangrijke handelspartner was, het land binnen de Zuid-Oost-Aziatische regio strategisch verreweg de belangrijkste machtsfactor vormde en de Aziatische economische crisis Indonesië langduriger en dieper getroffen had dan welk ander land omringend land dan ook. Anderzijds werden de geïntensiveerde betrekkingen met Indonesië, die waren gegoten in een samenwerkingsakkoord dat zowel ontwikkelingshulp als een intensieve politieke dialoog omvatte, aangewend om de hervormingen en ontwikkelingen op het terrein van de mensenrechten op kritische toon te volgen.⁸² Ook binnen de Europese Unie propageerde Nederland een soortgelijk beleid. Daarbij toonde Nederland zich meer dan de andere partners bereid om de Indonesische regering op haar eigen verantwoordelijkheden aan te spreken.⁸³

⁸² TK 1999-2000, 26049, nr. 28; Directie Azië en Oceanië (DAO) aan de minister van BZ, 23 januari 2003, ABZ.

⁸³ PV EU Brussel aan ministerie van BZ, 14 mei 2001, ABZ; Verslag Algemene Raad op 14 en 15 mei 2001, ABZ.

Een ander belangrijk verschil met de periode 1995-1997 was dat als gevolg van de machtsomwenteling in Indonesië tevens de situatie op Oost-Timor volstrekt was veranderd. Geconfronteerd met een overvloed aan interne problemen was de overgangsregering van president Habibie in 1998 akkoord gegaan met een referendum waarin de Oost-Timorese bevolking zich kon uitspreken over de vraag of het eilanddeel onafhankelijk diende te worden of een autonome regio binnen de staat Indonesië zou blijven. Nadat op 30 augustus 1999 een duidelijke meerderheid zich had uitgesproken vóór onafhankelijkheid, ontketenden pro-Indonesische milities, daarbij gesteund door het Indonesische leger, een ware geweldexplosie waarbij honderden mensen het leven lieten en honderdduizenden huis en haard verloren.

Als reactie hierop stuurde de VN-Veiligheidsraad een interventiemacht naar Oost-Timor om orde op zaken te stellen en kwam de MRC in Genève in een speciale zitting bijeen. Deze sprak in een resolutie, tegen de zin van Indonesië in, haar steun uit voor de instelling van een internationale onderzoekscommissie. In januari 2000 bepleitte deze onderzoekscommissie op haar beurt de totstandkoming van een internationaal straftribunaal met als taak de verantwoordelijken voor de terreurcampagne op Oost-Timor te berechten. De Indonesische president Wahid ging niet akkoord met dit voorstel, maar beloofde niettemin de schuldigen aan Indonesische kant te vervolgen. Van die belofte kwam echter weinig terecht. Pas in augustus 2001 besloot Wahid per decreet tot de instelling van een nationaal Oost-Timor-tribunaal. Teleurstellend was echter dat de temporele en geografische jurisdictie van het tribunaal beperkt bleef tot terreurdaden die hadden plaatsgevonden in het district Dili en wel in de periode direct na de volksstemming.

Onder internationale druk breidde Wahid's opvolgster Sukarnoputri kort daarop de jurisdictie van het tribunaal uit tot drie van de in totaal dertien districten. Bovendien zou behalve het geweld in de periode direct na het referendum ook de terreuractiviteiten van de pro-Indonesische milities in de aanloop naar de volksstemming worden meegenomen. Veel reden tot tevredenheid bood deze geste echter niet. Dat gold ook voor de feitelijke rechtspleging waarmee pas in maart 2002 een begin werd gemaakt. Zowel de lage strafmaat als het ontbreken van verantwoordelijke topfunctionarissen uit het Indonesische politieke en militaire establishment op de lijst van aangeklaagden, bleven een doorn in het oog van de internationale gemeenschap.

4.2 De kwestie Oost-Timor

4.2.1 De 57^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (19 maart-27 april 2001)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC werd met betrekking tot de kwestie Oost-Timor evenals in 2000 gepleit voor de totstandkoming van een voorzittersverklaring, waartoe het initiatief zou moeten worden genomen door de Europese Unie. Benadrukt werd dat de verklaring krachtiger dan vorig jaar behoorde te zijn aangezien de regering Wahid nog weinig vooruitgang had geboekt met de berechting van daders van de schendingen van de mensenrechten op Oost-Timor. In de verklaring moest verder duidelijk terugkomen dat Jakarta nu serieus werk diende te maken van de oprichting en operationalisering van een Oost-Timor-tribunaal. Daarnaast moest de Indonesische regering worden gewezen op haar verantwoordelijkheid voor de ontwapening van de naar West-Timor uitgeweken pro-Indonesische milities. Tot slot diende de verklaring Jakarta aan te spreken op het creëren van moge-

lijkheden voor de terugkeer van de grote groep Oost-Timorese vluchtelingen die in september 1999 onder dwang van de milities mee naar West-Timor was gevoerd.⁸⁴

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

In hoeverre Buitenlandse Zaken zich bij de keuze van een voorzittersverklaring heeft laten beïnvloeden door de Tweede Kamer is een vraag die zich lastig laat beantwoorden. Toch is er enige reden om de invloed van deze externe actor niet te overschatten. In de Kamer bestond een redelijke en breed gedragen belangstelling voor de kwestie Oost-Timor waarbij een aantal zaken die werden opgebracht, correspondeerden met de kernelementen die Buitenlandse Zaken graag zag opgenomen in de voorzittersverklaring.⁸⁵ Typerend was echter dat bij de vraag om een actief optreden nauwelijks werd gerefereerd aan het instrument van de MRC. Eerder ging de aandacht van de Kamer uit naar de mogelijkheden die Nederland ter beschikking stonden als tijdelijk lid van de VN-Veiligheidsraad.⁸⁶ Tijdens een overleg met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken over de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de MRC werd de kwestie Oost-Timor slechts door oppositiepartij Groen Links aan de orde gesteld. Deze meende dat de zwakke positie van Wahid niet als een excuus voor de grove schendingen van de mensenrechten in Indonesië en op Oost-Timor mocht worden gebruikt. Groen Links pleitte daarom voor zowel een resolutie over de situatie op de Molukken, Aceh en Irian Jaya, als een resolutie waarin Indonesië gemaand werd voortgang te maken met de instelling van een Oost-Timor-tribunaal.⁸⁷ Maar, zoals reeds aangegeven, gingen resoluties Buitenlandse Zaken duidelijk een stap te ver.

Om die reden zal ook de lobby van Amnesty International weinig effect op de Nederlandse standpuntbepaling hebben gehad. Amnesty pleitte eveneens voor een resolutie die niet alleen aandacht diende te vragen voor Aceh en Irian Jaya maar ook zou moet aandringen op een snelle berechting van de verantwoordelijken voor het geweld op Oost-Timor. Opvallend daarbij was dat Amnesty wat dat betreft meer heil zag in een internationaal dan in een nationaal tribunaal. Ook het Breed Mensenrechten Overleg was die mening toegedragen. Gezien de bestaande politieke situatie in Indonesië zouden pogingen om tot een nationaal tribunaal te komen evengoed kunnen worden gestaakt omdat daar toch geen objectieve en eerlijke rechtspleging van te verwachten viel. Op dit voorstel werd van de kant van Buitenlandse Zaken echter terughoudend gereageerd. Daarbij werd als argument aangevoerd dat er binnen de Veiligheidsraad bepaald geen consensus bestond over de noodzaak tot de oprichting van een internationaal tribunaal.⁸⁸

De rol van de EU en andere politieke factoren

Is het mogelijk dat de samenwerking binnen het kader van het GBVB verantwoordelijk is geweest voor het feit dat de NGO-lobby Buitenlandse Zaken niet tot meer dan een voorzittersverklaring wist te bewegen? Die kans lijkt gering aangezien ook in de periode 2001-2003 de interesse bij de meeste andere EU-partners eerder van economische dan van politieke aard was.⁸⁹ Als gevolg van de speelruimte die daardoor ontstond, kon Nederland samen met Portugal een toonaangevende

⁸⁴ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC, ABZ.

⁸⁵ TK 2000-2001, 26049, nr. 35.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld TK 2000-2001, 26301, nr. 34.

⁸⁷ TK 2000-2001, 27400V, nr. 63.

⁸⁸ Verslag overleg BMO met DMV en de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur, 16 februari 2001, ABZ.

⁸⁹ Ambassade Jakarta aan DAO, 22 januari 2003, ABZ; BMO-notulen afkomstig uit het persoonlijk archief van een der BMO-vertegenwoordigers.

rol bij de onderhandelingen over de voorzittersverklaring met Indonesië vervullen; een conclusie die in interviews bevestigd werd door toenmalig EU-voorzitter Zweden dat namens de Unie officieel als eerste onderhandelaar optrad.⁹⁰

Dat nam niet weg dat de onderhandelingen met Indonesië moeizaam en uiteindelijk ook niet helemaal succesvol verliepen.⁹¹ Van Indonesische kant wist men deze behendig te traineren waardoor aan de vooravond van de afsluiting van het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld' nog steeds geen overeenstemming was bereikt. In een allerlaatste poging de onderhandelingen vlot te trekken, stelde EU-voorzitter Zweden uiteindelijk voor om de voor Indonesië onverteerbare derde paragraaf te schrappen waarin de MRC haar bezorgdheid uitsprak over de 'aftermath of the violations of human rights and international humanitarian law in East Timor during the period leading up to and immediately following the popular consultation held on 30 August 1999 as well as the ensuing refugee crisis in West-Timor'.⁹²

Binnen Europese kring kon het Zweedse compromisvoorstel echter op weinig enthousiasme rekenen. Duitsland, Ierland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Nederland merkten op dat deze paragraaf de basis van de tekst vormde. Immers, als er geen zorg meer bij de Commissie bestond, verviel ook elke reden om de kwestie Oost-Timor nog langer te behandelen.⁹³ Dat nam niet weg dat in de uiteindelijke verklaring die door de voorzitter van de MRC werd voorgelezen paragraaf drie volledig was geschrapt. Desondanks toonde de PV in Genève zich na afloop van het MRC-overleg tevreden over het bereikte resultaat en werd er gesproken van een verklaring met voldoende inhoud.⁹⁴

4.2.2 De 58^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 2002)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de richtlijnen voor de 58^{ste} MRC in 2002 werd de Nederlandse delegatie opnieuw geïnstrueerd zich sterk te maken voor een voorzittersverklaring op het onderwerp Oost-Timor.⁹⁵ Conform de opinie van de Nederlandse ambassade in Jakarta zou daarin opnieuw moeten worden aangedrongen op een spoedige berechting van de daders van de schendingen van de mensenrechten op het eilanddeel waarbij de jurisdictie van het tribunaal zowel in tijd als plaats diende te worden uitgebreid. Daarnaast zou de verklaring een duidelijke verwijzing moeten bevatten naar de dood van de in september 1999 op Oost-Timor om het leven gebrachte journalist Sander Thoenes, waarbij het vermoeden bestond dat het Indonesische leger daar de hand in had gehad. Berechting van de daders voor het Oost-Timor-tribunaal vormde voor Buitenlandse Zaken een testcase naar de bereidheid van de Indonesische regering de cultuur van straffeloosheid in politieke en militaire kring daadwerkelijk te doorbreken.⁹⁶

⁹⁰ PV Genève aan ministerie van BZ, 1 mei 2001, ABZ; Interviews.

⁹¹ TK 2001-2002, buza 000353.

⁹² PV Genève aan ministerie van BZ, 10 april 2001, ABZ.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ PV Genève aan ministerie van BZ, 1 mei 2001, ABZ; Commission on Human Rights, Report on the fifty-seventh session (19 March - 27 April 2001) Economic and Social Council. Official records, 2001. Supplement no. 3 (New York en Genève: United Nations, 2001) p. 400-402.

⁹⁵ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC, ABZ.

⁹⁶ Instructie DMV voor COHOM-overleg op 7 februari 2002, ABZ; Ambassade Jakarta aan DMV, 17 februari 2002.

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Waar Amnesty International evenals een jaar eerder aandrang op een resolutie gericht op de instelling van een internationaal tribunaal, ging de Tweede Kamer beduidend minder ver.⁹⁷ Voor zover er door de Kamer tijdens overleg met Van Aartsen over de instructie voor de Nederlandse delegatie aandacht werd gegeven aan de kwestie Oost-Timor beperkte deze zich tot instemmende woorden met de door de minister verkondigde beleidslijn.⁹⁸ Groot zal de invloed van de Kamer op de keuze van Buitenlandse Zaken om in te zetten op een voorzittersverklaring dan ook niet zijn geweest. Maar waar het ging om de inhoud die de voorzittersverklaring zou moeten krijgen, lag de zaak anders. Op dat punt wist de Kamer de door Buitenlandse Zaken geformuleerde beleidsinzet wel degelijk te beïnvloeden. Zo lijkt de beslissing om in 2002 voor de eerste maal aan te dringen op een verklaring waarin concreet naar de moord op Thoenes werd verwezen niet los te kunnen worden gezien van de grote aandacht die daarvoor al jaren in de Kamer bestond. Een maand voor het begin van de MRC had regeringspartij D'66 er bij de minister nogmaals voor gepleit om via EU en VN bij Indonesië op een zo spoedig mogelijke berechting van de daders aan te dringen.⁹⁹

De rol van de EU en andere politieke factoren

Van aantoonbare EU-invloed op de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van Oost-Timor was evenals in 2001 geen sprake. Al tijdens het COHOM-overleg op 7 februari waar de EU-strategie voor de 58^{ste} MRC nader zou worden besproken, verklaarde Buitenlandse Zaken zich een overtuigd voorstander van een voorzittersverklaring. Daarbij ging men uit van de veronderstelling dat de inzet van zwaardere instrumenten zoals de indiening van een resolutie gezien de huidige politieke context in Indonesië eerder in een negatief dan in een positief effect zou ressorteren. Voor de directie Mensenrechten en Vredesopbouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DMV)¹⁰⁰ was het van het grootste belang dat de Indonesische regering zich ergens aan zou committeren en een voorzittersverklaring bood daarvoor de beste basis.¹⁰¹

Bij de totstandkoming van de EU-ontwerpverklaring, die als uitgangspunt zou worden gebruikt voor de onderhandelingen met Indonesië over een definitieve verklaring, speelden zowel Nederland als Portugal een belangrijke rol. Beide landen drongen aan op een hardere tekst dan het oorspronkelijke voorstel van EU-voorzitter Spanje. Met succes wisten zij te bereiken dat in de ontwerpverklaring in scherpere bewoordingen werd gesproken over de noodzakelijke uitbreiding van de jurisdictie van het Timor-tribunaal en de vereiste dat het tribunaal zich bij zijn rechtspleging diende te conformeren aan internationaal geaccepteerde rechtsnormen. Daarnaast slaagde Nederland erin om, ondanks het feit dat de andere EU-partners daar weinig enthousiasme voor konden opbrengen, een paragraaf over de Thoenes-zaak in te voegen waarin 'the Commission strongly encourages the Indonesian authorities to bring to justice the perpetrators of the murder of journalist Sander Thoenes before the ad hoc Tribunal on East Timor as this case has significant implications for other human rights cases that will be brought before the Tribunal...'¹⁰²

⁹⁷ Amnesty International Nederland aan de minister van BZ, 14 maart 2002, ABZ; Amnesty International, *2002 UN Commission on Human Rights: Rights at Risk*, 1 december 2001, AI index: IOR 41/025/20010, <http://web.amnesty.org/library/engindex>.

⁹⁸ TK 2001-2002, 28000V, nr. 57.

⁹⁹ TK 2001-2002, Aanslag, nrs. 100 en 647.

¹⁰⁰ DMV werd in 2000 opgericht als opvolger van de in 1995 ingestelde directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering.

¹⁰¹ DMV en DAO aan PV Genève, 5 april 2002, ABZ.

¹⁰² PV Genève aan ministerie van BZ, 19 maart 2004, ABZ.

De succesvolle Nederlandse beïnvloeding van de EU-ontwerptekst werd echter overschaduwd door de Indonesische weigering om over de ontwerpverklaring te onderhandelen. In de ogen van Jakarta was de inhoud 'completely unacceptable' en 'degrading'.¹⁰³ De harde Indonesische opstelling viel niet los te zien van een tweetal ontwikkelingen. In de eerste plaats zal de coöperatieve instelling van de Indonesische delegatie er niet groter op geworden zijn toen tijdens de opening van de 58ste MRC zowel voorzitter Leandro Despouy als de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Mary Robinson de beperkte jurisdictie van het Timor-tribunaal aan de orde stelden. Vooral Robinsons toespraak wekte grote irritaties aan Indonesische kant op doordat zij abusievelijk vermeldde dat het tribunaal zich slechts richtte op misstanden die hadden plaatsgevonden na de volksstemming van 30 augustus 1999, terwijl president Sukarnoputri de temporele jurisdictie inmiddels had opgerekt tot de aanloop naar het referendum.

Een tweede ontwikkeling waaruit zich de uitdagende Indonesische opstelling laat verklaren is het gegeven dat meer nog dan in voorgaande jaren er zich een verharding van de tegenstelling tussen Noord en Zuid binnen de MRC aftekende. Oorzaken daarvoor waren de 11-september-aanslagen in 2001 en de daaropvolgende anti-terrorisme-campagne van de VS, de escalatie van het geweld in de door Israël bezette gebieden en de wrange nasmaak die zowel bij Noord als Zuid was blijven hangen na afloop van Wereldconferentie tegen racisme in Durban. Tegen deze achtergrond koos de zogenaamde groep van gelijkgezinde landen, aangevoerd door landen als China, India, Indonesië, Syrië, Libië, Pakistan en Saoedi-Arabië in de MRC meer dan ooit voor een confronterende koers. Daarbij werden zij geholpen door de voor de Westerse groep ongunstige samenstelling van de Commissie, mede door het ontbreken van de VS als lidstaat in 2002.¹⁰⁴

Evenals in 2001 bediende de Indonesische delegatie zich in de onderhandelingen met de EU van een strategie die zich karakteriseerde door trage reacties gebaseerd op vergaande tegenvoorstellen. Als gevolg daarvan werd de EU door tijdnood in het defensief gedrongen, terwijl dreiging met een resolutie een weinig aantrekkelijk alternatief vormde omdat de succesvolle indiening daarvan allerminst zeker was. Hoewel men zich aan Nederlandse kant bij de directie Mensenrechten en Vredesopbouw realiseerde dat andere opties dan een voorzittersverklaring niet reëel waren, hield Nederland in de onderhandelingen met Indonesië langer dan de andere EU-partners het been stijf. DMV was bereid om in de tekst meer waardering voor positieve ontwikkelingen te laten doorklinken, maar er mocht niet worden getornd aan de vermelding van de Thoeneszaak, de uitbreiding van de jurisdictie van het Timor-tribunaal en de operationalisering ervan op basis van 'international standards of justice'.¹⁰⁵ Uiteindelijk wisten de EU en de Indonesische delegatie na lange onderhandelingen alsnog een akkoord te bereiken over een voor beide partijen aanvaardbare tekst. In deze tekst die op 19 april door de voorzitter van de MRC werd voorgelezen waren de door Buitenlandse Zaken aangedragen kernelementen nog wel terug te vinden, zij het dat de paragrafen daaromtrent aanzienlijk zwakker waren geformuleerd dan in de originele door Nederland en Portugal ingebrachte tekstvoorstellen.¹⁰⁶

¹⁰³ PV Genève aan ministerie van BZ, 4 april 2002, ABZ.

¹⁰⁴ TK 2002-2003, buza 020294.

¹⁰⁵ DMV en DAO aan PV Genève, 5 april 2002, ABZ; EU Presidency assessment 58^{ste} MRC, 8 mei 2002, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 8 april 2002, ABZ; PV Genève aan DAO en DMV, 25 april 2002, ABZ.

¹⁰⁶ *Commission on Human Rights, Report on the fiftyeighth session (18 March - 26 April 2002) Economic and Social Council. Official records, 2002. Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 2002) p. 461-463.

4.2.3 De 59^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (17 maart-24 april 2003)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

Uit de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 59^{ste} MRC in 2003 spraken duidelijke frustraties over de wijze waarop Indonesië tot dan toe gevolg had gegeven aan de berechting van de schuldigen aan het bloedige geweld op Oost-Timor in 1999.¹⁰⁷ In navolging van eerdere berichten van de Nederlandse ambassade in Jakarta en een gezamenlijk rapport van de EU-vertegenwoordigingen aldaar werd geconstateerd dat het functioneren van het Oost-Timor-tribunaal tot dusverre niet aan de verwachtingen had voldaan.¹⁰⁸ Het mandaat bleef te beperkt, de hoofdrolspelers ontbraken op de lijst van verdachten, de aanklagers en rechters waren onvoldoende voorbereid, slachtoffers werden nauwelijks opgeroepen om te getuigen en degenen die daartoe wel werden verzocht, durfden niet uit angst voor hun veiligheid. Daarnaast heerste er grote teleurstelling over de geringe medewerking aan Indonesische kant om de zaak Thoenes voor het tribunaal te brengen. Ondanks deze onvrede bleef Buitenlandse Zaken geloof hechten aan het instrument van de voorzittersverklaring. Opnieuw werd daarom in de instructie gepleit voor een in gezamenlijk overleg met Indonesië te formuleren verklaring waarin zowel melding van het disfunctioneren van het tribunaal als de zaak Thoenes diende te worden gemaakt.

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

In loop van 2002 en 2003 stelde de Tweede Kamer met enige regelmaat de cultuur van straffeloosheid in Indonesië aan de orde, inclusief het uitblijven van de berechting van de daders van de moord op Thoenes.¹⁰⁹ Buitenlandse Zaken voelde zich daardoor echter niet geroepen om over te gaan tot de inzet van zwaarder geschut. Ook niet toen tijdens overleg met minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer over de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 59^{ste} MRC door de PvdA erop aangedrongen werd de voorzittersverklaring dit jaar in te ruilen voor een resolutie.¹¹⁰ Mogelijk voelde Buitenlandse Zaken zich daarbij gesteund door de afgenomen pressie van toonaangevende NGOs als Amnesty International en Human Rights Watch die in hun aanbevelingsrapporten voor de 59^{ste} MRC Indonesië niet langer als een prioriteit beschouwden.

De rol van de EU en andere politieke factoren

Ook het GBVB-overleg inzake de EU-strategie ten aanzien van de 59^{ste} MRC had wederom geen noemenswaardig effect op de Nederlandse standpuntbepaling met betrekking tot Oost-Timor. Eerder leek er sprake van het omgekeerde. Al voor de eerste COHOM-bijeenkomst in 2003 was duidelijk dat Nederland, en daarnaast ook Zweden, Portugal en Frankrijk voorstander waren van een nieuwe voorzittersverklaring. Tijdens de vergadering werd met consensus besloten dat de EU daarop ook zou inzetten.¹¹¹

Nog afgezien van de vraag of er aan de kant van Nederland en de andere EU-partners überhaupt wel enig animo bestond voor het indienen van een ontwerpresolutie, deed

¹⁰⁷ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC, ABZ.

¹⁰⁸ Ambassade Jakarta aan ministerie van BZ, 13 februari 2003, ABZ.

¹⁰⁹ TK 2001-2002, 26049, nr. 40; TK, 2002-2003, nr. 28, p. 2031-2063.

¹¹⁰ TK 2002-2003, 21501-02 en 21501-28, nr. 469 en nr. 1.

¹¹¹ Instructie DMV voor COHOM-overleg op 15-16 januari 2003, ABZ; Instructie DMV voor COHOM-overleg op 26 februari 2003, ABZ.

zich evenals in 2002 het probleem voor dat de samenstelling van de MRC wederom niet zodanig was dat initiatieven vanuit de Westerse groep een grote kans van slagen zouden hebben.¹¹² Tegen die achtergrond voltrok zich in 2003 feitelijk hetzelfde verhaal als een jaar eerder. De Indonesische reactie op de door EU-voorzitter Griekenland ingebrachte ontwerpverklaring bleef opnieuw lang uit en toen deze uiteindelijk kwam, sprak daaruit de grootst mogelijke verontwaardiging. Als gevolg daarvan lag er ook deze keer aan de vooravond van de afronding van het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld' nog altijd geen compromistekst op tafel.¹¹³

Uiteindelijk gelukte het de EU op het allerlaatste moment toch nog overeenstemming te bereiken met Indonesië. Daarbij kan niet alleen uit het evaluatieverslag van de PV in Genève, maar ook uit interviews met niet-Nederlandse betrokkenen worden afgeleid dat de Griekse voorzitter veel overliet aan de Portugese en Nederlandse delegaties. Volgens de PV wist Nederland door nauwe samenwerking met Portugal en bilateraal overleg met de Indonesische delegatie tot een aanvaardbare compromistekst te komen waarin alle voor Nederland belangrijke kernelementen waren opgenomen. Door de invoering van een passage waarin de MRC nadrukkelijk haar 'disappointment' uitsprak over de wijze waarop het Timor-tribunaal tot dusverre zijn werk had gedaan, was de tekst feitelijk harder van toon dan in 2002. De PV in Genève sprak dan ook van een goed resultaat. Daar stond echter wel tegenover dat deze al eerder aan Den Haag had medegedeeld dat voor volgend jaar niet meer op Indonesische medewerking aan een nieuwe voorzittersverklaring hoefde te worden gerekend.¹¹⁴ Daardoor bleven voor de MRC en de EU de middelen beperkt om er op toe te zien dat Indonesië de aanbevelingen uit de voorzittersverklaring in het komende jaar ook daadwerkelijk zou uitvoeren.

4.3 Andere schendingen van mensenrechten waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijkheid droeg

4.3.1 De 57^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (19 maart-27 april 2001)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

Waar met betrekking tot Oost-Timor in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie nog werd gepleit voor een voorzittersverklaring, ging de instructie voor wat betreft andere misstanden waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijkheid droeg niet verder dan het streven naar een kritische paragraaf in de EU-landenspeech. Wel diende deze paragraaf kritischer van karakter te zijn dan de passage in de speech van 2000. Geconstateerd werd dat er na een periode van hoopgevende ontwikkelingen sprake was van een duidelijke terugval op het terrein van de mensenrechten. Daarbij werd gewezen op de religieuze spanningen op de Molukken en de situatie op Aceh en Irian Jaya, waar politie-eenheden zich te buiten gingen aan ernstige schendingen als moord, foltering, ontvoering en verdwijning.¹¹⁵

Hoewel de door DMV opgestelde instructie de officiële beleidsinzet van Nederland op Indonesië bevatte, blijkt uit correspondentie dat minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken feitelijk meer wilde. In een reactie op een eerdere concept-

¹¹² TK 2002-2003, buza 030250.

¹¹³ PV Genève aan ministerie van BZ, 10 april 2003, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 14 april 2003, ABZ.

¹¹⁴ PV Genève aan ministerie van BZ, 17 april 2003, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 2 mei 2003, ABZ; Interviews; *Commission on Human Rights, Report on the fifty-eighth session (17 March - 24 April 2003) Economic and Social Council. Official records, 2003. Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 2003) p. 383-385.

¹¹⁵ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC, ABZ.

instructie concludeerde de minister dat de Nederlandse inzet te 'lijdzzaam' was. 'Kunnen we daar niet forser op inzetten? Nu doen we niets', vroeg de bewindsman zich af. Daarop besloot Van Aartsen de mogelijkheden tot een nationale interventie op Indonesië en de totstandkoming van een specifieke voorzittersverklaring over Indonesië, naast de al bestaande over Oost-Timor te onderzoeken.

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Volgens de correspondentie van DMV speelde druk vanuit de Tweede Kamer daarbij een belangrijke rol.¹¹⁶ De belangstelling voor de actuele politieke situatie in Indonesië was dusdanig groot dat hierover in de periode oktober-december tot tweemaal toe overleg tussen Van Aartsen en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken plaatsvond. Hoewel ook de kwestie Oost-Timor deel uitmaakte van de besprekingen ging de meeste aandacht uit naar het stagnerende democratische hervormingsproces in Indonesië zelf, de situatie in Aceh en op Irian Jaya en vooral de geweldexplosie op de Molukken.¹¹⁷ In maart 2001 bleek het geduld van de Kamer met het falende beleid van president Wahid zijn grenzen te hebben bereikt. Tijdens een bespreking van de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC gaven zowel PvdA als CDA aan dat een kritische passage over de mensenrechtensituatie in Indonesië in de EU-landenspeech onvoldoende was. Beide partijen meenden dat Nederland de totstandkoming van een voorzittersverklaring zou moeten bevorderen. Groen Links ging nog een stap verder en pleitte zelfs voor een resolutie.¹¹⁸

Behalve druk vanuit de Kamer valt niet uit te sluiten dat ook de duidelijke boodschap van NGO-zijde minister Van Aartsen aan het denken heeft gezet. Niet alleen internationale NGOs als Amnesty International en Human Rights Watch drongen aan op een resolutie.¹¹⁹ Ook Indonesische NGOs deden dat in gesprekken met vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken. Daarbij voerden zij als argument aan dat de wankelende positie van president Wahid ten opzichte van het leger door een resolutie eerder zou worden versterkt dan verzwakt.¹²⁰ Hoewel die mening niet door zijn beleidsmakers werd gedeeld, is het goed mogelijk dat Van Aartsens besluit om toe te geven aan de wens van de Kamer om in te zetten op een voorzittersverklaring mede te danken is geweest aan de lobby van NGO-zijde.

Daar kwam nog eens bij dat de minister waar het ging om de geweldexplosie op de Molukken behalve met de wensen van NGOs en de Tweede Kamer rekening had te houden met een andere belangengroep die niet over het hoofd kon worden gezien: de Molukse gemeenschap in Nederland. Om duidelijk te maken dat de regering de gebeurtenissen op de eilandengroep aandachtig volgde, werd in oktober 2000 een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de Molukse gemeenschap georganiseerd waarbij namens de regering premier Kok, minister Van Aartsen en minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid Van Boxtel als gesprekspartner optraden. Tijdens dit gesprek werden van Molukse kant niet alleen grote zorgen geuit over de mensenrechtensituatie op de eilandengroep, maar werd tevens gevraagd naar de

¹¹⁶ Instructie DMV voor COHOM-overleg op 7 februari 2002, ABZ.

¹¹⁷ TK 2000-2001, 26049, nr. 35; *Ibidem*, 26049, nr. 36.

¹¹⁸ TK 2000-2001, 27400V, nr. 63.

¹¹⁹ Amnesty International, *2001 UN Commission on Human Rights. Bridging the gap between rights and realities*, 22 december 2000, AI Index: IOR 41/014/2000, <http://web.amnesty.org/library/engindex>; Human Rights Watch, *Recommendations to the European Union for the UN Commission on Human Rights 2001*, op 14 februari 2001 door Human Rights Watch Brussel verstuurd aan de minister van BZ, ABZ.

¹²⁰ DMV aan ambassade Jakarta, 12 februari 2001, ABZ.

mogelijkheden die de Nederlandse regering ter beschikking stonden om via enigerlei vorm van interventie van buitenaf de rust op de Molukken te herstellen.¹²¹

De rol van de EU en andere politieke factoren

Bij zijn poging harder in te zetten op Indonesië dan in de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de MRC werd verwoord, waarschuwde DMV minister Van Aartsen voor de beperkingen die werden opgelegd door de EU-samenwerking. De binnen het kader van het GBVB gemaakte afspraken sloten uit dat EU-lidstaten zelfstandig specifieke interventies over een bepaalde landensituatie konden verrichten. En wat het streven naar een voorzittersverklaring betrof, benadrukte DMV dat het animo onder de andere partners daarvoor buitengewoon gering was.¹²²

Van Aartsen liet zich hierdoor niet uit het veld slaan. Geconfronteerd met de onmogelijkheid van een nationale interventie op Indonesië meende hij dat de schendingen van de mensenrechten in dit land in ieder geval dienden terug te komen in zijn algemene toespraak tot de MRC.¹²³ Dit streven leverde echter een nieuw verschil van mening op met DMV die juist voorstelde om anders dan vorig jaar geen landen meer te noemen maar uit te gaan van een thematische invalshoek. De reden daarvoor was dat DMV vreesde dat de minister vooral nadruk op China en Indonesië wenste te leggen waardoor onbedoeld de indruk van een selectief mensenrechtenbeleid zou kunnen ontstaan.¹²⁴ Als compromis rolde er uiteindelijk een tekst uit de bus waarin onder de thematische noemer 'tolerantie en non-discriminatie' behalve naar de landenvoorbeelden China en Indonesië tevens werd verwezen naar het Midden-Oosten, Macedonië, Iran, en Tsjetsjenië.¹²⁵ De vernorming van Indonesië ontging waarnemers in Genève niet. Deze interpreteerden de speech als een gematigde poging om op deze landenkwestie te scoren.¹²⁶

Afgezien van de vermelding van Indonesië in zijn algemene speech, ondernam Van Aartsen tevens serieuze pogingen om de andere EU-partners alsnog te overreden mee te werken aan de totstandkoming van een voorzittersverklaring. Tijdens de Algemene Raad van 19 maart wist hij daartoe een kleine opening te creëren in die zin dat de zaak voor verdere besprekingen doorgeschoven werd naar het overleg van de EU-ambassadeurs in Genève.¹²⁷ Daar ontving Nederland aanvankelijk enige steun van EU-voorzitter Zweden. Maar al gauw bleek dat er geen meerderheid voor het Nederlandse voorstel te vinden was, waarbij vooral de Portugese vertegenwoordiger forse bezwaren opperde. Stappen die verder zouden reiken dan een verwijzing in de EU-landenspeech stonden niet alleen garant voor het mislukken van de voorzittersverklaring over Oost-Timor, maar zouden tevens de positie van de regering-Wahid verder beschadigen. Ieder nieuw initiatief zou de *hardliners* binnen de strijdkrachten regelrecht in de kaart spelen en bovendien tot grote weerstand binnen de Aziatische groep in de MRC leiden.¹²⁸ Ook aan Franse kant was men weinig gecharmeerd van het Nederlandse voorstel en vroeg men zich af of hiermee niet slechts binnenlandse politieke belangen waren gediend.¹²⁹

¹²¹ TK 2000-2001, 26049, nr. 34.

¹²² DMV aan de minister van BZ, 7 maart 2001, ABZ.

¹²³ Memo afkomstig van de minister van BZ aan DMV, 26 maart 2001, ABZ.

¹²⁴ DMV aan de minister van BZ, 22 maart 2001, ABZ.

¹²⁵ De speech werd op 5 april voor de MRC uitgesproken, ABZ.

¹²⁶ Interviews.

¹²⁷ Verslag Algemene Raad op 19 en 20 maart 2001, ABZ.

¹²⁸ PV Genève aan ministerie van BZ, 21 maart 2001, ABZ.

¹²⁹ Ambassade Parijs aan ministerie van BZ, 20 maart 2001, ABZ.

Uiteindelijk bleef er voor Van Aartsen weinig anders over dan het pleidooi voor een voorzittersverklaring voor dit jaar te staken. Toch kwam de Nederlandse delegatie niet helemaal met lege handen te staan aangezien door andere EU-partners wel de mogelijkheid geopend werd de paragraaf over Indonesië in de EU-landenpeech verder aan te passen.¹³⁰ Deze kans werd door Nederland met beide handen aangegrepen.¹³¹ Het resultaat was een paragraaf die volledig afweek van die van 2000 waarin slechts in vriendelijke bewoordingen de noodzakelijke berechting van de daders van de schendingen van de mensenrechten op Oost-Timor aan de orde was gesteld. De tekst van 2001 riep opnieuw op tot een snelle operationalisering van het beloofde Oost-Timor-tribunaal, maar stelde tevens op kritische toon het geweld op de Molukken, Irian Jaya en in Aceh aan de orde. Daarnaast riep de paragraaf conform de Nederlandse instructie voor de Nederlandse delegatie op tot versnelde hervormingen van politie en leger en de vrijlating van politieke gevangenen.¹³²

4.3.2 De 58^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 2002)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 59^{ste} MRC werd opnieuw geconstateerd dat er in Indonesië een groot gat bleef gapen tussen wetgeving en handhaving waarbij onder meer verwezen werd naar de toenemende intimidatie van mensenrechtenactivisten in Aceh en op Irian Jaya. Hoewel er dus weinig reden tot optimisme was, ging de officiële beleidsinzet van Buitenlandse Zaken zoals verwoord in de instructie ook dit jaar niet verder dan de opname van een kritische passage in de EU-landenspeech.¹³³ Toch was dit net zoals in 2001 maar een deel van het verhaal. Nog steeds gold op Buitenlandse Zaken de door Van Aartsen afgekondigde richtlijn dat binnen het EU-overleg pogingen dienden te worden ondernomen de passage in de EU-speech op te vijzelen tot een voorzittersverklaring.¹³⁴

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

De 'achter de gordijnen' gecontinueerde inzet op een voorzittersverklaring moet in eerste instantie worden beschouwd als een nawee van de druk die een jaar eerder door de Tweede Kamer was uitgeoefend. Ook in 2002 leefde Indonesië nog steeds in de Kamer maar tijdens overleg met de minister over de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 58^{ste} MRC bleek de aandacht in vergelijking met 2001 niet alleen te zijn verslapt, maar werden er tevens niet langer specifieke eisen aan het Nederlandse optreden verbonden. Alle partijen die Indonesië ter sprake brachten – CDA, VVD en PvdA – konden zich verenigen met de officiële beleidslijn uit de instructie die zoals gezegd niet verder ging dan een kritische Indonesië-paragraaf in de EU-landenspeech.¹³⁵

Van NGO-zijde bleef men daarentegen ijveren voor verdergaande initiatieven zoals de indiening van een resolutie.¹³⁶ Opvallend was dat het grote belang dat in de *brie-*

¹³⁰ PV Genève aan ministerie van BZ, 21 maart 2001, ABZ.

¹³¹ Interviews.

¹³² EU overview of the 56th session of the United Nations Commission of Human Rights, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom56.pdf; EU overview of the 57th session, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom57.pdf.

¹³³ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 58^{ste} MRC, ABZ.

¹³⁴ Instructie DMV voor COHOM-overleg op 7 februari 2002, ABZ.

¹³⁵ TK 2001-2002, 28000V, nr. 57.

¹³⁶ Amnesty International Nederland aan de minister van BZ, 14 maart 2002, ABZ; Amnesty International, 2002 UN Commission on Human Rights: Rights at Risk, 1 december 2001, AI index: IOR 41/025/20010, <http://web.amnesty.org/library/engindex>.

ving papers van zowel Amnesty als Human Rights Watch aan de noodzakelijke bescherming van Indonesische mensenrechtenactivisten werd gehecht tevens als kernelement was opgenomen in de later verschenen instructie voor de Nederlandse delegatie.¹³⁷ Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat ook de Nederlandse ambassade in Jakarta al in februari 2002 in haar rapportage had gewezen op de gevaren waaraan mensenrechtenactivisten in Indonesië werden blootgesteld.¹³⁸

De rol van de EU en andere politieke factoren

Hoewel DMV nog altijd vastzat aan Van Aartsens richtlijn om binnen het kader van het EU-overleg een voorzittersverklaring te bewerkstelligen, zijn geen aanwijzingen gevonden die aantonen dat daartoe daadwerkelijk activiteiten zijn ondernomen. In een instructie voor de Nederlandse vertegenwoordiger in het COHOM gaf DMV aan dat 'M's instructie' diende te worden uitgevoerd. Maar daarbij werd onmiddellijk aangetekend dat men gezien de forse bezwaren die een jaar eerder binnen het GBVB-overleg daartegen waren opgeworpen niet geloofde dat een voorzittersverklaring dit jaar wel een kans van slagen zou hebben. Als alternatief opperde DMV daarom een suggestie die in 2001 al was gedaan door het Breed Mensenrechten Overleg: het integreren van verwijzingen naar schendingen van mensenrechten op de Molukken, Irian Jaya en in Aceh in de voorzittersverklaring inzake Oost-Timor. DMV wilde het idee van een opgerekte Oost-Timor-verklaring echter pas binnen het COHOM ter sprake brengen wanneer de tijd daar rijp voor was. Of dit moment ooit heeft plaatsgevonden, blijft onduidelijk. Feit is dat er in de praktijk nooit iets van terechtgekomen is.¹³⁹

Wel wist Nederland bij de totstandkoming van de Indonesië-passage in de EU-landenspeech opnieuw een hoofdrol voor zich op te eisen. Uit interviews blijkt dat Buitenlandse Zaken het aanvankelijke tekstvoorstel van EU-voorzitter Spanje, dat als 'veel te deemoedig' werd betiteld, met succes naar zijn hand wist te zetten.¹⁴⁰ Het is inderdaad opvallend dat alle elementen die in de Nederlandse instructie werden aangedragen in de EU-landenspeech terug te vinden zijn.¹⁴¹ Mogelijk was dit evenals in 2001 het resultaat van een handreiking van andere EU-partners in ruil voor een Nederlandse intrekking van voorstellen die verder gingen dan een kritische passage in de landenspeech.

¹³⁷ Ibidem; *Principal concerns of Human Rights Watch for the 58th session of the United Nations Commission on Human Rights, 30 January 2002. Memorandum to member states and observer states of the CHR, ABZ.*

¹³⁸ Ambassade Jakarta aan ministerie van BZ, 17 februari 2002, ABZ.

¹³⁹ Instructie DMV voor COHOM-overleg op 7 februari 2002, ABZ; Verslag overleg BMO met DMV en de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur, 16 februari 2001, ABZ.

¹⁴⁰ Interviews; Memo DAO, 25 januari 2002, ABZ.

¹⁴¹ EU overview of the 58th session of the United Nations Commission of Human Rights, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom58.pdf.

4.3.3 De 59^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (17 maart-24 april 2003)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

Ook in de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de MRC in 2003 bleef Buitenlandse Zaken de mensenrechtensituatie in Indonesië in navolging van de rapportage van de ambassade in Jakarta als zorgelijk beschouwen. Nieuwe kritiekpunten waren onder meer het onbevredigend verlopen onderzoek naar de moord op Papua-leider Theys Eluay en het toenemende aantal doodsvonnissen dat door rechters werd uitgesproken.¹⁴²

Hoewel er dus weinig reden leek om de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van Indonesië te matigen, gebeurde dat in 2003 uiteindelijk toch. Dat wil zeggen dat niet alleen de officiële beleidsinzet zoals verwoord in de instructie zich dat jaar beperkte tot een kritische paragraaf in de EU-landenspeech, maar dat ook in de praktijk verdergaande initiatieven niet langer werden nagestreefd. Sterker nog, tegen de achtergrond van een Nederlands pleidooi in het COHOM om de lengte van de EU-landenspeech in te korten, heeft de directie Mensenrechten en Vredesopbouw zelfs even met de gedachte gespeeld ook daarin Indonesië niet langer aan de orde te stellen. DMV pleitte voor een speech waarin slechts de 'worst offenders' en de landen die afgelopen jaar een significante negatieve trend hadden laten zien, zouden worden genoemd. Volgende deze criteria was Indonesië in de ogen van DMV een twijfelgeval.¹⁴³

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Mogelijk hing de grotere terughoudendheid waarmee Buitenlandse Zaken Indonesië op de agenda van de MRC wilde zetten samen met de afnemende aandacht die door de Tweede Kamer en grote NGOs als Amnesty International en Human Rights Watch aan de mensenrechtensituatie in dat land werd geschonken. In de maanden voorafgaande aan de 59^{ste} MRC werd het beleid van de Indonesische regering op dit terrein nauwelijks aan de orde gesteld in de Tweede Kamer. Tijdens overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken met minister De Hoop Scheffer over de instructie voor de Nederlandse delegatie beperkte de belangstelling voor Indonesië zich slechts tot de farce rond het Oost-Timor-tribunaal en bleven andere zaken buiten beschouwing.¹⁴⁴ In de aanbevelingsrapporten die door Amnesty en Human Rights Watch ten behoeve van het MRC-overleg werden opgesteld, behoorde Indonesië niet langer tot de geselecteerde landen waarvoor extra aandacht werd gevraagd.

De rol van de EU en andere politieke factoren

Nederland speelde evenals in 2001 en 2002 binnen het kader van het GBVB een actieve rol bij de totstandkoming van de Indonesië-paragraaf in de EU-landenspeech. Maar daar bleef het dan ook bij.¹⁴⁵ Zelfs in de nationale speech die minister De Hoop Scheffer op 25 maart uitsprak voor de MRC werd in tegenstelling tot voorgaande jaren niet langer op enigerlei wijze gerefereerd aan de mensenrechtensituatie in Indonesië.¹⁴⁶ Uit interviews met Nederlandse beleidsmakers bleek dat dit gegeven niet los kon worden gezien van het feit dat de speech van de minister in 2003

¹⁴² Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 59^{ste} MRC, ABZ; Ambassade Jakarta aan ministerie van BZ, 27 januari 2003, ABZ.

¹⁴³ Instructie DMV voor COHOM-overleg op 15-16 januari 2003, ABZ.

¹⁴⁴ TK 2002-2003, 21501-02 en 21501-28, nr. 469 en nr. 1.

¹⁴⁵ Interviews.

¹⁴⁶ Speech minister van Buitenlandse Zaken uitgesproken op 25 maart 2003 voor de MRC, ABZ.

in het teken stond van de Nederlandse kandidatuur voor een hernieuwd lidmaatschap van de MRC. Om die reden was de speech dat jaar in gematigde bewoordingen opgesteld en ontbraken verwijzingen naar specifieke landensituaties.¹⁴⁷

Of de richtlijn om geen landennamen te noemen tevens als een handreiking naar Indonesië moet worden beschouwd, kan niet worden bevestigd. Enerzijds was daar geen reden toe omdat Indonesië zelf geen lid van de MRC of de ECOSOC was en daarom geen directe invloed kon uitoefenen op de verkiezing van Nederland. Anderzijds kon Jakarta dat op indirecte wijze via beïnvloeding van bevriende landen natuurlijk wel. Toch lijkt Buitenlandse Zaken dat risico op de koop toe te hebben genomen. Toen Indonesië polste of Nederland na een hernieuwd lidmaatschap bereid zou zijn een Indonesische kandidatuur te ondersteunen, in ruil voor steun bij de herverkiezing van Prof. Jaap Doek als lid van het Comité bij het VN-Kinderrechtenverdrag, was het antwoord van Buitenlandse Zaken negatief. Gezien de te verwachten negatieve opstelling van Indonesië binnen de MRC wilde het ministerie aan deze uitruil niet meewerken. Wel was Buitenlandse Zaken bereid om als tegenprestatie voor ondersteuning van de kandidatuur van Doek zich in te spannen voor het Indonesische lidmaatschap van de ECOSOC.¹⁴⁸

4.4 Concluderende analyse

Reflectie beleidsinzet in uitkomsten MRC

Evenals in de periode 1995-1997 kwam de beleidsinzet op Oost-Timor, zoals verwoord in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de MRC, in grote lijnen overeen met de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Gezien de Indonesische betrokkenheid bij de massale schendingen van de mensenrechten op Oost-Timor vóór en na de volksstemming van 1999, mocht van Nederland een actief optreden worden verwacht waarbij de regering in Jakarta op haar verantwoordelijkheden zou worden gewezen. Vanwege de voormalige koloniale relatie en het beleids-criterium dat er eerder reden tot ingrijpen bestond in landen waarmee Nederland om historische redenen bijzondere betrekkingen onderhield, gold dit argument des te meer.

In de praktijk vertaalde de Nederlandse beleidsinzet zich in het streven binnen EU-verband naar een voorzittersverklaring waarin de Indonesische regering diende te worden aangesproken op haar toezegging de verantwoordelijken voor de geweldsexplosie op Oost-Timor voor een straftribunaal te berechten. De verklaring zou daarbij moet refereren aan de zaak Thoenes die als een testcase werd gezien voor de bereidheid van de Indonesische regering om daadwerkelijk juridische hervormingen door te voeren en de straffeloosheid van schenders van mensenrechten aan te pakken. Anders dan in de periode 1995-1997 werd in de instructies voor de Nederlandse delegatie tevens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor andere grootschalige schendingen waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijkheid droeg. Daarbij ging het onder meer om de religieuze spanningen op de Molukken en de gewelddadigheden van politie en leger in Aceh en op Irian Jaya. De officiële beleidsinzet in de instructie was om Indonesië hier via een kritische passage

¹⁴⁷ Interviews.

¹⁴⁸ Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF) en DMV aan ambassade Jakarta, 21 januari 2003, ABZ. In februari 2003 werd Doek herkozen tot lid van het Comité bij het VN-Verdrag voor de rechten van het kind, waarvan hij sinds 2001 het voorzitterschap bekleedt. Indonesië verwierf voor de periode 2004-2006 het lidmaatschap van de ECOSOC.

in de EU-landenspeech op aan te spreken. Maar in de praktijk probeerde de Nederlandse delegatie op persoonlijke aandrang van minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen bovenstaande schendingen tevens aan de kaak te stellen via de totstandkoming in EU-verband van een tweede voorzittersverklaring.

Waar het ging om de reflectie van de Nederlandse inzet inzake Oost-Timor in de uitkomsten van het MRC-overleg waren de resultaten op het eerste gezicht optimaal. De doelstelling van de totstandkoming van een voorzittersverklaring werd ieder jaar behaald. Waar het ging om de inzet op andere mensenrechtenschendingen waren de resultaten minder. Indonesië werd twee jaar lang in de algemene toespraak van de minister van Buitenlandse Zaken voor de MRC genoemd en kwam alle jaren ruim aan de orde in de EU-landenspeech. Maar de poging om een tweede voorzittersverklaring tot stand te brengen naast die over Oost-Timor mislukte.

Verklaring Nederlandse inzet

Bij zijn streven naar een voorzittersverklaring inzake Oost-Timor handelde het ministerie van Buitenlandse Zaken uit de oprechte overtuiging dat dit instrument de beste basis bood om de Indonesische regering tot een verbetering van de mensenrechtensituatie te bewegen. Volgens DMV bood een confronterende resolutie deze ruimte niet en zou deze de toch al wankelende positie van de democratische hervormers binnen het Indonesische politieke krachtenveld nog verder verzwakken. Waar het ging om het streven naar de vermelding van de zaak Thoenes in de voorzittersverklaring heeft waarschijnlijk ook de aanhoudende aandacht in de Tweede Kamer voor deze kwestie de besluitvorming op Buitenlandse Zaken beïnvloed.

De relatief harde inzet op andere mensenrechtenschendingen zoals op de Molukken, Irian Jaya en in Aceh paste binnen het grotere geheel van het Nederlandse Indonesië-beleid zoals dat was ingezet na het aantreden van president Wahid in oktober 1999. Dit beleid was er weliswaar op gericht om de nieuwe regering onder meer via ontwikkelingshulp bij haar hervormingsgezinde koers te ondersteunen, maar sloot daarbij kritiek op politieke ontwikkelingen, inclusief die op het terrein van de mensenrechten, niet uit.

Meer dan bij het streven naar een voorzittersverklaring inzake Oost-Timor, speelde bij de pogingen van Buitenlandse Zaken een specifieke voorzittersverklaring over de mensenrechtensituatie in Indonesië te bewerkstelligen pressie vanuit de Tweede Kamer een belangrijke zo niet dominante rol. Vooral minister Van Aartsen legde een grote gevoeligheid aan de dag om aan de wens van de Kamer te voldoen Indonesië zwaarder onder druk te zetten. Opvallend was dat naarmate de aandacht voor de mensenrechtensituatie in Indonesië in de Tweede Kamer afnam en Van Aartsen plaats maakte voor zijn opvolger De Hoop Scheffer het Nederlandse optreden binnen de MRC ten aanzien van Indonesië terughoudender werd. Het besluit om in 2003 in de jaarlijkse speech van de minister voor de MRC niet langer te refereren aan landensituaties, waaronder die van Indonesië, hing verder samen met de campagne van Buitenlandse Zaken ter ondersteuning van de Nederlandse kandidatuur voor een hernieuwd lidmaatschap van de Mensenrechtencommissie.

Mate en effectiviteit Nederlandse inzet

Van Nederlandse zijde werden in de periode 2001-2003 grote inspanningen getroost om ieder jaar een voorzittersverklaring ten aanzien van Oost-Timor tot stand te brengen. Binnen het GBVB-overleg over de inhoud van de EU-ontwerpverklaring en tijdens de daaropvolgende onderhandelingen met Indonesië over de definitieve tekst speelde Nederland een veel belangrijker rol dan in de periode 1995-1997. Dat

is in zoverre opvallend omdat Nederland in de periode 1995-1997 lid was van de MRC en in de periode 2001-2003 slechts de positie van waarnemer bekleedde.

De effectiviteit van het Nederlandse optreden was desondanks niet optimaal. Nederland wilde Jakarta graag tegemoet komen met een ontwerptekst waaraan het zich kon committeren. Maar dat nam niet weg dat de daarin gebezigde taal wel duidelijk diende te maken dat het geduld van de EU met Indonesië niet oneindig was. Nederlandse tekstvoorstellen daartoe waren echter slechts in verzwakte vorm in de uiteindelijke voorzittersverklaringen terug te vinden. Een dieptepunt vormde de voorzittersverklaring van 2003. Hoewel deze in scherpere bewoordingen was gesteld dan de verklaringen van de jaren daarvoor was de zeggingskracht ervan niettemin beperkt aangezien de Indonesische delegatie al tijdens de onderhandelingen met de EU had laten doorschemeren dat dit de laatste keer was geweest dat op medewerking van de regering in Jakarta hoefde te worden gerekend. Men was nog een keer bereid om de EU tegemoet te komen, maar daarna moest het afgelopen zijn met het jaarlijks terugkerende ritueel van een voorzittersverklaring.

Een groot handicap waarmee de EU in de onderhandelingen met Indonesië werd geconfronteerd, was het gegeven dat meer nog dan in de periode 1995-1997 de kloof tussen Noord en Zuid in de MRC breder was geworden en EU-initiatieven makkelijk stuk konden lopen op een voor de Westerse groep ongunstige samenstelling van de Commissie. Voor de EU verviel daarmee de mogelijkheid om Indonesië bij de onderhandelingen over de inhoud van de voorzittersverklaring tot inschikkelijkheid te dwingen omdat het alternatief van een resolutie, waar de EU in 1997 nog met succes op was teruggevallen, bij voorbaat kansloos leek.

Waar het ging om de behandeling van andere mensenrechtenproblemen dan die gerelateerd waren aan de kwestie Oost-Timor was Nederland bereid Indonesië harder aan te pakken dan de andere EU-partners. De effectiviteit van het Nederlandse optreden was ook hier echter niet optimaal. De pogingen van minister Van Aartsen om een tweede voorzittersverklaring te bewerkstelligen liepen stuk op onwil bij de andere EU-partners die Nederland erop wezen dat pogingen in die richting de verklaring inzake Oost-Timor in gevaar zouden brengen. Niettemin had Van Aartsens pleidooi wel een gunstig effect op de effectiviteit van het Nederlandse optreden bij de totstandkoming van de Indonesië-passage in de EU-landenspeech. Door hoger in te zetten dan door de meeste andere EU-lidstaten als wenselijk werd beschouwd, kreeg Nederland als afkoopsom voor het staken van zijn verzet de mogelijkheid geboden om de Indonesië-paragraaf in de speech verder aan te scherpen.

5 DE KWESTIE CHINA, 1995-1997

5.1 Inleiding¹⁴⁹

Het bloedige uiteenslaan van het studentenprotest op het Tianamen-plein in Beijing in 1989 was voor veel Westerse landen aanleiding om China publiekelijk ter verantwoording te roepen voor de grootschalige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten die in dit land plaatsvonden. Ook Nederland veroordeelde samen met de andere EU-partners het bloedbad van Tianamen scherp. Dat gebeurde niet alleen door middel van een gezamenlijke verklaring, maar ook door de afkondiging van economische sancties waaronder een wapenembargo en de opschorting van de goedkeuring van nieuwe Wereldbankkredieten. De repressie in China vormde voor de Nederlandse regering echter geen beletsel om na een kort intermezzo de economische en politieke betrekkingen met deze wereldmacht in wording verder aan te halen. Er werden wel pogingen ondernomen om binnen het kader van de opbloeiende bilaterale relaties onder de noemer 'constructieve samenwerking' de mensenrechten op de politieke agenda te plaatsen. Maar volgens Buitenlandse Zaken bleek dit in de praktijk een lastige opgave aangezien China zich op het standpunt bleef beroepen dat het hier een strikt interne aangelegenheid betrof.¹⁵⁰ Mede om die reden wendde Nederland zich daarom van begin af aan tot het multilaterale podium van de Verenigde Naties om de mensenrechtensituatie in China aan de kaak te stellen. Nederland toonde zich daar initiatiefrijk door reeds tijdens de 44^{ste} Algemene Vergadering, die enkele maanden na het bloedbad plaatsvond, het optreden van de Chinese regering via een thematische ontwerpresolutie over de vrijheid van meningsuiting en vergadering impliciet te veroordelen. Toen dit initiatief uiteindelijk op niets uitliep, bracht de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek, de mensenrechtensituatie in China ter sprake tijdens de 46^{ste} zitting van de MRC in 1990. Australië, Canada, Japan en Zweden namen daarop de fakkel van Nederland over en stelden een tegen China gerichte ontwerpresolutie op die mede ingediend werd door de Verenigde Staten en alle EU-landen. Succesvol was dit initiatief echter niet aangezien China voldoende bondgenoten wist te mobiliseren ten behoeve van de aanvaarding van een procedurele *no-action* motie als gevolg waarvan het onmogelijk werd de Australische ontwerpresolutie in stemming te brengen.

In de daaropvolgende jaren zouden nieuwe tegen China gerichte initiatieven ieder jaar een zelfde lot beschoren zijn. Maar dat weerhield Nederland er niet van ze traditiegetrouw mede in te dienen. Daarnaast bracht Nederland de schendingen van de mensenrechten in China ieder jaar ter sprake in een nationale interventie onder het agendapunt 'Schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld'. Na 1994 was dit laatste niet langer meer mogelijk vanwege een afspraak binnen het GBVB dat specifieke interventies inzake landensituaties voortaan alleen nog maar in EU-verband zouden worden verricht.

¹⁴⁹ Deze inleiding is gebaseerd op Peter Baehr, Monique Castermans-Holleman en Fred Grünfeld, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands* (Antwerpen, Oxford en New York: Intersentia, 2002) Chapter VII: 'Between condemnation and constructive co-operation: The Netherlands and China', p. 149-172; Ann Kent, 'China and the international human rights regime: A case study of multilateral monitoring, 1989-1994', in: *Human Rights Quarterly*, 17 (1995) p. 1-47.

¹⁵⁰ TK 1995-1996, 24261 en 24469, nr. 2.

5.2 De 51^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (30 januari-10 maart 1995)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste} MRC werd evenals in 1994 ingezet op de indiening van een ontwerpresolutie in EU-verband, ongeacht het gevaar dat deze opnieuw gepareerd zou worden met een *no-action* motie van Chinese zijde. Buitenlandse Zaken onderkende dat China het afgelopen jaar een stap in positieve richting had gezet door met de EU een dialoog op het terrein van de mensenrechten te beginnen. Maar het ministerie waarschuwde er tegelijkertijd voor dat moest worden voorkomen dat China deze zou gaan gebruiken om onder de dreiging van een veroordelende resolutie uit te komen. Voorop stond dat de situatie van de mensenrechten in China nog altijd geen aanleiding gaf de strijd te staken. Daarbij verwees Buitenlandse Zaken naar een gezamenlijke rapport van de EU-ambassadeurs in Beijing uit december 1994 waarin onder meer melding werd gemaakt van vergaande overheidsbemoeienis met *family planning*, groeiende verschillen tussen rijk en arm, misbruik van veiligheidswetgeving, de onderdrukking van minderheden, de beperking van de vrijheid van godsdienst en de extreem zware gevangenisstraffen voor politieke dissidenten. Met name dit laatste punt, diende samen met de mensenrechtensituatie in Tibet in de ontwerpresolutie aan de orde te worden gesteld.¹⁵¹

Rol van de Tweede Kamer en NGOs

Ondanks de ernst van de situatie van de mensenrechten in China was er voor dit onderwerp in de Tweede Kamer in de aanloop naar de 51^{ste} MRC niet of nauwelijks interesse. Vragen over de Nederlandse inzet binnen de Commissie op dit terrein bleven uit. Van NGO-zijde werd daarentegen wel pressie op Buitenlandse Zaken uitgeoefend. Zo drong het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten er vlak voor het begin van de MRC bij minister Van Mierlo op aan om zich in de Commissie sterk te maken voor een resolutie tegen China.¹⁵²

In welke mate Buitenlandse Zaken zich daadwerkelijk door deze externe factor heeft laten beïnvloeden, blijft een lastig te beantwoorden vraag. Toch is er reden om aan te nemen dat het ministerie bij het bepalen van de Nederlandse beleidsinzet wel degelijk rekening hield met eventuele gevoeligheden binnen de samenleving. Zo gaf men in de instructie voor de Nederlandse delegatie ruiterlijk toe dat de hernieuwde inzet op een resolutie enerzijds als een signaal in de richting van de politieke achterban moest worden beschouwd. Anderzijds werd benadrukt dat naast politieke motieven met name ook principiële argumenten aan de Nederlandse standpuntbepaling ten grondslag hadden gelegen. Niet alleen de ernst van de mensenrechtensituatie in China gaf geen enkele aanleiding een stap terug te doen. Ook het gevaar dat afzien van een ontwerpresolutie door de regering Beijing als een overwinning van haar beleid zou worden beschouwd, was voor Buitenlandse Zaken een argument om China blijvend onder druk te zetten. Of een ontwerpresolutie het nu wel of niet haalde, alleen al door de indiening ervan zou daarmee de aandacht kunnen worden gevestigd op de mensenrechtensituatie in China.¹⁵³

De rol van de EU en andere politieke factoren

Binnen de EU was reeds tijdens COHOM-overleg in december 1994 besloten dat de

¹⁵¹ Conceptrichtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste} MRC, 17 januari 1995, ABZ.

¹⁵² NJCM aan de minister van Buitenlandse Zaken BZ, 23 januari 1995, ABZ.

¹⁵³ Conceptrichtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste} MRC, 17 januari 1995, ABZ.

partners opnieuw het initiatief zouden nemen tot de indiening van een ontwerp-resolutie.¹⁵⁴ Voor zover de totstandkoming van de ontwerp-tekst viel te traceren, kan worden vastgesteld dat de Nederlandse rol daarbij beperkt was. Enerzijds omdat bij de taakverdeling binnen de EU ter voorbereiding van het gezamenlijke optreden in de MRC, Nederland de verantwoordelijkheid voor de redactie van de resolutietekst niet toebedeeld had gekregen. Anderzijds omdat Buitenlandse Zaken er daarnaast niet in slaagde alle in de instructie aangedragen kernelementen in de uiteindelijke ontwerp-resolutie te laten opnemen. De tekst verwees in een van de preambulaire paragrafen wel naar de 'inadequate protection of the distinct cultural, ethnic, linguistic and religious identity of Tibetans and others'. Maar daar stond tegenover dat nergens een passage was opgenomen waarin de voor Nederland belangrijke kwestie van de disproportionele gevangenisstraffen voor politieke dissidenten aan de orde werd gesteld.¹⁵⁵

Na de indiening van de ontwerp-resolutie door EU-voorzitter Frankrijk op 7 maart reageerde China zoals verwacht met een *no-action* motie. Maar in tegenstelling tot andere jaren werd de motie deze keer, zij het ternauwernood, verworpen. 22 lidstaten stemden tegen, 22 vóór en negen landen onthielden zich van stemming. Door dit succes kon voor het eerst sinds Tianamen een tegen China gerichte resolutie in de MRC in stemming worden gebracht. Met 20 stemmen voor, 21 tegen en 16 onthoudingen haalde deze het echter net niet.

Vanwege de verwerping van de *no-action* motie werd op de permanente vertegenwoordiging in Genève niettemin van een goed resultaat gesproken. Daarbij had naast de veranderde samenstelling van de MRC vooral het gewijzigde stemgedrag van een aantal Latijns-Amerikaanse, Oost-Europese en enkele Aziatische landen de doorslag gegeven. Volgens de PV was dat overigens niet zozeer te danken geweest aan de inzet van het Franse EU-voorzitterschap als wel aan de lobby van de Verenigde Staten, die al in januari hadden laten weten een nieuw initiatief van de EU actief te zullen ondersteunen.¹⁵⁶ Hoewel na het Griekse voorzitterschap in 1994 het Franse voorzitterschap als een verademing werd ervaren, constateerde de PV dat de Franse delegatie door onervarenheid handen tekort was gekomen om EU-voorstellen in de zaal aan de man te brengen.¹⁵⁷

Voor wat betreft de Nederlandse bijdrage aan de lobby om voldoende landen over de streep te trekken, kan worden vastgesteld dat Nederland als voorzitter van de Westerse groep bij de coördinatie van de gezamenlijke Europees-Amerikaanse inzet op China een zekere rol heeft vervuld. Van belang daarbij was dat de voorzitter van de Nederlandse delegatie goed bij de Amerikanen lag bij wie hij bewondering had afgedwongen vanwege zijn efficiënte optreden als voorzitter van de MRC in 1994.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Dit kan worden afgeleid uit het verslag van een vergadering van de mensenrechtenexperts verbonden aan de EU-missies in Genève, 16 december 1994, ABZ.

¹⁵⁵ *Commission on Human Rights, Report on the fifty-first session (30 January - 10 March 1995) Economic and Social Council. Official records, 1995. Supplement no. 4* (New York en Genève: United Nations, 1995) p. 389-390.

¹⁵⁶ PV Genève aan ministerie van BZ, 23 maart 1995, ABZ; Ambassade Washington aan ministerie van BZ, 5 januari 1995, ABZ. Zie ook Human Rights Watch, *Chinese diplomacy, Western hypocrisy and the U.N. Human Rights Commission*, maart 1997, <http://www.hrw.org/reports/1997/china2/>.

¹⁵⁷ PV Genève aan ministerie van BZ, 23 maart 1995, ABZ.

¹⁵⁸ Ambassade Washington aan ministerie van BZ, 5 januari 1995, ABZ.

5.3 De 52^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 1996)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In 1996 was er voor Nederland geen reden om af te zien van de indiening van een nieuwe ontwerpresolutie tegen China. Er waren lichtpunten waaronder de Chinese uitnodiging voor een bezoek door de speciale rapporteur inzake willekeurige detentie. Maar daar stond tegenover dat de tweede ronde van de EU-mensenrechtendialoog met China die eind januari 1996 had plaatsgevonden op veel vragen onbevredigende antwoorden had opgeleverd. Daarbij ging het om de excessieve toepassing van de doodstraf; de ernstige verwaarlozing van kinderen in Chinese weeshuizen; het lot van het in hechtenis genomen zesjarige kind dat door de Dalai Lama was erkend als de 11^{de} Panchen Lama, en het proces tegen China's bekendste dissident Wei Jinsheng, die na achttien maanden *incommunicado* detentie tot 14 jaar gevangenisstraf was veroordeeld. De instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 52^{ste} MRC luidde dat met name de eerste drie kwesties in de ontwerpresolutie aan bod dienden te komen. Wanneer daarover binnen de EU overeenstemming kon worden gevonden zou de resolutietekst de Chinese regering tevens aan moeten sporen om een dialoog met de Dalai Lama over de toekomst van Tibet te beginnen.¹⁵⁹

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Ook toonaangevende NGOs als Amnesty International en Human Rights Watch drongen in de maanden vóór de 52^{ste} zitting van de MRC aan op de indiening van een nieuwe ontwerpresolutie tegen China. Human Rights Watch wilde daarbij graag speciale aandacht voor de onderdrukking van de vrijheid van godsdienst, terwijl Amnesty vooral belang hechtte aan de toegang tot China van speciale rapporteurs en de ondertekening en ratificatie van internationale mensenrechtenverdragen.¹⁶⁰

De Tweede Kamer stelde evenals in 1995 de Nederlandse inzet in de MRC ten aanzien van China niet of nauwelijks aan de orde.¹⁶¹ Dat nam niet weg dat er in de maanden voorafgaande aan de MRC meer aandacht voor de mensenrechtensituatie in China viel te bespeuren dan een jaar eerder. Zo werden in december 1995 en januari 1996 diverse malen schriftelijke vragen gesteld over schendingen van de vrijheid van godsdienst, de schrijnende situatie in Chinese weeshuizen en het proces tegen Wei Jinsheng.¹⁶² Bovendien was de mensenrechtensituatie in China in november 1995 reeds uitgebreid aan de orde gekomen naar aanleiding van het bezoek van premier Kok en minister Van Mierlo aan Beijing enkele maanden eerder. Door de fracties van de oppositiepartijen RPF en Groen Links werd op basis van het verslag van dit bezoek geconstateerd dat de mensenrechten het in gesprekken met de Chinese autoriteiten hadden moeten afleggen tegen het belang van de intensivering van de economische relaties.¹⁶³

De toegenomen belangstelling waarmee de Tweede Kamer het China-beleid van de Nederlandse regering volgde, zal naast de bestaande pressie van NGO-zijde een extra stimulans voor Buitenlandse Zaken zijn geweest om ook in 1996 weer voor

¹⁵⁹ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 53^{ste} MRC, ABZ.

¹⁶⁰ 1996 UN Commission on Human Rights: Amnesty International calls on the Commission to take action on human rights violations in China, Colombia, Indonesia and East Timor, Nigeria and Turkey, 15 maart 1996, AI Index: IOR 41/7/96, <http://web.amnesty.org/library/engindex>; Human Rights Watch, *China: Religious persecution persists*, december 1995, <http://www.hrw.org/summaries/s.china9512.html>

¹⁶¹ TK 1995-1996, 21501-02 en 20, nr. 164.

¹⁶² TK 1995-1996, Aangangsel, nrs. 366, 411, 488, 545 en 609.

¹⁶³ TK 1995-1996, 24261 en 24469, nr. 2.

een resolutie te gaan. Tijdens EU-overleg in Genève wees de Nederlandse PV erop dat niet-indiening de geloofwaardigheid van het externe EU-beleid op het terrein van de mensenrechten zou ondermijnen en het tevens gevoelig zou maken voor het verwijt van selectiviteit. Wanneer de Europese Unie tot terugtrekkende bewegingen zou vervallen, viel dat niet uit te leggen aan NGOs, de pers en politieke bondgenoten als de VS die ieder jaar trouw de indiening van een EU-ontwerpresolutie hadden ondersteund. Tegen de achtergrond van het feit dat de mensenrechtensituatie in China nog altijd onveranderd slecht was, zou de EU met een afgezwakt optreden bovendien alle politieke dissidenten in de kou laten staan die onder moeilijke omstandigheden de regering in Beijing tot hervormingen probeerden te bewegen.¹⁶⁴

De rol van de EU en andere politieke factoren

Hoe groot de vasthoudendheid aan Nederlandse kant was om opnieuw in te zetten op een resolutie bleek verder uit een ontmoeting tussen de Nederlandse en Chinese permanente vertegenwoordigers in Genève enkele weken voor het begin van het MRC-overleg. De Chinese PV wees er zijn collega in omfloerste bewoordingen op dat Nederlandse inspanningen ten behoeve van een nieuwe resolutie bezien zouden worden vanuit de algehele context waarin de Nederlands-Chinese betrekkingen zich bewogen. Dit verkapte dreigement met economische sancties vormde voor Buitenlandse Zaken echter geen aanleiding de Nederlandse beleidsinzet in de MRC aan te passen.¹⁶⁵

In de aanloop naar de 52^{ste} MRC werd desondanks steeds duidelijker dat de Nederlandse vastberadenheid niet langer door alle EU-partners werd gedeeld. Los van het feit dat enkele lidstaten hun lucratieve economische relaties met China niet op het spel wilden zetten, was er in Nederlandse ogen zichtbaarder dan ooit een scheidingslijn waarneembaar tussen de 'noordelijke' lidstaten die niet-indiening als verlies van geloofwaardigheid interpreteerden en de 'zuidelijke' partners die het opnieuw indienen van een bij voorbaat kansloze ontwerpresolutie als onacceptabel gezichtsverlies beschouwden.¹⁶⁶

In de eerste week van februari 1996 hadden de EU-partners als onderdeel van de vaststelling van het *EU-strategy* paper voor de komende MRC nog overeenstemming weten te bereiken over de indiening van een nieuwe ontwerpresolutie tegen China.¹⁶⁷ Maar reeds kort daarop werden de eerste barsten in de EU-consensus zichtbaar toen EU-voorzitter Italië zich hardop begon af te vragen in hoeverre zowel de voortgang van de EU-mensenrechtendialoog met China als de liberale vleugel binnen de Chinese communistische partij geholpen waren met de indiening van een nieuwe ontwerpresolutie. Italië tekende daarbij verder aan dat China in tegenstelling tot andere grootschalige schenders zoals Iran en Irak, in ieder geval nog een zekere bereidheid aan de dag legde om over het onderwerp mensenrechten te discussiëren.

Vlak voor het begin van de 52^{ste} MRC, brokkelde de EU-consensus verder af toen Frankrijk het voorstel lanceerde om de indiening van een ontwerpresolutie in te ruilen voor een gemeenschappelijke verklaring waarin Beijing een aantal concessies zou doen waaronder de uitnodiging voor een bezoek van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en ondertekening van de BUPO- en ESC-verdragen.

¹⁶⁴ PV Genève aan ministerie van BZ, 11 maart 1996, ABZ; DIO aan de minister van BZ, ongedateerd, 1996, ABZ; Ministerie van BZ aan PV Genève, 12 maart 1996, ABZ.

¹⁶⁵ PV Genève aan ministerie van BZ, 20 februari 1996, ABZ.

¹⁶⁶ PV Genève aan ministerie van BZ, 8 mei 1996, ABZ; Interviews.

¹⁶⁷ COHOM strategy paper, 8 februari 1996, ABZ.

Het Franse initiatief, dat plaatsvond tegen de achtergrond van een bezoek van de Chinese premier Li Peng aan Parijs dat onder meer bedoeld was om een miljardencontract met de Franse vliegtuigbouwer *Airbus* af te sluiten, kreeg de meeste steun van Italië en Griekenland. Maar ook Portugal, Oostenrijk, Spanje en Duitsland dat met een omzet van achttien miljard dollar China's belangrijkste handelspartner binnen de EU was, stonden er in principe niet negatief tegenover. De grootste bezwaren werden geopperd door Nederland, het Verenigd Koninkrijk, België, Ierland en Luxemburg voor wie heroverweging van een resolutie slechts een optie was wanneer China daadwerkelijk tot vergaande concessies bereid zou zijn. Gesprekken met Chinese vertegenwoordigers gaven daar echter geen enkele aanleiding toe. Desalniettemin werd tijdens een informele bijeenkomst van de Algemene Raad in Palermo onder druk van de ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, Italië en Duitsland besloten dat China tot de Algemene Raad van 25 maart de tijd zou worden gegund om met substantiële wijzigingen over de brug te komen.¹⁶⁸ Daarmee bereikten de tegenstanders van een nieuwe ontwerp-resolutie dat de definitieve besluitvorming daarover met twee weken werd uitgesteld waardoor de EU-lobby ten behoeve van een succesvolle indiening pas in een laat stadium kon beginnen.

Tijdens de top in Palermo leek minister Van Mierlo zich dat terdege te beseffen en toonde hij zich daarnaast buitengewoon geschokt over de wijze waarop de Fransen hun voorstel hadden gelanceerd. De minister sprak letterlijk van een schoffering omdat niet alleen de Verenigde Staten maar ook verschillende EU-landen, waaronder Nederland zelf, er vooraf niet over waren geconsulteerd. De enige winst die de Fransen met hun voorstel hadden bereikt was dat de betrekkingen tussen de EU en China er verder mee onder druk kwamen te staan en zowel de verhoudingen binnen de EU als die tussen de Unie en de VS op dit punt verstoord waren geraakt.¹⁶⁹

Om te voorkomen dat het uitstel van de besluitvorming over de indiening van een ontwerp-resolutie niet zonder meer tot afstel zou leiden, drong Nederland in navolging van het Verenigd Koninkrijk na de top in Palermo onmiddellijk aan op de snelle totstandkoming van een definitieve ontwerp-tekst. De in Den Haag en Londen gedeelde vrees bleek niet onterecht. Toen de Algemene Raad op 25 maart als reactie op een totale Chinese afwijzing van de Europese handreiking alsnog besloot tot de indiening van een ontwerp-resolutie, probeerde Frankrijk de afronding van de definitieve tekst via de indiening van nieuwe amendementen tot het laatste moment te rekken.¹⁷⁰

Bij de discussie over de inhoud van de resolutie hadden de Nederlandse inspanningen zich vooral gericht op de kwestie Tibet. In een reactie op het eerste Italiaanse tekstvoorstel dat half februari voor commentaar was rond verstuurd, had Nederland, evenals België en Denemarken, gepleit voor een verwijzing naar Tibet in de titel van de resolutie. Daarnaast drong Buitenlandse Zaken aan op een passage met daarin een oproep aan China om tot een dialoog met de Dalai Lama te komen. In de uiteindelijke resolutietekst werden deze wensen, inclusief de Scandinavische pleidooien voor meer aandacht voor de wantoestanden in Chinese weeshuizen en het wijdverbreide gebruik van de doodstraf, niet gehonoreerd.¹⁷¹ Passages over deze kwesties werden verbannen naar de China-

¹⁶⁸ Ministerie van BZ aan PV Genève, 12 maart 1996, ABZ.

¹⁶⁹ Minister van BZ aan ministerie van BZ, 13 maart 1996, ABZ; Op 11 maart liet het *State Department* aan de Nederlandse ambassade in Washington weten bijzonder teleurgesteld te zijn over de plotselinge wending binnen de EU-besluitvorming en het gebrek aan consultatie daarover met de VS: Ambassade Washington aan ministerie van BZ, 11 maart 1996, ABZ.

¹⁷⁰ PV Genève aan ministerie van BZ, 4 april 1996, ABZ.

¹⁷¹ *Commission on Human Rights, Report on the fiftysecond session (18 March - 26 April 1996) Economic and Social Council. Official records, 1996. Supplement no. 3 (New York en Genève, 1996) p. 353-354.*

paragraaf in de EU-landenspeech die daardoor niet alleen langer maar ook krachtiger werd dan die van 1995.¹⁷²

De uiteindelijke tekst van de ontwerpresolutie was vergelijkbaar met die van 1995. Typerend was dat een aantal Duitse tekstsuggesties waarin vooral de positieve inspanningen van China op het terrein van de mensenrechten werden belicht wél in de tekst waren opgenomen, terwijl een eerdere korte verwijzing naar de mishandeling van kinderen in weeshuizen was geschrapt. Dit laatste hield mogelijk verband met pressie van de kant van de Verenigde Staten. Deze wilden de tekst van de resolutie zo dicht mogelijk bij die van 1995 houden en waren er om tactische redenen geen voorstander van op specifieke kwesties in te gaan. Zou dit wel gebeuren dan was de kans groot dat het aantal vóórstemmen minder groot zou zijn dan in 1995.

Veel haalde het allemaal niet uit omdat anders dan in 1995 de gezamenlijke lobby van de EU en de VS tegen de indiening van een Chinese *no-action* motie niet effectief genoeg bleek. Deze werd aanvaard met 27 stemmen vóór, 20 tegen en zes onthoudingen als gevolg waarvan de EU-ontwerpresolutie niet in stemming kon worden gebracht. Tijdens evaluatieoverleg na afloop van het MRC-overleg weet EU-voorzitter Italië de niet succesvolle lobby tegen de *no-action* motie aan de toegenomen kloof tussen Noord en Zuid in de MRC. Ook van Nederlandse zijde erkende men dat de samenstelling van de Commissie in 1996 inderdaad minder gunstig geweest dan in 1995. Maar dat was in Nederlandse ogen niet het complete verhaal. Tevens werd gewezen op het gebrekkige opereren van de Italiaanse EU-voorzitter. Door een daadkrachtiger lobby zou deze hebben kunnen voorkomen dat de Oost-Europese landen Oekraïne en Wit-Rusland vóór de *no-action* motie hadden gestemd en de Russische Federatie zich in tegenstelling tot 1995 van stemming zou hebben onthouden.¹⁷³

Wat de effectiviteit van het gezamenlijke Europees-Amerikaanse optreden in de MRC mogelijk eveneens negatief heeft beïnvloed, was het gebrek aan coördinatie tussen de EU en de overige landen binnen de Westerse groep, waarvan Nederland ook in 1996 het voorzitterschap bekleedde. Al tijdens de MRC lieten Canada en Australië, daarbij gesteund door Verenigde Staten, Noorwegen, Japan en Zwitserland hun onvrede blijken over het feit dat de EU vaak veel te laat ontwerpresolutieteksten voor verder discussie aan haar Westerse partners ter inzage gaf.¹⁷⁴ Nederland onderschreef deze kritiek en wees erop dat tijdens de eerste drie weken van de 53^{ste} MRC de EU vooral door interne besprekingen in beslag was genomen waardoor voor overleg met andere potentiële co-sponsors weinig gelegenheid meer overbleef.¹⁷⁵

5.4 De 53^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (10 maart-18 april 1997)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In 1997 bleven de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie beperkt tot die landen waarvoor Nederland als EU-voorzitter tijdens de 53^{ste} MRC niet als initiator van een resolutie of voorzittersverklaring zou optreden. Om die reden werd in de summiere instructie die pas vijf dagen voor het begin van de MRC werd afgerond, niet nader ingegaan op China. Al eerder was mede op Nederlandse aan-

¹⁷² Zie verslag van de Nederlandse delegatie naar de 52ste MRC, ABZ.

¹⁷³ PV Genève aan ministerie van BZ, 2 mei 1996, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 8 mei 1996, ABZ.

¹⁷⁴ PV Genève aan ministerie van BZ, 15 april 1996, ABZ.

¹⁷⁵ Ibidem.

drang binnen het GBVB echter afgesproken dat over de mensenrechtensituatie in dit land opnieuw een EU-ontwerpresolutie zou worden voorbereid. Maar vanwege de groeiende disconsensus binnen de EU was het hoogst onzeker of deze daadwerkelijk zou worden ingediend.

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Ondanks het feit dat Nederland tijdens de MRC in 1997 als EU-voorzitter zou optreden, werd in de aanloop naar de 53^{ste} zitting van de Commissie door de Tweede Kamer geen enkele maal geïnformeerd naar de wijze waarop de regering het optreden van de Unie ten aanzien van China zou trachten vorm te geven. Meer in het algemeen was de parlementaire belangstelling voor de mensenrechtensituatie in China in vergelijking met een jaar eerder minimaal. De houding van de Kamer stond daarmee in contrast met de pressie die van non-gouvernementele zijde op de regering werd uitgeoefend. Zo drong het NJCM er in januari 1997 in een rapport bij Buitenlandse Zaken op aan om tijdens de behandeling van landensituaties in de MRC behalve aan Indonesië en Turkije speciale aandacht aan China te schenken.¹⁷⁶ Het NJCM sprak zich daarbij niet uit over de noodzaak van een resolutie. Human Rights Watch deed dat wel. Naar aanleiding van het proces tegen de politieke dissident Wang Dan riep de mensenrechtenorganisatie op tot de indiening van een nieuwe resolutie wanneer de Chinese autoriteiten hem schuldig zouden bevinden.¹⁷⁷

De rol van de EU en andere politieke factoren

De teruggelopen parlementaire aandacht voor de situatie van de mensenrechten in China was voor het ministerie van Buitenlandse Zaken echter geen aanleiding om dit jaar van een actief optreden tegen dit land af te zien. Wel stond bij voorbaat vast dat Nederland als EU-voorzitter minder ruimte zou hebben voor het stellen van nationale prioriteiten. De nadruk diende te liggen op het bereiken van overeenstemming tussen de partners. Al het andere was daaraan ondergeschikt.¹⁷⁸ Dat nam echter niet weg dat de directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering (DMD)¹⁷⁹ minister van Mierlo reeds in november 1996 adviseerde dat Nederland zich ondanks de verminderde consensus daarover binnen de EU hoe dan ook diende te blijven inzetten voor de totstandkoming van een nieuwe China-resolutie.¹⁸⁰ Aan deze beleidskeuze lag evenals in voorgaande jaren een mix van politieke en principiële argumenten ten grondslag. Zo was de situatie van de mensenrechten in China nog altijd zorgwekkend en was die in Tibet zelfs verslechterd. Ook de Chinese weigering om van verdere deelname aan de mensenrechtendialoog met de EU af te zien zolang de Unie de indiening van nieuwe ontwerpresoluties niet bij voorbaat wenste uit te sluiten, was voor Nederland onaanvaardbaar. Van niet-indiening zou bovendien een gevaarlijke precedentwerking uitgaan voor het totale functioneren van de MRC omdat andere landen met een vergelijkbaar mensenrechtenprobleem een soortgelijke welwillende behandeling voor zich zouden kunnen opeisen.¹⁸¹

¹⁷⁶ NJCM-aandachtspunten voor de 53ste MRC gericht aan ministerie van BZ, 8 januari 1997, ABZ.

¹⁷⁷ Human Rights Watch, *China slamming the door on dissident. Wang Dan's trial and the new 'state security' era*, november 1996, <http://www.hrw.org/reports/1997/china3/>.

¹⁷⁸ Notulen vergadering overleg Nederlandse delegatie ter voorbereiding van het Nederlandse EU-voorzitterschap tijdens de 53ste MRC in 1997, 25 april 1996, ABZ; TK 1996-1997, 25000V, nr. 76.

¹⁷⁹ Deze themadirectie kwam in 1995 tot stand als onderdeel van de herijking van het buitenlands beleid. In 2000 zou DMD worden omgevormd tot de directie Mensenrechten en Vredesopbouw.

¹⁸⁰ DMD aan de minister van BZ, 1 november 1996, ABZ.

¹⁸¹ Celer aan PV Genève en ambassades Parijs en Beijing, 24 december 1996, ABZ. Celer betekent uit naam van de minister bij diens afwezigheid.

Naast principiële argumenten speelden ook politieke motieven een rol, die dit jaar voornamelijk samenhangen met het voorzitterschap van de EU tijdens de MRC. Zo wees DMD erop dat Nederland niet onder de indiening van een ontwerp-resolutie uitkon, wilde het Nederlandse voorzitterschap en het positieve imago van Nederland op het terrein van de mensenrechten geen onnodige schade worden berokkend. DMD onderstreepte daarbij dat in voorgaande jaren de EU-resoluties tegen China nota bene waren ingediend door landen die op het terrein van de mensenrechten een veel mindere reputatie genoten dan Nederland.¹⁸²

Zoals al aangegeven stond bij voorbaat vast dat het geen eenvoudige opgave zou zijn om binnen de EU consensus te bereiken over de indiening van een ontwerp-resolutie, waartegen vooral in Spanje, Italië, Frankrijk en Duitsland de nodige aversie bestond. Al tijdens het laatste COHOM-overleg onder het Ierse EU-voorzitterschap dat plaatsvond op 13 december 1996 bleek hoe de kaarten waren geschud. Ondanks het feit dat er een ruime meerderheid aanwezig was die kon instemmen met de indiening van een nieuwe ontwerp-resolutie, wist een minderheid onder leiding van Frankrijk een beslissing hierover door te schuiven naar het COPO - het Politieke Comité van de Raad van Ministers - dat pas op 7 januari bijeen zou komen.¹⁸³ Maar dat kwam er dankzij nieuwe bezwaren van met name Franse en Italiaanse kant evenmin uit waarop de kwestie weer teruggestuurd werd naar het COHOM.¹⁸⁴ Daar werd op 23 januari onder Nederlandse leiding uiteindelijk een compromis bereikt dat uitging van een twee-sporen-benadering die voor zowel Frankrijk, Italië, Spanje en Duitsland acceptabel was. Aan de ene kant diende de totstandkoming van een ontwerp-resolutie niet langer te worden uitgesteld. Maar aan de andere kant zou aan China kenbaar worden gemaakt dat de EU bereid was om naar alternatieven te zoeken wanneer de regering in Beijing niet alleen in woorden maar ook in daden blij zou geven van haar goede wil. Daarbij werd in eerste instantie gedoeld op de vrijlating van politieke gevangenen die een medische behandeling dienden te ondergaan, de ondertekening van de BUPO- en ESC-verdragen en de bereidheid tot overleg met het Internationale Rode Kruis over de toegang tot en inspectie van Chinese gevangenis.¹⁸⁵

Met deze twee-sporen-strategie, die op 6 februari door het COPO werd bevestigd,¹⁸⁶ was Frankrijk er evenals in 1996 in geslaagd de definitieve besluitvorming over de indiening van een resolutie op de lange baan te schuiven om zodoende de florierende economische relatie met China niet in gevaar te brengen. Dat het de Fransen in de eerste plaats om uitstel en liefst afstel ging, was voor alle EU-partners, inclusief Nederland, zonneklaar. Weinigen gingen er vanuit dat China dit jaar wel met daadwerkelijke concessies over de brug zou komen.¹⁸⁷

Beijing liet het inderdaad bij weinig concrete gebaren die vooral bedoeld leken om de onderlinge verdeeldheid binnen de EU in stand te houden en de toenemende twijfels

¹⁸² DMD aan de minister van BZ, 11 november 1996, ABZ.

¹⁸³ Ministerie van BZ aan PV Genève, 16 december 1996, ABZ. Het COPO bestaat uit de directeuren-generaal Politieke Zaken van de EU-ministeries van Buitenlandse Zaken.

¹⁸⁴ Ministerie van BZ aan PV Genève, 11 januari 1997, ABZ.

¹⁸⁵ Ministerie van BZ aan PV Genève, PV EU Brussel en ambassade Beijing, 28 januari 1997, ABZ.

¹⁸⁶ PV EU Brussel aan ministerie van BZ, 6 februari 1997, ABZ.

¹⁸⁷ Ministerie van BZ aan PV Genève, PV EU Brussel en ambassade Beijing, 28 januari 1997, ABZ. Ook Frankrijk begreep dit. In een poging de wind bij de voorstanders van een resolutie uit de zeilen te nemen had daarom bij de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten er krachtig op aangedrongen de mogelijkheden van een bezoek van zijn kant aan China te onderzoeken: PV Genève aan ministerie van BZ, 11 februari 1997, ABZ.

over de indiening van een resolutie binnen de Amerikaanse regering aan te wakkeren. Evenals in sommige Europese hoofdsteden was men ook in Washington niet langer bereid om iedere poging tot verbetering van de betrekkingen met China op te offeren ten koste van de mensenrechten. Op het hoogste niveau binnen de Clinton-administratie was besloten dat de betrekkingen tussen de VS en China nimmer hetzelfde dieptepunt zouden mogen bereiken als gedurende Clintons eerste termijn.¹⁸⁸

De Chinese tactiek van verdeel en heers bleef niet zonder effect. Terwijl de Nederlandse PV in Genève er op 11 februari bij Buitenlandse Zaken nog op had aangedrongen een besluit over de indiening van een resolutie niet langer uit te stellen dan tot de Algemene Raad van 24 en 25 februari, gebeurde dit uiteindelijk toch.¹⁸⁹ De Raad besloot de deur voor Chinese concessies open te laten en schoof in afwachting daarvan een definitieve beslissing opnieuw voor zich uit.¹⁹⁰ Als gevolg hiervan begon op 10 maart de 59^{ste} zitting van de MRC zonder dat voor de EU-partners zelf noch voor de buitenwereld duidelijk was waar de Unie met betrekking tot China op uit zou komen.

Frustrerend voor het Nederlandse EU-voorzitterschap was verder dat Frankrijk zich in februari keerde tegen het eerder goedgekeurde Nederlandse werkplan om reeds in een vroeg stadium tekstvoorstellen voor ontwerpresoluties te laten circuleren onder potentiële co-sponsors. Niet uitgesloten werd dat de Franse bezwaren er vooral op gericht waren om te voorkomen dat de Verenigde Staten inzage zouden krijgen in de tekst van de EU-ontwerpresolutie inzake China. Op deze wijze zou Frankrijk hebben getracht een eventueel gezamenlijk optrekken van de EU en de Verenigde Staten tegen China in de wielen te rijden.¹⁹¹

Dat Buitenlandse Zaken zich niet zonder slag of stoot bij de Franse machinaties wenste neer te leggen, bleek uit de rede die minister Van Mierlo op 12 maart als EU-voorzitter voor de Commissie uitsprak. Hoewel de inhoud bekend was bij de andere partners, zal niet iedereen even gelukkig zijn geweest met de expliciete verwijzing daarin naar de opsluiting van de Chinese dissident en mensenrechtenactivist Wei Jinsheng.¹⁹² Voor de Chinese delegatie was de toespraak in ieder geval onacceptabel. Op hoogst ongebruikelijke wijze viel de Chinese delegatie Van Mierlo in de rede waarbij deze verklaarde dat de minister zich niet in de positie bevond om zich te mengen in China's interne aangelegenheden. Daarbij wees de Chinese spreker op het voormalige koloniale optreden in Nederlands-Indië en de situatie in de 'backgarden of the Netherlands', waarbij hij vermoedelijk doelde op het Belgische pedofilieschandaal rond Marc Dutroux.¹⁹³

Drie dagen na de Algemene Raad op 24 maart en kort nadat van Amerikaanse zijde was bevestigd dat de VS opnieuw bereid waren een EU-ontwerpresolutie tegen China te ondersteunen, sprak Frankrijk zich definitief tegen de indiening van een

¹⁸⁸ Ambassade Washington aan ministerie van BZ, 2 december 1996 en 19 december 1996, ABZ. Zie ook Human Rights Watch, *Chinese diplomacy, Western hypocrisy and the U.N. Human Rights Commission*.

¹⁸⁹ PV Genève aan ministerie van BZ, 11 februari 1997, ABZ.

¹⁹⁰ TK 1996-1997, 25000V, nr. 76.

¹⁹¹ PV Genève aan DMD, 14 februari 1997, ABZ.

¹⁹² De uiteindelijke versie van de tekst was zes dagen voordat deze door Van Mierlo voor de MRC werd uitgesproken naar alle EU-hoofdsteden doorgeseind: Bericht DMD, 6 maart 1997, ABZ. Zie ook TK 1996-1997, 25000V, nr. 76.

¹⁹³ de Volkskrant, 21 april 1997.

resolutie uit. Italië, Spanje en Duitsland sloten zich daar vervolgens bij aan.¹⁹⁴ De teleurstelling aan Nederlandse zijde hierover was groot. Minister Van Mierlo liet in een brief aan zijn EU-collega's weten dat hiermee de geloofwaardigheid van het EU-mensenrechtenbeleid zware averij had opgelopen. Wanneer de EU wel bereid was resoluties tegen landen als Birma, Zaïre en Iran in te dienen, maar het bij grotere en machtigere staten als China liet afweten werd daarmee de indruk gewekt dat er door Europa met twee maten werd gemeten. Om die reden stelde Van Mierlo voor dat de Europese Unie omwille van haar geloofwaardigheid dit jaar in het geheel zou afzien van gezamenlijke door de EU-voorzitter in te dienen landenresoluties.¹⁹⁵

Voor de andere EU-partners bleek de Nederlandse 'werkweigering' echter moeilijk te verteren.¹⁹⁶ Uitgerekend van Franse kant werden de meeste bezwaren geuit. Daar vroeg men zich af of de weigering van de EU-voorzitter om uitvoering te geven aan besluiten die op basis van consensus tot stand waren gekomen wel juridisch verenigbaar was met de inhoud van het Verdrag van Maastricht.¹⁹⁷ Ook het Verenigd Koninkrijk en Denemarken verzochten Van Mierlo zijn standpunt te herzien. Bovendien drongen zij er bij hem op aan om de indiening van een ontwerp-resolutie tegen China alsnog door te zetten, zij het niet als een gezamenlijke EU-actie, maar als een nationaal initiatief onder Nederlandse vlag.¹⁹⁸

Tijdens een informele topbijeenkomst in Noordwijk in de eerste week van april deden de EU-ministers van Buitenlandse Zaken een laatste poging om een uitweg uit de ontstane impasse te vinden. Waar het ging om de indiening van een resolutie op nationale titel werd afgesproken dat Denemarken deze taak op zich zou nemen aangezien indiening door Nederland vanwege het EU-voorzitterschap toch de indruk zou wekken alsof het om een door alle partners gedeeld initiatief ging. Wat de landenresoluties betrof waarover binnen de EU wél consensus bestond, verklaarde Van Mierlo zich uiteindelijk alsnog bereid deze namens de andere partners in te dienen. Maar in ruil daarvoor eiste hij dat Frankrijk en Duitsland hun verzet tegen de totstandkoming van een kritische China-paragraaf in de EU-landenspeech zouden staken. Bovendien werden beide landen geacht zich bij de indiening van een ontwerp-resolutie tegen een Chinese *no-action* motie uit te spreken. In het geval deze motie werd verslagen, zouden zij tevens vóór de resolutie moeten stemmen.¹⁹⁹

Van Mierlo's compromisvoorstel lijkt voor zowel Frankrijk als Duitsland aanvaardbaar te zijn geweest. Beide landen gingen akkoord met een China-paragraaf in de EU-landenspeech die qua inhoud een vergelijking met die van 1996 kon doorstaan.²⁰⁰ Daarnaast stemden zij allebei tegen een met succes door China ingediende *no-action* motie toen Denemarken een door negen andere EU-partners, waaronder Nederland, gesteunde ontwerp-resolutie presenteerde.²⁰¹ De Chinese *no-action* motie werd niettemin evenals in 1996 aanvaard waardoor het Deense voorstel niet in stemming kon worden gebracht.

¹⁹⁴ TK 1996-1997, 25000V, nr. 76.

¹⁹⁵ Brief van de minister van BZ aan zijn EU-collega's, 31 maart 1997, ABZ.

¹⁹⁶ TK 1996-1997, 25000V, nr. 76.

¹⁹⁷ PV Genève aan ministerie van BZ, 2 april 1997, ABZ.

¹⁹⁸ Niet gedateerde brief van de Deense minister van BZ aan minister Van Mierlo; Brief van de Britse minister van BZ aan minister Van Mierlo, 3 april 1997, ABZ.

¹⁹⁹ PV Genève aan ministerie van BZ, 4 april 1997, ABZ; TK 1996-1997, 25000V, nr. 76; Zie ook Baehr, Castermans-Holleman en Grünfeld, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands*, p. 156-157.

²⁰⁰ PV Genève aan ministerie van BZ, 21 april 1997, ABZ.

²⁰¹ De *no-action* motie werd met 27 stemmen vóór, 17 tegen en negen onthoudingen aanvaard: *Commission on Human Rights, Report on the fifty-third session (10 March -18 April 1997) Economic and Social Council. Official records, 1997. Supplement no. 3* (New York en Genève; United Nations, 1997) p. 357.

Opvallend was dat de resolutietekst, die nadrukkelijk inging op de onderdrukking van het Tibetaanse volk en oproep tot de vrijlating van politieke gevangenen, vele malen scherper was dan die van ontwerp-resoluties uit voorgaande jaren.²⁰² Hoewel er actief gelobbyd werd om zoveel mogelijk medestanders te vinden,²⁰³ zal er bij de indieners geen moment de illusie hebben bestaan dat deze ook daadwerkelijk zou worden aangenomen. Daar leek het de EU-landen die China zichtbaar onder druk wilden blijven zetten ook niet langer om te gaan. Voor hen stond de geloofwaardigheid van het EU-mensenrechtenbeleid op het spel die men door dit initiatief enigszins hoopte te herstellen.²⁰⁴ Zowel Denemarken als Nederland werden als reactie op hun optreden in de 53^{ste} MRC door China 'bestraft' met een tijdelijke opschorting van de economische en politieke bilaterale relaties.

5.5 Concluderende analyse

Reflectie beleidsinzet in uitkomsten MRC

In de periode 1995-1997 werden de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid op duidelijke wijze vertaald in de beleidsinzet zoals verwoord in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de MRC. De aard van de schendingen van de mensenrechten in China verlangde een actief optreden van de kant van de Nederlandse regering en deze voldeed daaraan door ieder jaar in EU-verband de aanvaarding van een resolutie tegen China te bewerkstelligen.

Behalve in de vorm van kritische verwijzingen in de EU-landenspeech en in de openingstoespraak van minister Van Mierlo als EU-voorzitter in 1997 werd de Nederlandse beleidsinzet echter niet vertaald in de uitkomsten van het MRC-overleg. Geen enkele maal werd een tegen China gerichte landenresolutie door de Commissie aanvaard. Opmerkelijk was dat niet omdat dit nog nooit was gelukt sinds de mensenrechtensituatie in China na het Tianamen-bloedbad in 1989 jaarlijks tijdens de open 1235 procedure van de MRC aan de orde werd gesteld. Niettemin beschouwde Buitenlandse Zaken alleen al de totstandkoming en indiening van een resolutie als een belangrijk gegeven omdat daarmee in ieder geval opnieuw internationaal de aandacht op de mensenrechtensituatie in China werd gevestigd. Hoezeer dat aan Chinese zijde als pijnlijk werd ervaren, kan worden afgeleid uit de pogingen die China ieder jaar ondernam om de consensus binnen de EU te doorbreken en de stemming over een ingediende ontwerp-resolutie via een *no-action* motie te blokkeren.

Verklaring Nederlandse inzet

Bij zijn streven naar de indiening en aanvaarding van een China-resolutie handelde het ministerie van Buitenlandse Zaken op basis van een mix van zowel principiële als politieke argumenten. Principiële argumenten waren de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het gegeven dat bij niet-indiening de regering in Beijing in feite een *carte blanche* werd gegeven haar repressieve optreden te continueren. Daarnaast zou van niet-indiening een voor het VN-mensenrechtensysteem gevaarlijk precedent uitgaan in de zin dat andere schenders evenzeer een welwillende behandeling voor zich zouden kunnen opeisen.

²⁰² Ibidem, p. 355-356.

²⁰³ Waarnemers in Genève uit die periode bevestigden in interviews dat Nederland ondanks de beperkingen opgelegd door het EU-voorzitterschap actief heeft gelobbyd tegen de aanvaarding van de Chinese *no-action* motie en vóór de aanname van de Deense ontwerp-resolutie. Zie ook Castermans-Holleman, 'De 53^{ste} zitting van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens', p. 667-668.

²⁰⁴ PV Genève aan ministerie van BZ, 21 april 1997, ABZ.

Maar er waren ook meer politiek getinte argumenten die Buitenlandse Zaken ieder jaar in de richting van een resolutie bewogen. Daarbij ging het niet alleen om de geloofwaardigheid van het EU-mensenrechtenbeleid in het algemeen, maar ook om de geloofwaardigheid van de Unie in de richting van Westerse politieke bondgenoten als de VS, die ieder jaar trouw de indiening van een EU-resolutie steunden. Daarnaast speelde met name in 1997, toen Nederland als EU-voorzitter in de MRC optrad, ook het behoud van het imago van Nederland als voorvechter van de mensenrechten een belangrijke rol. Buitenlandse Zaken kon het zich eenvoudigweg niet permitteren geen resolutie tegen China in te dienen. Ook aan de politieke achterban in Nederland zou daarmee een ongewenst signaal worden afgegeven, zij het dat de parlementaire aandacht voor de schendingen van de mensenrechten in China en het Nederlandse optreden daartegen in de MRC relatief beperkt was.

Mate en effectiviteit Nederlandse inzet

Van Nederlandse zijde werden ieder jaar grote inspanningen getroost om binnen het kader van het GBVB overeenstemming te bereiken over de indiening van een gezamenlijke EU-ontwerpresolutie. Dit lukte zowel in 1995 als in 1996. Maar juist in 1997, toen Nederland als EU-voorzitter binnen de MRC optrad, ging het mis en doorbrak Frankrijk de tot dan toe gehandhaafde consensus.

Waar het ging om de inhoudelijke totstandkoming van de door de EU gepresenteerde ontwerpresoluties bleef de rol van Nederland relatief beperkt. Zowel in 1995 als in 1996 slaagde Buitenlandse Zaken er niet in alle in de instructie voor de Nederlandse delegatie opgesomde kernelementen in de resolutietekst te laten opnemen. Bij de totstandkoming van de ontwerpresolutie uit 1997 die uiteindelijk onder de nationale vlag van Denemarken werd ingediend, lijkt er wel reden om aan te nemen dat Nederland de tekst wist te beïnvloeden. De inhoud, die aanmerkelijk scherper was dan andere jaren, correspondeerde met tekstsuggesties die Nederland in 1995 en 1996 had aangeleverd en paste daarnaast in de lijn van de klare taal die minister Van Mierlo in zijn algemene rede als EU-voorzitter aan het begin van de MRC aan het adres van China had gebezigt.

Niet alleen bij de totstandkoming, maar ook bij de indiening van de EU-China resoluties in 1995 en 1996 en de door Denemarken gepresenteerde ontwerpresolutie in 1997 was de Nederlandse inbreng slechts in beperkte mate effectief. Dat nam niet weg dat Nederland ieder jaar een actieve bijdrage leverde aan het verwerven van zoveel mogelijk steun onder de leden van de MRC. Daarbij beperkte de Nederlandse lobby zich niet tot het vinden van medestanders voor de resolutie, maar richtte deze zich in de eerste plaats op het voorkomen van een geslaagde indiening van een Chinese *no-action* motie. In 1995 lukte het de EU en de VS voor de eerste en de laatste maal om de aanvaarding van een *no-action* motie te voorkomen. De precieze bijdrage van Nederland aan dit relatieve succes is moeilijk te verifiëren. Maar als voorzitter van de Westerse groep speelde Nederland bij de coördinatie van de lobbyactiviteiten van de EU en de VS zondermeer een rol van betekenis.

Dat in andere jaren Nederland en de andere EU-partners er niet in slaagden een Chinese *no-action* motie te blokkeren, had met verschillende factoren te maken. De meest voor de hand liggende was de tegenstelling tussen Noord en Zuid die vooral in leven werd gehouden door een kleine maar invloedrijke groep van gelijkgezinde Zuidelijke landen waartoe ook China behoorde. Voor China als supermacht in wording bleek het ieder jaar weer mogelijk om onder de groep van niet-gebonden landen voldoende steun te verwerven tegen een door de EU ingediende ontwerpresolutie.

Wat in Nederlandse ogen ook een rol speelde was de inzet en kwaliteit van het EU-voorzitterschap dat zowel in 1995 en 1996 te wensen zou hebben overgelaten. In 1995 was het ondermaatse functioneren van het Franse voorzitterschap nog verbloemd door de actieve en succesvolle lobby van de Verenigde Staten tegen de aanvaarding van de Chinese *no-action* motie. Maar dat gold niet voor het Italiaanse voorzitterschap in 1996 dat door een weinig daadkrachtig en inefficiënt optreden de aanvaarding van een nieuwe *no-action* motie niet wist tegen te houden.

De belangrijkste verklarende factor voor de ineffectiviteit van het Nederlandse optreden en dat van de EU in het algemeen was zonder enige twijfel het vanaf 1996 snel afnemende enthousiasme bij een aantal lidstaten om zich nog langer in te zetten voor de indiening van een bij voorbaat kansloze resolutie. Vooral de 'zuidelijke' lidstaten wensten niet langer een bijdrage te leveren aan een rituele dans die ieder jaar steevast negatief voor de EU uitpakte. Daarnaast speelden zeker in de Franse belangenafweging ook economische overwegingen in de vorm van exportorders een voorname rol. In 1996 leverde het Franse verzet tegen een nieuwe China-resolutie nog net geen breuk binnen de EU op. Maar in 1997 wist het Nederlandse EU-voorzitterschap niet te voorkomen dat Frankrijk de fragiele consensus tussen de partners opblies door zich op het allerlaatste moment definitief tegen de indiening van een resolutie te verklaren. Uiteindelijk werd door Denemarken alsnog op nationale titel een resolutie tegen China ingediend die gesteund werd door negen andere EU-landen. Maar vanwege de onzekerheid die de EU tot op het laatste moment had laten bestaan over haar standpuntbepaling ten aanzien van China, bleek een effectieve lobby ter voorkoming van een nieuwe succesvolle *no-action* motie niet mogelijk.²⁰⁵ Nederland slaagde er vervolgens wel in het kritische gehalte van de China-paragraaf in de EU-landenspeech op peil te houden door lang vast te houden aan zijn principiële weigering andere gezamenlijke landenresoluties als voorzitter van de EU in te dienen. In ruil voor het laten varen van dit standpunt, bleken Frankrijk en Duitsland bereid hun verzet tegen een kritische China-paragraaf in de EU-landenspeech alsnog op te geven.

²⁰⁵ TK 1996-1997, 25000V, nr. 76.

6 DE KWESTIE CHINA, 2001-2003

6.1 Inleiding

Na het Europese debacle in 1997 in de MRC diende de EU in de daaropvolgende jaren geen enkele keer een nieuwe ontwerpresolutie tegen China meer in. Ook van Nederlandse kant werden daartoe geen inspanningen meer ondernomen. Samen met de andere EU-partners zette Buitenlandse Zaken in op een minder confronterende benadering waarbij de bespreking van de mensenrechtensituatie in China beperkt bleef tot gezamenlijke en nationale interventies zoals de EU-landenspeech en de algemene jaarlijkse toespraak van de minister van Buitenlandse Zaken voor de MRC.²⁰⁶

De redenen die Buitenlandse Zaken voor de veranderde koers ten aanzien van China aandroeg, waren tweërlei. Enerzijds bleef het na 1997 onmogelijk om binnen het kader van het GBVB overeenstemming te bereiken over de indiening van een gezamenlijke resolutie. Anderzijds legde China na de mislukte totstandkoming van een EU-ontwerpresolutie in 1997 een toenemende bereidheid aan de dag om met de Unie in discussie te treden over de situatie van de mensenrechten. Het belangrijkste voorbeeld daarvan was de hervatting door China van de mensenrechtendialoog. Deze was voorafgaande aan de MRC in 1997 eenzijdig door Beijing opgeschort zolang de Europese partners zich zouden blijven inzetten voor de indiening van tegen China gerichte initiatieven.²⁰⁷

In 2000 verklaarde minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen in de Tweede Kamer dat de dialoog er in belangrijke mate toe had bijgedragen dat China een aantal positieve stappen op het terrein van de mensenrechten had gezet. Daarbij wees hij op de ondertekening door China van de BUPO- en ESC-verdragen en het bezoek van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten aan China in het voorjaar van 1999. Tegelijkertijd moest de minister vaststellen dat met name op het terrein van de burger- en politieke rechten de regering in Beijing zich aan ernstige schendingen bleef schuldig maken. Behalve om de toenemende mate waarin administratieve detenties werden opgelegd en in rechterlijke uitspraken de doodstraf werd uitgesproken, ging het daarbij om schendingen van de vrijheid van meningsuiting, van vergadering en van godsdienst. De beknotting van deze vrijheden kreeg onder meer gestalte in de onderdrukking van politieke opposanten, en etnische en religieuze minderheden als de Tibetanen, christelijke huisgemeenten en de sekte van de *Falun Gong*.²⁰⁸

De door de minister geconstateerde punten van zorg vormden voor de Tweede Kamer aanleiding hem voor de voeten te werpen in hoeverre de continuering van de EU-mensenrechtendialoog in feite geen doel op zich dreigde te worden.²⁰⁹ Hiermee lag de kritiek van de Kamer in de lijn van de conclusies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in haar rapport uit 1999 over *Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*. Daarin werd tegen de achtergrond van het gebrek aan transparantie en controleerbaarheid waarmee kriti-

²⁰⁶ Baehr, Castermans-Holleman en Grünfeld, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands*, p. 158-159; Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 55^{ste} MRC, ABZ; Verslag van de Nederlandse delegatie naar de 55^{ste} MRC, ABZ.

²⁰⁷ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 55^{ste} MRC, ABZ.

²⁰⁸ TK 1999-2000, 26800V, nr. 83.

²⁰⁹ TK 1999-2000, 26800V, nr. 89.

sche dialogen tussen regeringen gepaard kunnen gaan, op het gevaar gewezen dat deze zich gemakkelijk laten gebruiken als een 'doekje voor het bloeden'.²¹⁰

Toch vormde de breed gedeelde kritiek in de Kamer op de Nederlandse inzet op China vooralsnog geen aanleiding voor minister Van Aartsen zijn beleid bij te stellen. Toen zowel PvdA, CDA, D'66 als Groen Links er op aandrongen tijdens de 56^{ste} MRC de indiening van een Amerikaanse ontwerpresolutie tegen China te ondersteunen, kon uit het ontwijkende antwoord van de minister worden afgeleid dat de continuering van de mensenrechtendialoog daarvoor niet zomaar op het spel zou worden gezet.²¹¹ Buitenlandse Zaken bleef van mening dat van dit instrument op de lange termijn de meeste resultaten mochten worden verwacht.

In een nadere toelichting aan de Kamer een maand later liet minister Van Aartsen weten dat binnen het GBVB-overleg uiteindelijk was besloten dat de EU evenals in 1999 een Amerikaanse ontwerpresolutie tegen China niet zou mede indienen. Wel zouden de EU-landen die lid waren van de MRC zich opnieuw tegen een *no-action* motie van China keren. Bovendien was mede op aandrang van Nederland overeengekomen dat in het geval de *no-action* motie niet op een meerderheid zou kunnen rekenen de EU-leden van de Commissie vóór de Amerikaanse ontwerpresolutie zouden stemmen.²¹² Niet geheel onverwacht werd de Chinese *no-action* motie net zoals in 1999 aangenomen, waardoor de Amerikaanse ontwerpresolutie opnieuw niet in stemming kon worden gebracht.²¹³

6.2 De 57^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (19 maart-27 april 2001)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet.

In de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC constateerde Buitenlandse Zaken evenals een jaar eerder dat de situatie van de burger- en politieke rechten in China was verslechterd. Daarbij werd onder meer verwezen naar de conclusies die door de Algemene Raad in januari 2001 waren getrokken inzake de voortgang van de EU-China dialoog. Opnieuw werd vastgesteld dat waar het ging om zaken als de doodstraf, administratieve detenties, de vrijheid van godsdienst en de positie van minderheden geen enkele vooruitgang was geboekt. Bovendien was na de ondertekening van de twee belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen ratificatie van beide covenanten vooralsnog uitgebleven.²¹⁴

De sterk toegenomen repressie van de vrijheid van godsdienst had er zelfs toe geleid dat minister Van Aartsen zich gedwongen zag zijn bezoek aan China en Hong Kong in februari 2001 op te schorten. Daartoe werd besloten nadat de Chinese autoriteiten ter ore was gekomen dat de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur die de minister tijdens diens bezoek zou vergezellen, een gesprek had gepland met aanhangers van de *Falun Gong*. Toen Beijing kort voor het bezoek aan

²¹⁰ AIV, *Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*. Advies no. 11, september 1999, p. 16-17.

²¹¹ TK 1999-2000, 26800V, nr. 89.

²¹² TK 1999-2000, buza 00019.

²¹³ *Commission on Human Rights, Report on the fifty-sixth session (20 March - 28 April 2000) Economic and Social Council. Official records, 2000. Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 2000) p. 412.

²¹⁴ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 57ste MRC, ABZ; Conclusies Algemene Raad, 22 januari 2001, ABZ.

Den Haag had laten weten dat doorgang van dit gesprek ernstige schade zou opleveren voor de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en China zag Van Aartsen geen andere uitweg dan het bezoek voorlopig uit te stellen.²¹⁵

Tegen de achtergrond van deze weinig positieve ontwikkelingen werd het voor Buitenlandse Zaken steeds lastiger vast te houden aan de gematigde koers die na 1997 was ingezet. Dat sprak ook uit de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 57^{ste} MRC waarin benadrukt werd dat Nederland er voor zou ijveren dat de EU tenminste hetzelfde gemeenschappelijke standpunt zou innemen als vorig jaar. Daaruit kon worden afgeleid dat Buitenlandse Zaken feitelijk meer wilde en in de praktijk was dit ook zo. Nadat DMV in februari 2001 bij de minister op de noodzaak van een harder EU-optreden tegen China had gewezen, ging Nederland binnen de diverse GBVB-fora er actief voor pleiten dat de partners zich niet langer zouden beperken tot een vóórstem op een eventuele Amerikaanse ontwerp-resolutie tegen China. In het geval zo'n resolutie een *no-action* motie mocht overleven, zouden de EU-lidstaten deze ook mee moeten indienen.²¹⁶

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Er is reden om aan te nemen dat Buitenlandse Zaken zich bij deze koerswijziging heeft laten beïnvloeden door druk vanuit de Tweede Kamer, waar zowel CDA, PvdA, D'66 als Groen Links voor mede-indiening hadden gepleit. Feitelijk werd daartoe pas op 14 maart een expliciet verzoek gedaan tijdens overleg met minister Van Aartsen over de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie.²¹⁷ Dat was dus ruimschoots nadat op Buitenlandse Zaken zelf reeds de conclusie was getrokken dat een harder standpunt ten aanzien van China gerechtvaardigd was. Maar daar staat tegenover dat in de maanden daarvóór de Kamer het Nederlandse China-beleid reeds kritisch onder de loep had genomen terwijl er daarnaast in verschillende schriftelijke vragen nadrukkelijk aandacht was gevraagd voor wan-toestanden zoals marteling en de vervolging van religieuze minderheden.²¹⁸

Ook pressie van NGO-zijde kan de beleidsverschuiving op Buitenlandse Zaken ten aanzien van China hebben beïnvloed. Zo verzocht het Breed Mensenrechten Overleg op 16 februari in een gesprek met DMV en de Mensenrechtenambassadeur om de indiening van een ontwerp-resolutie waarin de zorgpunten uit de conclusies van de Algemene Raad tot uitdrukking zouden worden gebracht.²¹⁹ Human Rights Watch drong in februari eveneens aan op de indiening van een resolutie. Daarin zou China moeten worden opgeroepen de speciale rapporteurs inzake foltering, religieuze onverdraagzaamheid en de bevordering van de bescherming van het recht op de vrijheid van mening en meningsuiting voor een bezoek uit te nodigen.²²⁰

²¹⁵ TK 2000-2001, 27400V, nr. 51.

²¹⁶ DMV aan de minister van BZ, 22 februari 2001, ABZ; Instructie DMV voor COPO-overleg op 26 februari 2001, ABZ; Verslag COHOM-overleg op 28 februari 2001, ABZ.

²¹⁷ TK 2000-2001, 27400V, nr. 63.

²¹⁸ TK 2000-2001, Aanhangsel, nrs. 491, 785 en 790; TK 2000-2001, 27742, nr. 4; TK 2000-2001, nr. 18, p. 1297-1299.

²¹⁹ Verslag overleg BMO met DMV en de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur, 16 februari 2001, ABZ; BMO-notulen afkomstig uit het persoonlijk archief van een der BMO-vertegenwoordigers.

²²⁰ Human Rights Watch, *Recommendations to the European Union for the UN Commission on Human Rights 2001*, op 14 februari 2001 door Human Rights Watch Brussel verstuurd aan de minister van BZ, ABZ.

De rol van de EU en andere politieke factoren

Pogingen van Nederland om zowel in het COPO, het COHOM, het Politics and Security Committee (PSC) en het overleg tussen de permanente vertegenwoordigers in Brussel (Coreper) de andere partners over te halen tot mede-indiening van een eventuele Amerikaanse resolutie liepen echter op niets uit. Ook niet toen bleek dat in de tekst die de Verenigde Staten op 14 maart lieten circuleren in feite dezelfde kritiekpunten werden opgebracht als in de door iedereen aanvaarde conclusies van de Algemene Raad uit januari.²²¹

Een aantal landen waaronder het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en ook Duitsland steunden het Nederlandse voorstel tot mede-indiening aanvankelijk wel. Maar aanzien bij voorbaat vaststond dat niet alle partners over de streep konden worden getrokken, haakten de voorstanders omwille van de handhaving van de EU-eenheid stuk voor stuk af. Wat Buitenlandse Zaken daarbij parten speelde, was dat van Chinese zijde vlak voor het begin van de MRC gewoontegetrouw enkele handreikingen werden gedaan die de kansen op een eventuele EU-consensus over de mede-indiening van resolutie nog verder reduceerden. Zo legde de Chinese delegatie tijdens een nieuwe ronde van de mensenrechtendialoog in de ogen van sommige partners plotseling een 'growing openness' aan de dag. Daarnaast kon het niet op toeval berusten dat China slechts drie weken voor het begin van de MRC na lang aandringen uiteindelijk het ESC-verdrag ratificeerde. Gebaren als deze werden door sommige EU-partners als Frankrijk en Spanje dankbaar aangegrepen om het Nederlandse voorstel de wind uit de zeilen te nemen.²²²

Hoewel Nederland lang bleef volharden, ging minister Van Aartsen tijdens de Algemene Raad van 19 en 20 maart uiteindelijk om. Ter handhaving van de eenheid, besloot de minister zich te conformeren aan het meerderheidsstandpunt dat de EU opnieuw een Amerikaanse resolutie niet zou mede indienen, maar er wel een vóórstem op zou uitbrengen in het geval deze een *no-action* motie zou overleven.²²³ Toch waren de Nederlandse pogingen om de EU in de MRC tot een harder standpunt ten aanzien van China te bewegen niet helemaal onsuccesvol. Dat gold in de eerste plaats voor de opstelling van de EU ten aanzien van een opnieuw te verwachten *no-action* motie. Al in januari 2001 had het Verenigd Koninkrijk er op aangedrongen dat de EU in 2001 niet alleen tegen een mogelijke *no-action* motie zou stemmen, maar anders dan in 2000 daar ook actief tegen zou lobbyen. Daarmee ging het de Britten er niet alleen om de kansen voor de aanvaarding van een Amerikaanse ontwerpresolutie te vergroten. Tevens hoopten zij meer in het algemeen het misbruik van *no-action* moties als instrument ter voorkoming van de bespreking van specifieke landensituaties aan de kaak te stellen.²²⁴ Van Nederlandse kant kon men zich onmiddellijk vinden in een principiële campagne tegen de oneigenlijke toepassing van dit procedurele instrument. Samen met de Britten en de Zweedse EU-voorzitter drong men er bij de andere partners met succes op aan dit voorstel tot gezamenlijk beleid te verheffen.²²⁵ Toen China tijdens een van de laatste weken van de MRC de indiening van een Amerikaanse resolutie inderdaad opnieuw

²²¹ Verslag COHOM-overleg op 28 februari 2001, ABZ; PV EU Brussel aan directie Politieke Zaken (DPZ), 13 maart 2001, ABZ; PV EU Brussel aan DPZ, 14 maart 2001, ABZ; DMV aan directie Integratie Europa (DIE), 16 maart 2001, ABZ.

²²² DMV aan PV Genève, 5 maart 2001, ABZ.

²²³ Verslag Algemene Raad op 19 en 20 maart 2001, ABZ.

²²⁴ Geannoteerde agenda COPO-overleg op 11 januari 2001, ABZ.

²²⁵ Interviews; TK 2000-2001, 21501-02, nr. 374.

trachtte te blokkeren via een *no-action* motie, legde Zweden vervolgens een verklaring af waarin fel tegen het gebruik van dit instrument werd uitgehaald.²²⁶ De oproep van de Zweedse EU-voorzitter aan alle leden van de Commissie om ongeacht hun standpunt ten aanzien van de Amerikaanse ontwerpresolutie een tegenstem op de Chinese *no-action* motie uit te brengen, haalde echter weinig uit. Deze werd opnieuw aangenomen met 23 stemmen vóór, 17 tegen en 12 onthoudingen.²²⁷

De Nederlandse invloed op het EU-optreden ten aanzien van China in de MRC betrof niet alleen de actieve EU-lobby tegen de *no-action* motie, maar ook de inhoud van de China-paragraaf in EU-landenspeech. Deze ging uitgebreider en in scherpere bewoordingen in op 'the widespread human rights violations in the country' dan de speech uit het jaar daarvoor.²²⁸ Nederland, dat bij de interne werkverdeling onder de partners ten aanzien van het gemeenschappelijke optreden in de MRC medeverantwoordelijk was gesteld voor het item China, had voor de speech de meeste tekstelementen aangeleverd.²²⁹ Onder het thema 'tolerantie en non-discriminatie' stelde Nederland de schendingen van de mensenrechten in China voorts aan de orde in de algemene jaarlijkse toespraak van de minister van Buitenlandse Zaken voor de MRC.²³⁰

6.3 De 58^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (18 maart-26 april 2002)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 58ste MRC concludeerde Buitenlandse Zaken dat de mensenrechtensituatie in China op burgerlijk en politiek terrein in het afgelopen jaar opnieuw was verslechterd. Voor zover er sprake was van positieve ontwikkelingen bestonden deze voor een belangrijk deel uit de bereidheid tot praten en het uitspreken van intenties. Concrete verbeteringen van de mensenrechtensituatie waren er maar weinig. Naast de in voorgaande jaren gesignaleerde problemen werd er dit jaar expliciet gewezen op het misbruik van het argument terrorismebestrijding dat sinds de bomaanslagen van 11 september 2001 als excuus werd opgevoerd voor de intensivering van de onderdrukking van minderheden.²³¹

Desondanks was in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie evenals in 2001 geen formele instructie opgenomen om zich van Nederlandse kant sterk te maken voor EU-mede-indiening van een eventuele Amerikaanse ontwerpresolutie tegen China. Toch was dit evenals vorig jaar slechts een deel van het verhaal aangezien op aandrang van DMV al eind 2001 binnen het COHOM daarop was ingezet. Sterker nog, van Nederlandse kant werd zelfs aangedrongen op de indiening van een resolutie door de EU zelf, wanneer de Verenigde Staten geen nieuw initiatief in die richting zouden ontplooiën. En die kans was zeer wel aanwezig nu de VS niet als lid van de Commissie waren herkozen. Formeel was de Amerikaanse delegatie

²²⁶ EU overview of the 57th session, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom57.pdf.

²²⁷ *Commission on Human Rights, Report on the fiftyseventh session (19 March - 27 April 2001) Economic and Social Council. Official records, 2001, Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 2001) p. 386.

²²⁸ EU overview of the 56th session of the United Nations Commission of Human Rights, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom56.pdf; EU overview of the 57th session, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom57.pdf.

²²⁹ Interviews.

²³⁰ De speech werd op 5 april voor de MRC uitgesproken, ABZ.

²³¹ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 58ste MRC, ABZ.

nog steeds gerechtigd een ontwerpresolutie in te dienen, maar deze zou dat slechts kunnen met steun van één of meer landen die wel lid van de MRC waren. Om die reden, was aldus DMV, een actief EU-optreden noodzakelijk. Los van de vraag of deze nu wel of niet zou worden aangenomen, moest hoe dan ook worden voorkomen dat er helemaal geen ontwerpresolutie tegen China op tafel zou worden gelegd. Dat zou een overwinning voor China, een blamage voor de EU en een nederlaag voor de mensenrechten impliceren. Bovendien zouden door het vroegtijdig wegval- len van de dreiging met een resolutie niet alleen Chinese NGOs in de steek wor- den gelaten, maar werd tegelijkertijd een belangrijk instrument uit handen gegeven om druk op de ketel te houden binnen de mensenrechtendialoog met China.²³²

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Behalve door principiële argumenten werd Buitenlandse Zaken waarschijnlijk tevens geïnspireerd door pressie vanuit de Tweede Kamer. Ook daar was een grote meer- derheid van mening dat bij het uitblijven van de indiening van een Amerikaanse ontwerpresolutie de EU het initiatief van de Verenigde Staten zou moeten over- nemen. Desondanks werd evenals in 2001 vanuit de Kamer pas een expliciet verzoek in die richting gedaan toen daartoe op Buitenlandse Zaken al lang was besloten.²³³ Daarbij dient echter wel te worden aangetekend dat uit interne cor- respondentie kan worden afgeleid dat bij de ingeslagen beleidskoers rekening was gehouden met de te verwachten druk vanuit de Kamer en het maatschappelijk middenveld.²³⁴ Om die reden mag ook de mogelijke invloed van NGOs niet wor- den onderschat. Toch leek de lobby van NGO-zijde minder fel dan een jaar eer- der. Zo riep Human Rights Watch weliswaar opnieuw op tot een veroordeling van de schendingen van de mensenrechten in China, maar een expliciet verzoek om een resolutie bleef uit. Ook BMO vroeg daar niet langer om en voerde China zelfs af van de lijst met gesprekspunten voor het jaarlijkse overleg met Buitenlandse Zaken over de inhoud van de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie.²³⁵

De rol van de EU en andere politieke factoren

Hoewel de vanuit DMV geïnitieerde beleidsinzet om met actieve EU-steun de indie- ning van een China-resolutie te bewerkstelligen, kon rekenen op brede de steun van de Tweede Kamer, heerste er bij Buitenlandse Zaken niettemin een zekere mate van verdeeldheid over deze strategie. Zo sloot de Nederlandse ambas- sade in Beijing zich in een adviesrapport van de EU-vertegenwoordigers in de Chinese hoofdstad aan bij het daarin verkondigde meerderheidsstandpunt dat

²³² DMV aan PV Genève, 27 november 2001, ABZ; DMV aan PV Genève, 7 december 2001, ABZ; Mensenrechtenambassadeur aan ambassade Beijing, 19 februari 2002, ABZ; DMV aan ambassade Beijing, 15 februari 2002, ABZ; Mensenrechtenambassadeur aan de minister van BZ, 6 maart 2002, ABZ; Niet geadresseerde en niet gedateerde notitie aan de minister van BZ aangaande het Nederlandse standpunt tijdens de Algemene Raad van 11 maart 2002, ABZ.

²³³ TK 2001-2002, 21501-02, nr. 426; Ibidem, 28000V, nr. 57.

²³⁴ DMV aan directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ), 17 januari 2002, ABZ.

²³⁵ *Principal concerns of Human Rights Watch for the 58th session of the United Nations Commission on Human Rights, 30 January 2002. Memorandum to member states and observer states of the CHR*, ABZ; BMO aan DMV, 19 februari 2002, ABZ; BMO-notulen afkomstig uit het persoonlijk archief van een der BMO-vertegenwoordigers. Ook Amnesty International plaatste, evenals in 2001, China niet langer op de lijst met landen die volgens haar extra aandacht tijdens de MRC behoeften: Amnesty International Nederland aan de minister van BZ, 14 maart 2002, ABZ; Amnesty International, *2002 UN Commission on Human Rights: Rights at Risk*, 1 december 2001, AI index: IOR 41/025/20010, <http://web.amnesty.org/library/engindex>. Zie ook Amnesty International, *2001 UN Commission on Human Rights. Bridging the gap between rights and realities*, 22 december 2000, AI Index: IOR 41/014/2000, <http://web.amnesty.org/library/engindex>.

van samenwerking en continuering van de EU-China-dialoog meer vruchtbare resultaten konden worden verwacht dan van de indiening van een nieuwe ontwerp-resolutie.²³⁶ In een nadere verklaring wees de ambassade erop dat de 'sfeerbe-dervende activiteiten in Genève' tot dusver niet alleen weinig hadden opgeleverd, maar tevens een belemmerend effect zouden kunnen hebben op de uitvoering van mensenrechtenprojecten die vanuit de ambassade werden gecoördineerd.²³⁷ Ook de Nederlandse permanente vertegenwoordiging in Genève kon weinig enthousiasme opbrengen voor de indiening van een nieuwe ontwerp-resolutie. Daarbij had de PV in zoverre een punt dat het er meer dan ooit naar uitzag dat het MRC-overleg dit jaar het strijdtoneel zou worden van een confrontatie tus-sen Noord en Zuid. Aanleiding daartoe gaven de 11-september-aanslagen in 2001 en de daaropvolgende anti-terrorisme campagne van de VS, de escalatie van het geweld in de door Israël bezette gebieden en de wrange nasmaak die zowel bij Noord als Zuid was blijven hangen na afloop van Wereldconferentie tegen racisme. Hierdoor en dankzij de ongunstige samenstelling van de MRC als gevolg van het wegvallen van de Verenigde Staten zag het er bij voorbaat naar uit dat Westerse landeninitiatieven een grotere kans liepen voortijdig te worden afgeschoten.²³⁸

Niet alleen binnen het ministerie zelf, maar ook binnen het EU-overleg kreeg DMV de handen wederom niet op elkaar voor een actief optreden ten aanzien van China. Binnen het COHOM was er veel begrip en sympathie voor de Nederlandse inzet, maar daar bleef het bij. Indiening van een ontwerp-resolutie door de EU zelf was onbespreekbaar terwijl uiteindelijk ook geen der partners bereid bleek om zich bij voorbaat aan de mede-indiening van een eventuele Amerikaanse ontwerp-resolutie te committeren. Van verschillende kanten werd gewezen op de negatieve consequenties die een der-gelijke actie kon hebben voor de voortgang van de mensenrechtendialoog met China en de betrekkingen van de EU met China in het algemeen. Daarnaast speelden op de achtergrond ook de nationale economische belangen van diverse partners een rol.²³⁹

Evenals in 2001 werd gezien het politieke karakter van de kwestie de defini-tieve besluitvorming doorgeschoven naar de Algemene Raad van 11 maart, vlak voor de aanvang van de 58^{ste} MRC. In de aanloop naar de Raad wist men van Nederlandse zijde niettemin een klein succes te boeken. Indiening van een ont-werpresolutie door de EU bleef onhaalbaar. Maar wel wist Buitenlandse Zaken te bereiken dat in vergelijking met de Raadsconclusies van maart 2001 een cruci-ale passage werd geschrapt waarin stond dat de EU een eventueel door anderen opgestelde ontwerp-resolutie niet zou mede indienen.²⁴⁰ De waarde van deze over-winning bleek echter gering omdat anders dan vorig jaar een Amerikaans initiatief tot de indiening van een ontwerp-resolutie uitbleef en andere landen buiten de EU zich niet geroepen voelden het stokje van de Verenigde Staten over te nemen.

²³⁶ Rapport EU heads of mission Beijing, februari 2002, ABZ. Alleen de Zweedse vertegenwoordiger toonde zich voorstander van de indiening van een ontwerp-resolutie tegen China.

²³⁷ Ambassade Beijing aan ministerie van BZ, 17 februari 2002, ABZ.

²³⁸ TK 2002-2003, buza 020294.

²³⁹ DMV aan PV Genève, 7 december 2001, ABZ; DMV aan DGPZ, 17 januari 2002, ABZ; Niet geadres-seerde en niet gedateerde notitie aan de minister van BZ aangaande het Nederlandse standpunt tijdens de Algemene Raad van 11 maart 2002, ABZ. Zie ook Mensenrechtenambassadeur aan de minister van BZ, 6 maart 2002, ABZ.

²⁴⁰ Niet geadresseerde en niet gedateerde notitie aan de minister van BZ aangaande het Nederlandse standpunt tijdens de Algemene Raad van 11 maart 2002, ABZ; II 2001-2002, 28000V, nr. 57; TK 2001-2002, 21 501-02, nr. 425.

Van grotere waarde was daarom dat Nederland, dat binnen de EU opnieuw medeverantwoordelijkheid droeg voor de behandeling van het item China in de MRC, er evenals in 2001 in slaagde het kritische gehalte van de China-paragraaf in de EU landenspeech op peil te houden. Dit wapenfeit werd niet alleen door minister Van Aartsen zelf onderstreept. Ook waarnemers in Genève uit die periode wezen er in interviews op dat van Nederlandse zijde meer kritische tekstelementen werden aangedragen dan EU-voorzitter Spanje lief was.²⁴¹ Onder de thema's doodstraf, godsdienstvrijheid en de onderdrukking van minderheden stelde minister Van Aartsen de schendingen van de mensenrechten in China tevens aan de orde in zijn jaarlijkse rede voor de MRC.²⁴²

6.4 De 59^{ste} Commissie voor de Rechten van de Mens (17 maart-24 april 2003)

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 59ste MRC constateerde Buitenlandse Zaken dat ondanks enige positieve ontwikkelingen de situatie op het terrein van de politieke en burgerrechten in China het afgelopen jaar opnieuw een achteruitgang had laten zien. Daarbij werd onder meer verwezen naar het korte en ondoorzichtige proces tegen de Tibetaanse activisten Lobsang Dhondup en Tenzin Delek Rimpoche die in december 2002 op beschuldiging van deelname aan terroristische aanslagen ter dood waren veroordeeld. Na de executie van Lobsang Dhondup op 26 januari was op Nederlandse aan drang een EU-verklaring uitgegeven waarin de Chinese autoriteiten verweten werd de rechten van de beklagden ernstig te hebben geschonden.²⁴³

Ondanks alle negatieve ontwikkelingen viel in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie dit jaar het woord resolutie niet meer terug te vinden en leek Buitenlandse Zaken al vrede te kunnen hebben met een krachtige paragraaf in de EU-landenspeech. Toch was dit opnieuw schijn. Wederom vormden de richtlijnen eerder een weerslag van de beperkte mogelijkheden die de weerbarstige realiteit bood dan van de nog steeds aanwezige dadendrang aan Nederlandse kant. In de praktijk werd namelijk opnieuw reeds in een vroeg stadium binnen het COHOM-overleg aangedrongen op EU-mede-indiening van een door anderen te introduceren ontwerp-resolutie of indiening van een resolutie door de EU zelf.²⁴⁴

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

In hoeverre het ministerie van Buitenlandse Zaken zich bij zijn aanhoudende pogingen om binnen het kader van het GBVB meer te bereiken dan een verwijzing naar China in de EU-landenspeech, opnieuw liet beïnvloeden door druk vanuit de Tweede Kamer laat zich voor 2003 niet gemakkelijk vaststellen. Een argument ten faveure is dat evenals een jaar eerder de aanhoudende schendingen in China niet onopgemerkt bleven in de Tweede Kamer. Zo verzochten eind 2002 de regeringsfacties CDA en VVD Van Aartsens opvolger De Hoop Scheffer zich actief in te spannen voor een herziening van het doodsvonnis van de twee Tibetaanse activisten en er tevens op toe te zien dat de onlangs gestarte dialoog tussen China en de Dalai

²⁴¹ Interviews; TK 2001-2002, 28000V, nr. 57. Vergelijk ook de EU-landenspeeches van 2001 en 2002: EU overview of the 57th session, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom57.pdf; EU overview of the 58th session, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom58.pdf.

²⁴² De speech werd op 27 maart voor de MRC uitgesproken, ABZ.

²⁴³ TK 2002-2003, buza 030075.

²⁴⁴ Interviews; Memo DAO, 25 januari 2002, ABZ.

Lama niet de eerste en laatste handreiking van Chinese kant zou zijn om tot een oplossing van het Tibetaanse vraagstuk te komen.²⁴⁵ Daar stond tegenover dat tijdens overleg met de minister over de richtlijnen van de Nederlandse delegatie in tegenstelling tot voorgaande jaren alleen nog maar door de PvdA op de indiening van een ontwerpresolutie tegen China werd aangedrongen. De andere partijen lieten zich niet uit over de wijze waarop Nederland zich in de MRC ten aanzien van dit land diende te profileren.²⁴⁶ Daarbij speelde mogelijk een rol dat ook van NGO-zijde opnieuw niet hard gelobbyd werd ten behoeve van een strenge veroordeling van China, zij het dat Human Rights Watch, in tegenstelling tot 2002, dit jaar wel expliciet op de aanvaarding van een resolutie tegen China aandrong.²⁴⁷

De rol van de EU en andere politieke factoren

Bij zijn pogingen binnen het kader van het GBVB-overleg de EU-partners tot een actief optreden ten aanzien van China te bewegen, botste Buitenlandse Zaken evenals in 2002 op een muur van onwil. Een tekenend voorbeeld was de discussie in Beijing tussen de EU *heads of mission* over de inhoud van de adviesrapportage aan Brussel over het in te nemen standpunt in de MRC. Op instigatie van de directies Azie en Oceanië (DAO) en DMV verzette de Nederlandse ambassade zich dit jaar actief tegen een rapportage waarin de indiening van een tegen China gerichte resolutie opnieuw als niet bevorderlijk werd beschouwd. Maar gezamenlijke pogingen van de Nederlandse en Zweedse vertegenwoordigers een dergelijke passage geschrapt te krijgen, liepen stuk op bezwaren van de overige missiehoofden. Voor de Spaanse vertegenwoordiger en EU-voorzitter Griekenland was zelfs het Nederlandse voorstel om dan toch in ieder geval te pleiten voor een nee-stem op de indiening van een eventuele *no-action* motie onaanvaardbaar.²⁴⁸

Uiteindelijk bleek men in Brussel zo ver niet te willen gaan. De ontwerpconclusies die door het COHOM werden vastgesteld ten behoeve van de Algemene Raad, die op 18 maart 2003 een definitief standpunt ten aanzien van het EU optreden inzake China zou nemen, waren vergelijkbaar met die van een jaar eerder.²⁴⁹ Dat nam niet weg dat ook binnen het COHOM sommige lidstaten alles in het werk stelden om de EU-inzet op China zo beperkt mogelijk te houden. EU-voorzitter Griekenland probeerde dit door China omzichtig op de lijst van landen te plaatsen die in aanmerking kwamen voor een passage in de EU-landenspeech. Op het eerste gezicht leek er met dit initiatief weinig aan de hand, ware het niet dat binnen het GBVB-overleg was afgesproken dat ter inkorting van de tekst landen waartegen een ontwerpresolutie op stapel stond niet langer in de speech zouden worden behandeld.²⁵⁰ Buitenlandse

²⁴⁵ TK 2002-2003, Aanhangsel, 530; TK 2002-2003, nr. 29, p. 2121.

²⁴⁶ TK 2002-2003, 21501-02 en 21501-28, nr. 469 en nr. 1.

²⁴⁷ Human Rights Watch, *Briefing to the 59th session of the UN Commission on Human Rights China*, 27 februari 2003, <http://www.hrw.org/un/chr59/china.htm>. Het BMO bracht evenals in 2002 ook dit jaar China niet ter sprake in het jaarlijkse overleg met Buitenlandse Zaken: Verslag overleg BMO met DMV en de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur, 6 februari 2003, persoonlijk archief van een der BMO-vertegenwoordigers. Ook voor Amnesty International vormde China opnieuw geen prioriteit tijdens de MRC: Amnesty International, *2003 UN Commission on Human Rights: A Time for deep reflection*, december 2002, AI index: IOR 41/025/2002, <http://web.amnesty.org/library/engindex>. Een samengevatte Nederlandse versie van dit rapport werd op 14 maart 2003 door Amnesty Nederland verstuurd aan minister De Hoop Scheffer, ABZ.

²⁴⁸ DMV aan ambassade Beijing, 17 januari 2003, ABZ; Ambassade Beijing aan ministerie van BZ, 22 januari 2003, ABZ; Ambassade Beijing aan ministerie van BZ, 23 januari 2003, ABZ.

²⁴⁹ Vergelijk de conclusies van de Algemene Raad van 18 maart 2003 inzake China met die van 11 maart 2002: http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/gac.htm.

²⁵⁰ DMV aan alle posten in het buitenland, 27 januari 2003, ABZ.

Zaken wees de Griekse voorzitter er fijntjes op dat aangezien de EU nog geen definitief standpunt had ingenomen over de indiening van een ontwerpresolutie vermelding van China op de lijst van in de EU-speech te noemen landen rijkelijk voorbarig was.

Bij de opstelling door het COHOM van de ontwerpconclusies voor de Algemene Raad van 18 maart werd Buitenlandse Zaken opnieuw geconfronteerd met een poging van de Griekse voorzitter de EU-inzet op China te matigen. In de eerste ontwerptekst die in februari voor commentaar werd rondgestuurd, grepen de Grieken namelijk terug naar de Raadsconclusies van 11 maart 2001 waarin nadrukkelijk als standpunt werd verwoord dat de EU een eventuele ontwerpresolutie tegen China niet zou mede indienen. Door onmiddellijk protest aan te tekenen wist Buitenlandse Zaken evenals in 2002 te verijdelen dat deze passage opgenomen werd in de definitieve ontwerpconclusies zoals deze later door de Raad zouden worden aanvaard.²⁵¹

De waarde van deze overwinning was echter wederom tamelijk gering aangezien het er nimmer naar uit had gezien dat door landen buiten de EU een ontwerpresolutie zou worden ingediend, hetgeen uiteindelijk ook niet gebeurde. Hierdoor beperkte de enige zichtbare actie van de EU tijdens de MRC zich evenals een jaar eerder voornamelijk tot de China-paragraaf in de EU-landenspeech. In deze kritisch gestemde paragraaf was op Nederlandse aandrang een passage toegevoegd waarin nogmaals aandacht werd gevraagd voor de onrechtmatige wijze waarop de terdoodveroordeling van de Tibetaanse activisten Tenzin Delek Rimpoche en Lobsang Dhondup tot stand was gekomen.²⁵² In de algemene rede van de minister van Buitenlandse Zaken voor de MRC werd daarentegen niet langer gerefereerd aan de mensenrechtensituatie in China, terwijl ook verwijzingen naar andere landen dit jaar ontbraken.²⁵³ Volgens geïnterviewde beleidsmakers aan Nederlandse zijde had dit te maken met het feit dat de speech van de minister dit jaar volledig in het teken stond van de Nederlandse kandidatuur voor een hernieuwd lidmaatschap van de MRC.²⁵⁴ Daarbij had Buitenlandse Zaken ook zijn hoop gevestigd op de Chinese regering waaraan het voorstel werd gedaan om in ruil voor steun voor de Chinese kandidatuur voor het lidmaatschap van de VN-Commissie voor de Status van de Vrouw een positieve stem uit te brengen op de Nederlandse kandidatuur voor de MRC.²⁵⁵

6.5 Concluderende analyse

Reflectie beleidsinzet in uitkomsten MRC

Evenals in de periode 1995-1997 kwam de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van China in de MRC overeen met de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Gezien de blijvende ernst van de mensenrechtensituatie mocht van Nederland een actief optreden tegen deze supermacht in wording worden verwacht. Terughoudendheid zou het Nederlandse mensenrechtenbeleid gevoelig maken voor het verwijt van selectieve verontwaardiging waarbij alleen kleine landen werden aangepakt en de grotere werden ontzien.

²⁵¹ Ontwerpconclusies Algemene Raad van 18 maart 2003, Conclusies Algemene Raad, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/gac.htm#hr180303b.

²⁵² DMV bericht, 19 maart 2003, ABZ; International service for Human Rights, *Analytical report of the 59th session – Geneva, 17 March to 25 April 2003*, <http://www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHR59-reports.htm>.

²⁵³ Speech minister van Buitenlandse Zaken uitgesproken op 25 maart 2003 voor de MRC, ABZ.

²⁵⁴ Interviews.

²⁵⁵ Ambassade Beijing aan DVF, 10 maart 2003, ABZ.

Tegen de achtergrond van de economische en politieke machtspositie van China en het gegeven dat Nederland als waarnemer in de MRC stemrecht ontbeerde, lag het uit effectiviteitsoverwegingen voor de hand opnieuw te kiezen voor een gezamenlijk optreden met de andere EU-partners. Hoewel de instructies voor de Nederlandse delegatie de EU-lidstaten van de MRC slechts opriepen tot een vóórstem op een eventueel door anderen in te dienen ontwerp-resolutie en een actieve lobby tegen een mogelijke *no-action* motie van Chinese kant, ging de Nederlandse beleidsinzet in de praktijk beduidend verder. Vanaf 2001 werd ieder jaar consequent van begin af aan bij de andere partners aangedrongen op mede-indiening van een eventuele ontwerp-resolutie of indiening van een resolutie door de EU zelf. In de ogen van Buitenlandse Zaken was daar ook alle reden toe aangezien de door de EU gekoesterde mensenrechtendialoog met China niet had kunnen voorkomen dat de situatie van de burger- en politieke rechten in dat land ieder jaar verslechterde.

Veel leverde de Nederlandse beleidsinzet niet op. Nadat China in 2001 opnieuw een Amerikaanse ontwerp-resolutie via de succesvolle indiening van een *no-action* motie wist te blokkeren, zouden in de daaropvolgende jaren geen andere ontwerp-resoluties in de MRC meer ter sprake komen. Daardoor bleef de zichtbaarheid van de Nederlandse beleidsinzet in de uitkomsten van het MRC-overleg in de periode 2001-2003 beperkt tot een kritische China-paragraaf in de EU-landenspeech en een verwijzing naar de misstanden in dit land in de jaarlijkse algemene toespraak van de minister van Buitenlandse Zaken voor de MRC.

Verklaring Nederlandse inzet

Aan de Nederlandse pogingen om de EU tot een harder standpunt ten aanzien van China te bewegen, lagen zowel politieke als principiële argumenten ten grondslag. Een belangrijk politiek argument was dat door indiening of mede-indiening van een ontwerp-resolutie China binnen het kader van de EU-mensenrechtendialoog onder druk kon worden gezet. Het risico dat China, zoals vaker aangekondigd, als reactie daarop de dialoog eigenhandig zou opblazen, moest daarbij op de koop toe worden genomen. Een ander politiek argument was dat de geloofwaardigheid van de EU op het spel kwam te staan wanneer er geen enkele poging zou worden ondernomen de aanvaarding van een ontwerp-resolutie te bewerkstelligen; een probleem dat met name vanaf 2002 begon te spelen toen de Verenigde Staten niet langer bereid bleken de kar te trekken bij de totstandkoming en indiening van een ontwerp-resolutie. Daarnaast liet Buitenlandse Zaken zich volgens eigen zeggen tevens leiden door druk vanuit de Tweede Kamer en het maatschappelijk middenveld. Dat nam niet weg dat expliciete verzoeken tot indiening of mede-indiening vaak pas werden gedaan nadat op Buitenlandse Zaken daartoe reeds was besloten. In dat opzicht had de beleidsinzet ten aanzien van China in zekere mate een anticiperend karakter.

Naast politiek getinte argumenten speelden in de periode 2001-2003 ook principiële beweegredenen een belangrijke rol. Deze hadden niet alleen te maken met de ernst van de schendingen van de mensenrechten in China, maar ook met de Chinese gewoonte om *no-action* moties aan te wenden als wapen tegen de indiening van onwenselijk geachte ontwerp-resoluties. In Nederlandse ogen impliceerde de inzet van dit procedurele instrument met de bedoeling de bespreking van landensituaties onder de 1235-procedure onmogelijk te maken een fundamentele aantasting van het functioneren van de MRC. Om die reden steunde Buitenlandse Zaken het Britse initiatief om de andere EU-partners niet alleen te bewegen tot indiening of mede-indiening van een ontwerp-resolutie, maar tevens tot een actieve lobby tegen het Chinese misbruik van de *no-action* motie.

Mate en effectiviteit Nederlandse inzet

De Nederlandse inspanningen om via de EU-samenwerking de aanvaarding van een resolutie tegen China te bewerkstelligen, liepen op niets uit. Afgezien van het feit dat de gegroeide tegenstelling tussen Noord en Zuid binnen de MRC de succesvolle indiening van een ontwerpresolutie bij voorbaat lastig maakte, vormde de EU zelf eveneens een belangrijke belemmerende factor. Een overgrote meerderheid van de partners wenste noch de mensenrechtendialoog met China noch het grotere geheel van de EU-betrekkingen met deze grootmacht op het spel te zetten. Bovendien wilden sommige partners ook uit economisch eigenbelang de relatie met China niet beschadigen. Als gevolg hiervan bleek consensusbesluitvorming over mede-indiening of indiening van een ontwerpresolutie onmogelijk. Aangezien voor alle partners, inclusief Nederland, de eenheid binnen de EU voorop stond, had dit tot gevolg dat de inzet van de Unie zich in de periode 2001-2003 grotendeels beperkte tot een vóórstem op een door anderen in te dienen resolutie.

Een van de weinige concessies die Nederland van de andere partners gedaan kreeg, was dat vanaf 2002 in de conclusies van de Algemene Raad inzake het optreden ten aanzien van China in de MRC niet langer een passage werd opgenomen waarin de EU zich bij voorbaat expliciet tegen mede-indiening uitsprak. Maar feitelijk had deze handreiking weinig om het lijf omdat noch in 2002 noch in 2003 het er enig moment naar uitzag dat landen buiten de EU inderdaad een ontwerpresolutie tegen China zouden presenteren. Een andere kleine overwinning voor Buitenlandse Zaken was dat de EU zich vanaf de MRC in 2001 niet alleen committeerde aan een nee-stem op een eventueel door China in te dienen *no-action* motie, maar tevens andere lidstaten van de MRC actief zou aansporen een dergelijke motie niet te steunen. Aangezien er voor China vanaf 2002 geen noodzaak meer bestond een *no-action* motie in te dienen, had ook dit succes maar een zeer beperkte waarde.

Voor zover er in de periode 2001-2003 van een effectief Nederlands MRC-optreden ten aanzien van China kon worden gesproken, beperkte dit zich voornamelijk tot de totstandkoming van de EU-landenspeech. Ieder jaar was het mede aan de Nederlandse inbreng te danken dat het kritische gehalte van de China-paragraaf in de speech op peil bleef. Evenals in het geval van Indonesië valt niet uit te sluiten dat de ruimte die Nederland daartoe van de andere partners geboden kreeg, moet worden beschouwd als het gunstige bijproduct van de Nederlandse strategie om hoog in te zetten en daaraan zo lang mogelijk te blijven vasthouden.

Waar het ging om de vermelding van China in de nationale rede van de minister van Buitenlandse Zaken viel op dat in 2003 niet langer op China noch andere landensituaties werd ingegaan. De oorzaak daarvoor lag bij de pogingen die dat jaar door Buitenlandse Zaken werden ondernomen om voldoende steun te verwerven ten behoeve van de Nederlandse kandidatuur voor een hernieuwd lidmaatschap van de Mensenrechtencommissie. Ook de steun van China was daarbij welkom.

7 DE OPTIONELE PROTOCOLLEN BIJ HET VN-VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND

In samenwerking met Hilde Reiding

7.1 Inleiding

Zoals aangegeven in hoofdstuk I kregen de rechten van het kind in de jaren negentig steeds meer prioriteit binnen het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten. Deze ontwikkeling werd gereflecteerd in het Nederlandse optreden binnen de MRC waar Nederland zich onder meer sterk maakte voor een betere implementatie van het van het VN-Verdrag voor de rechten van het kind. Gedurende de hier onderzochte periode diende Nederland samen met de andere EU-partners ieder jaar een omnibusresolutie in waarin gehamerd werd op het belang van universele ratificatie, het nakomen van rapportageverplichtingen en de versterking van het daartoe ingestelde toezichtcomité door een uitbreiding van staf en financiële middelen.²⁵⁶

Waar het ging om de totstandkoming van nieuwe rechtsinstrumenten op het thema kinderen toonde Nederland zich voorzigtiger. In de instructie voor de Nederlandse delegatie onderstreepte Buitenlandse Zaken het beleidsuitgangspunt dat een verdere proliferatie van normen en daarbij behorende instrumenten niet automatisch hoefde te leiden tot een verbetering in de daadwerkelijke naleving van het Verdrag voor de rechten van het kind. Nieuwe voorstellen dienden getoetst te worden aan het criterium van de effectiviteit.²⁵⁷

Of dit beleidsuitgangspunt inderdaad het leidende beginsel vormde bij het Nederlandse optreden in de MRC ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe rechtsinstrumenten zal in deze casestudie worden onderzocht aan de hand van de Nederlandse bijdrage aan de totstandkoming van twee optionele protocollen bij het Kinderrechtenverdrag. Het eerste protocol betreft de deelname van jongeren aan gewapende conflicten en was bedoeld als aanscherping van artikel 38 van het verdrag waarin de minimumleeftijd voor zowel rekrutering als de inzet bij gewapende conflicten op 15 jaar was gesteld. Ten behoeve van de verdere uitwerking van een ontwerpprotocol werd in 1994 door de MRC een door Zweden ingediende ontwerpresolutie met consensus aangenomen die voorzag in de oprichting van een *open-ended inter-sessional working group*.²⁵⁸

Het tweede protocol betreft de bestrijding van de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en was bedoeld als aanvulling op artikel 34 en 35 dat de lidstaten bij het verdrag respectievelijk verplicht tot een adequate bescherming van kinderen tegen vormen van commerciële seksuele uitbuiting en kinderhandel. In 1994 had de MRC daartoe een eerste stap gezet met de consensusaanneming van een door Cuba ingediende ontwerpresolutie. Deze voorzag eveneens in de instelling van een werkgroep, zij het dat deze zich vooralsnog diende te beperken tot het opstellen van richtlijnen voor een mogelijk protocol en zich verre diende te houden van en daadwerkelijke uitwerking van deze richtlijnen.²⁵⁹

²⁵⁶ Ook in de gezamenlijke EU-interventies inzake de rechten van het kind werd daar ieder jaar voor gepleit: Verslagen van de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste}, 52^{ste} en 53^{ste} MRC, ABZ.

²⁵⁷ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 52^{ste} MRC, ABZ.

²⁵⁸ Resolutie 1994/91: Implementation of the Convention on the rights of the child.

²⁵⁹ Resolutie 1994/90: Need to adopt effective international measures for the prevention and eradication of the sale of children, child prostitution and child pornography.

Een belangrijke toegevoegde waarde aan de bestudering van de Nederlandse bijdrage aan de totstandkoming van de twee protocollen is dat ze allebei gericht waren op een betere bescherming van zowel BUPO- als ESC-rechten. Enerzijds hadden de commerciële seksuele uitbuiting van kinderen en de rekrutering en inzet van kinderen bij gewapende conflicten betrekking op burger- en politieke rechten als het recht op leven, het verbod op slavernij en dwangarbeid, het verbod op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, en het recht op vrijheid en veiligheid van ieders persoon.²⁶⁰ Anderzijds ging het in beide gevallen ook om schendingen van het in het ESC-verdrag genoemde verbod op economische en sociale uitbuiting van kinderen en het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.²⁶¹

7.2 Het optionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

In de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de MRC liet Buitenlandse Zaken er geen twijfel over bestaan voorstander te zijn van de totstandkoming van een protocol waarin de mogelijkheden om jongeren in te zetten bij gewapende conflicten verder werden beperkt.

Nederland had in 1994 dan ook tot de mede-indieners van de Zweedse resolutie behoord waarmee de werkgroep ten behoeve van de uitwerking van het protocol werd ingesteld en stemde in de jaren daarna iedere keer zonder problemen in met de verlenging van het mandaat van de groep.

Hoewel Buitenlandse Zaken de totstandkoming van een protocol in principe toejuichte, stelde men vanaf de eerste sessie van de werkgroep, die eind 1994 in Genève plaatsvond, niettemin duidelijke kanttekeningen bij het tekstvoorstel dat als uitgangspunt voor de onderhandelingen diende. De kern van dit tekstvoorstel, opgesteld door het verdragscomité bij de Kinderrechtenconventie, behelsde de eerste twee artikelen. Daarin werden zowel de leeftijdsgrens voor deelname aan gewapende conflicten als de leeftijdsgrens voor rekrutering in het leger verhoogd van 15 tot 18 jaar.

Meer in het algemeen had Nederland geen enkel probleem met de verhoging van de minimumleeftijd. Daarvoor had men zich bij de totstandkoming van het Kinderrechtenverdrag in de jaren tachtig namelijk ook al ingespannen, zij het met weinig succes. Nederland had destijds het voortouw genomen bij de invoering van artikel 38 inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten, maar was er niet in geslaagd de daarin genoemde leeftijdsgrens voor deelname en rekrutering op een hogere leeftijd dan 15 te krijgen.²⁶²

Het belangrijkste bezwaar dat Nederland bij de inhoud van artikel 1 en 2 uit het tekstvoorstel van het verdragscomité bij de Kinderrechtenconventie had, was dat beide artikelen *iedere* mogelijkheid tot betrokkenheid van jongeren onder de 18 jaar bij de deelname aan gewapende conflicten uitsloten. En dat ging in Nederlandse ogen een stap te ver. Zo kon Nederland prima uit de voeten met een verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar waar het ging om de *directe* betrokkenheid van jongeren bij gewapende conflicten, maar aan een verbod op *indirecte* betrokkenheid onder

²⁶⁰ Artikelen 6,7, 8, 9, BUPO-verdrag.

²⁶¹ Artikel 10.3 en artikel 12 ESC-verdrag.

²⁶² Deze informatie is ontleend aan het nog te publiceren promotieonderzoek van Hilde Reiding over het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten inzake normstelling en toezichtsprocedures.

de 18 jaar wilde men zich niet wagen.²⁶³ Van Nederlandse zijde kon, men zich ook goed vinden in een verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar voor vormen van *gedwongen* rekrutering. Wel had men onoverkomelijke bezwaren met het voorstel om de minimumleeftijd voor *vrijwillige* rekrutering eveneens te verhogen naar 18 jaar. Tijdens de eerste twee bijeenkomsten van de werkgroep voorafgaande aan de zittingen van de MRC in 1995 en 1996 wenste Nederland aanvankelijk niet verder te gaan dan een verhoging van de leeftijdsgrens naar 16 jaar.²⁶⁴ Pas tijdens de derde bijeenkomst van de werkgroep in januari 1997 verklaarde Nederland, bij wijze van compromis, bereid te zijn de grens voor vrijwillige rekrutering bij 17 jaar te leggen.²⁶⁵

Rol van de Tweede Kamer en NGOs

Bij deze handreiking lijkt pressie van NGO-zijde een belangrijke rol te hebben gespeeld. Voor NGOs die zich met de totstandkoming van het protocol bezigielden, waaronder het gerenommeerde Quaker Friends World Committee for Consultation, was het hanteren van een leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering die lager lag dan 18 jaar feitelijk een farce.²⁶⁶ Alleen wanneer iedere vorm van rekrutering onder de 18 jaar verboden zou worden, kon de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten daadwerkelijk worden teruggedrongen. Als voorbeeld wezen de Quakers op de situatie in veel ontwikkelingslanden waar het verschil tussen gedwongen en vrijwillige rekrutering vaak non-existent was.²⁶⁷

In Nederland werd de door de Quakers gehanteerde *straight 18 rule* door het BMO in gesprekken met Buitenlandse Zaken gepropageerd.²⁶⁸ Begin 1996 na afloop van de weinig succesvolle tweede bijeenkomst van de MRC-werkgroep, plaatsten zowel de Quakers als de organisatie Defence for Children International kanttekeningen bij de Nederlandse opstelling. Nadat in september ook vanuit de Tweede Kamer voor de eerste maal kritische vragen werden gesteld ging het ministerie om. In oktober 1996 liet minister Van Mierlo aan de Tweede Kamer weten dat hij akkoord kon gaan met een verzoek van regeringspartij PvdA om tijdens de derde bijeenkomst van de werkgroep in januari 1997 in te zetten op een verhoging van de leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering naar 17 jaar.²⁶⁹

²⁶³ Report of the working group on its third session, 13 maart 1997, E/CN.4/1997/96, paragraaf 79.

²⁶⁴ Instructies van de minister van BZ aan PV Genève inzake de Nederlandse standpuntbepaling tijdens de eerste sessie van de werkgroep in oktober - november 1995, afgegeven op 28 oktober, 3 november en 4 november 1994, ABZ; Instructies van de minister van BZ aan PV Genève inzake de Nederlandse standpuntbepaling tijdens de tweede sessie van de werkgroep in januari en maart 1996, 12 januari 1996, ABZ; Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/96, paragraaf 90; Report of the working group on its second session, 21 maart 1996, E/CN.4/1996/102, paragrafen 115-116.

²⁶⁵ Report of the working group on its third session, 13 maart 1997, E/CN.4/1997/96, paragraaf 87.

²⁶⁶ Written statement submitted by the Friends World Committee for Consultation (Quakers), 5 januari 1994, E/CN.4/1994/NGO/1; PV Genève aan ministerie van BZ, 1 november 1994, ABZ. Evenals de Quakers pleitte ook het Internationale Comité van het Rode Kruis in de MRC-werkgroep tegen iedere vorm van rekrutering of betrokkenheid bij gewapende conflicten van jongeren onder de 18 jaar: Report of the working group on its second session, 21 maart 1996, E/CN.4/1996/102, paragraaf 93; Report of the working group on its third session, 13 maart 1997, E/CN.4/1997/96, paragraaf 87.

²⁶⁷ PV Genève aan ministerie van BZ, 3 november 1994, ABZ.

²⁶⁸ Agenda voor overleg tussen BMO en het ministerie van BZ op 9 januari 1997, ABZ.

²⁶⁹ TK 1996-1997, Aanhangsel, nr. 116. Zie ook Celer aan PV Genève, 14 oktober 1996, ABZ.

Rol van de EU en andere politieke factoren

De reden waarom Buitenlandse Zaken lange tijd bleef vasthouden aan de leeftijdsgrens van 16 jaar had een voornamelijk binnenlandse oorzaak. Tegen de achtergrond van de opschorting van de opkomstplicht in 1996, werd het ministerie van Defensie geconfronteerd met een toenemend personeelstekort en voelde men er om die reden niet voor de leeftijd voor vrijwillige rekrutering verder op te laten oplopen dan 16 jaar. Defensie beriep zich daarbij op de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van beroepskeuze voor schoolverlaters.²⁷⁰

Omdat Defensie zich realiseerde dat een lage leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering in de praktijk gemakkelijk kon leiden tot situaties waarin 16 of 17 jarigen toch min of meer bij gevechtssituaties betrokken zouden raken, was men daar aanvankelijk ook tegen een verhoging van de leeftijd voor deelname aan gewapende conflicten naar 18 jaar. Daarbij werd gewezen op het feit dat het nu al voorkwam dat de marine zich genoodzaakt zag 17 jarigen in te zetten op fregatten die betrokken waren bij vredesoperaties.²⁷¹

De tweede eis van Defensie was onacceptabel voor Buitenlandse Zaken waar de directie Internationale Organisaties (DIO) opmerkte dat dit verhaal aan parlement noch samenleving te verkopen viel en internationaal de reputatie van Nederland op het terrein van de mensenrechten zou beschadigen.²⁷² Die argumenten zijn blijkbaar in zoverre overtuigend geweest dat Buitenlandse Zaken de ruimte kreeg om in de MRC-werkgroep te pleiten voor een verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar waar het ging om de directe betrokkenheid van jongeren bij gewapende conflicten. Maar waar het ging om de minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering hield Defensie voet bij stuk en wist dit ministerie zijn standpunt met succes tot algemeen beleid te verheffen.²⁷³ In de ogen van de permanente vertegenwoordiging in Genève betekende dit dat men gedwongen werd een onhoudbare positie binnen de werkgroep te verdedigen en stelde men zelfs voor de deelname aan het Geneefse overleg maar op te schorten.²⁷⁴ Pas in de loop van 1996 bleek de positie van Buitenlandse Zaken sterk genoeg om Defensie ervan te overtuigen dat 16 jaar niet langer een haalbare kaart was.

Behalve de kritiek van NGOs en Tweede Kamer speelde daarbij tevens een rol dat de onderhandelingen binnen de werkgroep op dit punt waren vastgelopen in een patstelling tussen twee kampen waarbij aan beide kanten diverse EU-landen actief betrokken waren. De tegenstellingen bereikten hun hoogtepunt tijdens de tweede bijeenkomst van de MRC-werkgroep begin 1996. Een onder meer door België, Finland en Zweden voorgesteld compromis om de minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering op 17 jaar te bepalen, werd toen beantwoord met een mede door Nederland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ingediend tekstvoorstel waarin vastgehouden werd aan een leeftijdsgrens van 16 jaar.²⁷⁵ Een jaar later verklaarde Nederland zich in een poging de onderhandelingen binnen de werkgroep vlot te trekken samen met Australië en de EU-landen Frankrijk en Oostenrijk alsnog bereid om zich aan een leeftijdsgrens van 17 jaar te committeren. Maar

²⁷⁰ DIO aan de minister van BZ, 19 augustus 1994, ABZ. Zie ook notitie ministerie van Defensie gericht aan DIO, 26 oktober 1996, ABZ.

²⁷¹ DIO aan de minister van BZ, 19 augustus 1994, ABZ.

²⁷² Ibidem.

²⁷³ Interviews.

²⁷⁴ Ibidem.

²⁷⁵ Report of the working group on its second session, 21 maart 1996, E/CN.4/1996/102, paragrafen 115-116.

deze handreiking kwam te laat aangezien België, Finland, Zweden en een aantal landen buiten de EU de lat inmiddels weer op 18 jaar hadden gelegd.²⁷⁶

Niet alleen op het punt van de leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering ontmoette Nederland tegenstand van andere EU-partners. Ook het Nederlandse standpunt dat een verbod op de betrokkenheid van jongeren onder de 18 jaar bij gewapende conflicten zich slechts diende te beperken tot vormen van directe betrokkenheid kon bij zowel België, Duitsland, Finland en Zweden op weinig genade rekenen. De Nederlandse vertegenwoordiger in de werkgroep, daarbij onder meer gesteund door het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, voerde ter verdediging aan dat een algeheel verbod in strijd zou zijn met de geest van artikel 38 van de Kinderrechtenconventie. Daarin werd ook slechts gesproken van een verbod op de directe betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten. Maar in feite bediende de Nederlandse vertegenwoordiger zich van een merkwaardige en weinig houdbare redenering aangezien het protocol nu juist bedoeld was de bepalingen van de conventie aan te scherpen.²⁷⁷

Mede door de aanhoudende tegenstellingen binnen de werkgroep over de inhoud van artikel 1 en artikel 2, lag er aan het begin van de 53^{ste} MRC in maart 1997 nog altijd geen voor iedereen aanvaardbaar ontwerpprotocol op tafel. Het zou nog jaren van moeizame onderhandelingen in beslag nemen alvorens de werkgroep daar in het voorjaar van 2000 alsnog in zou slagen.²⁷⁸ Hoewel Nederland toen inmiddels geen lid van de MRC meer was en nog slechts de status van waarnemer had, kwam het daarbij wel als een van de winnaars uit de strijd. De door Defensie geïnspireerde standvastigheid van Buitenlandse Zaken leek zich toen alsnog uit te betalen. Zowel op het punt van de indirecte betrokkenheid van jongeren onder de 18 jaar bij gewapende conflicten als dat van de minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering beet de groep van vooruitstrevende landen in het stof en wist Nederland zijn zin door te drukken.

Nederland ondertekende het protocol nog in hetzelfde jaar waarin het tot stand kwam, maar legde het pas in januari 2005 ter ratificatie aan het parlement voor. Pogingen vanuit de Tweede Kamer de leeftijd voor vrijwillige rekrutering in Nederland alsnog te verhogen naar 18 jaar lagen daaraan ten grondslag. Zolang de discussie tussen Kamer en regering daarover gaande bleef, was Nederland niet in staat een bij de toetreding tot het protocol verplichte en bindende verklaring neer te leggen waarin de gehanteerde minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering diende te worden aangegeven.²⁷⁹

7.3 Het optionele protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

Bij de totstandkoming van het protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten kon nog worden volgehouden dat ondanks de kritische opstelling bij de onderhandelingen Nederland in principe wel een voorstander van zo'n protocol was. Bij de totstandkoming van het protocol inzake kinderhandel, - prostitutie en - pornografie lag dat anders. Toen Cuba in 1994 een ontwerp-resolutie indiende ten behoeve van de instelling van een werkgroep die ter voorbereiding van het protocol richtlijnen

²⁷⁶ Report of the working group on its third session, 13 maart 1997, E/CN.4/1997/96, paragraaf 87.

²⁷⁷ Ibidem, paragraaf 79.

²⁷⁸ Report of the working group on its sixth session, 27 maart 2000, E/CN.4/2000/74, paragraaf 89.

²⁷⁹ Ibidem, Annex: Draft optional protocol to the Convention on the rights of the child on involvement of children in armed conflicts.

zou moeten ontwikkelen, werd dit voorstel weliswaar met consensus aangenomen, maar van actieve ondersteuning van Nederland noch de meeste andere Westerse landen was geen sprake geweest. Van de landen uit de Westerse groep hadden alleen Australië en Frankrijk tot de mede-indieners van het Cubaanse initiatief behoord.²⁸⁰

Het vervolgens door de werkgroep opgestelde werkdocument - een aangepaste versie van een Frans tekstvoorstel - bevatte in Nederlandse ogen zoveel juridische onvolkomenheden dat Buitenlandse Zaken de Nederlandse delegatie naar de MRC in 1995 opdroeg haar medewerking te weigeren aan de totstandkoming van een protocol langs de door de werkgroep uitgezette lijnen. De daarbij gehanteerde argumentatie was dat Nederland een groot voorstander van de bestrijding van ernstige verschijnselen van kinderhandel, -prostitutie en -pornografie was. Maar dat betekende niet dat men automatisch medewerking wenste te verlenen aan de totstandkoming van nieuwe rechtsinstrumenten die geen enkele meerwaarde hadden op de reeds bestaande Conventie inzake de rechten van het kind.²⁸¹

Desondanks kon Nederland niet voorkomen dat tijdens de MRC van 1995 een opnieuw door Cuba ingediende ontwerp-resolutie waarin de werkgroep werd opgedragen op basis van het vastgestelde werkdocument daadwerkelijk een ontwerp-protocol uit te werken, door de MRC werd aanvaard. Van de Westerse landen hadden tien landen zich van stemming onthouden. Behalve Nederland behoorden daartoe de EU-landen Duitsland, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. De EU-lidstaten Finland en Frankrijk hadden de indiening van het Cubaanse voorstel daarentegen actief ondersteund.²⁸²

Rol van de Tweede Kamer en NGOs

Binnen de Tweede Kamer werd in de onderzochte periode geen enkele maal over de totstandkoming van het protocol en de Nederlandse positiebepaling daarbij gesproken. Dat nam niet weg dat de bestrijding van de commerciële seksuele uitbuiting van kinderen een regelmatig terugkerend onderwerp op de agenda van de Kamer was. Zo werd de minister van Justitie, onder meer naar aanleiding van een campagne van Terre des Hommes, verschillende malen met Kamervragen bestookt waarin voor uitgebreidere mogelijkheden werd gepleit om Nederlandse daders van seksueel misbruik van kinderen in ontwikkelingslanden te kunnen straffen.²⁸³

Toch kon de gezamenlijke pressie van Kamer en NGOs²⁸⁴ niet voorkomen dat Nederland zich binnen de MRC-werkgroep zeer terughoudend opstelde. Wat daarbij een rol kan hebben gespeeld is dat zowel Justitie als het coördinerende ministerie van Buitenlandse Zaken zich mogelijk gesteund voelden door het gegeven dat de groep van NGOs die de verwickelingen rond het protocol volgde behalve voorstanders ook veel tegenstanders kende. Samen met het verdragscomité bij de Kinderrechtenconventie deelden deze kritisch gestemde NGOs de Nederlandse

²⁸⁰ *Commission on Human Rights, Report on the fiftieth session (31 January - 11 March 1994) Economic and Social Council. Official records, 1994. Supplement no. 4* (New York en Genève: United Nations, 1994), p. 456-459.

²⁸¹ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 50ste MRC, ABZ.

²⁸² Resolutie 1995/78: Question of a draft optional protocol to the Convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography, as well as the basic measures needed for their prevention and eradication; *Commission on Human Rights, Report on the fifty-first session (30 January - 10 March 1995) Economic and Social Council. Official records, 1995. Supplement no. 4* (New York en Genève: United Nations, 1995) p. 474-476.

²⁸³ TK 1994-1995, Aanhangsel, nr. 1068; TK 1995-1996, Aanhangsel, nr. 1225; TK 1995-1996, nr. 22, p. 1483, 1508.

²⁸⁴ Zie ook NJCM-aandachtspunten voor de 53ste MRC gericht aan ministerie van BZ, 8 januari 1997, ABZ.

twijfels bij de additionele waarde van een protocol. Behalve de conventie zelf boden in hun ogen ook het werk van de speciale rapporteur inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie en het in 1992 door de MRC gelanceerde *Programme of action* voldoende mogelijkheden in de strijd tegen de seksuele uitbuiting van kinderen.²⁸⁵

Rol van de EU en andere politieke factoren

Ook bij de totstandkoming van het protocol ter bestrijding van kinderhandel, -prostitutie en -pornografie was er geen sprake van een gezamenlijke EU-strategie waaraan Nederland zich gebonden hoefde te voelen. Voorzover daartoe pogingen werden ondernomen, beperkten deze zich tot een tamelijk late poging van Belgische kant om in ieder geval tijdens het MRC-werkgroepoverleg in februari 1997 tot een gemeenschappelijke standpuntbepaling te komen. Door de PV in Genève werden bij dit initiatief echter onmiddellijk forse kanttekeningen geplaatst vanwege de praktische implicaties ervan. Aangezien Nederland vanaf januari 1997 het voorzitterschap van de EU zou bekleden, lag het namelijk voor de hand dat Nederland het voortouw diende te nemen. En daar voelde men op de PV bitter weinig voor. Als Nederland er al in zou slagen alle EU-partners achter een gezamenlijk standpunt te krijgen op basis waarvan binnen de werkgroep daadwerkelijk spijkers met koppen konden worden geslagen, dan zou België als oorspronkelijk initiatiefnemer daarvoor alle lof toegezwaard krijgen. Mocht Nederland echter falen dan lag het voor de hand dat het daarvoor als EU-voorzitter de zwarte piet kreeg toegespeeld.²⁸⁶

Volgens de PV was de kans groot dat het op het laatste zou uitdraaien. Niet alleen vanwege de verschillende gradaties van enthousiasme waarmee het idee van een protocol binnen de EU zelf werd omarmd. Maar ook vanwege de haast onoverbrugbare visies die tussen een aantal Noordelijke en Zuidelijke landen over de reikwijdte van het protocol bestonden. Grote meningsverschillen waren er over de vraag of de activiteiten van de MRC-werkgroep op het punt van de bestrijding van de kinderhandel beperkt dienden te blijven tot praktijken die rechtstreeks verband hielden met de seksuele exploitatie van kinderen. Een aantal Zuidelijke landen onder leiding van Cuba vond van niet en stelde voor om in het protocol ook aandacht te besteden aan de verkoop van kinderen met als doel de bevordering van dwangarbeid, illegale adoptie en orgaantransplantatie. Voor een aantal Westerse landen, waaronder Nederland, ging dat een stap te ver. Daarbij voerden zij als argument aan dat de voorgestelde uitbreiding ten koste zou gaan van de effectieve toepassing van het protocol in de praktijk.²⁸⁷

Aan Nederlandse kant bestond het vermoeden dat het initiatiefnemer Cuba, dat tevens het voorzitterschap van de MRC-werkgroep bekleedde, daar ook niet om te doen was. Op de PV in Genève verdacht men Cuba ervan de discussie over de noodzaak van een extra protocol voornamelijk te hebben aangezwengeld om de aandacht te vestigen op een onderwerp waarmee de Westerse landen in verlegenheid konden worden gebracht. De instelling van een nieuwe werkgroep zou bovendien een verdere aanslag op de beschikbare tijd en financiële middelen van de MRC betekenen met als gevolg beperktere mogelijkheden om voor Cuba minder plezierige onderwerpen ter sprake te brengen.²⁸⁸ Het kost inderdaad weinig moeite om op basis van de discussies binnen de MRC en de werkgroep vast te stellen dat Cuba en enkele andere Zuidelijke landen geen mogelijkheid onbenut lieten de oorzaken van de seksuele

²⁸⁵ Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/95, paragrafen 16-17.

²⁸⁶ PV Genève aan DMD, 24 oktober 1996, ABZ.

²⁸⁷ Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/95, paragraaf 46; Report of the working group on its third session, 2 april 1997, E/CN.4/1997/97, paragrafen 32, 47.

²⁸⁸ PV Genève aan DMD, 24 oktober 1996, ABZ; Interviews.

exploitatie van kinderen aan Westerse kant te leggen. Zo belichtte India voornamelijk het sekstoerisme in de richting van de Derde Wereld en meenden andere landen dat de problemen van kinderhandel, -prostitutie, en -pornografie voornamelijk veroorzaakt werden door armoede, onderontwikkeling en het bestaan van de *consumermarket*.²⁸⁹

Tegen dergelijke impliciete pogingen de schuldvraag in Westerse schoenen te schuiven werd door Nederland fanatiek geageerd.²⁹⁰ Hoe groot de Nederlandse gevoeligheden op dit punt waren, bleek toen Buitenlandse Zaken in februari 1996 geconfronteerd werd met een eerste versie van een gezamenlijke EU-interventie inzake de rechten van het kind ten behoeve van de 52^{ste} zitting van de MRC. Met betrekking tot de seksuele exploitatie van kinderen werd in de tekst niet alleen verwezen naar termen als 'aspects of modern life', 'global tourism' en 'new technologies in the mediafield', maar werd tevens een duidelijk onderscheid gemaakt tussen landen waar kinderprostitutie plaatsvond en landen van waaruit sekstoerisme georganiseerd werd. In Nederlandse ogen werd daarmee onnodig de indruk gewekt alsof de gehele onderhavige problematiek zijn oorsprong in de geïndustrialiseerde landen vond. Daarmee werd, aldus de directie Internationale Organisaties, voorbijgegaan aan het feit dat de welig tierende kinderprostitutie in bepaalde landen tevens een belangrijke binnenlandse vraag diende.²⁹¹ Buitenlandse Zaken drong er met succes op aan de tekst van de interventie zodanig aan te passen dat aan deze realiteit recht werd gedaan.²⁹²

Behalve door de argumenten van ineffectiviteit en politiek misbruik werd de Nederlandse aversie tegen het protocol ook nog door een andere factor gevoed: de handhaving van de soevereiniteit over de eigen wetgeving en de daarmee samenhangende garantie van rechtszekerheid voor de Nederlandse burger.²⁹³ Met het oog daarop keerde Nederland zich tijdens de onderhandelingen in de MRC-werkgroep tegen een Frans voorstel dat lidstaten bij het protocol zou verplichten een universeel effect aan hun wetgeving te geven. Het Franse voorstel kwam er kort gezegd op neer dat personen die betrokken waren bij vormen van kinderhandel, -prostitutie of -pornografie vervolgd of uitgeleverd dienden te worden door of aan het land waar het delict was gepleegd, het land waar het effect van het misdrijf voelbaar was, of het land waar de dader de nationaliteit van droeg of resideerde. In de praktijk zou dit echter tot situaties kunnen leiden waarin de Nederlandse overheid gedwongen werd tot vervolging of uitlevering voor zaken die wellicht in andere landen als misdrijf golden maar dat binnen de Nederlandse wetgeving niet waren. En dat was in Nederlandse ogen volstrekt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Om die reden pleitte men in de MRC-werkgroep dan ook vurig voor de invoering van het behalve door Nederland ook door verschillende andere landen gehanteerde principe van de dubbele strafbaarheid. Deze regel impliceerde dat vervolging of uitlevering door Nederland slechts mogelijk was wanneer het gepleegde feit zowel in het land waar het was begaan als in Nederland zelf door de wet als misdrijf werd erkend.²⁹⁴

²⁸⁹ Verslagen van de Nederlandse delegatie naar de 51^{ste} en 52^{ste} MRC, ABZ; PV Genève aan DMD, 24 oktober 1996, ABZ; Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/95, paragraaf 108.

²⁹⁰ Ibidem, paragraaf 15; Report of the working group on its second session, 25 maart 1996, E/CN.4/1996/101, paragraaf 124.

²⁹¹ DIO aan PV Genève, 13 maart 1996, ABZ.

²⁹² Zie de uiteindelijke interventie zoals uitgesproken door de EU-voorzitter op 18 april 1996, Verslag van de Nederlandse delegatie naar de 52^{ste} MRC, ABZ.

²⁹³ TK 2003-2004, 29451, nr. 1.

²⁹⁴ Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/95, paragrafen 83, 85; PV Genève aan DMD, 24 oktober 1996, ABZ.

Handhaving van het vereiste van de dubbele strafbaarheid zou de Nederlandse overheid niet alleen vrijstellen van de verplichting tot vervolging over te gaan van in Nederland geaccepteerde gedragingen. Andersom zou de handhaving van dit principe tevens kunnen voorkomen dat de Nederlandse autoriteiten gedwongen zouden worden tot de bestraffing van feiten die wel in Nederland maar niet in het land waar ze gepleegd waren als misdrijf golden. In de Kamer wees de minister van Justitie er op dat een dergelijke verplichting in de praktijk grote complicaties kon opleveren omdat de Nederlandse overheid bij de bewijsgeving in sterke mate afhankelijk bleef van de medewerking van de autoriteiten van het betrokken land. Het lag voor de hand dat wanneer het gepleegde feit ter plekke niet als misdrijf werd erkend van die medewerking niet veel kon of mocht worden verwacht.²⁹⁵

In een poging de eigen wetgeving af te scherm van ongewenste internationale verplichtingen, toonde Nederland zich in de MRC-werkgroep tevens een apert tegenstander van een verdere definiëring van de vier bepalende begrippen in het protocol: de verkoop van kinderen, kinderprostitutie, kinderpornografie en kindersekstoerisme. Als complicerende factoren wees men enerzijds op de grote verschillen in nationale wetgeving tussen de deelnemende landen en anderzijds op de beperkte kennis van strafwettelijke wetgevingstechniek bij de meeste delegaties. Pogingen om tot voor iedereen aanvaardbare definities te komen, zouden daardoor slechts ontaarden in eindeloze discussies met een juridisch onwerkbaar tekst als eindresultaat.²⁹⁶ De negatieve consequenties die daaruit konden voortvloeien voor de Nederlandse rechtspraak werden belicht met een verwijzing naar de op dat moment in de MRC-werkgroep gehanteerde definitie van kindersekstoerisme. Deze was in Nederlandse ogen zo veelomvattend dat daarmee de deur voor de vervolging van bepaalde organisaties uit de toeristenbranche werd opengezet zonder dat hun directe medeplichtigheid aan het misbruik van kinderen kon worden aangetoond.²⁹⁷

Om het gevaar af te wenden in de maag gesplitst te worden met verplichtingen die haaks stonden op de uitgangspunten van het eigen rechtstelsel probeerde Nederland de totstandkoming van een artikel waarin de kernbegrippen van het protocol nader werden gedefinieerd voortijdig de pas af te snijden. Dat deed men door in de werkgroep een alternatief artikel te presenteren waarin de lidstaten bij het protocol de vrijheid werd gelaten de definitiekwestie op nationaal niveau te regelen zolang daarbij de uitgangspunten van artikel 34 en 35 van de kinderrechtenconventie maar in acht werden genomen.²⁹⁸ Als een extra barrière ter voorkoming van de doorwerking van ongewenste verplichtingen binnen het Nederlandse strafrecht wilde Nederland in het protocol tevens een clausule laten opnemen die de mogelijkheid voor lidstaten openliet om voorbehouden bij de inhoud van het protocol te maken.²⁹⁹ Tekenend was dat men bij de onderhandelingen over de totstandkoming van het protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten juist voor de opname van een artikel had gepleit dat het maken van voorbehouden verbood.³⁰⁰

²⁹⁵ TK 1994-1995, Aangangsels, nr. 1068; TK 1995-1996, Aangangsels, nr. 1225; TK 1996-1997, 25078, nr. 1; Onder druk van de Tweede Kamer werd de dubbele strafbaarheid voor zedendelicten in 2001 via het amendement Barth alsnog uit het wetboek voor strafrecht geschrapt met de bedoeling daarmee een extra bijdrage aan de bestrijding van sekstoerisme te kunnen geven: TK 2001-2002, 27745, nr. 7.

²⁹⁶ Report of the working group on its second session, 25 maart 1996, E/CN.4/1996/101, paragraaf 27; Report of the working group on its third session, 2 april 1997, E/CN.4/1997/97, paragraaf 32.

²⁹⁷ Report of the working group on its third session, 2 april 1997, E/CN.4/1997/97, paragraaf 57; PV Genève aan DMD, 3 maart 1997, ABZ.

²⁹⁸ Report of the working group on its second session, 25 maart 1996, E/CN.4/1996/101, paragraaf 83.

²⁹⁹ Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/95, paragraaf 173.

³⁰⁰ Report of the working group on its third session, 13 maart 1997, E/CN.4/1997/96, paragrafen 119-120.

De pogingen van Buitenlandse Zaken de onderhandelingen over het in Nederlandse ogen ongewenste protocol zo te beïnvloeden dat de uitkomsten acceptabel en op zijn minst onschadelijk zouden zijn, leverden slechts gemengde resultaten op. Waar het ging om de inhoudelijke reikwijdte van het protocol slaagde Nederland er met het oog op de effectiviteit van het nieuwe rechtsinstrument niet in om de definitie van de verkoop van kinderen te beperken tot de bestrijding van aan seksueel misbruik gerelateerde praktijken. In het definitieve ontwerpprotocol zoals de werkgroep dat in 2000 aan de MRC voorlegde, werd de verkoop van kinderen uiteindelijk gedefinieerd als 'The offering, delivering, or accepting by whatever means of a child for the purpose of: Sexual exploitation of the child; Transfer of organs of the child for profit; Engagement of the child in forced labour'.³⁰¹

Ook het Nederlandse verzet tegen een gepolitiseerde tekst waarin de ontwikkelingslanden zich ten koste van de geïndustrialiseerde landen zouden weten vrij te pleiten van hun eigen verantwoordelijkheden op het terrein van de seksuele exploitatie van kinderen verliep niet geheel succesvol. Een Iranees tekstvoorstel waarin gesproken werd van de 'consumermarket that nurtures the increase in the sale of children' werd uiteindelijk buiten het protocol gehouden. Maar dat gold niet voor een ander door Nederland bestreden voorstel van Iranese kant waarin onderontwikkeling en armoede als een van de hoofdoorzaken van kinderhandel, -prostitutie en -pornografie werden beschouwd.³⁰²

De pogingen om de eigen wetgeving af te schermten van verplichtingen die in strijd waren met de uitgangspunten van het Nederlandse strafrecht leverden nog het meeste resultaat op. Nederland slaagde er niet in om in het uiteindelijke protocol een expliciete verwijzing naar het vereiste van de dubbele strafbaarheid te laten opnemen. Daar stond tegenover dat het tweede lid van artikel 4 betreffende de jurisdictie van de lidstaten bij het protocol de rechtszekerheid van de Nederlandse burger adequate bescherming leek te bieden. Waar het ging om door Nederlandse onderdanen of ingezetenen in het buitenland gepleegde feiten die door de Nederlandse wet niet als misdrijf werden erkend, voorzag artikel 4.2 slechts in de *mogelijkheid* en niet in een *verplichting* tot vervolging.³⁰³ De discussie binnen de werkgroep over de noodzaak tot definiëring van de in het protocol gehanteerde kernbegrippen verliep minder gunstig. Het Nederlandse voorstel om de definitiekwestie op nationaal niveau te regelen, sneuvelde voortijdig. Een pluspunt was echter wel dat in het uiteindelijke protocol van een door Nederland gevreesde allesomvattende definiëring van het begrip sekstoerisme niet langer sprake was.³⁰⁴ Ook de Nederlandse poging een artikel in te voegen dat voorzag in de mogelijkheden om voorbehouden bij het protocol te maken, liep op weinig uit zonder dat echter van een totale nederlaag kon worden gesproken. Hoewel pas aan het einde van de onderhandelingen binnen de MRC-werkgroep daarover een definitieve beslissing werd genomen, wist Nederland opname van het bepleite artikel niet door te drukken. Maar daar stond tegenover dat het uiteindelijke protocol ook geen artikel bevatte waarin het maken van voorbehouden expliciet verboden werd.³⁰⁵

³⁰¹ Report of the working group on its sixth session, 28 maart 2000, E/CN.4/2000/75, Annex: Optional protocol to the Convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography.

³⁰² Report of the working group on its first session, 10 februari 1995, E/CN.4/1995/95, paragrafen 108 en 115; Report of the working group on its sixth session, 28 maart 2000, E/CN.4/2000/75, Annex: Optional protocol to the Convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography.

³⁰³ Ibidem.

³⁰⁴ Ibidem.

³⁰⁵ Ibidem.

In het voorjaar van 2000 presenteerde de werkgroep inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie na vijf jaar onderhandelen uiteindelijk met consensus – en dus ook met Nederlandse instemming – een definitieve ontwerptekst die in april door de MRC en vervolgens in mei 2000 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangenomen. Nederland ondertekende het protocol op 7 september 2000, maar legde het pas in mei 2005 ter ratificatie aan het parlement voor.³⁰⁶

7.4 Concluderende analyse

Reflectie beleidsinzet in uitkomsten MRC

In de jaren negentig kregen de rechten van het kind steeds meer prioriteit binnen het Nederlandse buitenlands beleid op het terrein van de mensenrechten. Vanuit dat perspectief was het niet verwonderlijk dat Buitenlandse Zaken zich in de periode 1995-1997 in de instructies voor de Nederlandse delegatie naar de MRC positief uitliet over de totstandkoming van een optioneel protocol dat moest resulteren in verdere beperkingen van de betrokkenheid van jongeren bij gewapende conflicten. Hoewel Nederland in principe voorstander van zo'n protocol was, correspondeerde de wijze waarop Buitenlandse Zaken zich inzette voor de totstandkoming ervan niet met de toegenomen waarde die aan de rechten van het kind binnen het Nederlandse beleid werd gehecht. Van begin af aan behoorde Nederland tot de groep van landen die de ontwerptekst op basis waarvan de onderhandelingen binnen de daarvoor ingestelde werkgroep plaatsvonden, probeerden te verzwakken. Deze inzet – hoezeer ook in discrepantie met de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid – werd optimaal gereflecteerd in de uitkomsten van de onderhandelingen. Deze zouden in 2000 een ontwerpprotocol opleveren waarin alle belangrijke kritiekpunten van Nederlandse kant waren ondervangen.

Behalve bij de totstandkoming van het bovengenoemde protocol lag Nederland ook dwars bij de onderhandelingen over het protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Een groot verschil was echter dat waar Nederland de totstandkoming van het eerste protocol in principe toejuichte van een dergelijke houding ten aanzien van het tweede protocol in de verste verte geen sprake was. Buitenlandse Zaken betreurde de totstandkoming van de door Cuba voorgezeten werkgroep die het protocol diende uit te werken. En toen deze eenmaal een feit was, bleef men lange tijd bezwaren bij de ontwerptekst aantekenen. Daarmee wist men de totstandkoming van het protocol echter niet tegen te houden terwijl in de uiteindelijke versie slechts in beperkte mate aan de Nederlandse kritiek werd tegemoetgekomen.

Verklaring Nederlandse inzet

Het Nederlandse verzet tegen het protocol inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie speelde zich af tegen de achtergrond van het oplopende conflict tussen Noord en Zuid waarbij Buitenlandse Zaken Cuba ervan verdacht het idee van een protocol te hebben geïntroduceerd om de aandacht te vestigen op een onderwerp waarmee de Westerse landen in verlegenheid konden worden gebracht. Daarnaast liet Buitenlandse Zaken zich leiden door een argument dat naadloos aansloot op het reeds in de Mensenrechtennota van 1979 verkondigde standpunt dat de Nederlandse inzet zich in het vervolg sterker diende te concentreren op de implementatie van bestaande normen dan op de totstandkoming van nieuwe normen.³⁰⁷ In de ogen van Buitenlandse Zaken had het tekstvoorstel op basis waarvan

³⁰⁶ TK 2004-2005, 30158 (R1793), A en nr. 1.

³⁰⁷ TK 1978-1979, 15571, nrs. 1-2, p. 54.

de onderhandelingen binnen de door Cuba voorgezeten intersessionele werkgroep plaatsvonden vanwege juridische onvolkomenheden geen enkele meerwaarde ten opzichte van reeds bestaande instrumenten zoals het VN-Kinderrechtenverdrag. Een ander principiële argument waardoor Buitenlandse Zaken zich bij zijn standpuntbepaling liet leiden was het gevaar dat het protocol in wording dreigde op te leveren voor de bescherming van de rechtszekerheid voor de Nederlandse burger.

Bij het Nederlandse optreden in de werkgroep inzake de bestrijding van kinderen bij gewapende conflicten waren dergelijke principiële argumenten volstrekt afwezig. Onder druk van het ministerie van Defensie werd de Nederlandse opstelling voorname-lijk bepaald door de vrees dat instemming met de verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar voor iedere vorm van rekrutering en betrokkenheid bij gewapende conflicten tot onoverkomelijke personeelsproblemen voor het Nederlandse leger zouden leiden.

Bij de Nederlandse positiebepaling in beide werkgroepen was de invloed van NGOs en de Tweede Kamer beperkt maar wel aanwezig. Toen Nederland in 1997 binnen de werkgroep ter bestrijding van de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten 16 jaar als leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering liet varen en als compromis voorstelde deze met één jaar te verhogen, leek druk vanuit de Tweede Kamer en met name van NGOs daarbij een substantiële rol te hebben vervuld. Ook bij het Nederlandse verzet tegen de totstandkoming van het protocol ter bestrijding van de seksuele exploitatie van kinderen speelde invloed van NGO-zijde mogelijk een rol. Het is niet onwaarschijnlijk dat de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie het als een steun in de rug hebben ervaren dat onder een aantal NGOs evenzeer forse kanttekeningen bij de noodzaak tot een protocol op dit terrein werden geplaatst.

Mate en effectiviteit Nederlandse inzet

Alleen al op basis van de werkgroepverslagen kan worden vastgesteld dat Nederland een tamelijk actieve rol speelde bij onderhandelingen over beide protocollen. In de ogen van de PV in Genève was het Nederlandse optreden tevens geprononceerder dan dat van de meeste andere EU-partners. Volgens de PV beschikten behalve Nederland vaak alleen Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden over voldoende mankracht om actief binnen de werkgroepen te participeren.³⁰⁸

Anders dan bij de landencases was bij deze thematische issues van een gezamenlijk optrekken der EU-partners geen sprake. Binnen de EU bestond wel degelijk overeenstemming over de noodzaak om de inzet van kindsoldaten en de commerciële seksuele exploitatie van kinderen te bestrijden. Maar in de praktijk bleek dat er binnen beide werkgroepen aanzienlijke verschillen van mening tussen de diverse EU-partners bestonden. Zo bevonden Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk zich binnen de kinderen-en-gewapende-conflicten-werkgroep in het behoudende kamp terwijl België, Finland en Zweden tot de groep van landen behoorden die de door NGOs en het verdragscomité bij de Kinderrechtenconventie gehanteerde *straight 18 rule* hanteerden. Ook binnen de werkgroep inzake de bestrijding van de seksuele exploitatie van kinderen wisten de EU-landen niet op een lijn te komen, hetgeen ook niet verwonderlijk was aangezien de stemming rondes binnen de MRC over de Cubaanse resoluties waarmee de werkgroep was ingesteld reeds een verdeelde EU hadden laten zien.

³⁰⁸ PV Genève aan DMD, 24 oktober 1996, ABZ.

Het feit dat een gezamenlijk opereren in EU-verband ten aanzien van beide issues niet tot de mogelijkheden behoorde, had uiteenlopende gevolgen voor de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de twee werkgroepen. Bij de totstandkoming van het protocol inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie valt niet uit te sluiten dat de afwezigheid van een gezamenlijk EU-optreden er inderdaad toe bijgedragen heeft dat de Nederlandse bezwaren te weinig gewicht in de schaal legden. Daar staat tegenover dat men op de PV in Genève juist van mening was dat een gezamenlijk EU-optreden binnen de werkgroep bij de Zuidelijke landen alleen maar achterdocht en vijandschap zou hebben opgeroepen.³⁰⁹

Bij de totstandkoming van het protocol ter bestrijding van de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten bleek de afwezigheid van een gezamenlijke EU-strategie geen enkele belemmering te vormen voor het feit dat de onderhandelingen binnen de werkgroep een voor Nederland niet ongunstige wending namen. Hoewel Buitenlandse Zaken een spoedige totstandkoming van het protocol niet wist te forceren, slaagde men er desondanks in te voorkomen dat de voorstanders van de *straight 18 rule* hun zin wisten door te drukken. Uiteindelijk zouden niet zij maar Nederland aan het langste eind trekken. Dit resultaat kan echter niet enkel en alleen op het conto van Buitenlandse Zaken worden geschreven. Bij zijn verzet tegen de *straight 18 rule* stond Nederland ondanks het ontbreken van gezamenlijke EU-steun niet alleen, maar bevond het zich in het gezelschap van invloedrijke landen als Duitsland, Frankrijk, China en de Verenigde Staten. Het ligt voor de hand dat hun optreden in de werkgroep meer effect geressorteerd zal hebben dan het Nederlandse.

³⁰⁹ Ibidem.

8 HET OPTIONELE PROTOCOL BIJ HET VN-VERDRAG TEGEN FOLTERING EN ANDERE WREDE, ONMENSELIJKE OF ONTERENDE BEHANDELING OF BESTRAFFING

In samenwerking met Hilde Reiding

8.1 Inleiding

Het thema marteling speelt als sinds jaar en dag een belangrijke rol in de Nederlandse beleidspraktijk op het terrein van de mensenrechten. Zo leverde Nederland een prominente bijdrage aan de totstandkoming van de VN-Verklaring inzake marteling uit 1975 en herhaalde het deze prestatie bij de totstandkoming van het VN-Anti-folterverdrag uit 1984.³¹⁰ Daarnaast stond Nederland in 1985 aan de basis van de benoeming door de MRC van een speciale rapporteur voor marteling; een post waarvoor reeds tot tweemaal toe, in de personen van Peter Kooijmans en Theo van Boven, een Nederlander werd uitverkoren.³¹¹ Ook nam Nederland in 1981 in de Algemene Vergadering van de VN samen met andere landen het initiatief tot de instelling van een Vrijwillig fonds voor slachtoffers van marteling. Binnen dit fonds zou de Nederlandse diplomaat Jaap Walkate in de periode 1989-2003 als voorzitter van de beheersraad optreden.³¹²

Zonder daarbij een opvallend actieve rol te hebben vervuld, juichte Nederland in 1987 eveneens de totstandkoming van de Europese Conventie ter voorkoming van marteling toe. Deze werd in Nederlandse ogen beschouwd als een belangrijke stap vooruit in de verbetering van het toezicht op de handhaving van de bestaande normen en regels inzake het verbod op marteling.³¹³ Centraal stond de oprichting van een onafhankelijk internationaal comité met de bevoegdheid inspectiebezoeken af te leggen aan alle detentiecentra van de bij de conventie aangesloten staten. Cruciaal daarbij was dat medewerking aan door het comité georganiseerde onderzoeksmissies verplicht werd gesteld en voorafgaande toestemming van het betrokken land niet noodzakelijk was.

Het idee van een dergelijk inspectiemechanisme, waarvan een preventieve werking diende uit te gaan, was afkomstig van de Zwitserse bankier Jean-Jacques Gautier die zich daarbij baseerde op de werkmethoden van het Internationale Rode Kruis. Om zijn plannen te kunnen verwezenlijken, richtte Gauthier in 1977 the Swiss Committee against Torture (SCT) op dat later zou worden omgedoopt tot de Association for the Prevention of Torture (APT). Gauthiers pleidooi voor een internationaal inspectiemechanisme werd al snel opgepikt door andere NGOs als Amnesty International en de International Commission of Jurists (ICJ) en vond tevens gehoor bij een kleine groep van landen waaronder Costa Rica, Zweden en Zwitserland. Binnen deze coalitie realiseerde men zich terdege dat de opname van een inspectiemechanisme met vergaande bevoegdheden als onderdeel van het VN-Verdrag inzake marteling - waar-

³¹⁰ P.R. Baehr, 'Nederland en de totstandkoming van de VN-Conventie tegen martelingen', in: *Internationale Spectator*, 41 (1987) p. 549-556.

³¹¹ In het geval van de benoeming van de speciale rapporteur was het niet zozeer het ministerie als wel de Nederlandse delegatie naar de MRC die het voortouw nam. Den Haag was geen groot voorstander van het idee, maar liet de delegatie niettemin ruimte tot eigen activiteiten: M.C. Castermans-Holleman, *Het Nederlands mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties* (Den Haag: T.M.C. Asser Instituut, 1992) p. 222-227.

³¹² TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 29-30.

³¹³ Deze conclusie is ontleend aan het nog te publiceren promotieonderzoek van Hilde Reiding. Zie verder TK 1990-1991, 21800V, nr. 91, p. 22-23.

over de onderhandelingen op dat moment nog gaande waren - veel landen zou kunnen afschrikken. Om die reden werd besloten de totstandkoming van een sterk en onafhankelijk mechanisme na te streven via een optioneel protocol waarover na de aanvaarding van het VN-Verdrag de onderhandelingen zouden kunnen beginnen.³¹⁴

Om druk op de ketel te houden diende Costa Rica reeds in 1980 een ontwerp-protocol bij de MRC in. Daarmee kon echter niet worden voorkomen dat het nog jaren zou duren voordat er binnen de MRC voldoende draagvlak aanwezig was om het idee van een optioneel protocol serieus in overweging te nemen. Dat gebeurde pas nadat in 1987 als onderdeel van de Europese Anti-Folterconventie eerst op regionaal niveau een inspectiemechanisme tot stand kwam en Costa Rica daarop in 1991 een gereviseerde versie van het ontwerpprotocol uit 1980 aan de MRC voorlegde. Een jaar later besloot de MRC vervolgens unaniem via resolutie 1992/43 tot de instelling van een *open-ended inter-sessional working group* met als taak op basis van de Costaricaanse tekst een protocol uit te werken.³¹⁵

8.2 Onderhandelingen en resultaat

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet

Terwijl Nederland het inspectiemechanisme van de Europese Anti-Folterconventie als een belangrijke innovatie had verwelkomd, waren de reacties op het Costaricaanse ontwerpprotocol uit 1991 aanvankelijk tamelijk lauw. Op Buitenlandse Zaken vreesde men vooral de extra financiële en personele lasten die een nieuw op te richten inspectiemechanisme met zich mee zou brengen voor de mensenrechtendivisie van de VN.³¹⁶ In tegenstelling tot veel andere EU-landen behoorde Nederland dan ook niet tot de mede-indieners van de resolutie waarmee de werkgroep ten behoeve van de totstandkoming van het protocol werd ingesteld.³¹⁷ Echter, toen de werkgroep er eenmaal was, groeide Nederland in korte tijd uit tot een van de meest prominente voorstanders van een sterk protocol.

De actieve inbreng van Nederland in de werkgroep kon echter niet voorkomen dat de onderhandelingen al snel vastliepen dankzij de opstelling van een kleine groep Zuidelijke *hardliners*, waaronder China, Cuba, India, Mexico, Nigeria en Syrië. Deze blokkeerden iedere voortgang door met een beroep op hun nationale soevereiniteit allerlei eisen op tafel te leggen die het voorgestelde inspectiemechanisme bij voorbaat vleugellam maakten. Voor Buitenlandse Zaken was dat onaanvaardbaar. In de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 52^{ste} MRC in 1996 concludeerde men dat met dergelijke clausules het protocol als 'waardeloos' kon worden beschouwd.³¹⁸ Aangezien een snelle doorbraak in de impasse niet in het verschiet lag, begon men zich op Buitenlandse Zaken vervolgens af te vragen welk nut er feitelijk mee gediend was het mandaat van de werkgroep telkens weer te

³¹⁴ Inter-American Institute of Human Rights (IHR) en Association for the Prevention of Torture (APT), *Optional protocol to the United Nations Convention against torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment. A manual for prevention, 2004*, <http://www.apr.ch/pub/library/OPCAT%20Manual.pdf>, p. 34-39.

³¹⁵ Ibidem.

³¹⁶ Deze gegevens zijn ontleend aan het nog te publiceren promotieonderzoek van Hilde Reiding.

³¹⁷ *Commission on Human Rights, Report on the forty-eighth session (27 January - 6 March 1992) Economic and Social Council. Official records, 1992. Supplement no. 2* (New York en Genève: United Nations, 1992) p. 257-259.

³¹⁸ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 52ste MRC, ABZ. Zie ook PV Genève aan ministerie van BZ, 16 oktober 1995, ABZ.

verlengen.³¹⁹ Toch zou deze twijfel geen belemmering vormen om ieder jaar trouw als mede-indiener op te treden van de traditionele Costaricaanse ontwerp-resolutie waarin om een nieuwe vergadertermijn voor de werkgroep werd verzocht.³²⁰

De rol van de Tweede Kamer en NGOs

Het aandeel van NGOs als APT, Amnesty International en de ICJ bij de totstandkoming van het protocol mag geenszins worden onderschat. Niet alleen stonden zij aan de basis van dit initiatief maar ook tijdens de onderhandelingen binnen de werkgroep, die maar liefst tot 2002 zouden voortduren, speelden zij een belangrijke rol. Door hun aanhoudende gezamenlijke pleidooi voor een onafhankelijk internationaal inspectiemechanisme³²¹ vormden zij een belangrijke steun in de rug voor de landen binnen de werkgroep die een zelfde mening waren toegedaan. Daarnaast vervulden NGOs een belangrijke katalyserende functie door voorstanders van een sterk protocol bijeen te brengen in informele overlegfora van waaruit pogingen werden ondernomen een doorbraak in de moeizame onderhandelingen te forceren.³²²

Ook Buitenlandse Zaken werd van NGO-zijde blijvend aangemoedigd zijn pleidooi voor een inspectiemechanisme te volharden. Zowel uit antwoorden op vragen uit de Tweede Kamer als uit de interne correspondentie op het ministerie kan worden afgeleid dat het ministerie verzoeken daartoe volledig onderschreef.³²³ Daarmee is echter nog niet gezegd dat zonder deze lobbyactiviteiten Buitenlandse Zaken de strijd voor een sterk protocol voortijdig zou hebben gestaakt te behoeve van een verwaterde compromisvariant. Ook op het ministerie gold van begin af aan het adagium: beter geen protocol dan een zwak protocol. Dat laat onverlet dat de lobby van Amnesty International in Den Haag en het nauwe overleg dat voorafgaande aan werkgroepvergaderingen met NGOs plaatsvond ongetwijfeld als een stimulans zullen hebben gewerkt om door te gaan.³²⁴

In minder mate gold dat ook voor de druk die vanuit de Tweede Kamer werd uitgeoefend. Aandacht in de Kamer voor het thema marteling was er zeker. Maar vaker openbaarde deze zich in de vorm van reacties op concrete schendingen dan in pleidooien voor de totstandkoming van een internationaal inspectiemechanisme. Zo werd gedurende de periode 1992-2002 alleen in de laatste drie jaren vanuit de Kamer op een voortrekkersrol van Nederland in de werkgroep aangedrongen.³²⁵

³¹⁹ DIO aan PV Genève, 4 april 1996, ABZ.

³²⁰ Alleen tijdens de 54^{ste} MRC in 1998 gebeurde dit niet: *Commission on Human Rights. Report on the fifty-fourth session (16 March - 24 April 1998) Economic and Social Council. Official records, 1998. Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 1998) p. 323.

³²¹ Zie bijvoorbeeld Report of the working group on its fifth session, 23 december 1996, E/CN.4/1997/33, paragraaf 30; Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, paragrafen 18, 102.

³²² PV Genève aan ministerie van BZ, 10 november 1995, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 25 juli 1996, ABZ. Zie ook IIHR en APT, *Optional protocol to the United Nations Convention against torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment. A manual for prevention*, p. 47.

³²³ TK 2001-2002, 27742, nr. 4; DMV aan PV Genève, 9 februari 2001, ABZ.

³²⁴ Naar aanleiding van een internationale campagne van Amnesty International ter voorkoming van marteling nam de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur in oktober 2000 een vijfpunten programma in ontvangst waarin Amnesty haar eisen met betrekking tot het optionele protocol verwoordde: TK 2000-2001, 27742, nr. 2, p. 30. Zie ook DMV aan PV Genève, 9 februari 2001, ABZ; Amnesty International Nederland aan de minister van BZ, 14 maart 2002, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 19 december 2001, ABZ.

³²⁵ TK 1999-2000, 26800V, nr. 89; TK 2000-2001, nr. 17, p. 1211; TK 2000-2001, 27400V, nr. 63; TK 2001-2002, 27742, nr. 4; TK 2001-2002, 28000V, nr. 57.

Rol van de EU en andere politieke factoren

De moeizame totstandkoming van het protocol werd zoals gezegd in eerste instantie veroorzaakt door de aanhoudend weinig coöperatieve opstelling van een groep Zuidelijke hardliners, waaronder zich een aantal landen bevond dat op het gebied van marteling een bedenkelijke reputatie had. Voor deze landen was het onacceptabel dat het ontwerpprotocol voorzag in de instelling van een *Subcomité for the prevention of torture* dat wanneer noodzakelijk ook zonder voorafgaande toestemming van de betrokken staat diens detentiefaciliteiten kon inspecteren. Om een dergelijke aantasting van hun soevereiniteit te voorkomen, lieten de tegenstanders van het ontwerpprotocol geen kans onbenut om het mandaat van het subcomité waar mogelijk uit te hollen. Niet alleen probeerden zij te vermijden dat door het subcomité georganiseerde onderzoeksmissies ongelimiteerde toegang tot iedere gevangenis zouden krijgen.³²⁶ Ook drongen zij aan op de toevoeging van een clausule waarin onderzoeksmissies verplicht werden zich bij hun werkzaamheden te conformeren aan de wetten en regels van het bezochte land.³²⁷ Bovendien wilden zij het subcomité van zijn enige sanctie-instrument beroven door er op aan te dringen dat in het geval een lidstaat bij het protocol iedere vorm van medewerking weigerde het comité niet naar buiten zou mogen treden met een publieke verklaring of de publicatie van een onderzoeksrapport.³²⁸ Afgezien daarvan had een aantal landen grote moeite met artikel 18 van het Costaricaanse voorstel dat voorbehouden bij de bepalingen van het protocol verbood.³²⁹

De afwijzende opstelling van een aantal gelijkgezinde Zuidelijke landen stond niet op zich. Hun verzet tegen een effectievere implementatie van de VN-Conventie tegen marteling uitte zich ook in diverse pogingen het mandaat van de speciale rapporteur inzake marteling te ondergraven. Zo lag China tijdens de MRC van 1997 dwars bij de ieder jaar met consensus aangenomen Deense resolutie tegen marteling omdat Beijing akkoord weigerde te gaan met een passage waarin de speciale rapporteur werd geprezen voor zijn rapport waarin ook martelpraktijken in China aan de orde werden gesteld.³³⁰ Hoewel er reden is om aan te nemen dat het Chinese verzet in 1997 samenhangt met een dat jaar eveneens door Denemarken ingediende landenresolutie tegen China,³³¹ haalde de Chinese delegatie in 2001 opnieuw uit naar de speciale rapporteur. Daarbij bevond deze zich in het gezelschap van andere gelijkgezinde landen die het mandaat van de rapporteur probeerden te beëindigen op basis van het verwijt dat deze nog altijd geen gevolg had gegeven aan het verzoek van de MRC om een missie uit te voeren naar Israël en de bezette gebieden.³³² Zowel in 1997 als in 2001 speelde Nederland een actieve rol bij de uiteindelijke verlenging

³²⁶ Zie bijvoorbeeld Report of the working group on its fifth session, 23 december 1996, E/CN.4/1997/33, paragrafen 31-32, 34.

³²⁷ Zie bijvoorbeeld Report of the working group on its third session, 12 december 1994, E/CN.4/1995/38, paragraaf 46; Report of the working group on its sixth session, 2 december 1997, E/CN.4/1998/42, paragraaf F; Report of the working group on its seventh session, 26 maart 1999, E/CN.4/1999/59, paragrafen 23-49.

³²⁸ Zie bijvoorbeeld Report of the working group on its fourth session, 25 januari 1996, E/CN.4/1996/28, paragrafen 39, 46, 48.

³²⁹ Report of the working group on its eighth session, 2 december 1999, E/CN.4/2000/58, paragraaf 20; Report of the working group on its ninth session, 13 maart 2001, E/CN.4/2001/67, paragraaf 25; Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, paragrafen 60, 69, 72.

³³⁰ *Commission on Human Rights, Report on the fifty-third session (10 March - 18 April 1997) Economic and Social Council. Official records, 1997. Supplement no. 3* (New York en Genève: United Nations, 1997) p. 319.

³³¹ Interviews. Zie verder in dit rapport 'Hoofdstuk V: De kwestie China, 1995-1997'.

³³² TK 2001-2002, 27742, nr. 6; PV Genève aan ministerie van BZ, 18 april 2001, ABZ.

van het mandaat van de speciale rapporteur. Met name in 1997 bleek de rol van Nederland als EU-voorzitter cruciaal bij het over de streep trekken van China.³³³ Het verzet tegen de totstandkoming van een optioneel protocol op basis van een sterk en onafhankelijk internationaal inspectiemechanisme kwam echter niet alleen uit de hoek van de Zuidelijke landen. Ook de Verenigde Staten ontpopten zich uiteindelijk als een van de meest fervente tegenstanders van een protocol op deze basis. Aanvankelijk zag het daar niet naar uit. Toen Nederland tijdens de vijfde bijeenkomst van de werkgroep in 1996 in een aparte verklaring het belang van de totstandkoming van een internationaal inspectiemechanisme benadrukte, hadden de Verenigde Staten dit pleidooi nog toegejuicht.³³⁴ Toch waren er binnen het Amerikaanse kamp ook bedenkingen die naarmate de jaren vorderden almaar groter werden. Zo beschouwde de Amerikaanse delegatie niet alleen de bevoegdheid van het subcomité om zich ongelimiteerde toegang tot iedere detentiefaciliteit te kunnen verschaffen als een onaanvaardbare inbreuk op de Amerikaanse grondwet.³³⁵ Ook meende men dat een internationaal inspectiemechanisme zich in de praktijk wel eens moeilijk zou kunnen verhouden met het Amerikaanse federale staatsbestel en de privatisering van het gevangenisstelsel. Afgezien daarvan vreesden de Verenigde Staten, evenals Nederland eerder, de hoge financiële kosten die het functioneren van het subcomité met zich mee zouden brengen en de gevolgen daarvan voor het toch al krappe VN-budget.³³⁶

De definitieve ommezwaai in de Amerikaanse opstelling ten aanzien van het protocol vond echter plaats na de terroristische aanslagen van 11 september 2001. Toen kort daarop de Amerikaanse marinebasis Guantanamo Bay werd ingericht als interneringskamp waar buitenlanders opgepakt als onderdeel van de *war against terrorism* zonder aanklacht voor onbepaalde tijd konden worden vastgehouden, was een internationaal inspectiemechanisme wel het laatste waar men in Washington behoefte aan had. In een gesprek met de Nederlandse vertegenwoordiger in de werkgroep liet men van Amerikaanse zijde weten instructies te hebben ontvangen de onderhandelingen uit te stellen dan wel te doen mislukken.³³⁷

Van Nederlandse kant werd consequent verzet geboden tegen alle pogingen het Costaricaanse ontwerpprotocol uit te hollen.³³⁸ In die strijd stond men niet alleen, maar vond men steun bij een informele groep van 'vrienden van het protocol', waarvan behalve de EU-landen Denemarken, Frankrijk, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden ook Canada, Nieuw Zeeland en Zwitserland deel uitmaakten.³³⁹ Hoewel in feite alle EU-partners dezelfde uitgangspunten deelden, was van een gecoördineerd EU-optreden binnen de werkgroep, net zoals bij de totstandkoming van de protocollen bij het Kinderrechtenverdrag, lange tijd geen sprake. Daarvoor was de intensiteit waarmee de verschillende partners de onderhandelingen over het protocol volgden te divers.³⁴⁰

³³³ Ibidem; Interviews.

³³⁴ Report of the working group on its fifth session, 23 december 1996, E/CN.4/1997/33, paragrafen 28, 40.

³³⁵ Report of the working group on its seventh session, 26 maart 1999, E/CN.4/1999/59, paragraaf 109.

³³⁶ PV Genève aan ministerie van BZ, 15 februari 2001, ABZ.

³³⁷ PV Genève aan ministerie van BZ, 18 januari 2002, ABZ.

³³⁸ Report of the working group on its fifth session, 23 december 1996, E/CN.4/1997/33, paragrafen 28-29; Report of the working group on its fourth session, 25 januari 1996, E/CN.4/1996/28, paragraaf 57, 114, Annex II; Report of the working group on its sixth session, 2 december 1997, E/CN.4/1998/42, paragrafen J5, O7; Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, paragraaf 34.

³³⁹ PV Genève aan ministerie van BZ, 19 december 2001, ABZ.

³⁴⁰ Zie PV Genève aan ministerie van BZ, 10 november 1995, ABZ. Daarin wordt met betrekking tot de deelname aan de derde bijeenkomst van de werkgroep in oktober 1994 medegedeeld dat van de EU-lidstaten slechts een actieve bijdrage aan de onderhandelingen werd geleverd door Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Pas tijdens de negende bijeenkomst van de werkgroep in februari 2001, toen de laatste en meest cruciale fase van het overleg binnen de werkgroep aanbrak, slaagden de EU-landen er voor de eerste maal in om als één blok te opereren.³⁴¹ Van een vlekkeloos en daarmee effectief optreden was echter geen sprake. Aangezien er tot tweemaal toe onenigheid binnen de eigen gelederen ontstond, zou de EU er pas aan het einde van het werkgroepoverleg in slagen de gewenste eenheid te presenteren. Dat was rijkelijk laat omdat de partners als gevolg hiervan verlamd moesten toekijken hoe Mexico, als een van de *hardliners* van het eerste uur, aan het begin van het werkgroepoverleg alle initiatief naar zich toe wist te trekken. Met goedkeuring van de andere landen uit de Zuid-Amerikaans/Caraïbische groep (GRULAC) diende de Mexicaanse delegatie een alternatief ontwerpprotocol in dat gepresenteerd werd als een compromis om de voortdurende impasse in de onderhandelingen te doorbreken. Toch was van een daadwerkelijke handreiking naar de voorstanders van een sterk protocol geen sprake. Weliswaar bleef de instelling van een internationaal subcomité in het voorstel gehandhaafd, maar binnen het door Mexico geïntroduceerde *two-pillar* systeem zou het nog slechts de tweede viool mogen spelen. Centraal binnen het GRULAC-voorstel stond de oprichting van nationale mechanismen waaraan de inspectie van detentiecentra moest worden toevertrouwd. Voor het internationale Subcomité was bij de uitvoering van die taak nog slechts een adviserende rol weggelegd.³⁴²

De EU bleek aanvankelijk niet bij machte enig weerwoord op het Mexicaanse ontwerpvoorstel te formuleren. Zoals gezegd lag interne verdeeldheid daaraan ten grondslag. Deze werd in eerste instantie veroorzaakt door Denemarken dat aan de vooravond van de bijeenkomst van de werkgroep de andere partners op onaangename wijze met de mededeling verraste er sterk over te denken het Mexicaanse voorstel te accepteren. Volgens de Denen, de traditionele indieners van de jaarlijkse 'anti-martelresolutie' in de MRC, zat er na jarenlang onderhandelen gewoon niet meer in. Onder het motto 'beter iets dan niets' wilde Denemarken daarom aansturen op een 'exit-strategie' waarbij het Mexicaanse voorstel zou worden aanvaard in ruil voor de toezegging dat eventuele toekomstige onderhandelingen over een protocol naar het model van de Europese Anti-Folterconventie niet zouden worden uitgesloten.³⁴³

De andere EU-partners, daarbij gesteund door NGOs als Amnesty International, Human Rights Watch en de ICJ, wilden van een dergelijke knieval niets weten.³⁴⁴ Maar door hun pogingen de Denen alsnog binnenboord te houden, bleef er weinig gelegenheid meer over een tegenvoorstel op het Mexicaanse te ontwikkelen. Pas tijdens de zitting van de werkgroep nam de Zweedse EU-voorzitter daartoe het initiatief. Deze werkte vervolgens een tekstvoorstel uit waarin als compromis de mogelijkheid tot de oprichting van nationale mechanismen werd opengelaten, maar het zwaartepunt niettemin bleef liggen bij de totstandkoming van een sterk onafhankelijk internationaal inspectiemechanisme.³⁴⁵

³⁴¹ Aldus de PV in Genève: PV Genève aan ministerie van BZ, 23 februari 2001, ABZ.

³⁴² Report of the working group on its ninth session, 13 maart 2001, E/CN.4/2001/67, paragraaf 19, Annex I: Alternative preliminary draft optional protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, submitted by the delegation of Mexico with the support of GRULAC.

³⁴³ PV Genève aan ministerie van BZ, 9 februari 2001, ABZ.

³⁴⁴ Ibidem; PV Genève aan ministerie van BZ, 15 februari 2001, ABZ.

³⁴⁵ Report of the working group on its ninth session, 13 maart 2001, E/CN.4/2001/67, Annex II: Proposal of new and revised articles to be included in the original draft optional protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, submitted by the delegation of Sweden on behalf of the European Union.

Een snelle indiening van het Zweedse voorstel in de werkgroep bleek echter onmogelijk omdat deze keer niet Denemarken maar Oostenrijk de eenheid binnen de EU-gelederen dreigde te verstoren. De Oostenrijkse delegatie wees een overhaaste reactie op het Mexicaanse ontwerpprotocol af en wilde de consequenties voor de aanvaarding van het door de GRULAC-landen bepleite *two-pillar* systeem eerst nader bestuderen. De Oostenrijkse pas op de plaats, die aan Duitse kant het commentaar ontlokte 'Wenn Wien studiert geht die Welt weiter ohne die Europäische Union', had tot gevolg dat de discussies binnen de werkgroep over het Mexicaanse voorstel vervolgens plaatsvonden zonder substantiële EU-inbreng.³⁴⁶ Pas toen het einde van het werkgroepoverleg in zicht kwam, trok de Oostenrijkse delegatie haar reserve in waardoor Zweden er net voor sluitingstijd in slaagde het EU-voorstel binnen de werkgroep op tafel te leggen.

Doordat geen tijd meer overbleef voor een inhoudelijke bespreking van het voorstel diende deze te worden uitgesteld tot de volgende bijeenkomst van de werkgroep die in januari 2002 zou plaatsvinden. De kans dat tijdens deze tiende en, zoals later bleek, tevens laatste bijeenkomst spijkers met koppen zouden worden geslagen, werd al aan het begin van het overleg bijna tot nul gereduceerd toen ook de Verenigde Staten tot ieders verrassing een eigen ontwerpprotocol presenteerden. Evenals in het Mexicaanse voorstel werd daarin het op te richten internationale inspectiemechanisme volledig uitgedoed en van iedere autoriteit ontdaan. Niet alleen werd het gedegradeerd tot een suborgaan van het verdragscomité bij de VN-Convention tegen marteling, maar daarnaast zou het voor zijn bekostiging volledig afhankelijk worden van financiële donaties door staten die bereid waren het protocol te ratificeren.³⁴⁷

In een uiterste poging uit de wirwar van ontwerp teksten te ontsnappen presenteerde de Costaricaanse voorzitter van de werkgroep vervolgens een allerlaatste compromisvoorstel dat op een belangrijk aantal punten tegemoet kwam aan het Europese verlanglijstje.³⁴⁸ Evenals het EU-voorstel voorzag de compromistekst in een door het reguliere VN-budget gefinancierd sterk en onafhankelijk subcomité dat als sanctie-instrument over de mogelijkheid zou beschikken om bij non-coöperatief gedrag van lidstaten daarover in de publiciteit te treden.³⁴⁹ De belangrijkste ader die de EU-landen moesten laten was dat het compromisvoorstel de instelling van additionele nationale inspectiemechanismen niet optioneel maar verplicht maakte. Aangezien op Europees niveau reeds sprake was van een regionaal inspectiemechanisme, betekende dit dat de lidstaten van de EU in de toekomst hun medewerking zouden moeten verlenen aan maar liefst drie verschillende inspectiemechanismen op zowel internationaal, regionaal als nationaal niveau.³⁵⁰

Desondanks schaarde de EU zich achter de compromistekst van de Costaricaanse

³⁴⁶ Oostenrijkse reactie op het Zweedse voorstel, 15 februari 2001, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 15 februari 2001, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 23 februari 2001, ABZ.

³⁴⁷ Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, Annex IIE: Alternative draft optional protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, submitted by the delegation of the United States of America.

³⁴⁸ PV Genève aan ministerie van BZ, 18 januari 2002, ABZ.

³⁴⁹ Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, Annex I: Draft optional protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: proposal by the Chairman-rapporteur.

³⁵⁰ PV Genève aan ministerie van BZ, 23 januari 2002, ABZ; Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, paragraaf 84.

voorzitter, terwijl opvallend genoeg ook bijna alle GRULAC-landen er openlijk hun zegen aan gaven.³⁵¹ Voor de Verenigde Staten bleef het voorstel niettemin onaanvaardbaar waarbij de Amerikanen zich in het illustere gezelschap bevonden van Cuba, China en een grote groep Arabische landen waaronder Irak, en Syrië.³⁵² Toen de EU, de daarmee geassocieerde landen en een groot aantal Oost-Europese landen vervolgens kenbaar maakten dat aanpassingen die tot een verdere verzwakking van het subcomité zouden leiden onbespreekbaar waren, werd definitief duidelijk dat de werkgroep er opnieuw niet zou uitkomen.³⁵³ Daarop bleef er voor de Costaricaanse voorzitter weinig anders over dan de kwestie door te schuiven naar de MRC. Deze zou daarmee tijdens haar aanstaande bijeenkomst in maart 2002 voor de volgende keuzes worden gesteld: of het compromisvoorstel in stemming brengen, of het mandaat van de werkgroep opnieuw met een jaar verlengen in de hoop dat deze er alsnog op basis van consensus uit zou komen.

Hoewel Nederland als waarnemer in de Commissie zelf niet zou kunnen stemmen, prefereerden zowel Buitenlandse Zaken in Den Haag als de PV in Genève de eerste optie die in beider ogen tevens de enige levensvatbare was. Men realiseerde zich dat bij een stemming een forse minderheid het compromisvoorstel van de werkgroepvoorzitter zou afwijzen of zich van stemming zou onthouden waardoor afbreuk zou worden gedaan aan het universele karakter van het protocol. Maar daar stond tegenover dat na tien jaar vruchteloos onderhandelen consensus over welk voorstel dan ook er gewoonweg niet in zat. Over de kansen dat het daadwerkelijk op een hoofdelijke stemming zou uitdraaien stelde men zich binnen het Nederlandse kamp overigens niet te veel voor. Men ging er vanuit dat de Verenigde Staten, die evenals Nederland in 2002 geen lid van de MRC waren, alles in het werk zouden stellen om een stemming te voorkomen. Gezien de kracht van de Amerikaanse lobby achtte de PV in Genève het niet uitgesloten dat de Verenigde Staten in die opzet zouden slagen.³⁵⁴

Afgezien daarvan werd Nederland nog met een tweede probleem geconfronteerd. Hoewel alle EU-landen zich in de werkgroep nog eensgezind achter het voorstel van de Costaricaanse voorzitter hadden opgesteld, begon de eerder getoonde eenheid tijdens het COHOM-overleg in januari en februari 2002 opnieuw barsten te vertonen. Anders dan Nederland stonden veel EU-partners niet te trappelen om het compromisvoorstel er via een hoofdelijke stemming door te drukken. Tijdens de COHOM-vergadering van 28 februari toonden zich nog slechts vijf delegaties, waaronder de Nederlandse, daartoe bereid. Een belangrijke oorzaak bleek dat veel landen, waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, nog altijd moeilijk konden leven met de verplichte instelling van nationale inspectiemechanismen zoals deze in het voorstel was opgenomen.³⁵⁵

Desondanks slaagden de EU-partners er op tijd in de gelederen te sluiten en schaarde zij zich tijdens de 58^{ste} MRC achter een Costaricaanse ontwerp-resolutie waarin op aanvaarding van de bestaande compromistekst werd aangedrongen. De Cubaanse delegatie probeerde daarop roet in het eten te gooien door de indiening van amen-

³⁵¹ Ibidem, paragrafen 86, 96, 100-101, 106, 111, 114; PV Genève aan ministerie van BZ, 18 januari 2002, ABZ.

³⁵² Report of the working group on its tenth session, 20 februari 2002, E/CN.4/2002/78, paragrafen 74-75, 88, 108.

³⁵³ Ibidem, paragraaf 84.

³⁵⁴ Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de 58^{ste} MRC, ABZ; PV Genève aan ministerie van BZ, 13 maart 2002, ABZ.

³⁵⁵ Instructie voor COHOM-overleg op 14 maart 2002, ABZ; DMV aan PV Genève, 4 maart 2002, ABZ.

dementen waarin om een nieuwe verlenging van het mandaat van de werkgroep werd verzocht. Toen deze actie weinig resultaat opleverde, diende Cuba in een uiterste poging een stemming op de Costaricaanse ontwerp-resolutie te voorkomen vervolgens een *no-action* motie in. Deze werd echter met 21 stemmen vóór, 28 stemmen tegen en vier onthoudingen verworpen waardoor niets de stemming over het Costaricaanse initiatief nog in de weg stond. De mede door de EU ingediende ontwerp-resolutie werd uiteindelijk met een ruime meerderheid van stemmen (29 vóór, tien tegen, 14 onthoudingen) aanvaard. Voor zowel Nederland als de Europese Unie gold dit succes als een van de belangrijkste overwinningen van de 58^{ste} MRC.³⁵⁶

Nadat het protocol door de MRC was aanvaard, zou het nog datzelfde jaar door de Algemene Vergadering van de VN worden aangenomen. Toch zou het nog jaren duren voordat Nederland als een van de belangrijkste voorvechters tot ondertekening zou overgaan. Dat gebeurde pas in de zomer van 2005. De oorzaak voor deze late reactie bleek bij het ministerie van Justitie te liggen. Daar stond men namelijk niet te popelen om naast de werklust die het bestaande inspectiemechanisme onder de Europese Anti-Folterconventie reeds met zich meebracht ook nog eens met extra papierwerk te worden opgezadeld ten behoeve van de mechanismen waarin het optionele protocol voorzag.³⁵⁷

8.3 Concluderende analyse

Reflectie beleidsinzet in uitkomsten MRC

Ondanks enige aarzelingen in het begin groeide Nederland in de eerste helft van de jaren negentig al snel uit tot een van de meest fervente voorvechters van een sterk optioneel protocol bij het VN-Verdrag inzake marteling. Binnen de in 1992 door de MRC ingestelde *open-ended inter-sessional working group* steunde Nederland actief een door Costa Rica opgestelde ontwerp-tekst die als basis van de onderhandelingen fungeerde. Uitgangspunt bij de Nederlandse beleidsinzet was dat men slechts akkoord wenste te gaan met een protocol dat evenals de Europese Anti-Folterconventie voorzag in een onafhankelijk subcomité met de bevoegdheid inspectiebezoeken te organiseren aan alle detentiecentra van de aangesloten staten. Cruciaal daarbij was dat dergelijke onderzoeksmissies zonder voorafgaande toestemming van het betrokken land konden plaatsvinden. Met deze inzet sloot Nederland naadloos aan op de uitgangspunten van het eigen mensenrechtenbeleid waarbinnen het thema marteling een prioriteit vormde en sinds het verschijnen van de nota uit 1979 de aandacht van normstelling naar implementatie was verschoven.

Hoewel de onderhandelingen binnen de werkgroep maar liefst tien jaar in beslag zouden nemen, werden de Nederlandse wensen in belangrijke mate in het eindresultaat weerspiegeld. Het protocol voorzag niet alleen in een onafhankelijk subcomité waaraan alle lidstaten verplicht medewerking dienden te verlenen, maar het verschafte het comité tevens als sanctie-instrument om in geval medewerking zou uitblijven daarover in het openbaar te kunnen treden. Daarnaast zou het subcomité uit het reguliere VN-budget worden gefinancierd ondanks de eerdere twijfels over de extra belasting

³⁵⁶ EU overview of the 58th session of the United Nations Commission of Human Rights, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/uncom58.pdf; Commission on Human Rights, Report on the fifty-eight session (18 March - 26 April 2002) Economic and Social Council. Official records, 2002, Supplement no. 3 (New York en Genève: United Nations, 2002) p. 476-478; TK 2002-2003, 28880, nr. 10.

³⁵⁷ Deze gegevens zijn ontleend aan het nog te publiceren promotieonderzoek van Hilde Reiding.

voor de VN-mensenrechtendivisie.

Tot slot bevatte het protocol, conform de Nederlandse inzet, geen bepaling die de mogelijkheid bood tot het maken van voorbehouden bij specifieke onderdelen.

Verklaring Nederlandse inzet

Hoewel het thema marteling pas vanaf de jaren negentig expliciete aandacht in beleidsnotities kreeg, behoorde Nederland al sinds het begin van de jaren zeventig tot de internationale voorhoede waar het ging om de ontwikkeling van instrumenten en toezichtsmechanismen om martelpraktijken tegen te gaan. De actieve inzet van Nederland ten behoeve van een sterk protocol moet daarom in de eerste plaats worden verklaard uit het geïnstitutionaliseerde belang dat op Buitenlandse Zaken aan de implementatie van het folterverbod werd gehecht.

Opvallend is dat ondanks de prominente rol bij de internationale bestrijding van marteling, Nederland bij de totstandkoming van nieuwe instrumenten nooit de eerste aanzet gaf. Zowel in het geval van de VN-Verklaring inzake marteling als het daaruit voortvloeiende VN-Verdrag lag het initiatief bij Zweden waarna Nederland vervolgens een sleutelrol bij de voltooiing van beide operaties vervulde. Ook bij de totstandkoming van het optionele protocol behoorde Nederland niet tot de initiatiefnemers van het eerste uur.

Het is verleidelijk om op basis van de aanvankelijke aarzeling waarmee Buitenlandse Zaken het protocol bezag te concluderen dat de invloed van andere factoren blijkbaar noodzakelijk was om het ministerie over de streep te trekken. Daarbij gaan de gedachten in de eerste plaats uit naar de rol van NGOs, de Tweede Kamer en die van de EU-partners. Hoe groot hun invloed precies is geweest, blijft evenals in de vorige casestudies moeilijk in te schatten. Van de genoemde factoren lijkt de invloed van NGO-zijde de meeste betekenis te hebben gehad. De rol van de Tweede Kamer als katalysator kan worden uitgesloten aangezien deze pas vanaf 2001 voor een Nederlandse voortrekkersrol bij de totstandkoming van het protocol ging pleiten. Ook is er weinig reden om deze rol toe te bedelen aan EU. Daarvoor liepen in 1992 bij de indiening van de Costaricaanse ontwerp-resolutie waarin om de instelling van de eerder genoemde werkgroep werd gevraagd de meningen tussen de partners nog teveel uiteen. Van de 12 lidstaten die de EU op dat moment telde, diende slechts een kleine meerderheid het Costaricaanse initiatief mede in. Vijf landen, waartoe behalve Nederland ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk behoorden, zagen daarvan af.

Mate en effectiviteit Nederlandse inzet

Zoals gezegd speelde Nederland nadat de werkgroep eenmaal tot stand was gekomen een actieve rol bij de onderhandelingen over het protocol. Veel succes leverde het Nederlandse optreden aanvankelijk niet op omdat de onderhandelingen al snel vastliepen doordat een groep gelijkgezinde Zuidelijke landen iedere mogelijkheid aangreep om de totstandkoming van een sterk en onafhankelijk internationaal inspectiemechanisme tegen te houden.

Ondanks aanhoudend verzet slaagden zij er echter niet in hun zin door te drukken. Ook niet toen zij na de 11 septemberaanslagen in 2001 en de inrichting van Guantanamo Bay als ontoegankelijk interneringskamp steun kregen van de Verenigde Staten.

De effectiviteit van het Nederlandse optreden binnen de werkgroep nam toe nadat de EU-partners vanaf 2001 hun krachten bundelden en zich in een poging het verzet tegen een sterk protocol te doorbreken als één blok gingen presenteren.

Hoewel de samenwerking aanvankelijk niet helemaal geolied verliep, konden de partners in 2002 tot hun tevredenheid vaststellen dat een Costaricaans compromisvoorstel waarmee de onderhandelingen werden afgesloten nagenoeg alle wensen bevatte die eerder door de EU in een eigen tekstvoorstel waren voorgelegd.

De belangrijkste ader die Nederland en de andere EU-landen moesten laten was dat het compromisvoorstel niet alleen voorzag in een internationaal inspectieorgaan maar ook in de verplichte instelling van additionele nationale mechanismen. Vanwege het reeds bestaande regionale inspectie mechanisme binnen de Europese Anti-Folterconventie had dit tot gevolg dat de lidstaten van de EU geconfronteerd zouden worden met inspectiemechanismen op maar liefst drie verschillende niveaus. Een tegenvaller was verder dat anders dan bij de totstandkoming van de protocollen bij het VN-Kinderrechtenverdrag het Costaricaanse compromisvoorstel niet met consensus door de werkgroep werd aanvaard. Ook een hoofdelijke stemming in de MRC leverde nog altijd tien tegenstemmen en 14 onthoudingen op. Desalniettemin werd het met een ruime meerderheid aangenomen protocol door zowel Nederland als de EU als een van de belangrijkste overwinningen van de 58ste zitting van de Mensenrechtencommissie beschouwd.

9 EINDANALYSE

9.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek vonden tijdens de 61^{ste} zitting van de MRC in 2005 interviews plaats met tien buitenlandse diplomaten uit verschillende landen en twee vertegenwoordigers van internationale NGOs. Alle respondenten hadden gedurende de onderzochte periodes bij hun werkzaamheden op enigerlei wijze te maken gehad met vertegenwoordigers van de Nederlandse PV en/of delegatie. Op vragen naar hun algemene oordeel over het Nederlandse optreden binnen de MRC kwam het volgende beeld naar voren. In de eerste plaats beaamden alle geïnterviewden dat uit het optreden van de Nederlandse vertegenwoordigers in de MRC duidelijk het belang sprak dat binnen het Nederlandse buitenlands beleid aan de bevordering van de mensenrechten werd gehecht. Daarnaast lieten alle respondenten zich positief tot zeer positief uit over zowel de kundigheid als effectiviteit waarmee de Nederlandse vertegenwoordigers in de MRC op een groot aantal terreinen opereerden. Waar het ging om het karakter van het Nederlandse optreden typeerden verschillende respondenten de Nederlandse houding in termen als 'vasthoudend', 'arrogant', 'koppig' en 'inflexibel'. Daarbij plaatsten zij niettemin de opmerkelijke conclusie dat niet ondanks maar juist dankzij deze karaktertrekken het Nederlandse optreden zich door een hoge mate van effectiviteit kenmerkte. Opvallend was verder dat verschillende respondenten geen enkel verband zagen tussen de effectiviteit van het Nederlandse optreden en de vraag of Nederland als lid of als waarnemer binnen de MRC actief was.

Over de rol van de Europese Unie binnen de MRC en de invloed van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid op aard en effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Commissie waren de meningen te verschillend om daaruit een algemeen beeld te destilleren. Als er al een rode lijn binnen de commentaren van de respondenten te ontdekken viel dan was deze eerder negatief dan positief. Zo waren verschillende geïnterviewden van mening dat Nederland te veel een gevangene was geworden van de Europese samenwerking, hetgeen de inzet en effectiviteit waarmee het binnen de MRC optrad nadelig beïnvloedde. Een kernbezwaar dat door verschillende diplomaten zowel binnen als buiten de EU werd opgeworpen was de binnen het GBVB gehanteerde consensusbesluitvorming. Daardoor werden in hun ogen de mogelijkheden voor lidstaten om eigen standpunten uit te dragen nog verder gereduceerd aangezien gemeenschappelijke standpunten als gevolg van de unanimitetsvereiste gemakkelijk ontaarden in vlakke compromissen gebaseerd op de grootste gemene deler. Daarnaast wezen de geïnterviewden erop dat de unanimitetsvereiste met zich mee brengt dat consultaties binnen de EU vaak bijzonder tijdrovend en omslachtig zijn waardoor voor overleg en samenwerking met potentiële bondgenoten binnen de Westerse of ander regionale groepen vaak geen ruimte overblijft.³⁵⁸

In deze slotanalyse zullen de algemene observaties van buitenlandse diplomaten en NGO-vertegenwoordigers over aard, karakter en effectiviteit van het Nederlandse optreden binnen de MRC worden vergeleken met de bevindingen uit hoofdstuk II en de in hoofdstuk III tot en met VIII behandelde casestudies. Dit zal gebeuren aan de hand van de definitieve beantwoording van de drie centrale vragen uit dit onderzoek:

- In welke mate werden de beleidsuitgangspunten van het Nederlandse beleid tot uitdrukking gebracht binnen de Nederlandse inzet in de MRC?

³⁵⁸ Zie ook AIV, *De Verenigde Naties en de rechten van de mens*. Advies no. 38, september 2004, p. 18-19.

- Onder invloed van welke factoren kwam de Nederlandse inzet binnen de MRC tot stand?
- In welke mate werd de Nederlandse beleidsinzet weerspiegeld in de uitkomsten van het MRC-overleg?

9.2 Beleidsuitgangspunten, beïnvloeding en effecten

In welke mate werden de beleidsuitgangspunten van het Nederlandse beleid tot uitdrukking gebracht binnen de Nederlandse inzet in de MRC?

De observaties van de geïnterviewden blijken op dit punt in niet onbelangrijke mate aan te sluiten op de uitkomsten van hoofdstuk II. Daarin werden de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid vergeleken met de inzet van Nederland in de MRC aan de hand van de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie. De uitkomsten daarvan waren dat in veel gevallen sprake was van een duidelijke correlatie tussen beleid en beleidsinzet.

Toch is het noodzakelijk bij deze conclusie enige relativerende kanttekeningen te plaatsen. Waar het gaat om thematische mensenrechtenkwesies, variërend van marteling en het recht op ontwikkeling tot de bescherming van mensenrechtenactivisten, moet worden benadrukt dat de periode 2001-2003 in vergelijking met de periode 1995-1997 een drastische afname liet zien in het aantal thema's waarop een duidelijke beleidsinzet werd gevoerd. Dat wil zeggen dat onvoldoende werd aangegeven hoe de Nederlandse aandacht concreet diende te worden vormgegeven door de ondersteuning van de totstandkoming en tenuitvoerlegging van verdragen, verklaringen, resoluties en mandaten van werkgroepen en speciale rapporteurs. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Nederland in de periode 2001-2003 nog slechts als waarnemer binnen de Commissie actief was en de Nederlandse delegatie als gevolg daarvan een beperkte omvang kende waardoor prioriteitenstelling noodzakelijk werd.

De bovengenoemde afname ging overigens vooral ten koste van thema's waarover binnen het Nederlandse beleid geen specifieke uitgangspunten waren vastgelegd. Dat verklaart waarom in de periode 2001-2003 het aantal thema's waarop een duidelijke beleidsinzet werd gevoerd en waarover tevens duidelijke beleidsuitgangspunten aanwezig waren niet noemenswaardig afnam. Wel was er in de periode 2001-2003 sprake van een toenemend aantal thema's waarover in de instructies geen enkele vorm van beleidsinzet - zelfs geen onduidelijke - viel terug te vinden, terwijl daarover wel concrete uitgangspunten voorradig waren.

Waar het gaat om landensituaties moet in de eerste plaats worden onderstreept dat als gevolg van de algemene termen waarin de uitgangspunten van het Nederlandse beleid in nota's en notities vaak worden beschreven uiteenlopende vormen van beleidsinzet daarop gemakkelijk aansluiten. Het reagerende beleid zoals dat sinds de jaren zeventig vorm heeft gekregen, biedt de minister van Buitenlandse Zaken een grote mate van handelingsvrijheid bij het bepalen of en hoe tegen specifieke schendingen van mensenrechten dient te worden opgetreden. Feitelijk wordt de minister slechts gevraagd stappen te overwegen wanneer er sprake is van ernstige en massale schendingen en dan met name in landen binnen de Europese regio en/of landen waarmee Nederland om historische of andere redenen speciale betrekkingen onderhoudt. Over de vraag hoe deze stappen in de praktijk moeten worden geconcretiseerd is het beleid echter veel minder duidelijk. Zo kan de minister terugval- len op een groot aantal verschillende beleidsinstrumenten variërend van stille diplomatie tot economische sancties en zelfs militaire interventie. Maar over de vraag in welke situatie welk instrument dient te worden toegepast, laten de beleidsnota's zich

amper uit. De enige algemene maatstaf die wordt gehanteerd, is of van de te nemen stappen daadwerkelijk enige invloed op de betrokken situatie zou kunnen uitgaan.

Vanuit het perspectief van de minister is het begrijpelijk dat deze zich niet aan strikte criteria wenst te onderwerpen aangezien het onmogelijk is voor iedere specifieke situatie een aparte blauwdruk te ontwerpen. Een evaluatieve analyse van de Nederlandse inzet binnen de MRC bij de afwezigheid van voldoende beleidscriteria is echter niet eenvoudig. Een afgewogen oordeel over de inzet in relatie tot de uitgangspunten van het beleid is dan slechts mogelijk wanneer bij iedere case de volledige nationale en internationale politieke context waarbinnen de besluitvorming tot stand kwam mee in de beschouwing wordt genomen. Aangezien dit onderzoek slechts ruimte bood om het Nederlandse optreden in de MRC ten aanzien van twee landenkwesties nader te onderzoeken, dienen conclusies over de weerspiegeling van beleidsuitgangspunten in de beleidsinzet daarom met enige voorzichtigheid te worden gehanteerd.

Deze conclusies zijn tweërlei. Enerzijds kan worden vastgesteld dat zowel in de instructies voor de Nederlandse delegatie in de periode 1995-1997 als in die van 2001-2003 ieder jaar opnieuw een actief optreden ten aanzien van een groot aantal landen werd bepleit. Daarbij valt op dat elk jaar bijna ieder land waarvoor Amnesty International en Human Rights Watch in de MRC aandacht wensten te vragen ook op een actieve beleidsinzet van Nederlandse kant kon rekenen. Anderzijds lijkt er reden te zijn om op basis van de instructies te concluderen dat de wijze waarop Nederland in de periode 2001-2003 landensituaties in de MRC ter sprake wilde brengen terughoudender en voorzichtiger van karakter was dan voorheen. Zo nam de inzet op resoluties in vergelijking met de periode 1995-1997 drastisch af en beperkten de instructies zich in de periode 2001-2003 in toenemende mate tot verwijzingen naar het minder zichtbare en dwingende instrument van de EU-landenspeech; een instrument dat ook in de periode 1995-1997 niet zonder waarde werd geacht, maar toen niet als belangrijk genoeg werd bevonden om daar in de instructies melding van te maken. De conclusie over de terughoudender opstelling ten aanzien van landenkwesties in de periode 2001 en 2003 blijft echter voor relativisering vatbaar aangezien de instructies niet altijd de volledige Nederlandse beleidsinzet prijsgeven. Zowel de casestudies over het Nederlandse optreden in de MRC ten aanzien van China en Indonesië hebben aangetoond dat Buitenlandse Zaken juist in de periode 2001-2003 hoger inzette dan in de instructies werd verwoord.

Onder invloed van welke factoren kwam de Nederlandse inzet binnen de MRC tot stand?

Motieven

Tijdens vraaggesprekken met waarnemers in Genève werd meer dan eens de grote mate van vasthoudendheid benadrukt waarmee Nederland binnen de MRC opereerde. Deze vasthoudendheid was ook typerend voor de wijze waarop Nederland zich opstelde ten aanzien van de landen- en thematische kwesties die in de vier casestudies aan de orde worden gesteld. Wanneer bij de landenkwesties naast de instructies voor de Nederlandse delegatie ook andere beleidsdocumenten en memo's mee in de beschouwing worden genomen, kan in het geval van China worden vastgesteld dat Nederland zich niet alleen in 1995 sterk maakte voor een door de EU in te dienen ontwerpresolutie maar dat in 2002 als laatste der Mohikanen nog steeds deed. In het geval van de Nederlandse inzet ten aanzien van Indonesië geldt een haast identiek verhaal. Voor wat betreft de schendingen van de mensenrechten op Oost-Timor zette Nederland gedurende beide onderzoeksperiodes consequent in op een door de voorzitter van de MRC voor te lezen

voorzittersverklaring. Daarnaast probeerde men zowel in 2001 als 2002 tevens een voorzittersverklaring over misstanden in Indonesië zelf te bewerkstelligen.

Ook bij de totstandkoming van de twee protocollen bij het VN-Kinderrechtenverdrag en het protocol bij het VN-Anti-folterverdrag legde Nederland in de daarvoor door de MRC ingestelde werkgroepen een grote mate van vasthoudendheid aan de dag. Waar het ging om het anti-folterprotocol bleef Nederland van de eerste werkgroep-bijeenkomst tot de laatste tien jaar later consequent vasthouden aan het belang van een sterk en onafhankelijk internationaal inspectiemechanisme ter voorkoming van marteling. Bij de onderhandelingen over een protocol ter voorkoming van kinderhandel -prostitutie en -pornografie was de Nederlandse inzet eveneens onveranderlijk, zij het dat deze zich in dit geval niet richtte op de spoedige totstandkoming van een protocol als wel op het voorkomen daarvan. Bij de totstandkoming van het protocol over de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten voltrok zich een vergelijkbaar scenario. In dat geval was de Nederlandse houding in principe niet negatief. Maar dat nam niet weg dat men zich tot het einde toe consequent bleef verzetten tegen de in het oorspronkelijke tekstvoorstel gehanteerde *straight 18 rule* die iedere vorm van rekrutering en betrokkenheid bij gewapende conflicten onder de 18 jaar verbood.

De vasthoudendheid die Nederland bij de behandeling van de bovengenoemde thema's en landenkwesies aan de dag legde, laat zich in eerste instantie verklaren doordat in de meeste gevallen de besluitvorming een hoog principiële gehalte kende waaraan een oprecht geloof in de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid ten grondslag lag. Deze beginselvastheid was het meest duidelijk aanwezig bij de Nederlandse beleidsinzet op China. Ondanks dreigementen met economische repercussies bleef Nederland zich nagenoeg ieder jaar inspannen voor een resolutie tegen dit land ook al was de kans dat deze ooit zou worden aangenomen nagenoeg afwezig.

In alle casestudies werd de Nederlandse standpuntbepaling tevens ingegeven door politieke beweegredenen, zij het dat deze niet per definitie in botsing hoefden te komen met principiële argumenten die terug te voeren waren op de uitgangspunten van het beleid. In het geval van China bijvoorbeeld werd het argument dat de ernst van de situatie geen andere keuze dan de indiening van een ontwerp-resolutie openliet, versterkt door de politieke realiteit dat bij minder het positieve imago van Nederland als voorvechter voor de rechten van de mens in het geding zou komen.

Ook de negatieve opstelling ten aanzien van het protocol inzake kinderhandel-prostitutie en -pornografie viel niet slechts terug te voeren op beleidsuitgangspunten en andere principiële argumenten, maar werd tegelijkertijd gevoed door politiek geïnspireerde motieven. Enerzijds werd het Nederlandse verzet ingegeven door de constatering dat de richting waarin de ontwerp-tekst zich bewoog een protocol zou opleveren dat geen enkele meerwaarde had ten opzichte van reeds bestaande instrumenten en bovendien een gevaar voor de rechtszekerheid van de Nederlandse burger met zich mee zou brengen. Anderzijds maakte het Nederlandse verzet tegen het protocol tevens onderdeel uit van het oplopende conflict tussen Noord en Zuid binnen de MRC. In Nederlandse ogen werd de Noord-Zuid kloof in stand gehouden door een kleine maar invloedrijke groep van gelijkgezinde landen waartoe onder meer India, Indonesië, Cuba en China behoorden. Op basis van gelegenheidscoalities namen deze iedere mogelijkheid te baat om de positie van de Westerse groep, die slechts geïnteresseerd zou zijn in tegen Zuidelijke landen gerichte resoluties, te ondergraven. Volgens Nederland behoorde ook het Cubaanse initiatief inzake de totstandkoming van een

protocol inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie tegen deze achtergrond te worden gezien. In de ogen van Buitenlandse Zaken was het de Cubanen er vooral om te doen de aandacht te vestigen op een onderwerp waarmee de Westerse landen in verlegenheid konden worden gebracht en dat was voor Nederland onacceptabel.

In slechts één van de vier casestudies kwamen de uitgangspunten van het Nederlandse beleid op zodanige wijze in botsing met andere belangen, dat zij als gevolg daarvan opzichtig het onderspit delfden. Dit was het geval bij de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van het protocol inzake de terugdringing van de betrokkenheid bij kinderen in gewapende conflicten. Daarbij won het nationale belang van het op peil houden van de persoonlijke bezetting van de strijdkrachten het van de door NGOs en het verdragscomité bij de VN-Kinderrechtenconventie gepropageerde *straight 18 rule*.

Actoren

Wanneer de wijze waarop binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse inzet binnen de MRC tot stand kwam nader onder de loep wordt genomen, kan worden vastgesteld dat dit proces niet altijd zonder interne meningsverschillen verliep. Zo laten de casestudies over China en Indonesië/Oost-Timor zien dat de lijnen zoals deze door de directie Mensenrechten en Vredesopbouw werden uitgezet niet per definitie op instemming konden rekenen van andere onderdelen van het ministerie die bij de formulering van de beleidsinzet waren betrokken. In het geval van China werd dit bijvoorbeeld duidelijk toen in 2002 zowel de permanente vertegenwoordiging in Genève als de ambassade in Beijing kenbaar maakten grote moeite te hebben met het voornemen van DMV opnieuw in te zetten op de indiening van een ontwerp-resolutie. In dit specifieke geval werd het pleit beslecht in het voordeel van de directie Mensenrechten. Maar in 2001 lag het anders toen DMV bij de formulering van de beleidsinzet ten aanzien van Indonesië geconfronteerd werd met kritiek van de minister zelf. In tegenstelling tot DMV wenste deze een geprononceerder optreden waarbij niet alleen ten aanzien van de kwestie Oost-Timor maar ook ten aanzien van de schendingen van de mensenrechten in Indonesië zelf op een voorzittersverklaring zou worden aangestuurd.

Wat het laatstgenoemde meningsverschil zo interessant maakt, is dat de wens van de minister om hoger op Indonesië in te zetten voornamelijk het resultaat was van persie van buitenaf. De formulering van de beleidsinzet ten aanzien van de MRC werd dus niet alleen door interne actoren binnen de muren van het ministerie bepaald. Op sommige momenten was ook de invloed van externe actoren van doorslaggevende betekenis. In dit onderzoek heeft de beantwoording van de vraag naar de invloed van externe actoren zich voornamelijk beperkt tot de rol van de Tweede Kamer, NGOs en de Europese Unie. Waar mogelijk is bij de beleidsinzet ten aanzien van de protocollen bij de Kinderrechten- en Anti-folterverdragen tevens gekeken naar de rol die vakdepartementen als Justitie en Defensie daarbij hebben gespeeld.

Bij de analyse van de verschillende actoren valt in de eerste plaats de rol van de Tweede Kamer op. Typerend is dat de belangstelling die daar voor de Nederlandse inzet in de MRC ten aanzien van de onderzochte thematische en landenkwesities aan de dag werd gelegd tamelijk gering was. Zo ontbrak er voor de onderhandelingen die binnen de MRC over de protocollen bij de Kinderrechten- en Anti-folterverdragen plaatsvonden jarenlang ieder spoor van interesse. Ook waar het ging om de schendingen van de mensenrechten door China en Indonesië was de aandacht van de Tweede Kamer voor de Nederlandse inzet daarop in de MRC relatief beperkt.

Pas in de periode 2001-2003 ging deze zich actief bemoeien met de Nederlandse positiebepaling ten aanzien van beide landencases. Wat daarbij mogelijkwjs een rol kan hebben gespeeld, is dat er in de periode 1995-1997 nog geen sprake was van een geïnstitutionaliseerd ieder jaar terugkerend overleg tussen Kamer en minister over de inhoud van de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie naar de MRC.

Ondanks de wisselende belangstelling waarmee de Tweede Kamer de Nederlandse inzet in de MRC volgde, nam Buitenlandse Zaken iedere vorm van pressie of te verwachten kritiek uit die hoek meer dan serieus. De wens van de minister van Buitenlandse Zaken om in weerwil van de adviezen van zijn beleidsambtenaren Indonesië verder onder druk te zetten met een tweede voorzittersverklaring vormt hiervan het meest concrete voorbeeld. Ook bij de standpuntbepaling ten aanzien van China en de uiteindelijke bereidheid om met betrekking tot de totstandkoming van het 'kinderen-in-gewapende-conflicten-protocol' de minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering van 16 naar 17 jaar te verhogen, was de invloed van de Tweede Kamer waarneembaar.

Voor wat betreft de laatste twee gevallen moet overigens worden aangetekend dat daarbij moeilijk aan te geven viel waar de invloed van de Kamer ophield en die van betrokken mensenrechten-NGOs begon. Ook deze wisten met succes hun invloed op de totstandkoming van de Nederlandse beleidsinzet te laten gelden. Op de vraag hoe groot de rol van NGOs daarbij is geweest, kan op basis van de onderzochte cases echter geen bevredigend antwoord worden gegeven. Vaststaat dat er zowel op nationaal als op internationaal niveau actief gelobbyd werd door NGOs. Maar anders dan bij de analyse van de rol van de Tweede Kamer is geen expliciet voorbeeld voorhanden waaruit de rol van NGOs als beslissende factor bij de totstandkoming van de Nederlandse beleidsinzet kan worden afgeleid.

Daar waar de Tweede Kamer en NGOs Buitenlandse Zaken vaak stimuleerden om bij de formulering van de beleidsinzet in de MRC de lat juist zo hoog mogelijk te leggen, werd het ministerie soms tegelijkertijd geconfronteerd met andere externe actoren die eerder het tegenovergestelde verlangden. Binnen een van de casestudies in dit rapport viel die rol toe aan een van de zogenaamde vakministeries die bij de totstandkoming van de beleidsinzet ten aanzien van thematische kwesties een belangrijke rol voor zich kunnen opeisen. Vakministeries zijn in eerste instantie geneigd de totstandkoming van nieuwe internationale rechtsinstrumenten te bezien vanuit het perspectief van de juridische en praktische consequenties die voortvloeien uit de toepassing ervan binnen het Nederlandse rechtsbestel. Om die reden is het voorstelbaar dat deze soms een grotere terughoudendheid aan de dag leggen bij de ondersteuning van de ontwikkeling van nieuwe internationale instrumenten dan Buitenlandse Zaken graag zou wensen. In dit onderzoek was daarvan duidelijk sprake in het geval van het protocol over de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten. Bij de totstandkoming van de beleidsinzet bleek Buitenlandse Zaken niet bij machte om te voorkomen dat Nederland geruime tijd zou vasthouden aan 16 jaar als minimumleeftijd voor vrijwillige rekrutering. De verantwoordelijkheid hiervoor lag bij het ministerie van Defensie dat anders dan Buitenlandse Zaken de verhoging van de rekruteringsleeftijd niet op mensenrechtencriteria beoordeelde maar op basis van de negatieve gevolgen die daaruit zouden voortvloeien voor het personeelsaanbod ten behoeve van de strijdkrachten.

Een andere externe actor waarvan op basis van interviews met waarnemers in Genève mocht worden verwacht dat deze eerder een remmend dan een stimulerend effect op een actieve en uitgesproken Nederlandse beleidsinzet in de MRC zou hebben, was

de EU. Des te opmerkelijker is het daarom dat ondanks het toegenomen belang van het GBVB de invloed daarvan op de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van de onderzochte thematische en landenkwesties betrekkelijk gering was of pas in een zeer laat stadium duidelijk werd. Voor wat betreft de Nederlandse inzet op de protocollen bij de Kinderrechten- en Anti-folterverdragen laat zich dat verklaren door het feit dat op thematisch terrein de neiging van de partners om gemeenschappelijk op te treden soms nagenoeg afwezig was. Maar waar het ging om landenkwesties hadden de lidstaten zich een veel strenger regime van samenwerking opgelegd en was de neiging om uit effectiviteitsoverwegingen binnen de MRC als één blok op te treden veel groter. Aangezien gemeenschappelijk uitgedragen standpunten dienen te voldoen aan de unanimiteitsvereiste en daarom per definitie compromisbesluiten zijn gebaseerd op de grootste gemene deler, was het niet meer dan logisch dat Buitenlandse Zaken ten aanzien van landenkwesties waarop men zich wenste te profileren aan het begin van het GBVB-overleg zo hoog mogelijk inzette. Maar zelfs tegen die achtergrond blijft het opvallend hoe Nederland soms tot na de aanvang van het MRC-overleg bleef vasthouden aan standpunten waarvan andere voorstanders binnen de EU zich inmiddels ter bevordering van de consensusbesluitvorming hadden afgewend. In de periode 2001-2003, uitgerekend de periode waarin Nederland als waarnemer binnen de MRC opereerde, deed deze situatie zich zowel met betrekking tot China als Indonesië voor.

In welke mate werd de Nederlandse beleidsinzet weerspiegeld in de uitkomsten van het MRC-overleg?

De 12 buitenlandse diplomaten en NGO-vertegenwoordigers die binnen het kader van dit onderzoek werden geïnterviewd gaven niet alleen hoog op van de inzet en voortvarendheid waarmee Nederland binnen de MRC op tal van onderwerpen opereerde, maar benadrukten daarnaast ook de hoge mate van effectiviteit waardoor het Nederlandse optreden in hun ogen werd gekarakteriseerd. De resultaten uit dit onderzoek zijn echter gemakkelijker verenigbaar met de eerste dan met de tweede observatie. Daarbij moet echter onmiddellijk worden aangetekend dat in dit rapport de vraag naar de effectiviteit van de Nederlandse inzet slechts kon worden onderzocht aan de hand van een beperkt aantal cases over een relatief korte periode van zes jaar. Voor zover op basis daarvan algemene conclusies over de effectiviteit van het Nederlandse optreden kunnen worden getrokken, neigen deze echter in de richting van een negatiever oordeel dan op basis van de antwoorden van de geïnterviewden gerechtvaardigd lijkt. Wanneer effectiviteit begrepen wordt als de mate waarin men in staat is de eigen beleidsinzet in de praktijk te effectueren, kan worden vastgesteld dat men wat dat betreft op een enkele case na in geen enkel geval volledig slaagde. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat men afgezien van een enkele case ook in geen enkel geval volledig faalde, waarbij de succesgraad van case tot case overigens sterk verschilde.

In het geval van de landencases bleven resultaten niet uit, maar de belangrijkste wensen werden vaker niet dan wel op concrete wijze in de uitkomsten van het MRC-overleg vertaald. En wanneer dat wel gebeurde was het zelden of nooit in volledige overeenstemming met de oorspronkelijke beleidsinzet. Met betrekking tot de Indonesische schendingen van de mensenrechten op Oost-Timor werd nagenoeg ieder jaar conform de beleidsinzet een voorzittersverklaring tot stand gebracht. Maar de inhoud daarvan voldeed slechts zelden aan de Nederlandse wensen. Dat gebeurde slechts in 2003, zij het dat het toen een Pyrrusoverwinning betrof aangezien Indonesië bij de onderhandelingen over de definitieve tekst liet weten dat in de toekomst niet langer op medewerking van Indonesische kant bij de totstandkoming van een verklaring hoefde te worden gerekend. In de jaren 2001 en 2002 probeerde Nederland via de EU tevens een voorzittersverklaring tot stand te brengen inzake andere stelsel-

matige schendingen van mensenrechten waarvoor de Indonesische regering verantwoordelijk kon worden gesteld. Maar die inzet bleek uiteindelijk te hoog gegrepen.

Ook in het geval van China bleven de bereikte resultaten achter bij de oorspronkelijke beleidsinzet. Het jaarlijkse streven om de EU tot indiening of mede-indiening van een tegen China gerichte ontwerpresolutie te bewegen, liep alleen in 1995 en 1996 op een succes uit. Daarbij moet echter worden aangetekend dat ook hier de tekstuele inhoud niet volledig correspondeerde met de Nederlandse wensen, terwijl de ingediende ontwerpresoluties geen enkele maal werden aangenomen. Alleen in 1995 zag het daar even naar uit toen China er voor de eerste en laatste maal niet in slaagde via een *no-action* motie de stemming op een ingediende ontwerpresolutie te blokkeren.

Een belangrijke barrière bleek uiteindelijk de samenwerking binnen de EU. Deze vormde weliswaar geen belemmering bij de totstandkoming van de Nederlandse beleidsinzet, maar wel bij de uiteindelijke implementatie daarvan. In die gevallen waarin Nederland er via de EU in slaagde om inzake Indonesië en China tot een voorzittersverklaring of de indiening van een ontwerpresolutie te komen, lag niet zelden het consensuskarakter van het GBVB-overleg er aan ten grondslag dat Nederland qua inhoud water bij de wijn moest doen. Bij de niet succesvolle indiening van de China-resoluties in 1995 en 1996 speelde in Nederlandse ogen ook de kwaliteit van het EU-voorzitterschap een rol.

In die gevallen waarin Nederland de andere partners niet tot een voorzittersverklaring of de indiening van een ontwerpresolutie wist te verleiden, besloot Buitenlandse Zaken zich uiteindelijk achter de inmiddels door de andere partners bereikte consensus te scharen. De vraag die daarbij kan worden gesteld, is of in dergelijke situaties samenwerking met andere landen binnen en/of buiten de Westerse groep niet voor de hand had gelegen. In het geval van China en Indonesië doet zich echter de vraag voor of juist vanwege de inmiddels bereikte consensus onder de andere partners om geen actieve medewerking aan de totstandkoming van een voorzittersverklaring of ontwerpresolutie te verlenen, er wel voldoende medestanders zouden zijn gevonden om tot levensvatbare initiatieven te komen.

Afgezien daarvan verzekerde Buitenlandse Zaken zich door committering aan de consensusbesluitvorming binnen het kader van het GBVB ervan dat men uiteindelijk niet helemaal met lege handen bleef staan. In het geval van Indonesië leverde staking van het pleidooi voor een tweede voorzittersverklaring als resultaat op dat andere EU-partners in ruil daarvoor ruimte boden de Indonesië-paragraaf in de EU-landenspeech verder aan te scherpen. Ook in het geval van China leek de strategie om zich pas op het allerlaatste moment te conformeren aan de wensen van andere EU-partners enige vruchten af te werpen. Een interessant voorbeeld deed zich voor in 1997 toen Nederland als EU-voorzitter in een laat stadium geconfronteerd werd met de weigering van een aantal partners, waaronder Duitsland en Frankrijk, om nog langer een gezamenlijke EU-ontwerpresolutie tegen China te initiëren. Nederland liet daarop weten namens de andere lidstaten geen enkele EU-landenresolutie meer te willen indienen omdat alle initiatieven waarover men wel consensus had weten te bereiken, gericht waren tegen beduidend minder invloedrijke staten dan China. Als gevolg hiervan zou de EU gemakkelijk het verwijt in de schoenen kunnen worden geschoven met twee maten te meten en daaraan wenste Nederland niet mee te werken. Door lange tijd het been stijf te houden, wist Nederland uiteindelijk te bereiken dat Frankrijk en Duitsland zich niet alleen uitspraken tegen een Chinese *no-action* motie op een door Denemarken op persoonlijke titel inge-

diende ontwerp-resolutie, maar daarnaast ook hun pogingen staakten om een verzwakking van de China-paragraaf in de EU-landenspeech te bewerkstelligen.

Een tweede belangrijke barrière bij de implementatie van de Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van de onderzochte landencases bleek de kloof tussen Noord en Zuid. In het geval van China was het effect hiervan dat dit politiek en economisch invloedrijke land als een van de aanvoerders van de groep van gelijkgezinde landen ieder jaar onder de Zuidelijke landen voldoende steun wist te verwerven tegen een door de EU ingediende ontwerp-resolutie. In het geval van Indonesië droeg de Noord-Zuid kloof ertoe bij dat niet alleen door de opstelling van bepaalde EU-partners de inhoud van de voorzittersverklaringen inzake Oost-Timor slechts in beperkte mate de Nederlandse beleidsinzet weerspiegelde. In de periode 2001-2003 lag ook de voor de Westerse groep ongunstige samenstelling van de MRC daaraan ten grondslag. Voor Nederland en andere Europese partners verviel daarmee de mogelijkheid om Indonesië bij de onderhandelingen over de inhoud van de voorzittersverklaringen tot inschikkelijkheid te dwingen omdat het alternatief van een succesvolle resolutie bij voorbaat kansloos leek.

De Noord-Zuid kloof bleek ook een sta-in-de-weg bij de implementatie van de Nederlandse beleidsinzet op thematische issues. Aanzienlijke meningsverschillen tussen Noord en Zuid over de reikwijdte van het protocol inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie droegen er vanuit Nederlands perspectief toe bij dat men aan het einde van de rit werd opgezadeld met een ongewild protocol dat in eerste instantie was aangezwengeld door Cuba om daarmee de Westerse landen op een gevoelige plek te raken. Bij de totstandkoming van het protocol bij het VN-Anti-folterverdrag speelde de Noord-Zuid tegenstelling eveneens een hinderlijke rol in de zin dat een groep gelijkgezinde Zuidelijke landen iedere mogelijkheid aangreep om de totstandkoming van een sterk en onafhankelijk inspectiemechanisme, zoals gewenst door Nederland en andere EU-landen, te saboteren. Dit lukte uiteindelijk niet. Maar dat nam niet weg dat mede als gevolg van het Zuidelijke verzet de onderhandelingen over het protocol maar liefst tien jaar in beslag namen. Bovendien zat er voor Nederland en de andere EU-partners uiteindelijk weinig anders op dan in te stemmen met een compromis dat behalve in een internationaal mechanisme ook in nationale inspectiemechanismen voorzag. Vanwege het reeds bestaande regionale inspectiemechanisme binnen de Europese Anti-Folterconventie had dit tot gevolg dat de lidstaten van de EU geconfronteerd werden met inspectiemechanismen op maar liefst drie verschillende niveaus.

Anders dan bij de landencases vormde de EU-samenwerking geen noemenswaardige hindernis bij de implementatie van de Nederlandse beleidsinzet op thematische kwesties. Eerder leek het tekortschieten daaraan een belemmering op te werpen. Zo valt niet uit te sluiten dat bij de totstandkoming van het protocol inzake kinderhandel, -prostitutie en -pornografie de afwezigheid van een gezamenlijk EU-optreden ertoe bijgedragen heeft dat de Nederlandse bezwaren te weinig gewicht in de schaal hebben gelegd. Waartoe een gezamenlijk optreden kon leiden, bleek bij de totstandkoming van het protocol bij het Anti-folterverdrag. Door een, zij het rijkelijk late, bundeling van de krachten won de Nederlandse beleidsinzet aan effectiviteit met als resultaat dat er uiteindelijk een protocol uit de bus rolde waarin het idee van een sterk en onafhankelijk inspectiemechanisme gehandhaafd bleef.

Dat neemt niet weg dat ook wanneer er sprake is van onderlinge verdeeldheid binnen de EU een effectief Nederlands optreden mogelijk blijft zolang er zich in dat geval maar een andere invloedrijke gelegenheidscoalitie voordoet die een vergelijkbare beleidsinzet nastreeft. De onderhandelingen over het kinderen-en-gewa-

pende-conflicten-protocol vormen daarvan een duidelijk voorbeeld. Ondanks het feit dat verschillende EU-partners het verzet van Nederland en enkele andere EU-landen tegen de *straight 18 rule* niet deelden, bleek de Nederlandse beleidsinzet, hoezeer deze ook in strijd was met de eigen beleidsuitgangspunten, uiteindelijk zeer succesvol. Zo sprak de definitieve ontwerp tekst die in 2000 na vijf jaar werkgroepoverleg met consensus aan de MRC werd aangeboden zich niet uit over een minimumleeftijd inzake de indirecte betrokkenheid bij gewapende conflicten en werd de leeftijdsgrens voor vrijwillige rekrutering slechts van 15 naar 16 jaar verhoogd. Dit opmerkelijke resultaat kon echter niet enkel en alleen op het conto van Nederland worden bijgeschreven, maar was mede te danken aan het feit dat Nederland zich in zijn verzet tegen de *straight 18 rule* in een gemêleerd gezelschap van invloedrijke landen als Duitsland, Frankrijk, China en de Verenigde Staten had bevonden.

BIJLAGE 1: TERMS OF REFERENCE

1. Aanleiding

Een FEZ/IOB inventarisatie van evaluaties heeft het beleidsterrein goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw als witte vlek geïdentificeerd. Een terreinverkenning op het gebied van goed bestuur en mensenrechten heeft dit bevestigd. Omdat het een complex beleidsterrein betreft is het besluit genomen de evaluatie op te splitsen in een aantal deelstudies. De voorliggende deelstudie is in de reeks opgenomen teneinde te beoordelen in welke mate de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens het beoogde effect heeft teweeggebracht. Deze VN-Commissie is het belangrijkste internationale forum op het gebied van de rechten van de mens. In het Nederlandse mensenrechtenbeleid wordt de commissie als een belangrijk instrument gezien voor het verwezenlijken van de doelstellingen. Nederland heeft het afgelopen decennium een actieve rol gespeeld binnen de commissie.

2. Achtergrond

2.1 Nederlands beleid

In 1979 werd een belangrijke nota uitgebracht: 'De rechten van de mens in het Buitenlands Beleid'.³⁵⁹ De notitie stelt dat op democratische landen de verantwoordelijkheid rust zich in te zetten voor de opbouw van een internationale rechtsorde waarin de vrije geestelijke en maatschappelijke ontplooiing van alle mensen met kracht wordt bevorderd. Bevordering van de mensenrechten vormt dan ook een wezenlijk onderdeel van het buitenlandse beleid.

De twee globale doelstellingen zijn het tot stand komen van internationale normen en de feitelijke naleving van die normen. De naleving wordt beoogd via: het bevorderen van voorlichting; het bevorderen van het tot stand komen en functioneren van internationale procedures voor toezicht op de naleving van de aanvaarde normen; en het reageren op specifieke situaties waar inbreuk op mensenrechten plaatsvindt.

Voorts bevat de nota een uitvoerige beschrijving van het institutionele VN-kader, met aandacht voor normen, organen en toezichtprocedures. De notitie sluit af met 55 beleidsconclusies, die onder meer betrekking hebben op toezichtmechanismen, de rechten van de vrouw, de instelling van een Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, het streven naar een betere coördinatie tussen de diverse internationale toezichtprocedures, het reageren op specifieke schendingen, de preventie van misstanden en hulp aan slachtoffers.

Er zijn drie voortgangsnotities verschenen (1987, 1991, 1997)³⁶⁰ en in 2001 verscheen er een nieuwe notitie: Mensenrechtenbeleid.³⁶¹ Deze notitie stelt dat het beleid nog steeds is gefundeerd op de nota uit 1979. Zo worden de ondeelbaarheid en de universaliteit van de mensenrechten herbevestigd. De context is sinds 1979 evenwel sterk veranderd. Omdat het instrumentarium zowel op het gebied van de burger- politieke rechten als op dat van de economische, soci-

³⁵⁹ Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15.571, nrs.1-2.

³⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19.700;
Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21.800;

Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997, 25.300

³⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27.742

ale en culturele rechten als vrijwel voltooid wordt beschouwd verschuift het accent van de totstandkoming van normen naar de naleving van die normen.

De notitie bevat een aantal aandachtspunten voor 2001, alsmede verdere beleidsvoornemens. Hoewel er een aarzeling bestaat om binnen de mensenrechten van prioriteiten te spreken, dat is immers in tegenspraak met het feit dat alle mensenrechten even belangrijk zijn en ook in tegenspraak met het beginsel van ondeelbaarheid, worden er keuzes voorgesteld. Praktische overwegingen en de internationale agenda zijn bepalend geweest voor de keuzes. Voor 2001 gaat het om: vrijheid van godsdienst of overtuiging; bestrijding van racisme; uitbanning van marteling; en de rechten van het kind. Daarnaast krijgen de relatie tussen mensenrechten en conflict en die tussen mensenrechten en ontwikkeling speciale aandacht.

In iedere memorie van toelichting bij de begroting sinds 1990 komt het beleidsveld mensenrechten aan de orde, zowel in nationaal als in internationaal verband. In algemene zin wordt het beleid in de jaren '90 niet gewijzigd, maar er zijn wel accentverschuivingen. In de eerste plaats komt de nadruk meer op toezicht dan op normstelling te liggen. In de tweede plaats wordt het GBVB steeds belangrijker bij de implementatie van het beleid. In de derde plaats krijgt de samenhang tussen ontwikkelingsamenwerking en het buitenlands beleid, met inbegrip van het mensenrechtenbeleid, meer aandacht.³⁶²

Internationale fora op het gebied van de mensenrechten, waarbinnen de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens een centrale plaats inneemt, wordt een belangrijke rol toebedeeld bij de normstelling en bij het toezicht houden op de naleving van de normen. Nederland heeft inspanningen verricht om in werkgroepen en comités die onder auspiciën van deze fora opereren Nederlandse deskundigheid in te zetten teneinde de normstelling af te ronden en toezichtmechanismen te ontwikkelen.

2.2 De VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

De Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN coördineert het werk op economisch, sociaal en cultureel terrein, waar de mensenrechten onder vallen. Een groot deel van het voorbereidend werk en de uitvoering wordt gedaan door speciale commissies, zoals de in 1946 opgerichte VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. De Mensenrechtencommissie is in de loop van de jaren uitgegroeid tot het belangrijkste VN-orgaan inzake de mensenrechten en vervult een podiumfunctie voor staten, inter- en niet-gouvernementele organisaties die daar hun bezorgdheid over mensenrechtenkwesties kunnen verwoorden. De commissie bestond bij aanvang niet, maar heden ten dage wel uit regeringsvertegenwoordigers. De commissie telt 53 leden, zetelt in Genève en komt jaarlijks gedurende zes weken bijeen. De Mensenrechtencommissie, ECOSOC en de (Derde Commissie vande) AVVN hebben na de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een cruciale rol gespeeld in de totstandkoming van een uitgebreid kader van internationale normen op het gebied van de mensenrechten. Later verschoof de aandacht van de Commissie naar de behandeling van informatie en klachten over schendingen van de mensenrechten. Onder deze commissie is een sub-commissie ingesteld die bestaat uit deskundigen, niet uit regeringsvertegenwoordigers.

³⁶² Voor een meer uitgebreid overzicht van de beleidsontwikkeling wordt verwezen naar de startnotitie.

Voorts bestaat er een netwerk van landenrapporteurs, thematische rapporteurs en werkgroepen. De VN Commissie voor de Rechten van de Mens kan een rapporteur verzoeken de situatie in een bepaald land of de stand van zaken met betrekking tot een bepaald thema nader te onderzoeken. Rapporteurs en leden van de werkgroepen zijn deskundigen, geen regeringsvertegenwoordigers. De rapportage wordt tijdens een vergadering van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens besproken. De commissie krijgt steeds meer een politiek karakter. Mede vanwege dit politieke karakter van de commissie wordt het functioneren ervan nogal eens ter discussie gesteld. Er zijn landen die de commissie tegenwerken, onder meer door resoluties in te dienen en aanvaard te krijgen die het werk van de commissie frustreren.

2.3 Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

Nederland is van 1992 tot en met 1997 lid geweest van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens; in 1994 bekleedde Nederland het voorzitterschap. Vanaf 1998 tot en met de zitting van 2003 was Nederland waarnemer. Nederland is in de periode 2004 tot en met 2006 opnieuw lid. Nederland heeft altijd een actieve rol in de commissie gespeeld, ook in de periode dat het land waarnemer was. Standpunten zijn in deze periode meestal in EU verband naar voren gebracht. Voorts heeft de Nederlandse overheid in het afgelopen decennium lobbywerk verricht voor de benoeming van NL deskundigen op het gebied van internationaal recht en mensenrechten in de onder de commissie ressorterende werkgroepen en netwerken van rapporteurs.

Naar aanleiding van een TK verzoek om een notitie over de visie van de regering ten aanzien van het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, hebben de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie in 1998 de AIV verzocht advies uit te brengen inzake het functioneren van de commissie, met name over mogelijke verbeteringen hierin. Samengevat bepleit de AIV in het advies het instrument van de landenresolutie te handhaven, ook andere instrumenten te benutten, waaronder voorzittersverklaringen, deze voorzittersverklaringen beter traceerbaar te maken, terughoudend te zijn met 'inpassen' van landen in thema-resoluties en eventueel buiten de EU om te interveniëren als er sprake is van grove mensenrechtenschendingen. Voorts bepleit de AIV Nederland actieve betrokkenheid bij het tot stand komen van operationele resoluties op het terrein van de ESC rechten, daarbij een evenwichtige benadering te kiezen en samenwerking met gespecialiseerde organisaties te stimuleren. De AIV adviseert ook terughoudend te zijn inzake beperking van de rol van NGO's in het debat. Tot slot ziet de AIV een belangrijke rol weggelegd voor de Subcommissie; en presenteert enkele aanbevelingen over het functioneren daarvan.³⁶³

In de reactie op het advies staat dat de aangereikte conclusies en aanbevelingen tijdens toekomstige zittingen van de commissie waar mogelijk actief zullen worden meegenomen door de delegatie. Een notitie over de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens is niet opgesteld. In de mensenrechten notitie van 2001 staat over de commissie dat deze weliswaar sterk gepolitiseerd is maar dat toch niet moet worden onderschat welke morele steun er van dit orgaan uitgaat naar organisaties en personen die zich in hun land inzetten voor verbetering van de mensenrechtensituatie.³⁶⁴

³⁶³ Adviesraad Internationale vraagstukken, Advies 11, Functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, Den Haag, 1999: 27-30.

³⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27.742: 9.

Vorbereiding van een zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens vindt plaats in EU verband; de instructie voor de Nederlandse delegatie wordt in de Tweede Kamer besproken. Ook vindt overleg plaats met het Breed Overleg Mensenrechten en met een aantal individuele NGO's.

3. Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is drieledig:

- het verkrijgen van een overzicht van de onderwerpen waar Nederland zich in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens voor heeft ingezet; een inventarisatie van Nederlandse deskundigen in de onder de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens ressorterende subcommissie, de werkgroepen en het netwerk van rapporteurs die mede door Nederlands lobbywerk zijn verkozen;
- het beoordelen van de mate waarin de Nederlandse inbreng in de VN-Commissie, cq de inbreng bij het totstandkomen van een EU standpunt, besluitvorming in de commissie heeft beïnvloed (deze onderzoeksvraag wordt toegespitst op enkele thema's en landen);
- het beoordelen van de wijze waarop en de mate waarin Nederland (i.e. de direct bij de zitting van de Commissie betrokkenen) de besluitvorming in de Commissie heeft opgevolgd, bijvoorbeeld door de aangenomen resoluties en ingenomen standpunten actief onder de aandacht te brengen van de betrokken posten.

Beoogd wordt op basis van de onderzoeksresultaten lessen te kunnen trekken voor de NI inzet in toekomstige sessies van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens.

Overzicht van de onderwerpen waar Nederland zich in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens voor heeft ingezet en van de Nederlandse deskundigen die mede door Nederlands lobbywerk zijn verkozen

- inventarisatie van de belangrijkste thema's waar NL op heeft ingezet en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de selectie van deze thema's (en dus het uitsluiten van andere thema's);
- inventarisatie van de landen waar NL de meeste aandacht aan heeft besteed en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de selectie van deze landen (en dus het uitsluiten van andere landen);
- inventarisatie van mechanismen (nieuwe, dan wel bestaande die NL wilde handhaven) waarvoor NL zich heeft ingezet (zoals het instellen van werkgroepen of rapporteurs)
- lijst van NL deskundigen die mede door NL lobbywerk als lid van de subcommissie, rapporteur of lid van een werkgroep zijn gekozen;
- visie van NGO's en mensenrechtendeskundigen, vertegenwoordigers van de Tweede Kamer en het Europese Parlement op de keuzes die zijn gemaakt.

Oordeel over de mate waarin de Nederlandse inbreng in de VN-Commissie, cq de inbreng bij het totstandkomen van een EU standpunt, besluitvorming in de commissie heeft beïnvloed

Het oordeel over de inzet spitst zich toe op enkele thema's en twee landen. Op basis van een voorlopige inventarisatie zal aandacht worden besteed aan enkele van de volgende thema's: een op het gebied van de economisch, sociale en culturele rechten; godsdienstvrijheid; vrijwaring van foltering; de doodstraf en het functioneren van de commissie. Het selectie criterium is het beleidsmatige belang van

het thema. De landenkeuze wordt bepaald na de inventarisatie. Criteria voor de selectie zijn de frequentie waarmee het land aan de orde is gekomen en het politieke belang van het land in de buitenlandse politiek. Ook wordt gekeken naar de aard en omvang van de mensenrechtenschendingen in relatie tot het al dan niet aan de orde stellen van het betreffende land in de commissie. Wanneer de inventarisatie van de NL inzet hiertoe aanleiding geeft kan er een thema en/of een land worden toegevoegd. Om tot een oordeel over de inbreng met betrekking tot deze thema's en landen te komen, is hieronder een aantal vragen geformuleerd.

Nederlandse inzet

- In welke mate reflecteerde de instructie in beleidsdocumenten vastgelegde prioriteiten met betrekking tot het thema of land?
- In welke mate was de instructie een antwoord op politieke ontwikkelingen? Op welke wijze heeft het GBVB de opstelling van de instructie beïnvloed?
- Hoe heeft het Nederlandse standpunt met betrekking tot het land/thema zich tijdens de zitting ontwikkeld? Op welke wijze heeft het GBVB deze ontwikkeling beïnvloed?
- Welke overige partijen hebben invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van het Nederlandse standpunt met betrekking tot het land/thema? In hoeverre is deze invloed vertaald in het Nederlandse standpunt?

Invloed op de besluitvorming

- In welke mate heeft het Nederlandse optreden ertoe geleid dat voor Nederland belangrijke kwesties, zoals verwoord in beleidsdocumenten en TK besluitvorming, op de agenda van de zitting zijn gekomen of gebleven?
- Welke factoren zijn hierop van invloed geweest?
- In welke mate heeft de Nederlandse inzet, waaronder het afleggen van verklaringen, cq de Nederlandse inbreng in EU verband, geleid tot voorzittersverklaringen of tot het opstellen dan wel aanvaarden van resoluties die in overeenstemming zijn met het Nederlandse standpunt, zoals verwoord in beleidsdocumenten en TK besluitvorming? (dan wel: het verwerpen van resoluties die niet in overeenstemming zijn met NL standpunt).
- Welke factoren zijn hierop van invloed geweest? Hierbij komt ook aan bod of het feit dat NL deskundigen zitting hebben in sub-organen van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens heeft bijgedragen aan de effectiviteit van het NL optreden in deze commissie.

De invloed op de besluitvorming wordt per zitting beoordeeld. Een compilatie van de beoordeling van de inzet op ieder van de twaalf zittingen leidt tot een oordeel over de wijze waarop al dan niet succes is bereikt op het gebied van de geselecteerde thema's en landen. Het antwoord op de vragen die betrekking hebben op de context, i.e. de factoren die hebben bijgedragen tot het al dan niet op de agenda krijgen en het al dan niet aanvaarden cq verwerpen van resoluties, staat hierbij centraal.

Er zal een onderscheid worden gemaakt in twee periodes: de periode dat Nederland lid was (1992-1997) en de jaren daarna (1998-2003). Speciale aandacht krijgt de mate waarin het optreden in EU verband van invloed is geweest op de Nederlandse standpuntbepaling.

Oordeel over de wijze waarop en de mate waarin Nederland de besluitvorming in de Commissie heeft opgevolgd.

Het oordeel over de opvolging spitst zich toe op dezelfde thema's en landen als het oordeel over de besluitvorming.

- Op welke wijze heeft Nederland opvolging gegeven aan de besluitvorming in de VN Commissie voor de rechten van de Mens?
- Zijn er door deze opvolging gunstige voorwaarden geschapen voor uitvoering van de besluitvorming?

4. Reikwijdte en representativiteit

De evaluatie heeft betrekking op de periode 1992-2003. De inventarisatie van de Nederlandse inzet heeft betrekking op de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens; alsmede op het lobbywerk voor de inzet van Nederlandse deskundigen in de subcommissie en de organen die onder de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens ressorteren. De inzet in andere VN fora en in de niet-VN fora op het gebied van de mensenrechten blijft buiten beschouwing. Logistieke redenen liggen aan deze afperking ten grondslag.

Het oordeel over de invloed op de besluitvorming is beperkt tot het belangrijkste VN forum op het gebied van de mensenrechten, i.e. VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. Het spitst zich toe op die thema's en landen waar NL sterk op heeft ingezet. De resultaten kunnen niet worden geëxtrapoleerd naar de inzet in andere fora.

De follow-up van een zitting wordt beperkt tot de mate waarin Nederland de besluitvorming heeft opgevolgd, met inbegrip van kwesties die juist niet gelukt zijn. De mate waarin tijdens zittingen aangenomen resoluties tot concrete verbeteringen in de mensenrechtensituatie hebben geleid (impact) blijft buiten beschouwing. Het attributieprobleem is groot: naast de uitkomst van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens is er een scala van andere factoren die de mensenrechtensituatie bepaalt. Het is te ambitieus om in de voor deze deelstudie voorziene tijdsduur een studie te doen naar deze factoren en een uitspraak te doen over het relatieve belang van de uitkomst van de commissie temidden van andere factoren.

5. Onderzoeksopzet en methode van gegevensverzameling

5.1 Onderzoeksopzet

De evaluatie is ex-post. De inventarisatie van de inzet is beschrijvend. Nagegaan wordt op welke thema's is ingezet; welke landen de meeste aandacht kregen en welke niet en in hoeverre dat overeenkomt met de Nederlandse prioriteiten; en voor welke werkgroepen en rapportagesystemen mede door NL lobbywerk Nederlandse deskundigheid is ingezet.

Het onderzoek naar het effect van de inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens heeft naast een beschrijvend ook een toetsend karakter. Kader voor de toetsing vormen in beleidsdocumenten en TK besluitvorming vastgelegde uitspraken over de betreffende thema's en landen.

In de begin fase van het onderzoek zal de methodologie voor het beoordelen van het effect van de inzet nader worden uitgewerkt door de uitvoerders. Tijdens het onderzoek wordt het onderhandelingsproces in kaart gebracht. Hierbij komt aan de orde welke factoren van doorslaggevend betekenis zijn geweest in het al dan niet tot stand komen van gezamenlijke lobby-inzet en verklaringen in EU verband in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens; en het al dan niet aannemen van resoluties.

5.2 Gegevensverzameling

Archiefonderzoek, interviews en literatuurstudie vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling.

Archiefonderzoek heeft betrekking op dossiers uit het archief van DVF (voorheen DIO en DVN), DMV (voorheen DMD) en PV Genève. Het betreft instructies, verslagen, berichten, memo's en andere relevante documenten. Aangezien het een onderhandelingsproces betreft is schriftelijke informatie onvoldoende om het onderhandelingsproces in kaart te brengen. Interviews met Nederlandse (ex) delegatieleden, vertegenwoordigers van de beleidsdirectie en de PV, leden van overige delegaties en vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties, de Tweede Kamer en het Europese Parlement leveren de benodigde additionele informatie op. Bij de selectie van personen wordt beoogd voor ieder jaar van onderzoek minimaal één delegatielid en twee vertegenwoordigers van verschillende NGO's te interviewen.

De interviews zijn semi-gestructureerd. Informanten wordt gevraagd hun visie te geven op bevindingen uit de dossierstudie en over conclusies die volgens de onderzoekers op basis hiervan zijn te trekken.

5.3 Beperkingen van het onderzoek

Onderwerp van onderzoek

De keuze om slechts een beperkt aantal thema's en landen te behandelen betekent dat het verloop van een zitting niet volledig in kaart wordt gebracht. Daarmee kan de onderlinge samenhang van onderwerpen in een onderhandelingsproces verloren gaan. De onderzoekers dienen flexibel te zijn en de samenhang met andere onderwerpen in het onderzoek te betrekken.

Methoden van gegevensverzameling

Tijdens een onderhandelingsproces wordt veel informatie niet schriftelijk vastgelegd. Het risico bestaat dat dergelijke informatie ook tijdens interviews niet aan de orde komt, omdat de onderzoeker er niet naar vraagt. Voorts is het interview een belangrijke informatiebron, hetgeen objectieve oordeelsvorming in de weg kan staan. Tot slot dient het onderzoeksteam er zorg voor te dragen dat het onderzoek geen evaluatie van het optreden van personen wordt. Een check van bevindingen met interne deskundigen kan deze risico's beperken, maar niet geheel vermijden.

6. Organisatie

Inspecteur Marijke Stegeman is verantwoordelijk voor de opzet en begeleiding van de deelstudie.

Onderzoeksmedewerker Helene Pulles heeft een inventarisatie van de documentatie, geordend per zitting(sjaar) gemaakt; alsmede een kopie van de relevante documenten.

Twee externe deskundigen van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten te Utrecht (SIM) worden gecontracteerd om de evaluatie uit te voeren. Zij krijgen de beschikking over een lijst met de relevante documentatie, chronologisch geordend. Voorts krijgen zij de beschikking over een kopie van alle documenten. Zij leggen een geheimhoudingsverklaring af inzake het gebruik van vertrouwelijke documenten. Zij maken een voorstel voor de onderzoeksopzet en passen dit na goedkeuring door IOB toe. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de opstelling van het deelrapport.

Een referentiegroep bestaande uit drie externe en drie interne deskundigen begeleidt de evaluatie. De referentiegroep komt bijeen ter bespreking van het deelrapport. Opstellers van het deelrapport verwerken het advies van de leden van de referentiegroep in het eindrapport, dan wel geven aan waarom zij het niet verwerken.

7. Product

Het onderzoek resulteert in een rapport. Over de wijze van publicatie wordt na afronding van het onderzoek een beslissing genomen.

8. Tijdschema

Inventarisatie dossiers	vrijwel voltooid
Uitvoering onderzoek	zes maanden
Opstelling rapport	twee maanden

BIJLAGE 2: LIJST MET AFKORTINGEN

AD	Adviserende Diensten
ABZ	Archief Buitenlandse Zaken
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
APT	Association for the Prevention of Torture
BG	Bezette Gebieden
BMO	Breed Mensenrechten Overleg
BUPO-verdrag	VN-Verdrag inzake politieke en burgerrechten
BZ	Buitenlandse Zaken
DAO	Directie Azie en Oceanië, ministerie van BZ
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw, ministerie van BZ
ESC-verdrag	VN-Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
CEDAW	VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women)
COHOM	Werkgroep mensenrechten, EU-Raad van Ministers
COPO	Politieke Comité, EU-Raad van Ministers
Coreper	Overleg tussen de permanente vertegenwoordigers in Brussel
DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken, ministerie van BZ
DIE	Directie Integratie Europa, ministerie van BZ
DIO	Directie Internationale Organisaties, ministerie van BZ
DMD	Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering, ministerie van BZ
DPZ	Directie Politieke Zaken, ministerie van BZ
DVF	Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen, ministerie van BZ
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de VN
EU	Europese Unie
GBVB	Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU
GRULAC	Zuid-Amerikaans/Caraïbische groep in de MRC
HR-C	Question of Human Rights in Cyprus
ICJ	International Commission of Jurists
IIHR	Inter-American Institute of Human Rights
MR	Schendingen van mensenrechten waar ook ter wereld
MRC	VN-Mensenrechtencommissie
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PSC	Politics and Security Committee, EU-Raad van Ministers
PV	Permanente vertegenwoordiging
SCT	Swiss Committee against Torture
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SR	Speciale Rapporteur
TK	Tweede Kamer
VGN	Voortgangsnotitie
VN	Verenigde Naties
WG	Werkgroep
ZB	Zelfbeschikking

www.euforic.org/iob

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl

ISSN 15166-3000

B Z D R 6 5 9 1 / N

