



# Evaluatie van het Nederlandse mensen- rechtenbeleid in de externe betrekkingen

 **Buitenlandse  
Zaken**

Op grond daarvan proclameert de Algemene Vergadering deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als het gemeenschappelijk door alle volkeren en naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze Verklaring voortdurend voor ogen, er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen, en door vooruitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen, zowel onder de volkeren van Staten die Lid van de Verenigde Naties zijn zelf, als onder de volkeren van gebieden die onder hun jurisdictie staan:

## Artikel 1

Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich elken ander in een geest van broederschap te gedragen.

## Artikel 2

Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, danwel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.

## Artikel 3

*Een ieder heeft recht op* leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon.

## Artikel 4

Niemand zal in slavernij of horigheid gehouden worden. Slavernij en slavenhandel in iedere vorm zijn verboden.

## Artikel 5

Niemand zal onderworpen worden aan folteringen, noch aan een wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

## Artikel 6

Een ieder heeft, waar hij zich ook bevindt, het recht als persoon erkend te worden voor de wet.

## Artikel 7

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met deze Verklaring en tegen iedere opbetsing tot een dergelijke achterstelling.

# Evaluatie van het Nederlandse mensenrechten- beleid in de externe betrekkingen

Synthese van vijf deelstudies

Drukker Opmeer

Ontwerp Corps, Den Haag

Omslag ontwerp Haagsblauw, Den Haag

Opmaak Haagsblauw, Den Haag

Cover foto Hollandse Hoogte

ISBN 10: 90-5328-350-1

ISBN 13: 978-90-5328-350-9

Bestelnummer BZDR 6393/N

[www.euforic.org/iob](http://www.euforic.org/iob)

[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

Juni 2006

# Voorwoord

Mensenrechten vormen een belangrijk bestanddeel van het buitenlands beleid. In relatie tot het politiek-maatschappelijk belang van het onderwerp is de evaluatiepraktijk beperkt. Dit vormde de aanleiding voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) om het mensenrechtenbeleid binnen de externe betrekkingen nader te onderzoeken. Gezien de complexiteit van het beleidsterrein is de evaluatie opgesplitst in een beleidsanalyse en een vijftal deelstudies die betrekking hebben op verschillende kanalen van uitvoering. De eindrapporten van deze studies, waarvan er drie in 2004 en 2005 zijn gepubliceerd als werkdocument, staan op de bijgevoegde cd-rom.

De voorliggende publicatie geeft een reconstructie van het mensenrechtenbeleid en een samenvatting van de afzonderlijke deelstudies. In het laatste hoofdstuk worden de bevindingen van de verschillende deelstudies met elkaar in verband gebracht en gepresenteerd langs de lijnen van de beleidsreconstructie. Het eerste hoofdstuk vat de resultaten van de deelstudies samen in een achttal hoofdbevindingen. IOB beoogt met deze publicatie een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling en uitvoering van het mensenrechtenbeleid.

De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Marijke Stegeman, IOB-inspecteur. Helene Pulles en Inge Sturkenboom zijn als onderzoeksmedewerker betrokken geweest bij het onderzoek. Vier van de vijf deelstudies zijn uitgevoerd door externe onderzoekers en verschillende mensen hebben als meezeiler, geïnterviewde of lid van de referentiegroep commentaar op de deelstudies en het eindrapport gegeven. Hun namen staan vermeld in de bijlagen. IOB waardeert hun bijdrage aan de evaluatie en dankt alle betrokkenen voor hun medewerking. Zij dragen geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport, want die berust geheel bij IOB.

Henri E.J. Jorritsma

Wvd. Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie



# Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Lijst van Afkortingen	vii
<b>1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Hoofdbevindingen	3
1.3 Aandachtspunten	9
<b>2 Doel, opzet en reikwijdte van de studie</b>	<b>11</b>
2.1 Aanleiding	11
2.2 Achtergrond	11
2.3 Doel van de evaluatie en vraagstelling	12
2.4 Methodologie	14
2.5 Afbakening, reikwijdte en representativiteit	15
2.6 Opbouw van het rapport	18
<b>3 Internationaal kader</b>	<b>19</b>
3.1 Verenigde Naties	19
3.2 Raad van Europa	23
3.3 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	24
3.4 Europese Unie	25
<b>4 Nederlands beleid</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding	31
4.2 Beleidsintenties	32
4.3 Operationalisering van het beleid	45
4.4 Analyse	51
4.5 Conclusie	59

<b>5</b>	<b>Politieke inzet in bilateraal kader</b>	<b>61</b>
5.1	Inleiding	61
5.2	Vraagstelling, opzet en reikwijdte	61
5.3	Selectie van landen	62
5.4	Bevindingen	63
5.5	Conclusie	88
<b>6</b>	<b>Inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens</b>	<b>93</b>
6.1	Inleiding	93
6.2	Vraagstelling, opzet en reikwijdte	94
6.3	Inventarisatie van onderwerpen	95
6.4	Indonesië	96
6.5	China	100
6.6	Rechten van het kind	103
6.7	Uitbanning van marteling	107
6.8	Conclusie	110
<b>7</b>	<b>Programma's en projecten</b>	<b>113</b>
7.1	Inleiding	113
7.2	Vraagstelling, opzet en reikwijdte	113
7.3	Inventarisatie	114
7.4	Bevindingen	117
7.5	Conclusie	122
<b>8</b>	<b>Mensenrechten en goed bestuur in Guatemala</b>	<b>125</b>
8.1	Inleiding	125
8.2	Vredesproces	125
8.3	Vraagstelling, opzet en reikwijdte	126
8.4	Bevindingen	128
8.5	Conclusie	135
<b>9</b>	<b>Mensenrechtenorganisaties</b>	<b>137</b>
9.1	Inleiding	137
9.2	Vraagstelling, opzet en reikwijdte	137
9.3	Bevindingen	140
9.4	Conclusie	145

10	Synthese en conclusies	147
10.1	Uitgangspunten van het beleid	147
10.2	Doelen, middelen en instrumenten	148
10.3	Thematische aandachtsvelden	158
10.4	Mensenrechten in relatie tot andere beleidsvelden	160
10.5	Conclusie	161

## Bijlagen

Bijlage 1	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie	165
Bijlage 2	Onderzoeksvragen	167
Bijlage 3	Methodologie	179
Bijlage 4	Organisatie van de evaluatie	185
Bijlage 5	Inventarisatie instructie voor de mrc-delegatie	187
Bijlage 6	Geraadpleegde bronnen	197

## Op cd-rom

- 1) *Human Rights Policy versus Practise; An evaluation of the implementation of the human rights policy of the Netherlands in its relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the period 1999-2004.* Zwamborn, M.; Hey, H.; Reisen, van M. IOB Working Document, 2006.
- 2) *De Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.* Malcontent, P.; Huijboom, A. IOB, 2006.
- 3) *Mensenrechten en Bevordering van de Rechtsstaat; Evaluatie van programma's en projecten 1998-2002.* Stegeman, M.; Sturkenboom, I. IOB Werkdocument, 2005.
- 4) *Evaluation of the Dutch 'Governance and Human Rights Programme' in Guatemala 1997-2003.* Biekart, K.; Thoresen, B; Ochaeta, F. IOB Working Document, 2004.
- 5) *Evaluation of nine non-gouvernemental organisations.* Landman, T.; Abraham, M. IOB Working Document, 2004.





# Lijst van Afkortingen

ACM	Adviesraad Commissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AEV	Aan Elkaar Verplicht
AI	Amnesty International
AIDS	Acquired immune deficiency syndrome
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMVA	Asociación Mujer Vamos Adelante (Vereniging vrouwen vooruit)
AO	Algemeen overleg
ASC (landen)	Afrika, Caraïbische gebied en Stille Zuidzee (landen)
ASI	Anti Slavery International
AU	Afrikaanse Unie
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BBO	Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamenwerking
BUPO (rechten)	Burger- en politieke (rechten)
BZ	Buitenlandse Zaken
CALDH	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (Centrum voor legale actie inzake de rechten van de mens)
CECI	Centro Canadiense de Estudios de Cooperación Internacional (Canadees centrum voor studies over ontwikkelingssamenwerking)
CEDAW	(UN) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEH	Commisión de Esclarecimiento Histórico (Waarheidscommissie)
COHOM	Groupe 'droits de l'homme'
CRS	Creditor reporting system
DAC	Development Assistance Committee
DAM/GO	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten /afdeling Golfstaten
DAF/MA	Directie Sub-Sahara-Afrika /afdeling Midden- en Oost-Afrika
DAO/ZO	Directie Azië en Oceanië /afdeling Zuidoost-Azië en Oceanië

DEFEM	Defensoría de la Mujer (Kantoor van de ombudsman voor vrouwen)
DMD	Directie Mensenrechten en Democratisering
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DMV/MR	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw/ afdeling Mensenrechten
DSI/VR	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling /afdeling Vrouwen en Ontwikkeling (nieuwe naam: DSI/ER; afdeling Emancipatietheema's, Seksuele en Reproductieve Rechten en Gezondheid)
DWH/MC	Directie Westelijk Halfrond/ afdeling Midden-Amerika en Caraïbisch Gebied
DWH/NM	Directie Westelijk Halfrond/ afdeling Noord-Amerika
ECOSOC	Economic and Social Council
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
EPS	Europese politieke samenwerking
ESC (rechten)	Economische, sociale en culturele (rechten)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FAFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala (Guatemalaanse stichting voor forensische antropologie)
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Latijns-Amerikaanse faculteit voor sociale wetenschappen)
FOR	Forum des Organisations Rurales
FSA	Faciliteit strategische activiteiten mensenrechten en goed bestuur
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
GMV	Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw
GRULAC	Group of Latin American and Caribbean States
HIV	Human immunodeficiency virus
HMA	Hare Majesteits Ambassade
HOM	Humanistisch Overleg Mensenrechten
HRIA	Human rights impact analysis
ICC	International Criminal Court
ICCPG	Instituto de Estudios de Ciencias Penales de Guatemala (Guatemalaanse instituut voor penitentiaire studies)

ICJ	International Commission of Jurists
ICCO	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
IHF	International Helsinki Federation
ILO	International Labour Organisation
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOM	International Organisation of Migration
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
ISHR	International Service for Human Rights
IVBPR	Internationaal (VN) Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten van de Mens
LAC	Latin American and Caribbean (states)
LIPRODHOR	La Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme
MDG	Millennium development goal
MFP	Medefinancieringsprogramma
MIDAS	Management inhoudelijk documentair activiteiten systeem
MINUGUA	Mission de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (VN- verificatiemissie voor Guatemala)
MoU	Memorandum of Understanding
MOVP	Midden-Oosten vredesproces
MRC	VN-Commissie voor de Rechten van de Mens
MRG	Minority Rights Group International
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking (Oxfam Novib)
OAS	Organization of American States
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OMCT	Organisation Mondiale contre la Torture
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PCS	Project Counseling Service
PPD	Programa de Participación y Democracia (Programma voor participatie en democratie)
PRI	Penal Reform International
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

RvE	Raad van Europa
SEPREM	Secretaria Presidencial para la Mujer (Presidentieel secretariaat voor de vrouw)
SGVN	Secretaris-generaal Verenigde Naties
SIM	Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten
SPSS	Statistical package for the social sciences
SR	Speciale Rapporteur
TK	Tweede Kamer
TMF	Thematische medefinanciering
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Emergency Fund for Children
US	United States
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WFP	World Food Program

# 1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten

## 1.1 Inleiding

De naleving van de rechten van de mens wordt in beleidsdocumenten benoemd als één van de hoekstenen van het buitenlands beleid. Tijdens iedere begrotingsbehandeling komen de mensenrechten uitgebreid aan de orde. In verhouding tot het belang van het onderwerp is de evaluatiepraktijk beperkt. Dit vormde de aanleiding voor de voorliggende evaluatie.

Mensenrechten zijn fundamentele vrijheden en basisaanspraken van mensen, beschermd door internationaal, regionaal en nationaal recht. Het Nederlandse mensenrechtenbeleid definieert twee algemene doelstellingen: het totstandkomen van internationale normen en de feitelijke naleving van die normen. De nadruk is daarbij steeds meer op de naleving komen te liggen. Hiertoe staan verschillende beleidsmiddelen ter beschikking, met elk een eigen instrumentarium. De belangrijkste beleidsmiddelen zijn voorlichting en vorming, het gebruik maken van toezichtmechanismen, reacties op schendingen en positieve maatregelen ter voorkoming van schendingen. Het mensenrechtenbeleid wordt in toenemende mate uitgevoerd in EU kader.

Het doel van de evaluatie is tweeledig: inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de bevordering van de naleving van de mensenrechten vorm heeft gekregen binnen het Nederlandse buitenlands beleid; en te beoordelen in hoeverre de daarbij gestelde doelen zijn verwezenlijkt, met inachtneming van de omstandigheden waaronder deze verwezenlijking al dan niet plaatsvond. Beoogd wordt dat de bevindingen behulpzaam zijn bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het beleid.

Gezien de complexiteit van het beleidsterrein is de evaluatie opgesplitst in een beleidsreconstructie en een vijftal deelstudies. In deze studies komen de meest belangrijke kanalen van uitvoering en een verscheidenheid aan instrumenten aan bod. Hieronder volgt een beknopte beschrijving.

- Evaluatie van de politieke inspanningen in bilateraal kader. De onderzoeksvragen betreffen de wijze waarop de mensenrechten aan de orde zijn gesteld en, voor een beperkt aantal thema's, de mate waarin dit effectief is geweest. De studie is uitgevoerd in Indonesië, China, Iran, Rwanda en Mexico. De evaluatieperiode is 1999-2004.
- Evaluatie van de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. De evaluatie bestaat uit een inventarisatie van landen en onderwerpen waarvoor Nederland zich heeft ingezet en een aantal case studies. De centrale onderzoeksvraag in deze case studies is in hoeverre, en onder invloed van welke factoren, Nederland de besluitvorming heeft beïnvloed. De case studies hebben betrekking op Indonesië, China en de additionele protocollen bij het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Anti-folterverdrag. De evaluatie bestrijkt de jaren 1995-1997 en 2001-2003.
- Evaluatie van honderd, steekproefsgewijs geselecteerde programma's en projecten. De onderzoeksvragen betreffen de mate waarin relevante problemen worden behandeld en de efficiëntie en effectiviteit van de programma's en projecten. De evaluatieperiode is 1998-2002.
- Landenstudie Guatemala, waar zowel de politieke inzet als de programma's en projecten onderwerp van studie zijn. De onderzoeksvragen betreffen de mate waarin Nederland via politieke kanalen een bijdrage heeft geleverd aan het vredesproces en de efficiëntie, effectiviteit en relevantie van de programma's en projecten. De evaluatieperiode is 1996-2003.
- Evaluatie van negen door Nederland gesteunde internationale niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties. De onderzoeksvragen betreffen de efficiëntie, effectiviteit en relevantie van de programma's die de organisaties uitvoeren. De focus ligt op het lobbywerk, het voorlichtingsmateriaal en op één subprogramma per organisatie. De evaluatieperiode is 1998-2002.

Voor iedere deelstudie zijn de onderzoeksvragen nader gespecificeerd. De gegevens voor de beleidsreconstructie en vier van de vijf deelstudies zijn verzameld via dossierstudie en interviews. De evaluatie van programma's en projecten is een dossierstudie. Voor de onderzoeksvragen, de methoden van onderzoek en de reikwijdte van de afzonderlijke deelstudies wordt verwezen naar hoofdstuk 2 en naar bijlage 2 en 3. Hieronder staan de hoofdbevindingen van de evaluatie, waarvan de meeste betrekking hebben op verschillende deelstudies. Deze deelstudies zijn illustratief voor de uitvoering van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, niet representatief. De hoofdbevindingen gaan in op het legitimizeitsbeginsel, het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensen-

rechten, de integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden, de operationalisering van het beleid en de effectiviteit. De hoofdbevindingen en conclusies van de afzonderlijke deelstudies staan aan het eind van de hoofdstukken die de deelstudies samenvatten (5 tot en met 9).

## 1.2 Hoofdbevindingen

- 1 *De inzet voor de naleving van de mensenrechten is groot en professioneel. In situaties waar belangen die op andere beleidsterreinen liggen in het geding zijn is het standpunt soms terughoudend.*

Beleidsdocumenten stellen dat mensenrechten een legitieme zorg van de internationale gemeenschap zijn. De deelstudies tonen aan dat Nederland dit beginsel tot uitdrukking brengt in de beleidsuitvoering.

Nederland stelt de mensenrechten in vijf van de zes bestudeerde landen regelmatig aan de orde en in het zesde land, Mexico, incidenteel. Daarbij bestaat een voorkeur voor en tendens tot het optreden in EU kader, met als meest toegepaste instrumenten een dialoog met de overheid en demarches, soms gevolgd door publieke uitingen. De tendens is het sterkst in Iran en China, beide landen met een geïnstitutionaliseerde EU-mensenrechtendialoog. Nederland is in alle landen actief betrokken bij de EU-dialoog en neemt regelmatig initiatieven voor EU-demarches. Vertegenwoordigers van andere landen karakteriseren de inzet als professioneel.

Daarnaast worden de mensenrechten ook aan de orde gesteld in bilateraal kader, onder meer tijdens ministeriële bezoeken of het bezoek van de mensenrechten-ambassadeur.

Tijdens de voorbereiding van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC) in EU kader en tijdens de zittingen zelf is er met betrekking tot de bestudeerde landen en thema's sprake van een grote inzet. Vertegenwoordigers van EU-lidstaten en andere leden van de MRC karakteriseren Nederland als een vasthoudend onderhandelaar.

Voorts zijn er financiële middelen beschikbaar voor programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten. Deze worden in een groot aantal landen ingezet en zijn hoofdzakelijk gericht op het scheppen van voorwaarden voor structurele verbeteringen. Het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de



Mens en diverse internationale niet-gouvernementele organisaties ontvangen een niet-geormerkte financiële bijdrage.

Enkele voorbeelden illustreren dat de inzet terughoudend wordt als er belangen op het spel staan die betrekking hebben op andere beleidsterreinen, zowel in Nederland als daarbuiten. Nationale defensiebelangen waren van invloed op de standpuntbepaling tijdens de onderhandelingen in de MRC-werkgroep over het additionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict. Vanuit het perspectief van de rechten van het kind was het standpunt betreffende de leeftijd voor vrijwillige rekrutering terughoudend. Met betrekking tot China heeft het bepleiten van de naleving van mensenrechten twee keer openlijk op gespannen voet gestaan met een ander belang, het onderhouden van goede betrekkingen. In 1997 gaf de naleving van mensenrechten de doorslag, maar in 2001 was dit niet het geval. Met betrekking tot Mexico gaat het om een ander soort belang, namelijk de samenwerking in internationaal verband. Mexico stelt zich constructief op in internationale fora. Wanneer mensenrechten onderwerp van gesprek vormen in EU kader, betreft het meestal de samenwerking in deze fora en minder vaak de binnenlandse problematiek in Mexico zelf.

2 *De politieke inzet heeft hoofdzakelijk betrekking op de burger- en politieke rechten. Economische, sociale en culturele rechten krijgen weinig aandacht.*

Beleidsdocumenten stellen dat de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van mensenrechten een van de uitgangspunten van het beleid is. Dit komt beperkt tot uitdrukking in de beleidsuitvoering.

In de bestudeerde landen is de politieke inzet voornamelijk gericht op de doodstraf, vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting, bevordering van de rechtsstaat en de omstandigheden van gevangenen. De economische, sociale en culturele rechten krijgen weinig aandacht. China vormt hierop een uitzondering: een van de referentiepunten in de EU-dialoog heeft betrekking op culturele rechten van minderheden. Specifieke doelgroepen, zoals vrouwen, kinderen en minderheden, krijgen vooral, maar niet uitsluitend, aandacht in relatie tot een van de hiervoor genoemde thema's.

De inzet in de MRC laat een gevarieerder beeld zien. Nederland heeft zich ingezet voor een groot aantal thema's, zij het dat het aantal thema's in de tweede periode van onderzoek geringer was dan in de eerste periode. De meeste thema's hebben betrekking op burger- en politieke rechten en op speciale doelgroepen. Enkele thema's hebben hoofdzakelijk betrekking op economische en sociale

rechten: het recht op ontwikkeling, de HIV-aids problematiek en de regeling van het klachtrecht bij het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Programma's en projecten met een specifieke mensenrechtenfocus zijn vooral gericht op de realisering van burger- en politieke rechten. Ontwikkelingssamenwerking is grotendeels gericht op het realiseren van economische en sociale rechten, maar er wordt hierbij weinig in termen van rechten gesproken.

3 *Mensenrechten zijn geïntegreerd binnen ontwikkelingsprogramma's. De integratie van mensenrechten in overige beleidsterreinen is weinig zichtbaar in de beleidsuitvoering.*

Beleidsdocumenten bepleiten het integreren mensenrechten in alle aspecten van het buitenlands beleid maar geven weinig aanknopingspunten om hieraan gestalte te geven. In de beleidsuitvoering komt vooral de integratie binnen ontwikkelingssamenwerking tot uitdrukking.

Drie van de zes bestudeerde landen (Guatemala, Indonesië en Rwanda) zijn partnerlanden. Zij hebben een omvangrijk ontwikkelingsprogramma dat gericht is op het scheppen van voorwaarden voor de naleving van burger- en politieke rechten en op het realiseren van sociale en economische rechten. Guatemala behoort tot de landen waar een aanvang is gemaakt met de ontwikkeling en introductie van een mensenrechtenbenadering.

In de bestudeerde landen zijn de voorbeelden van de integratie van mensenrechten in de overige beleidsterreinen beperkt. In China is het standaard beleid om de mensenrechten aan de orde te stellen tijdens het bezoek van vakministers en uit de verslaggeving is op te maken dat dit beleid consequent wordt uitgevoerd. Ook in Iran zijn mensenrechten onderwerp van gesprek geweest tijdens het bezoek van een vakminister. In Indonesië vormden mensenrechten onderdeel van de samenwerking op militair gebied. In Mexico bestaat samenwerking met een NGO die zich beijvert voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Er zijn geen aanwijzingen voor overige vormen van integratie van mensenrechten in andere beleidsterreinen.

4 *De algemene beleidsdoelen van het mensenrechtenbeleid zijn op landenniveau beperkt geoperationaliseerd.*

In de bestudeerde landen zijn geen doelstellingen geformuleerd voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid anders dan in heel algemene termen. Uit de

documentatie valt, enkele uitzonderingen daargelaten, niet op te maken dat er een plan bestaat voor de inzet van instrumenten, noch ten aanzien van de inbreng in EU kader, noch voor de bilaterale inspanningen. De uitzonderingen betreffen hoofdzakelijk de inzet van financiële middelen. Daarmee wordt de indruk gewekt dat politieke inspanningen voor een groot deel bestaan uit ad hoc interventies. Het is voor de buitenwereld niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de beleidsintenties, in de afwegingen die zijn gemaakt met betrekking tot de inzet van instrumenten en in de mate waarin beleidsintenties zijn gerealiseerd.

Binnen de EU-mensenrechtendialoog in China en Iran zijn wel doelstellingen geformuleerd, in de vorm van referentiepunten. Regelmatig wordt nagegaan hoe de voortgang betreffende deze referentiepunten is. In de overige bestudeerde landen vormen de mensenrechten onderdeel van een brede politieke dialoog en zijn de doelstellingen op het gebied van de mensenrechten in vage, algemene termen geformuleerd.

Voor de onderhandelingen tijdens de voorbereiding van de MRC en tijdens de zittingen zijn in de vorm van instructies concrete doelstellingen opgesteld. Bij programma's en projecten worden meestal doelstellingen en activiteiten genoemd, maar de doelstellingen zijn niet altijd realistisch en meetbaar. De negen geëvalueerde NGO's hebben overwegend hun mandaat vertaald in doelstellingen en activiteiten.

5 *De politieke inspanningen op het gebied van de mensenrechten zijn ten dele effectief geweest. Als de inzet niet het gewenste effect heeft gehad, betekent dit niet dat de inzet onterecht is geweest.*

In de bestudeerde landen zijn de bevindingen met betrekking tot effectiviteit gebaseerd op enkele case studies, die illustratief zijn voor de inzet in de betrokken landen, niet representatief. Nederland heeft in sommige gevallen zowel bilateraal als in EU kader geopereerd en in andere uitsluitend bilateraal. Uit een negatief oordeel over de effectiviteit van politieke inspanningen mag niet worden geconcludeerd dat de inzet onterecht is geweest. Het is om morele redenen gerechtvaardigd zich in te zetten voor individuele gevallen of voor structurele verbetering. Voorts dragen inspanningen die geen direct resultaat hebben mogelijk wel bij aan resultaten op de lange termijn.

De Nederlandse inzet betreffende het Oost-Timor tribunaal in Indonesië heeft niet tot een eerlijke procesgang geleid. Wel is de kwestie van de straffeloosheid in de publiciteit gekomen. In China en Iran hebben inspanningen voor individuele

gevallen, vaak dezelfde gevallen waar ook vertegenwoordigers van andere landen zich voor inzetten, een enkele keer tot lotsverbetering van de personen in kwestie geleid. In Guatemala en in Rwanda hebben interventies ten behoeve van bedreigde of in diskrediet gebrachte niet-gouvernementele organisaties deze organisaties enige bescherming geboden. Bovendien heeft de steun aan de NGO's in Rwanda een discussie over divisionisme op gang gebracht. Met het (dreigen met het) onthouden van verkiezingssteun in Rwanda is een duidelijk signaal afgegeven, maar het beoogde resultaat is uitgebleven. De interventies ten behoeve van de godsdienstvrijheid in China hebben vrijwel geen resultaat opgeleverd.

De EU-dialoog in China is beperkt effectief en die in Iran is vrijwel niet effectief geweest. In de overige bestudeerde landen vormen de mensenrechten onderdeel van een brede politieke EU-dialoog. In hoeverre deze effectief is geweest, kan niet worden beoordeeld omdat de beoogde resultaten van deze dialogen niet of alleen in heel algemene termen zijn vastgelegd.

De effectiviteit van de inzet in de MRC met betrekking tot landen en thema's is bestudeerd aan de hand van vijf case studies, die illustratief zijn voor de Nederlandse inzet in de MRC. De inzet ten aanzien van Indonesië en China gedurende zes sessies van de MRC is nooit volledig effectief geweest. Dit is ook niet te verwachten, omdat de inzet bij onderhandelingen altijd hoog ligt. Er is, op één uitzondering na, ook nooit sprake geweest van een volledig falen. De mate van succes varieert van geval tot geval. Nederland opereert met betrekking tot landenkwesties in GBVB verband. Het uitonderhandelde EU-standpunt is vaak zwakker dan het door Nederland gewenste standpunt. Daar tegenover staat dat Nederland invloed heeft uitgeoefend op de inhoud van de EU-verklaringen en wist te bereiken dat eigen standpunten tot EU-standpunten werden. De inzet op thematische onderwerpen is overwegend effectief geweest. Blokvorming en polarisatie tussen regionale groepen in de MRC, goeddeels volgens de scheidslijn Noord-Zuid, vormden een belangrijk obstakel om de door Nederland gewenste uitkomst in de MRC te bereiken. Dit speelde het meest in de tweede onderzoeksperiode (2001-2003) en geldt voor zowel de landenkwesties als de thematische onderwerpen.

6 *Bij eenderde van de programma's en projecten is het niet mogelijk om op basis van het dossier een oordeel te geven over effectiviteit. Bij een kwart is het niet mogelijk een uitspraak te doen over het realiseren van de output. Wanneer wel een oordeel kan worden gegeven is dit meestal positief.*

Honderd programma's en projecten zijn op basis van dossiers beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie. De parameters voor effectiviteit zijn de mate van doel-

bereiking, de bijdrage aan de verbetering van de rechten of de positie van vrouwen en de duurzaamheid. Het oordeel over doelbereiking is 52 keer voldoende en zeven keer onvoldoende. In de overige gevallen is het begrip doelbereiking niet van toepassing (5/100) of is het niet mogelijk tot een oordeel te komen (35/100). Het laatste is ten dele terug te voeren op het feit dat er geen meetbare doelstellingen zijn geformuleerd en ten dele op het feit dat de rapportage onvolledig is. Het oordeel onbekend komt vaak voor bij programma's en projecten met een budget van meer dan € 100.000 en bij door de VN uitgevoerde programma's.

Het oordeel over de bijdrage aan de verbetering van de rechten of de positie van de vrouw is bij ruim een kwart van de programma's en projecten voldoende, bij een kwart onvoldoende en bij de overige onbekend of niet van toepassing. Het oordeel over institutionele duurzaamheid is bij de helft van de programma's en projecten voldoende, bij vijftien procent onvoldoende en bij de rest onbekend of niet van toepassing.

Het realiseren van de geplande output in de daarvoor voorziene periode en de kwaliteit van het projectvoorstel zijn de parameters voor efficiëntie. De kwaliteit van het projectvoorstel is bij driekwart van de programma's en projecten voldoende. De geplande output is bij 64 procent van de gevallen wel en bij tien procent niet in voldoende mate gerealiseerd. In de overige gevallen is het niet mogelijk op basis van de documentatie tot een oordeel te komen. Omdat in vrijwel alle projectvoorstellen een beoogde output is gedefinieerd is dit toe te schrijven aan het feit dat de rapportage ontoereikend is. Het oordeel onbekend komt vooral voor bij programma's en projecten met een budget van meer dan € 100.000 en bij door de overheid of de VN uitgevoerde programma's en projecten.

*7 De uitvoering van door Nederland gefinancierde programma's en projecten in Guatemala is in tweederde van de gevallen relevant en effectief geweest. In de helft van de gevallen is de uitvoering efficiënt geweest.*

In Guatemala is de relevantie van de programma's en projecten beoordeeld aan de hand van de vraag of de uitvoering van het programma of project een bijdrage heeft geleverd aan het vredesproces. Bij twaalf van de achttien programma's en projecten was het oordeel hierover goed of voldoende en bij zes matig of slecht. De effectiviteit is beoordeeld op basis van de mate van doelbereiking. Op één uitzondering na waren de als relevant beoordeelde programma's ook effectief; en in één geval zijn de binnen het programma gestelde doelen wel bereikt, maar heeft de uitvoering weinig bijgedragen aan het vredesproces.

De efficiëntie is beoordeeld aan de hand van het realiseren van de geplande output in de daarvoor voorziene periode en de kwaliteit van de monitoring. Het oordeel over het realiseren van de output is bij negen van de achttien programma's en projecten voldoende of goed. De kwaliteit van de monitoring is bij tien van de achttien programma's en projecten voldoende of goed.

### 8 *De negen niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties hebben hun programma's overwegend effectief en efficiënt uitgevoerd.*

Bij de negen geëvalueerde NGO's is de mate van doelbereiking bepalend voor het oordeel over de effectiviteit. Bij vijf organisaties kon worden vastgesteld dat hun lobbywerk tot een tastbaar resultaat heeft geleid. Bij de overige vier was het wel mogelijk vast te stellen wat zij hebben gedaan, maar niet of dit invloed heeft gehad. Bij de publicaties kan wel een oordeel worden gegeven over de output en de kwaliteit maar niet over de effectiviteit, omdat geen lezersonderzoek is gedaan. De mate van doelbereiking bij de geëvalueerde subprogramma's is overwegend voldoende. Bij drie van de negen subprogramma's is het aannemelijk dat de uitvoering hiervan een directe bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de mensenrechtensituatie. De andere subprogramma's zijn voorwaarden scheppend en daardoor is het niet mogelijk een directe bijdrage aan te tonen.

De mate waarin de organisatiestructuur is toegespitst op het mandaat van de organisatie, de kwaliteit van het financiële beheer en het realiseren van de geplande output zijn de maatstaven voor efficiëntie. Het oordeel op deze punten is in de meeste gevallen positief.

## 1.3 Aandachtspunten

### *Ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van mensenrechten*

- 1 De ontwikkeling en introductie van een mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking in partnerlanden biedt de mogelijkheid gestalte te geven aan het uitgangspunt van de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van mensenrechten. In niet-partnerlanden is het aan de orde stellen van economische en sociale rechten tijdens een bilaterale politieke dialoog of tijdens een EU-dialoog een mogelijke toepassing van dit beginsel.

### *Integratie van mensenrechten in overige beleidsterreinen*

- 2 Het alleen noemen van de noodzaak van integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden blijkt onvoldoende aanknopingspunten te bieden om een en ander in praktijk te brengen. Integratie vereist het nader preciseren

van algemene uitspraken en het beter bekend stellen van bestaande richtlijnen. Samenwerking met organisaties, bijvoorbeeld organisaties die de toepassing van richtlijnen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen stimuleren, is een optie.

#### *Operationalisering van het beleid*

- 3 Het mensenrechtenbeleid vereist een flexibele inzet, met ruimte voor creativiteit en reacties op onvoorziene omstandigheden. Dit lijkt haaks te staan op het formuleren van doelstellingen, strategieën voor de inzet van instrumenten en referentiepunten om de voortgang te volgen. Als de noodzaak tot ad hoc reacties wordt ingebouwd in een strategie, hoeft dit niet het geval te zijn. Een planningsinstrument kan een hulpmiddel zijn voor het maken van afwegingen en kan ook dienen om verantwoording af te leggen. Het inbouwen van referentiepunten in een planningsinstrument, zoals de meerjarige strategische planning, kan behulpzaam zijn voor het volgen van de voortgang.<sup>1</sup>

#### *Effectiviteit van programma's en projecten*

- 4 Rapportage over programma's en projecten langs de lijnen van doelstellingen en activiteiten vergroot de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de doelbereiking en het realiseren van de output. Een voorwaarde is wel dat de in het projectvoorstel genoemde doelstellingen en activiteiten meetbaar zijn en dat de voorstellen niet te ambitieus zijn. Dit hoeft niet in tegenspraak te zijn met het feit dat werken op het gebied van de mensenrechten een flexibele opstelling vereist. Bij het benoemen van de activiteiten kan ruimte worden ingebouwd voor activiteiten die voortvloeien uit onvoorziene omstandigheden.

---

<sup>1</sup> Meerjarige strategische planning (MJSP) betreft een intern instrument dat eerst na de evaluatieperiode is toegepast, beginnend in de partnerlanden. De MJSP documenten voor 2005 van de drie partnerlanden bevatten geen referentiepunten om de voortgang op het gebied van de mensenrechten te volgen.

## 2 Doel, opzet en reikwijdte van de studie

### 2.1 Aanleiding

Mensenrechten komen tijdens iedere begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebreid aan de orde. In beleidsdocumenten staat dat het mensenrechtenbeleid een wezenlijk bestanddeel is van het Nederlandse buitenlands beleid. Academici en niet-gouvernementele organisaties volgen het beleid op de voet, maar binnen het ministerie is de evaluatiepraktijk in verhouding tot het belang van het onderwerp beperkt. Verschillende mensenrechtenorganisaties en door Nederland (mede) gefinancierde programma's en projecten zijn geëvalueerd, maar dit geldt niet voor de politieke inzet. In 1996 liet IOV een bureaustudie uitvoeren naar donorstrategieën op het gebied van de mensenrechten en naar evaluatie en monitoring van mensenrechtenactiviteiten.<sup>2</sup> Een van de conclusies luidde dat er geen eenduidige evaluatiebenadering bestond. De politieke inzet bleef buiten beschouwing in deze studie. Het mensenrechtenbeleid als geheel is nooit onderwerp van evaluatie geweest. Dit vormde de aanleiding voor de voorliggende evaluatie.

### 2.2 Achtergrond

Mensenrechten zijn fundamentele vrijheden en basisaanspraken van mensen, beschermd door internationaal, regionaal en nationaal recht.<sup>3</sup> Eerbiediging van deze rechten vormt een voorwaarde voor een menswaardig bestaan. Deels zijn deze rechten vastgelegd in bindende verdragen en deels in niet-bindende verklaringen. Het gaat om een groot aantal, onderling verschillende rechten. Gewoonlijk wordt een onderscheid gemaakt tussen burger- en politieke rechten

<sup>2</sup> Stolz et al. 1996.

<sup>3</sup> Deze definitie gaat uit van mensen, evenals de definitie in Van Dale: de rechten die geacht moeten worden de mens, m.n. als staatsburger, van nature toe te komen, en die de overheid dient te erkennen en te eerbiedigen. Bij andere definities is het recht het uitgangspunt. Baehr (1998: 17-18) stelt: de rechten van de mens zijn een verzameling van internationaal vastgestelde normen, standaarden en regels ten aanzien van het gedrag van staten zowel tegenover hun eigen burgers als tegenover anderen.



en economische, sociale en culturele rechten.<sup>4</sup> Staten zijn verplicht de rechten van de mens te respecteren, te beschermen en te faciliteren dat zij kunnen worden gerealiseerd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat een staat iemand niet de vrijheid van meningsuiting mag onthouden en dient te verhinderen dat anderen dit doen. Voorbeelden van het faciliteren van de verwezenlijking van de mensenrechten zijn het zorgdragen voor een minimum levensstandaard en het scheppen van de voorwaarden voor een eerlijke procesvoering.

Bevordering van de naleving van internationaal overeengekomen mensenrechtennormen vormt de kern van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Dit houdt in dat, indachtig het beginsel van de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten, alle mensenrechten overal bevorderd zouden moeten worden. In de praktijk worden er echter keuzes gemaakt, zowel wat betreft de soort rechten als wat betreft de landen waar Nederland zich op richt.<sup>5</sup>

### 2.3 Doel van de evaluatie en vraagstelling

Het doel van de evaluatie is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de bevordering van de naleving van de mensenrechten vorm heeft gekregen binnen het Nederlandse buitenlands beleid; en te beoordelen in hoeverre de daarbij gestelde doelen zijn verwezenlijkt, met inachtneming van de omstandigheden waaronder deze verwezenlijking al dan niet plaatsvond. Beoogd wordt dat de bevindingen behulpzaam zijn bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het beleid.

De uitvoering van het mensenrechtenbeleid geschiedt via verschillende kanalen en met een verscheidenheid aan instrumenten. Gezien de complexiteit van het beleidsterrein is de evaluatie opgesplitst in een beleidsreconstructie en een aantal deelstudies. De keuze voor het onderwerp van evaluatie in deze studies is bepaald op basis van de volgende overwegingen: alle belangrijke kanalen van uitvoering dienen aan bod te komen; de evaluatie dient betrekking te hebben op een verscheidenheid aan instrumenten; en de besteding van financiële middelen dient onderwerp van evaluatie te zijn. Dit heeft geleid tot de volgende deelstudies: een evaluatie van de politieke inspanningen in bilateraal kader; een evaluatie van de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC); een evaluatie van door Nederland gefinancierde programma's en projecten; een landenstudie Guatemala, waar zowel de politieke inzet als de programma's en pro-

---

4 Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de belangrijkste verdragen. Zie ook Van Genugten 1999: 17-21. Hier worden verschillende classificaties genoemd.

5 Hoofdstuk 4 geeft een reconstructie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

jecten onderwerp van studie zijn; en een evaluatie van door Nederland gesteunde internationale niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties.

Voor iedere deelstudie is het doel van de evaluatie vertaald in enkele centrale onderzoeksvragen. De uitwerking in subvragen staat in bijlage 2.

- |  |  |
|--|--|
| Reconstructie van het Nederlandse beleid   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Is er sprake van een consistent beleid dat is vertaald in operationele termen?</li><li>• Welke raakvlakken bestaan er met andere beleidsvelden, welke dilemma's liggen hierin besloten en hoe worden deze aan de orde gesteld?</li></ul>   |
| Evaluatie van de politieke inspanningen van Nederland in bilateraal kader              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Op welke wijze zijn mensenrechten aan de orde gesteld en in hoeverre is dit in overeenstemming met de voornemens tot politieke inzet op dit gebied?</li><li>• Voor een beperkt aantal case studies: in welke mate is de politieke inzet effectief geweest?</li></ul>   |
| Evaluatie van de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens      | <ul style="list-style-type: none"><li>• In welke mate heeft de Nederlandse inbreng in de MRC, c.q. de inbreng bij het totstandkomen van een EU-standpunt, de besluitvorming in de MRC beïnvloed?</li></ul>   |
| Evaluatie van programma's en projecten mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat | <ul style="list-style-type: none"><li>• In hoeverre sluiten de programma's en projecten aan bij de problematiek in een land of regio?</li><li>• In hoeverre zijn de programma's en projecten efficiënt en effectief geweest?</li></ul>   |
| Evaluatie van het Nederlandse programma goed bestuur en mensenrechten in Guatemala     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Op welke wijze heeft Nederland invloed uitgeoefend in fora die de voortgang van het vredesproces bewaken?</li><li>• In hoeverre zijn de door Nederland gefinancierde programma's efficiënt, effectief en relevant geweest?</li><li>• Heeft de combinatie van inbreng in overlegorganen en financiering van programma's een bijdrage geleverd aan het vredesproces?</li></ul> |

- Evaluatie van negen internationale niet-gouvernementele organisaties
- In hoeverre hebben de NGO's hun werkzaamheden efficiënt en effectief uitgevoerd? De focus ligt op het lobbywerk, het voorlichtingsmateriaal en één subprogramma per organisatie.
  - Voor de subprogramma's: is het plausibel dat de uitvoering van het programma heeft bijgedragen aan een verbetering van de mensenrechtensituatie?

## 2.4 Methodologie

De evaluatietraditie op het gebied van de mensenrechten is beperkt, zeker als het om politieke inzet gaat. Een van de redenen is dat het bij rechten die een individueel karakter hebben slechts van geval tot geval is te beoordelen of het recht al dan niet is nageleefd. Voorts is het bij evaluaties gebruikte begrippenkader, met effectiviteit als belangrijkste evaluatiecriterium, niet toegespitst op het evalueren van politieke inspanningen ten behoeve van de naleving van mensenrechten. Het is om morele redenen gerechtvaardigd zich in te zetten voor individuele gevallen of voor structurele verbeteringen, ook al is niet te verwachten dat deze inzet op de korte termijn effectief zal zijn. Daarbij is het van belang om op grond van een analyse van de mensenrechtensituatie en een afweging van beleidsopties de instrumenten te kiezen waarvan verwacht mag worden dat deze het meeste effect op de lange termijn teweegbrengen. Achteraf is het moeilijk vast te stellen in hoeverre de inzet heeft bijgedragen aan eventuele veranderingen.

In de voorliggende evaluatie ligt bij de deelstudies die betrekking hebben op politieke inspanningen het accent dan ook op een reconstructie van de inzet en blijft de effectmeting beperkt tot enkele case studies. In de deelstudies die mede de financiering van programma's en projecten betreffen ligt het accent wel op efficiëntie en effectiviteit. Het gaat daarbij meestal om voorwaardenschepende omstandigheden.

De bevindingen zijn gebaseerd op een combinatie van dossierstudie en interviews. Bronnen voor de gegevensverzameling zijn: beleidsnotities, politieke rapportage, ambtsberichten, brieven aan de Tweede Kamer, verslagen van Kameroverleg, rapportages van mensenrechtenorganisaties, jaarplannen en jaarverslagen van ambassades en directies, rapportages over programma's en projecten, interviews met informanten op Nederlandse ambassades, de permanente vertegenwoordiging te Genève en regio- en themadirecties en interviews met informanten op andere ambassades of vertegenwoordigingen, overheidsvertegenwoordigers,

vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en onafhankelijke deskundigen.

In bijlage 3 staat voor iedere deelstudie welk stramien de leidraad vormt voor de ordening en presentatie van de gegevens, welke methoden van datacollectie zijn gebruikt en welk type bronnen zijn aangewend. De bijlage gaat ook in op de beperkingen van de evaluatie.

## 2.5 Afbakening, reikwijdte en representativiteit

Tabel 2.1 geeft voor iedere deelstudie een samenvatting van het onderwerp van studie en van de keuzes die daarbinnen zijn gemaakt.

Iedere deelstudie bestrijkt een periode van minimaal vijf jaar. Omdat de evaluatie modulair is uitgevoerd, zijn begin- en einddatum niet voor iedere studie gelijk.

De deelstudies ‘politieke inzet in bilateraal kader’ en ‘Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens’ zijn illustratief voor de Nederlandse inzet in bilateraal, c.q. multilateraal kader. De steekproef in de deelstudie ‘programma’s en projecten’ is zodanig getrokken dat de resultaten zijn te extrapoleren naar alle programma’s en projecten op het gebied van de mensenrechten en de bevordering van de rechtsstaat die in dezelfde periode zijn uitgevoerd. De landenstudie Guatemala is illustratief voor landen waar Nederland zich zowel sterk inzet op het politieke vlak alsook een omvangrijk samenwerkingsprogramma heeft. De evaluatie van de negen NGO’s omvat alle internationale NGO’s die in de betrokken periode institutionele of substantiële programmatische financiering kregen.

**Tabel 2.1** Deelstudies: onderwerp en reikwijdte

Deelstudie	Onderwerp van evaluatie	Geselecteerde landen, fora, programma's of organisaties	Buiten de studie gebleven landen, fora, programma's of organisaties	Argumentatie voor de selectie
<b>Politieke inzet in bilateraal kader</b>  1999-2004	Bevordering van de naleving van de mensenrechten in bilaterale betrekkingen via politieke inspanningen.	China Indonesië Iran Rwanda Mexico	Overige landen.	Ernst en massaliteit schendingen. Bijzondere band met Nederland. Geografische spreiding.
<b>NL inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens</b>  1995-1997 2001-2003	Bevordering van de naleving van de mensenrechten via politieke inspanningen in VN verband.	Nederlandse inzet in de MRC m.b.t. Indonesië en China; en m.b.t. kinderrechten en uitbanning van marteling.	Overige landen en thema's. Zittingen in de overige jaren. Overige VN-fora en regionale fora, zoals de Raad van Europa en de OVSE.	VN-Commissie is een belangrijk politiek orgaan. Landen komen ook voor in de overige deelstudies. Thema's zijn voor Nederland prioritair. Zowel lidmaatschap als waarnemerschap.
<b>Programma's en projecten</b>  1998-2002	Bevordering van de naleving van de mensenrechten via financiering van programma's en projecten.	Honderd programma's en projecten met een budget van >10.000 Euro (25 % van uitgaven).	Overige (527) programma's en projecten (75% van uitgaven).	De dossiers zijn op basis van een gestratificeerde steekproef geselecteerd, waarbij zeker gesteld is dat alle thema's aan bod komen.

**Tabel 2.1** Vervolg

Deelstudie	Onderwerp van evaluatie	Geselecteerde landen, fora, programma's of organisaties	Buiten de studie gebleven landen, fora, programma's of organisaties	Argumentatie voor de selectie
<b>Landenstudie Guatemala</b>  1997-2003	Bevordering van de naleving van de mensenrechten via bilaterale politieke inspanningen in combinatie met de financiering van programma's en projecten.	Guatemala. Vrijwel alle programma's en projecten (80% van uitgaven).	Overige landen waar zowel sprake is van politieke inspanningen als van omvangrijke financiële steun.	In vergelijking met andere landen is de Nederlandse financiële steun voor mensenrechtenprogramma's in Guatemala omvangrijk. Na ondertekening van de vredesakkoorden bestond er een sterke politieke inzet voor het vredesproces.
<b>Internationale mensenrechten NGO's</b>  1997-2002	Bevordering van de mensenrechten via financiering van internationale NGO's.	Negen NGO's. Evaluatie van lobbywerk, publicaties en per NGO één subprogramma.	NGO's die beperkte financiële steun ontvangen. Overige subprogramma's.	Alle NGO's die ten tijde van de aanvang van de voorbereiding (september 2002) volgens MIDAS* institutionele dan wel omvangrijke programma-steun kregen zijn geëvalueerd.

\*MIDAS is het ten tijde van de opzet van de evaluatie gebruikte informatie systeem.

Bron: terms of reference deelstudies

## 2.6 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 3 beschrijft het internationale kader. Hoofdstuk 4 reconstrueert en analyseert het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting van de deelstudie betreffende de politieke inspanningen in de bilaterale betrekkingen. In hoofdstuk 6 komt de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens aan de orde. In hoofdstuk 7 staan de resultaten van de deelstudie over de programma's en projecten. In hoofdstuk 8 worden de bevindingen uit de landenstudie Guatemala samengevat en in hoofdstuk 9 die uit de deelstudie over de negen internationale niet-gouvernementele organisaties. Hoofdstuk 10 geeft een synthese, waarin de belangrijkste bevindingen uit de deelstudies met elkaar in verband worden gebracht.

## 3 Internationaal kader

Mensenrechten vormen de basisbouwstenen voor en een integraal bestanddeel van het internationale recht. Hieronder worden de voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid meest relevante mondiale en regionale fora en verdragen besproken, evenals de daarbij behorende toezichtmechanismen. De tenuitvoerlegging van de verdragen komt grotendeels tot stand op basis van uitspraken van de toezichthoudende comités en van jurisprudentie van bijvoorbeeld het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Enkele voorbeelden van de Nederlandse inzet in de fora zijn ter illustratie toegevoegd.<sup>6</sup>

### 3.1 Verenigde Naties

Mensenrechtenkwesaties raken het werkterrein van alle organen van de Verenigde Naties, maar worden specifiek behandeld in de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) en in de Derde Hoofdkommissie van de Algemene Vergadering van de VN (AVVN). Een groot deel van het voorbereidende werk en de uitvoering werd gedaan door de in 1946 opgerichte en onder de ECOSOC ressorterende VN-Kommissie voor de Rechten van de Mens. Deze is in het kader van de VN-hervormingen vervangen door een VN-Mensenrechtenraad.<sup>7</sup>

Sinds de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) in 1948 is een uitgebreid kader van internationale normen op het gebied van de in de verklaring vervatte mensenrechten tot stand gekomen. In 1966 werden de burger- en politieke rechten en de economische, sociale en culturele rechten vastgelegd in twee verdragen.

- Het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) omvat rechten als: bewegingsvrijheid, gelijkheid voor de wet en vrij-

<sup>6</sup> Van Banning et al. (2004) geeft een overzicht van internationale en regionale verklaringen en verdragen.

<sup>7</sup> Hoofdstuk 6 geeft meer informatie over de MRC.



heid van gedachte, geweten en godsdienst.<sup>8</sup> Het verdrag roept het VN Mensenrechtencomité in leven. Dit bestaat uit achttien deskundigen en is belast met het toezicht op de naleving van het IVBPR door de partijen. Een staat kan volgens het eerste facultatief protocol de bevoegdheid van het Mensenrechtencomité erkennen om individuele klachten van zijn onderdanen te behandelen. Het tweede facultatief protocol betreft de doodstraf.<sup>9</sup>

- Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (ESC-verdrag) omvat onder meer het recht op arbeid, het recht op vrije keuze van beroep, het recht op onderwijs en het recht op een behoorlijke levensstandaard, waaronder toereikende voeding, kleding en huisvesting.<sup>10</sup> Het verdragscomité voor ESC-rechten beoordeelt de rapportages van regeringen over de naleving van hun verplichtingen onder het verdrag en doet aanbevelingen voor verbeterde implementatie. Tegen het advies van de voormalige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in heeft Nederland zich tot dusver geen voorstander getoond van een facultatief protocol bij het ESC-verdrag, dat een individueel klachtrecht zou regelen.

De UVRM, de bovengenoemde verdragen en de bijbehorende facultatieve protocollen vormen samen de *International Bill of Rights*. Hieronder wordt kort ingegaan op andere mensenrechtenverdragen, gericht op specifieke doelgroepen of soorten schendingen, die de *International Bill of Rights* aanvullen.

- De AVVN nam in 1963 een verklaring aan waarin onder meer staat dat discriminatie op grond van ras, kleur of etnische oorsprong een schending is van de in de UVRM vervatte rechten. Hieruit vloeide in 1965 het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie voort.<sup>11</sup> Verdragspartijen nemen op zich alle vormen van rassendiscriminatie te bestrijden en gelijkheid voor de wet te bevorderen. Het verdrag voorziet in de vestiging van een toezichthoudend comité. Dit bestaat uit achttien onafhankelijke experts en behandelt door deelnemende staten ingediende rapportages over genomen maatregelen ter implementatie van het verdrag.

8 AVVN resolutie 2200A (XXI), 16 december 1966, in werking getreden in 1976. Het is de uitwerking van artikelen 3 tot en met 21 van de UVRM. Nederland ratificeert in 1979.

9 Het eerste facultatief protocol is ook van 16 december 1966, in werking getreden in 1976, Nederland ratificeert in 1979. Het tweede protocol dateert van 15 december 1989, Nederland ratificeert in 1991.

10 Resolutie 2200A (XXI), 16 december 1966, in werking getreden in 1976. De genoemde rechten staan in artikel 22 tot en met 27 van de UVRM. Een recht dat niet uit de Universele Verklaring afkomstig is maar zowel in dit verdrag als in het IVBPR is opgenomen is het zelfbeschikkingsrecht van volken. Nederland ratificeert in 1979.

11 AVVN resolutie 2106 (XX), 21 december 1965, in werking getreden in 1969. Nederland ratificeert in 1972.

- Het non-discriminatiebeginsel is in de loop der jaren verder ingevuld door de toevoeging van instrumenten tegen discriminatie van specifieke groepen. Voor vrouwen is dat gebeurd door middel van het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (het Vrouwenverdrag).<sup>12</sup> Het heeft zowel betrekking op discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven als op discriminatie van vrouwen in de privésfeer. Verdragspartijen rapporteren aan het toezichthoudend comité van 23 deskundigen. Het facultatief protocol, waarvoor Nederland de ontwerptekst aanleverde, voorziet in een onderzoeksprocedure en een klachtenprocedure voor slachtoffers van schendingen van de verdragsbepalingen.<sup>13</sup> Het Vrouwenverdrag is versterkt met de verklaring inzake de uitbanning van geweld tegen vrouwen en de aanstelling van een VN Speciale Rapporteur (SR) inzake geweld tegen vrouwen.<sup>14</sup> Gedurende de vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995 is bevestigd dat mensenrechten van vrouwen en meisjes onvervreemdbaar, integraal en ondeelbaar deel uitmaken van universele mensenrechten. Daarbij is voor het eerst de seksuele keuzevrijheid van vrouwen onderschreven.
- Het Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (het Anti-folterverdrag) is in 1984 aangenomen.<sup>15</sup> Verdragspartijen hebben een rapportageverplichting bij het toezichthoudend Comité tegen Foltering, dat bestaat uit tien deskundigen. Individuele klachten worden alleen in ontvangst genomen als de betrokken staat heeft verklaard de bevoegdheid van het comité in deze te erkennen.<sup>16</sup> Het toezichthoudend comité brengt bevindingen vertrouwelijk ter kennis van de betreffende staat. Nederland was een actief pleitbezorger voor het instellen van een VN-Speciale Rapporteur tegen Foltering. Dit geschiedde in 1985 en de functie is twee keer vervuld door een Nederlander. Het facultatief protocol bij het Anti-folterverdrag voorziet in een internationaal inspectieregime van gevangenis.<sup>17</sup>
- De erkenning van het kind als onafhankelijk individu met een eigen recht op leven en ontwikkeling krijgt gestalte in het Verdrag voor de Rechten van het Kind uit 1989.<sup>18</sup> Het verdrag voorziet in een periodieke rapportageplicht voor partijen bij het door het verdrag ingestelde comité, dat momenteel door een

<sup>12</sup> A/RES/34/180, 18 december 1979, in werking getreden in 1981. Nederland ratificeert in 1991.

<sup>13</sup> A/RES/54/4, 6 oktober 1999, in werking getreden in 2000. Nederland ratificeert in 2002.

<sup>14</sup> A/RES/48/104, 20 november 1993. SR ingesteld bij MRC resolutie 1994/45.

<sup>15</sup> A/RES/39/46, 10 december 1984, in werking getreden in 1987. Nederland ratificeert in 1989.

<sup>16</sup> Artikel 22 van het verdrag regelt het klachtrecht.

<sup>17</sup> A/RES/57/199, 18 december 2002. Eerst in juni 2005 en op aandringen van de Kamer heeft Nederland het protocol getekend. Het ratificatieproces is in gang gezet.

<sup>18</sup> A/RES/44/25, 20 november 1989, in werking getreden in 1990. Nederland ratificeert in 1995.

Nederlander wordt voorgezeten. Het verdrag heeft het grootst aantal ratificaties van alle VN-mensenrechtenverdragen. In 2000 zijn twee facultatieve protocollen toegevoegd: het eerste betreft de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict en het tweede kinderhandel, kinderpornografie en kinderprostitutie.<sup>19</sup> De bescherming en het welzijn van kinderen kregen de afgelopen jaren steeds meer internationale aandacht, onder meer door de VN-Wereldkindertop (New York, 1990), de VN-Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, 1993) en de speciale zitting van de AVVN inzake Kinderen (mei 2002).

- De International Labour Organization (ILO) is een gespecialiseerde organisatie van de VN die sociale rechtvaardigheid en het respecteren van arbeidsrechten voorstaat. Hiertoe zijn ruim 180 verdragen tot stand gekomen, op het gebied van onder meer kinderarbeid, dwangarbeid, recht op vereniging en stakingsrecht. Ook heeft de ILO richtlijnen aangenomen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De bij de ILO aangesloten staten hebben een rapportageverplichting.

De VN heeft het initiatief genomen tot twee wereldconferenties over mensenrechten, de eerste in 1968 in Teheran en de tweede in 1993 in Wenen. De tweede conferentie heeft onder meer geleid tot de instelling van de functie van Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, die zich inzet voor de mensenrechten over de gehele linie van de VN-organen.<sup>20</sup>

De VN-Veiligheidsraad heeft als reactie op grove mensenrechtenschendingen internationale tribunalen ingesteld voor Rwanda en voormalig Joegoslavië. In andere gevallen is besloten tot gemengde (nationale en VN) of nationale tribunalen. De instelling van een permanent strafhof om zeker te stellen dat genocide en andere ernstige internationale misdaden niet onbestraft blijven is binnen de VN al sinds 1948 aan de orde maar pas in 1995 heeft de AVVN een comité ingesteld ter voorbereiding van de vestiging van een Internationaal Strafhof (ICC).<sup>21</sup> De instelling en het mandaat van het ICC zijn vastgelegd in het Statuut van Rome van 1998

---

19 A/RES/54/263, 25 mei 2000, beide in werking getreden in 2002. Nederland heeft de facultatieve protocollen ondertekend in 2000 en het tweede protocol in 2005 geratificeerd. Het eerste is tot op heden niet geratificeerd.

20 A/RES/48/141, 20 december 1993.

21 Instelling van een permanent strafhof wordt al genoemd in het genocideverdrag uit 1949. Het comité is ingesteld bij A/RES/29/53, 17 februari 1995.

dat op 1 juli 2002 in werking is getreden.<sup>22</sup> Eind 2004 is een samenwerkingsovereenkomst tussen de VN en het ICC overeengekomen.

### 3.2 Raad van Europa

Het oorspronkelijke doel van de in 1949 opgerichte Raad van Europa (RvE) is de bevordering van een grotere eenheid tussen de leden, bevordering van hun sociale en economische vooruitgang en verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Later zijn deze doelen nader gespecificeerd tot het stimuleren van de culturele identiteit en diversiteit van Europa en het streven naar oplossingen voor vraagstukken in de Europese samenleving.<sup>23</sup> Het mandaat wordt ingevuld met een reeks van activiteiten op het gebied van de rechten van de mens en de bevordering van de rechtsstaat, activiteiten die de sociale cohesie en sociale ontwikkeling stimuleren, activiteiten gerelateerd aan onderwijs en cultuur, de dialoog met het maatschappelijk middenveld en activiteiten op milieugebied.

De kerntaken van de Raad van Europa, die inmiddels 46 lidstaten telt, zijn:

- de bevordering van de democratie;
- de bevordering van de rechtsstaat;
- de bescherming van de rechten van de mens en het bieden van bescherming tegen schendingen van de rechten van de individuele burger;
- de bescherming van de rechten van minderheden;
- het behoud en het bevorderen van culturele waarden en diversiteit van de lidstaten.<sup>24</sup>

In 1950 aanvaardden de tien oprichters van de RvE het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), dat gericht is op bescherming van individuele grondrechten en fundamentele vrijheden. De reikwijdte en werking van het EVRM zijn in de loop der jaren uitgebreid en aangevuld met veertien protocollen, waarin onder andere het recht op eigendom, onderwijs en het recht om te kiezen en gekozen te worden zijn opgenomen. Lidstaten dienen een jaar na toetreding het EVRM te hebben geratificeerd. Het in 1961 aanvaarde Europees Sociaal Handvest legt de sociale rechten vast. In

22 Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, is overeengekomen tijdens een 'United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court' waaraan 120 staten deelnamen. Op 1 juli 2002 hadden 60 staten het statuut geratificeerd en kon het in werking treden. Nederland heeft het Statuut tijdens de oprichtingsbijeenkomst in 1998 getekend en in juli 2001 geratificeerd. Rosenthal (2001) beschrijft de implementatie van het Statuut.

23 De rol van Nederland in de Raad van Europa is geen onderwerp van evaluatie. Derhalve is de informatie over dit forum beknopt. De informatie is ontleend aan BZ intranet en AIV 2003 (33) en AIV 2005 (40).

24 AIV 2003 (33): 14.

1989 trad het Europees Verdrag voor de Preventie van Foltering en Inhumane of Vernederende Behandeling of Bestrafing in werking.

De Commissaris voor de Mensenrechten van de RvE draagt sinds 1998 zorg voor een betere voorlichting in de lidstaten richting burgers over de mensenrechtenverdragen van de RvE. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens behandelt klachten van individuen of een lidstaat over vermeende schendingen van het EVRM door lidstaten. Voor de mensenrechten is dit een uiterst belangrijk forum, dat met meer dan 5000 vonnissen een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de tenuitvoerlegging van in verdragen vastgelegde bepalingen.

### 3.3 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa was in de jaren zeventig en tachtig een ontmoetingsplaats voor de Verenigde Staten, de Sovjet Unie, hun bondgenoten, niet-gebonden en neutrale landen. Het was voor de westerse en neutrale landen een belangrijk forum voor de naleving van de mensenrechten binnen de deelnemende landen. De landen kwamen in 1975 in de Slotakte van Helsinki tien beginselen overeen, ondergebracht in drie categorieën die destijds manden en nu dimensies worden genoemd: de veiligheidsdimensie, de economische en ecologische dimensie en de menselijke dimensie. De laatstgenoemde categorie omvat afspraken betreffende de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (beginsel 7) en het zelfbeschikkingsrecht van volken (beginsel 8). De Conferentie is in 1994 herdoopt tot de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).<sup>25</sup> De organisatie heeft in de jaren negentig een spectaculaire groei doorgemaakt.

De OVSE beoogt conflicten te voorkomen, conflicten op te lossen en veiligheid en stabiliteit te bevorderen door de nadruk te leggen op welvaart, democratie en mensenrechten. De nadruk ligt meer op beleidsuitvoering dan op beleidsontwikkeling. Om de naleving van de afgesproken normen te toetsen vindt sinds 1993 jaarlijks de zogeheten implementatiebijeenkomst plaats over de menselijke dimensie. Nederland is bij deze bijeenkomsten EU-woordvoerder voor de onderwerpen godsdienstvrijheid en tolerantie en (afwisselend met Finland) Roma en Sinti.

<sup>25</sup> De Nederlandse inzet in de OVSE is geen onderwerp van evaluatie. Derhalve is de informatie over dit forum beknopt. De informatie is ontleend aan BZ intranet, AIV 26 en Bakker 2002.

De OVSE heeft instellingen in leven geroepen voor de uitvoering van de doelstellingen, zoals de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden die bemiddelt bij (dreigende) conflicten rond minderheden en de vertegenwoordiger inzake Vrijheid van de Media. Het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) is de centrale instelling belast met de uitvoering van de menselijke dimensie. Het ODIHR houdt zich onder meer bezig met het bevorderen van democratische verkiezingen en het bieden van praktische ondersteuning bij het consolideren van democratische instellingen en de rechtsstaat.

### 3.4 Europese Unie

De Europese Unie heeft zich ontwikkeld van een economische gemeenschap tot een Unie gebaseerd op gemeenschappelijke normen en waarden. De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat.<sup>26</sup> De Unie streeft naar het respecteren en stimuleren van de universele beginselen die zijn weergegeven in het EVRM en in de constitutionele tradities van de lidstaten, zowel binnen het grondgebied van de EU als daarbuiten.

#### 3.4.1 Mensenrechten binnen de Europese Unie

De Unie stelt zich onder andere ten doel de ‘versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie (...)’ en de ‘handhaving en ontwikkeling van de EU als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (...)’.<sup>27</sup> De EU eerbiedigt de grondrechten uit het EVRM, waarbij alle lidstaten partij zijn.<sup>28</sup> Als geconstateerd wordt dat er duidelijk gevaar bestaat voor ernstige schending van de grondbeginselen kan de Europese Raad passende aanbevelingen doen aan de schendende lidstaat. In geval van ernstige en voortdurende schending kan de Raad overgaan tot schorsing van bepaalde rechten die voortvloeien uit de toepassing van het verdrag.<sup>29</sup>

In december 2000 is overeenstemming bereikt over het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en daarmee gehoor gegeven aan de roep om duidelijkheid en overzicht over de voor de burgers, instellingen en organen van de EU

26 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); Titel 1 (Gemeenschappelijke Bepalingen): Artikel 6 lid 1.

27 VEU; Titel 1 (Gemeenschappelijke Bepalingen): Artikel 2.

28 VEU; Titel 1 (Gemeenschappelijke Bepalingen): Artikel 6 lid 2; het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap bevestigt dat de instellingen van de EU de beginselen uit het EVRM ook dienen na te leven.

29 VEU; Titel 1 (Gemeenschappelijke Bepalingen): Artikel 7 lid 1, 2 en 3. De constatering dient met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement te geschieden; het besluit tot schorsing van bepaalde rechten, waaronder het stemrecht in de Raad, vereist een gekwalificeerde meerderheid.

geldende rechten en plichten. In het handvest worden voor het eerst burger- en politieke rechten en economische en sociale rechten bijeen gebracht. Het proces van formulering en verankering van grondrechten in de EU is met deze verklaring echter nog niet voltooid omdat het om een niet-bindende, politieke verklaring gaat.<sup>30</sup>

#### *Toetreding tot de Europese Unie*

Elke Europese staat die de in het verdrag van de EU genoemde beginselen in acht neemt kan verzoeken lid te worden van de EU.<sup>31</sup> Voordat onderhandelingen hierover kunnen aanvangen, dient de kandidaat-lidstaat in elk geval te voldoen aan de Kopenhagen-criteria (1993), waaronder het beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. De jaarlijkse rapportage van de Europese Commissie over de voortgang van de voorbereidingen van de kandidaat-lidstaten op toetreding besteedt dan ook uitgebreid aandacht aan de mensenrechtensituatie.

#### **3.4.2 Mensenrechten in de externe betrekkingen van de Europese Unie**

De EU beschouwt mensenrechten als een essentieel onderdeel van haar internationale betrekkingen en een hoeksteen van de samenwerking met derde landen. Het externe mensenrechtenbeleid van de EU is vastgelegd in enkele daaraan gewijde bepalingen uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag van de Europese Gemeenschappen. In 2004 is op initiatief van het Nederlands EU-voorzitterschap besloten om de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB een persoonlijk vertegenwoordiger voor de mensenrechten te laten benoemen.<sup>32</sup>

#### *Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*

In de jaren zeventig is met de Europese politieke samenwerking (EPS) een begin gemaakt met het gezamenlijk extern optreden van de lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap. Het belang van mensenrechten hierbij is keer op keer

30 In het 'Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa' is het Grondrechtenhandvest geïncorporeerd als deel II. Ook staat in dit verdrag dat de EU toetreedt tot het EVRM en dat de grondrechten, zoals gewaarborgd door het EVRM, deel uit maken van het recht van de Unie (Artikel 1-9, 2 en Artikel 1-9, 3). Het verdrag is door de lidstaten aangenomen en voor ratificatie voorgelegd. De uitslag van de referenda in Nederland en Frankrijk heeft tot een stagnering van de ratificatie geleid.

31 VEU; Titel 8 (Slotbepalingen): Artikel 49.

32 Op 16 januari 2005 benoemde Javier Solana de Deen Michael Mathiassen tot zijn persoonlijk vertegenwoordiger voor de mensenrechten.

bevestigd.<sup>33</sup> Sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Maastricht in 1993 voert de EU een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Eén van de doelstellingen van het GBVB is de ontwikkeling en de versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.<sup>34</sup>

De EU onderhoudt doorlopend, op vele niveaus en met veel landen een politieke dialoog waarbinnen ruimte kan worden geschapen voor mensenrechtenkwesies. Met sommige landen gaat de EU een expliciete mensenrechtendialoog aan waarvan het meest bekende voorbeeld de dialoog met China is. In 2001 zijn richtlijnen aangenomen voor het voeren van mensenrechtendialogen.<sup>35</sup> In de afgelopen jaren hebben de instellingen van de EU een veelvoud aan richtlijnen, gemeenschappelijke verklaringen en standpunten aangenomen over mensenrechtenkwesies.<sup>36</sup> Sinds 1999 verschijnt jaarlijks een rapport met een overzicht van de activiteiten en instrumenten van de EU op het gebied van mensenrechten. De commissie voor buitenlandse zaken, mensenrechten en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van het Europees Parlement brengt ook jaarlijks een rapport uit over mensenrechten in de wereld en het EU-beleid op dat gebied. De Europese Commissie bepleit het integreren van de doelstellingen op het gebied van mensenrechten en democratie in alle externe relaties van de Unie. Daarbij wordt het belang benadrukt van coherentie en consistentie tussen het GBVB en het ontwikkelingsbeleid.<sup>37</sup>

### *Samenwerking van de Europese Unie met derde landen*

De Europese Unie kent vele vormen van samenwerking met derde landen, zoals de economische, financiële, technische, en de ontwikkelingssamenwerking, die alle bijdragen tot de algemene doelstelling van de EU. Een resolutie van de Raad van ministers voor Ontwikkelingssamenwerking uit 1991 benadrukt een gemeenschappelijke benadering door de Europese Gemeenschap en de lidstaten met betrekking tot de bevordering van de mensenrechten en de democratie in ontwik-

33 De verklaring over mensenrechten van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EG van 21 juli 1986 stelt dat de eerbiediging van de mensenrechten één van de hoekstenen van Europese samenwerking is. Dit wordt herhaald in onder andere de verklaring over mensenrechten van de Europese Raad van 29 juni 1991.

34 VEU; Titel V (Bepalingen GBVB): Artikel 11 lid 1.

35 European Union, Guidelines on the implementation of human rights dialogues, Brussels, 2001.

36 Richtlijnen voor beleid jegens derde landen inzake marteling; inzake de doodstraf; inzake bescherming van mensenrechtenactivisten; standpunten over mensenrechtenschendingen, het internationaal strafhof, etc.

37 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries, 8 mei 2001; Council Conclusions on the European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries, 25 juni 2001.



kelingslanden, met het oog op de consistentie en de samenhang van de initiatieven op dat vlak.<sup>38</sup> Als één van de instrumenten hiertoe stelt de Raad dat voortaan mensenrechtenclausules in samenwerkingsovereenkomsten zullen worden opgenomen en in 1995 geeft de Commissie in een mededeling richtlijnen hiervoor.<sup>39</sup>

Een voorbeeld van een samenwerkingsovereenkomst met een mensenrechten (*essential elements*) clausule is de partnerschapsovereenkomst van Cotonou van juni 2000 tussen de EU, haar lidstaten en staten uit Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Zuidzee (ACS-landen).<sup>40</sup> De overeenkomst bepaalt het raamwerk voor de samenwerking, met het oog op het bevorderen en bespoedigen van economische, sociale en culturele ontwikkeling van de ACS-landen.

In 1995 zag het Euro-Mediterrane partnerschap tussen de EU en de landen rond de Middellandse Zee het licht. Een van de doelstellingen van het partnerschap betreft het waarborgen van de mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting. Ter invulling daarvan hebben de EU en verschillende mediterrane landen bilaterale associatieovereenkomsten gesloten. De overeenkomsten verschillen inhoudelijk maar kennen gemeenschappelijke bepalingen, de essentiële elementen, betreffende de eerbiediging van mensenrechten en democratie. In 2000 werd geconstateerd dat de resultaten op het gebied van de mensenrechten teleurstellend waren en er zijn geen aanwijzingen dat hierin verandering is gekomen.<sup>41</sup>

In 1994 zijn op initiatief van het Europees Parlement de bepalingen uit de EU-begroting inzake de activiteiten van de EU in derde landen op het gebied van bevordering van de mensenrechten, democratisering en conflictpreventie samengebracht onder de naam *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR), dat het kader biedt voor projectfinanciering op genoemde gebieden.<sup>42</sup> De Raad legde in 1999 in twee verordeningen de vereisten vast voor alle activiteiten van de EU op het gebied van mensenrechten en democratisering, zowel in het kader van

38 Resolution on human rights, democracy and development of the European Council of Ministers for Development Co-operation, 28 November 1991.

39 Communication on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, 23 May 1995.

40 Artikel 5 overeenkomst tot wijziging van de vierde ACS-EG overeenkomst van Lomé.

41 Tegenvallende resultaten hebben geleid tot bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement van 6 september 2000: Een nieuwe impuls voor het proces van Barcelona, en de mededeling van de Commissie van 21 mei 2003: Een nieuwe impuls voor mensenrechten en democratisering met Mediterrane partners. TK 2003-2004, 21501-02, nr. 537. De documentatie inzake de top ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van het partnerschap (EURO-MED2/05; annex I, II en III) herhaalt de uitgangspunten, spreekt niet over resultaten en legt de nadruk op het MOVP, migratie, terrorismebestrijding en onderwijs.

42 Hoofdstuk B7-70 EU-begroting.

ontwikkelingssamenwerking als daarbuiten.<sup>43</sup> Een gemeenschappelijk verklaring van de Raad en de Commissie van november 2000 omschrijft het raamwerk voor het ontwikkelingsbeleid van de EU. De bevordering van de mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en goed bestuur maakt integraal deel uit van dat beleid.<sup>44</sup>

---

43 Council Regulation (EC) No 975/1999; Council Regulation (EC) No 976/1999.

44 Statement by the Council and the Commission on the European Community's development policy, 10 November 2000.



## 4 Nederlands beleid

### 4.1 Inleiding

In 1979 verscheen de beleidsnota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid*, die 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. De nota geeft een uitgebreide beschrijving van het wettelijke en institutionele kader, noemt de doeleinden en middelen van het beleid en sluit af met 55 beleidsconclusies.<sup>45</sup> Met het verschijnen van deze nota lag er al in 1979 een duidelijk omschreven beleidskader. Drie voortgangsnotities en de notitie *Mensenrechtenbeleid 2001* herbevestigen de uitgangspunten en het beleid van de nota.<sup>46</sup> Een belangrijke ontwikkeling sinds het verschijnen van de nota van 1979 is dat het Nederlandse beleid steeds meer uitgevoerd wordt in GBVB kader.

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de beleidsontwikkeling sinds 1979. De beschrijving heeft betrekking op de beleidsintenties en de operationalisering van het beleid. De analyse betreft de volgende onderzoeksvragen:

- Is het beleid vertaald in operationele termen?
- Is er sprake van een consistent beleid?
- Welke raakvlakken bestaan er met andere beleidsvelden, welke dilemma's liggen hierin besloten en hoe worden deze aan de orde gesteld?

Voor de periode tot 1990 is alleen gebruik gemaakt van beleidsnotities, voor de periode daarna ook van memories van toelichting, andere relevante Kamerstukken, adviezen van de adviescommissie mensenrechten<sup>47</sup> en interviews.

45 TK 1978-1979, 15571, nrs.1-2.

46 TK 1986-1987, 19700; TK 1990-1991, 21800V, nr. 91; TK 1996-1997, 25300, nr. 1. TK 2000-2001, 27742, nr. 2.

47 Tot 1996 bestond er een Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM); vanaf 1997 bestaat er een permanente commissie mensenrechten binnen de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

## 4.2 Beleidsintenties

### 4.2.1 Uitgangspunten van het beleid

#### *Legitimiteit*

De nota van 1979 stelt dat bevordering van de mensenrechten een legitiem voorwerp van internationale zorg is en een wezenlijk bestanddeel vormt van het buitenlands beleid. Dit bestanddeel moet worden gezien in samenhang met andere doelen van het beleid, zoals het onderhouden van goede externe betrekkingen. Deze visie blijft ongewijzigd.

#### *Universaliteit*

De nota van 1979 streeft naar een universele waarborging van de rechten van de mens en stelt tegelijkertijd dat verschillende ideologische en religieuze denkrichtingen elk op hun eigen wijze inhoud kunnen geven aan het begrip mensenrechten.<sup>48</sup> In latere beleidsnotities wordt universaliteit als uitgangspunt gehandhaafd, maar vervalt de nuancering. Het beginsel van de universele gelding stond onder druk tijdens de voorbereidingen van de VN-Wereldconferentie in Wenen (1993), maar is mede door een actieve rol van Nederland overeind gebleven in de slotverklaring.

#### *Ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensenrechten*

De nota van 1979 erkent de gelijkwaardigheid van wat destijds klassieke (burger- en politieke) rechten en sociale (ESC) rechten werden genoemd, maar constateert, in overeenstemming met de toen vigerende gedachtegang, een belangrijk verschil als het om de naleving gaat. De burger- en politieke rechten zouden vooral een onthoudingsplicht aan de overheid opleggen, terwijl de ESC-rechten veeleer een inspanningsverplichting zouden opleggen. Sinds 1979 is de denkwijze hierover verder ontwikkeld, onder meer naar aanleiding van discussies tijdens de wereldconferentie in Wenen.<sup>49</sup> De voortgangsnotitie van 1997 stelt dat de vroeger gebruikte tegenstelling tussen klassieke en sociale rechten niet zo helder is. Bij beide categorieën rechten dient de overheid zich soms onthoudend en soms voorwaardenscheppend op te stellen.<sup>50</sup> De notitie *Mensenrechtenbeleid 2001* noemt de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid niet bij de uitgangspunten maar gaat er wel op in bij de relatie tussen het mensenrechtenbeleid en het ontwikkelingsbeleid.

---

<sup>48</sup> TK 1978-1979, 15571, nrs. 1-2: 10.

<sup>49</sup> Vienna Declaration and Programme of Action, 25 juli 1993 'All human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated' luidt de eerste zin van paragraaf 5 van de slotverklaring.

<sup>50</sup> TK 1996-1997, 25300, nr. 1: 4.

### Effectiviteit

Het effectiviteitsbeginsel is impliciet altijd een belangrijk beleidsuitgangspunt geweest maar is in notities niet expliciet als zodanig benoemd. Zowel de nota van 1979 als de notitie uit 2001 noemen effectiviteit als criterium bij het maken van keuzes om al dan niet, en zo ja in welke vorm, te reageren op mensenrechtenschendingen. De mensenrechtenambassadeur stelt in 2000 expliciet dat effectiviteit een van de beleidsuitgangspunten is.<sup>51</sup>

#### 4.2.2 Doelen en middelen van het beleid

De nota van 1979 noemt twee globale doelstellingen van het beleid: het totstandkomen van internationale normen en de feitelijke naleving van die normen. Latere notities herbevestigen deze doelen, waarbij de nadruk op de naleving komt te liggen.<sup>52</sup>

#### Totstandkoming van internationale normen

De nota van 1979 stelt dat Nederland voornemens is een belangrijke rol in de internationale arena te spelen. Na 1979 is het internationale rechtskader inzake de mensenrechten verder uitgebreid met belangrijke internationale verdragen en protocollen. Nederland heeft bij de uitbreiding en de verfijning van het internationale instrumentarium een belangrijke rol gespeeld. Een voorbeeld vormt het verdrag tegen foltering, een Zweeds initiatief dat vooral door bemoeienis van Nederland is voltooid.<sup>53</sup> In de loop der tijd is er een koerswijziging opgetreden en is er sprake van een terughoudende opstelling ten aanzien van het uitbreiden van het normstelsel. Nederland toonde zich geen voorstander van de totstandkoming van het verdrag tegen verdwijningen.

#### Naleving van internationale normen

In de nota van 1979 staat dat de op naleving van normen gerichte middelen grofweg in drie categorieën kunnen worden ingedeeld:

- *Bevordering van voorlichting en vorming* met als doel rechthebbenden zich van hun recht bewust te maken en overheidsdienaren te doordringen van deze rechten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. VN-organisaties en niet-

<sup>51</sup> Speech mensenrechtenambassadeur, 29-06-2000. Zie ook power point presentatie BZ intranet, 2005.

<sup>52</sup> TK 2000-2001, 27742, nr. 2. Herbevestigd in toespraak mensenrechtenambassadeur, 06-11-2003.

<sup>53</sup> TK 2001-2002, 27742, nr. 4: 13-14. In antwoord op een Kamervraag worden verschillende voorbeelden gegeven.

gouvernementele organisaties wordt een belangrijke rol toegekend bij voorlichting en vorming.<sup>54</sup> Deze opvatting is sinds 1979 niet gewijzigd.

- *Bevordering van het totstandkomen en functioneren van internationale toezichtprocedures*, waaronder de instelling van het ambt van Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. De nota kent ook hierbij het niet-gouvernementele kanaal een belangrijke rol toe. De voortgangsnotities spreken van positieve ontwikkelingen maar stellen tegelijkertijd dat de verschillende stelsels van toezicht verder dienen te worden versterkt. De notitie van 2001 beschrijft de toezichtmechanismen van verschillende fora en spreekt steun hiervoor uit. Regelmatig wordt een goede afstemming tussen de mechanismen van de verschillende fora bepleit.<sup>55</sup>
- *Reactie op mensenrechtenschendingen*, met inbegrip van activiteiten ter voorkoming van deze schendingen en hulp aan slachtoffers van schendingen. Reacties op schendingen en het aandringen op maatregelen die voorwaarden scheppen om schendingen te voorkomen vinden vooral plaats binnen de bilaterale betrekkingen en in multilateraal of regionaal kader. NGO's spelen een belangrijke rol bij hulp aan slachtoffers. Landen waar ernstige, voortdurende en systematische schendingen plaats vinden krijgen prioriteit.<sup>56</sup> In de nota staat dat een land als Nederland niet overal tegelijk stappen kan ondernemen en dat er dus keuzes moeten worden gemaakt. Bij de selectie is vooral van belang of verwacht mag worden dat de stappen enigerlei effect teweegbrengen. De notitie van 2001 noemt drie prioritaire categorieën landen: landen waar sprake is van ernstige en massale schendingen; landen die behoren tot de groep die wil toetreden tot de EU dan wel tot de Raad van Europa; en landen waarmee Nederland om historische of andere redenen bijzondere betrekkingen onderhoudt.<sup>57</sup> Het voorkomen van straffeloosheid, onder meer via steun voor internationale tribunalen en het Internationale Strafhof, vormt onderdeel van reacties op mensenrechtenschendingen.

#### 4.2.3 Thematische aandachtsvelden

In de nota van 1979 wordt bij de naleving van mensenrechten niet over speciale rechten, clusters van rechten of doelgroepen gesproken. In latere notities worden thematische aandachtsvelden aangeduid als actuele ontwikkelingen (1991), capita selecta (1997) of prioritaire aandachtsvelden (2001). Over de doodstraf en de vrijheid van godsdienst of overtuiging verschenen aparte beleidsnotities. Deze

54 TK 1978-1979, 15571, nrs. 1-2: 54-55.

55 Zie bv. TK 2002-2003, 28687, nr. 1: 9-10.

56 TK 1978-1979, 15571, nrs. 1-2: 60; in 1996 herbevestigd in TK 1996-1997, 25000 V, nr. 19: 49.

57 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 11.

paragraaf vat de beleidsvoornemens betreffende de thematische aandachtsvelden in beknopte termen samen.

#### *Rechten van het kind (1991, 1997, 2001)*

De notitie van 1991 refereert aan de Kindertop en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en stelt dat vooral de feitelijke naleving belangrijk is, zowel via positieve maatregelen op het gebied van onderwijs, gezondheid en voeding als via reacties op schendingen van de rechten van bijvoorbeeld straatkinderen.<sup>58</sup> In 1994 verscheen een aparte notitie over kinderen, die beoogt kinderen daadwerkelijke bescherming en een grotere participatie bij de invulling van hun eigen toekomst te bieden.<sup>59</sup> In de voortgangsnotitie van 1997 krijgen de bescherming van kinderen in gewapend conflict en het terugdringen van commerciële seksuele exploitatie en kinderarbeid bijzondere aandacht; in 2001 wordt daaraan toegevoegd de bestrijding van kinderhandel.<sup>60</sup> Nederland is voornemens zich in internationaal verband voor deze thema's in te zetten en ondersteunt gespecialiseerde organisaties die programma's op deze gebieden uitvoeren. Voorbeelden vormen de vrijwillige bijdrage aan UNICEF en de bijdrage aan de Speciale Rapporteur van de VN inzake kinderen en gewapend conflict.<sup>61</sup>

#### *Rechten van de vrouw (1991, 1997, 2001<sup>62</sup>)*

Het beleid heeft tot doel de aanscherping en naleving van in verschillende verdragen en verklaringen vastgelegde principes van non-discriminatie en gelijke rechten en vrijheden voor vrouwen. De notitie van 2001 noemt een aantal zaken die speciale aandacht zullen krijgen: seksuele en reproductieve rechten, het tegengaan van geweld tegen vrouwen met inbegrip van genitale mutilatie, vrouwenhandel en eerwraak.<sup>63</sup> In de Derde Hoofdcommissie van de AVVN heeft Nederland met succes het initiatief genomen tot resoluties op het gebied van traditionele praktijken die schadelijk zijn voor de gezondheid van vrouwen en meisjes, alsmede op het gebied van eerwraak. Voorts ondersteunt Nederland een groot aantal programma's op het terrein van de mensenrechten van vrouwen. Een voorbeeld is de financiering van een regionaal project voor landrechten van vrouwen in Midden-Amerika.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> TK 1990-1991, 21800 V, nr. 91: 27.

<sup>59</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994.

<sup>60</sup> TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 16-17 en 38-39.

<sup>61</sup> De rechten van het kind vormen onderwerp van studie in de evaluatie van de Nederlandse inzet in de VN MRC (hoofdstuk 6). De bijdrage aan de SR VN behoort tot de honderd geëvalueerde programma's in hoofdstuk 7.

<sup>62</sup> In 2001 geen prioritair aandachtsveld, wel genoemd in de bijlage. Hetzelfde geldt voor de rechten van minderheden, de doodstraf, mensenrechtenverdedigers en de vrijheid van meningsuiting.

<sup>63</sup> TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 37-38.

<sup>64</sup> Dit project is een van de honderd geëvalueerde programma's en projecten. Zie hoofdstuk 7.



### *Rechten van minderheden (1991, 1997, 2001)*

Het beleid heeft tot doel het tegengaan van discriminatie van minderheden en verbetering van hun positie op terreinen waar achterstelling bestaat. In Europa spitst de aandacht zich toe op de landen van de OVSE en de Raad van Europa. Dit houdt onder meer in dat de achterstandspositie van minderheden aan de orde wordt gesteld, zowel in bilateraal als in OVSE kader. Voorts krijgen programma's, projecten en organisaties financiële steun. Dit geldt bijvoorbeeld voor de *Minority Rights Group International*.<sup>65</sup>

### *Rechten van inheemse volken (1997)*

Het beleid richt zich op rechtsbescherming en versterking van de eigen identiteit van inheemse volken. Dit houdt onder meer in de ratificatie van het ILO verdrag inzake inheemse volken (ILO 169) en een pleidooi voor de aanvaarding van een verklaring van de rechten van inheemse volken. Ook is Nederland voorstander van deelname van deze groepen in besluitvormingsprocessen, onder meer in VN-fora. Voorts is er in het kader van ontwikkelingssamenwerking financiering van activiteiten gericht op positieverbetering van inheemse volken.

### *Doodstraf (1997, 2001)*

De in 1990 verschenen beleidsnotitie over de doodstraf stelt dat de regering een uitgesproken tegenstander van de tenuitvoerlegging van de doodstraf is en zich in internationaal verband zal inspannen voor algehele afschaffing van de doodstraf.<sup>66</sup> Dit betekent het aandringen op ondertekening van instrumenten die op de doodstraf betrekking hebben en het reageren op een dreigende tenuitvoerlegging. Voorgenomen executies zonder dat er sprake is van een proces volgens internationale normen, voorgenomen executies van minderjarigen of personen met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens en voorgenomen executies waarbij sprake is van twijfelachtig bewijs krijgen daarbij prioriteit.<sup>67</sup> Nederland heeft zich ingezet voor het opstellen en aanvaarden van EU-richtlijnen voor beleid jegens derde landen inzake de doodstraf. Dit geschiedde in 1998 en sindsdien wordt het beleid hoofdzakelijk in EU kader uitgevoerd.

### *Vrijheid van godsdienst of overtuiging (2001)*

In 1998 verscheen een notitie over de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, die stelt dat de bevordering en bescherming daar-

<sup>65</sup> MRG is een van de negen geëvalueerde niet-gouvernementele organisaties. Zie hoofdstuk 9.

<sup>66</sup> TK 1989-1990, 21518, nr. 1: 2.

<sup>67</sup> TK 1989-1990, 21518, nr. 1: 6. In een AO naar aanleiding van de notitie stelt de minister dat Nederland geen personen uitlevert als er geen genoegzame waarborgen zijn dat de doodstraf niet zal worden voltrokken. TK 1989-1990, 21518, nr. 2: 5.

van een integraal onderdeel van het mensenrechtenbeleid vormt. Dit krijgt onder meer gestalte via het verzorgen van rapportages, het organiseren van bijeenkomsten en het ondersteunen van niet-gouvernementele organisaties.<sup>68</sup> De notitie *Mensenrechtenbeleid 2001* herbevestigt dit beleid en geeft aan dat Nederland voornemens is de inzet voor bescherming van de godsdienstvrijheid of overtuiging te intensiveren, vooral in OVSE verband. In 2001 werd een seminar over vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in de OVSE regio gehouden.<sup>69</sup> In 2003 verscheen op verzoek van de Kamer een notitie over de ontwikkelingen sinds 1998. Deze notitie bevestigt het bestaande beleid en voegt daar de bevordering van religieuze verdraagzaamheid aan toe.<sup>70</sup>

### *Bestrijding van racisme (2001)*

In de aanloop naar de VN-Wereldconferentie tegen racisme in 2001 werd dit onderwerp in de notitie van 2001 opgenomen als prioriteit. Het voornemen werd uitgesproken binnen ontwikkelingssamenwerking initiatieven gericht op een goede nationale inbreng op de internationale conferentie te steunen.<sup>71</sup>

### *Uitbanning van marteling (1991, 2001)*

Het tegengaan van foltering en steun aan slachtoffers van marteling waren en zijn prioritaire aandachtsvelden binnen het Nederlandse beleid. Nederland heeft zich bijvoorbeeld beijverd voor de totstandkoming van een facultatief protocol bij het Anti-folterverdrag dat voorziet in een internationaal inspectieregime van gevangenen.<sup>72</sup> Nederland heeft zich ook ingespannen voor de opstelling van EU-richtlijnen voor beleid jegens derde landen inzake marteling en deze zijn in 2001 aanvaard. Het onderwerp krijgt aandacht in bilaterale contacten en via ondersteuning van programma's en projecten van NGO's.<sup>73</sup> Een voorbeeld vormt de institutionele steun aan de *Organisation Mondiale Contre la Torture*.<sup>74</sup>

### *Mensenrechtenactivisten en slachtoffers van mensenrechtenschendingen (2001)*

Dit thema wordt niet als prioritair aandachtsveld aangemerkt in de notitie van 2001, maar staat wel in de bijlage. Het was een prioriteit gedurende het EU-voorzitterschap in 2004. Nederland heeft zich ingezet voor het aannemen van een verklaring inzake mensenrechtenactivisten door de AVVN in 1998. Het Nederlandse

68 TK 1997-1998, 25992, nr. 1.

69 Grotens & Tahzib-Lie 2001.

70 TK 2003-2004, 28600 V, nr. 39.

71 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 16.

72 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 29-30. In hoofdstuk 6 staat hoe Nederland heeft onderhandeld over dit protocol.

73 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 30.

74 Deze organisatie is geëvalueerd. Zie hoofdstuk 9.

beleid is vooral gericht op het verlenen van financiële steun aan organisaties en individuele activisten. De ambassades onderhouden contacten met hen om betrouwbare informatie te verzamelen. Ingeval de activisten of organisaties worden lastig gevallen stelt Nederland dit waar mogelijk, al dan niet in EU kader, aan de orde bij de autoriteiten.<sup>75</sup> Tijdens het EU-voorzitterschap is een internationale bijeenkomst gehouden voor mensenrechtenverdedigers. Op deze bijeenkomst herbevestigt de minister van Buitenlandse Zaken dat mensenrechtenverdedigers een belangrijke rol spelen bij het vergaren van informatie en dat zij alle steun van Nederland en van de EU verdienen.<sup>76</sup>

#### Vrijheid van meningsuiting (2001)

Vrijheid van meningsuiting vormt de hoeksteen van de democratie en wordt onder meer bevorderd door een open informatiebeleid in de publieke sector, met inbegrip van de toegang tot informatie. Het Nederlandse beleid is gericht op de naleving van dit recht door middel van het steunen van initiatieven van bijvoorbeeld de OVSE en NGO's. Voorbeelden zijn het financieren van de NGO *Article 19* en van de vrije media op de Balkan.<sup>77</sup>

Mensenrechtennotities maken geen melding van arbeidsrechten als speciaal aandachtsveld. Een ander belangrijk aandachtsveld dat ontbreekt, maar dat wel aan de orde komt in de beleidsuitvoering, is een eerlijke procesgang.

#### 4.2.4 Samenhang met andere beleidsvelden

Mensenrechten zijn verweven met andere onderdelen van het buitenlands beleid en spelen ook een rol bij beleidsterreinen die daarbuiten vallen. De nota van 1979 en de notitie van 2001 bepleiten een betere integratie van het mensenrechtenbeleid in de bredere context van het buitenlands beleid. Deze paragraaf bespreekt de samenhang tussen mensenrechten en enkele andere beleidsvelden. Het gaat daarbij om beleidsvelden die de naleving van mensenrechten tot doel hebben en om beleidsvelden waarbij het realiseren van de beleidsdoelen kan conflicteren met de naleving van de mensenrechten. Er zijn ook raakvlakken met de wijze waarop mensenrechten aan de orde komen in het binnenlands beleid. Dit beleid vormt geen onderwerp van evaluatie en de raakvlakken blijven hier buiten beschouwing.

75 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 40.

76 Toespraak minister van Buitenlandse Zaken, 10-12-2004.

77 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 32-33. *Article 19* is een van de negen geëvalueerde NGO's. Zie hoofdstuk 9.

### Mensenrechten en economische betrekkingen

De nota van 1979 stelt dat ernstige en stelselmatige schendingen van de mensenrechten onder bepaalde voorwaarden aanleiding kunnen zijn tot beperkende maatregelen ten aanzien van de economische betrekkingen met het betreffende land. Beperkingen kunnen alleen worden opgelegd als mag worden aangenomen dat handhaving van de betrekkingen bijdraagt aan het voortduren van de schendingen. Voorts wordt maatwerk bepleit.<sup>78</sup> In 1991 bepleit de ACM in het advies over de relatie tussen mensenrechten en economische betrekkingen bij voorkeur positieve maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die geen beperkingen van het economische verkeer tot gevolg hebben. Inzake het opleggen van beperkende maatregelen onderschrijft de ACM het hierboven beschreven beleid en in de voortgangsnotitie van 1991 wordt dit beleid herbevestigd.<sup>79</sup> Een in 2000 uitgebrachte notitie over verschillende vormen van sancties, waaronder economische, stelt dat deze alleen binnen multilateraal kader worden genomen en dat zij proportioneel en effectief moeten zijn.<sup>80</sup>

De notitie *Mensenrechtenbeleid 2001* stelt dat economische belangen niet mogen leiden tot het negeren van mensenrechtenschendingen. Deze notitie besteedt ook aandacht aan economische samenwerking als middel ter bevordering van de naleving van de mensenrechten en stelt dat het bedrijfsleven een positieve rol kan spelen door maatschappelijk verantwoord te ondernemen. De notitie refereert hierbij aan de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. De iets eerder in het kader van ontwikkelingssamenwerking uitgebrachte notitie *Ondernemen tegen armoede* gaat ook in op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Desgevraagd acht de regering zelfregulering de beste waarborg hiervoor en dit standpunt wordt ook ingenomen in internationaal verband. In 2002 bevestigt de mensenrechtenambassadeur in een toespraak dat ondernemingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de naleving van mensenrechten.<sup>81</sup>

### Mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking

De relatie tussen armoede, democratie en mensenrechten krijgt aandacht in verschillende beleidsdocumenten en memories van toelichting.<sup>82</sup> Het gaat hierbij om drie zaken:

78 TK 1978-1979, 15571, nrs. 1-2.

79 ACM 1991 (12): 75-81. TK 1990-1991, 21800 V, nr. 91: 32.

80 TK 2000-2001, 27477, nr. 1: 2-9.

81 TK 2001-2002, 27742, nr. 4: 27-28. TK 2000-2001, 27467, nr. 1. Toespraak mensenrechtenambassadeur, 23-04-2002.

82 Voorbeelden in TK 1991-1992, 22300 V, nr. 2; TK 1998-1999, 26200 V, nr. 2.

- het stimuleren van de naleving van mensenrechten via ontwikkelingssamenwerking;
- de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten;
- de naleving van mensenrechten, in het bijzonder de burger- en politieke rechten, als criterium voor het al dan niet geven van ontwikkelingshulp.

Stimulering van de naleving van mensenrechten betreft zowel ESC- als BUPO-rechten. Ontwikkelingssamenwerking beoogt sociale en economische ontwikkeling, en daarmee het realiseren van ESC-rechten. Vanaf eind jaren negentig is ontwikkelingssamenwerking steeds meer gericht op onderwijs en gezondheid en daarmee op het verwezenlijken van sociale rechten. Deze tendens werd versterkt in 2003, toen de *millennium development goals* (MDG's) leidraad werden voor ontwikkelingssamenwerking. In beleidsdocumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt echter zelden in termen van rechten gesproken en mensenrechten vormen evenmin het kader voor de definiëring van de MDG's.

De meeste beleidsdocumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking besteden aandacht aan de realisering van burger- en politieke rechten, zij het dat de mate van aandacht wisselend is. De nota *Een wereld van verschil* uit 1991 gaat uitgebreid in op de burger- en politieke rechten.<sup>83</sup> De nota *Herijking van het buitenlands beleid* uit 1995 stelt dat de bevordering van mensenrechten en democratie een belangrijke rol speelt binnen ontwikkelingssamenwerking. Het beleidsdocument *Hulp in uitvoering* dat in samenhang met de herijkingsnota dient te worden gelezen besteedt echter geen enkele aandacht aan BUPO-rechten.<sup>84</sup>

In 1998, bij een beleidswijziging die het aantal landen waarmee een structurele ontwikkelingsrelatie blijft bestaan beperkt, komt er een categorie landen, die financiering wordt geboden op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Deze categorie, de zogenaamde GMV-landen, wordt in 2003 weer afgeschaft. De notitie *Aan elkaar verplicht* van 2003 besteedt weinig aandacht aan de realisering van burger- en politieke rechten. Er staat alleen in dat in het kader van de aandacht voor goed bestuur een intensievere dialoog over onder meer mensenrechten zal worden gevoerd en dat mensenrechten ter sprake gebracht zullen

83 TK 1990-1991, 21813, nrs 1-2: 58-63. Er staat bijvoorbeeld dat voor een samenleving als geheel geldt dat vrijheid belangrijker is dan het eten. Bevestigd in antwoord op Kamervraag, TK 1990-1991, 21813, nr. 6: 12.

84 TK 1994-1995, 24337, nr. 2; Ministerie van Buitenlandse Zaken 1996.

worden in relatie tot armoedebestrijding.<sup>85</sup> In recente regionale beleidsdocumenten komen mensenrechten in soortgelijke algemene bewoordingen aan de orde.<sup>86</sup>

Over de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten wordt in beleidsdocumenten in heel algemene termen gesproken. Kort samengevat staat er dat ontwikkeling een voorwaarde is voor een zinvol genot van de mensenrechten en dat een evenwichtige maatschappelijke ontwikkeling de meeste kans van slagen heeft als het rechtssysteem verzekerd is. De integratie van mensenrechten binnen ontwikkelingssamenwerking kan op verschillende manieren gestalte krijgen. De DAC noemt er vijf: het impliciet aan de orde stellen van de mensenrechten, het uitvoeren van projecten, het voeren van een dialoog met de overheid, het mainstreamen van mensenrechten en het toepassen van de mensenrechtenbenadering.<sup>87</sup> Zoals hierboven uiteengezet geldt voor de Nederlandse praktijk dat er sprake is van het impliciet aan de orde stellen van mensenrechten, van de uitvoering van programma's en projecten en van een dialoog. In andere woorden, er wordt binnen ontwikkelingssamenwerking wel aandacht besteed aan mensenrechten, maar deze vormen niet het juridisch normatief kader, met onder meer de definiëring van rechten en rechthebbenden.

De notitie *Mensenrechtenbeleid 2001* introduceert de term *human rights based approach* en stelt dat een betere conceptuele aansluiting tussen het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking nodig is om tot meer synergie te komen. Het antwoord op een Kamervraag inzake de concretisering van deze uitspraak luidt dat de AIV advies terzake zal worden gevraagd.<sup>88</sup> Dit advies verschijnt in 2003 en constateert dat de mensenrechtencomponent in het ontwikkelingsbeleid vrijwel niet bestaand is. In het advies staan vijftien conclusies, met als essentie een pleidooi om mensenrechten als juridisch normatief kader te gebruiken om richting te geven aan het ontwikkelingsbeleid. In de beleidsreactie wordt de visie van de AIV over het algemeen onderschreven. Er bestaat waardering voor de positieve benadering van mensenrechten en gesteld wordt dat het advies duidelijk maakt dat er geen blauwdruk voor de introductie bestaat.<sup>89</sup> Getuige het hiernavolgende citaat gaat de vlak na het advies verschenen beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht* slechts heel summier in op de mensenrechten en de mensenrechtenbenadering.

85 TK 2003-2004, 29234, nr. 1: 7-8.

86 TK 2003-2004, 29237, nr. 1. TK 2004-2005, 29653, nr. 1.

87 Piron & O'Neil 2005.

88 TK 2001-2002, 27742, nr. 4.

89 AIV 2003 (30): 41. TK 2003-2004, niet-dossierstuk, buza 030377.

‘Aandacht voor goed bestuur.....vereist verder dat meer gericht wordt ingezet op activiteiten die goed bestuur bevorderen, ter versterking van de uitvoerende macht alsook van de wetgevende en de rechterlijke macht. Hierbij gelden twee bijzondere aandachtsvelden: goed bestuur ter bevordering van het ondernemersklimaat, en het meer bewust ter sprake brengen van mensenrechten in relatie tot armoedebestrijding. Recente adviezen van de AIV bieden hiervoor bruikbare aanknopingspunten’.<sup>90</sup>

Sinds het verschijnen van het advies heeft de beleidsafdeling DMV/MR initiatieven ontplooid om draagvlak voor de toepassing van de mensenrechtenbenadering te creëren, onder meer door het uitbrengen van verschillende publicaties (zie 4.3.1). In 2005 is een aanvang gemaakt met de ontwikkeling en introductie van de mensenrechtenbenadering in een achttal partnerlanden. De oorspronkelijke selectie van landen kwam tot stand op basis van de mensenrechtensituatie in het land, de mogelijkheid tot aanknopingspunten binnen het OS-programma, geografische spreiding en het enthousiasme voor dit initiatief op de posten en regiodirecties. Voortschrijdend inzicht heeft tot aanpassingen in de landenkeuze geleid en momenteel gaat het om vijf landen: Colombia, Guatemala, Tanzania, Jemen en Pakistan.<sup>91</sup>

De naleving van mensenrechten was voor 1998 geen criterium voor het ontvangen van hulp en in de periode daarna wel. De nota van 1979 stelt dat de naleving van mensenrechten wel een rol heeft gespeeld bij de keuze voor de toenmalige concentratielanden, maar geen hard criterium vormt voor het geven van hulp. Het argument is dat hulpverlening gericht dient te zijn op de behoeften van mensen, onafhankelijk van het gedrag van regeringen. Wel is in geval van grove en voortdurende schendingen niet-toekenning of opschorting te overwegen.<sup>92</sup> Tijdens de begrotingsbehandeling van 1990 geeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan dat van land tot land zal worden bezien welke hulpomvang, -kanaal en -methoden de meest geëigende zijn en dat tijdens bilateraal beleidsoverleg ook de mensenrechtensituatie aan de orde zal komen.<sup>93</sup> Bij de begrotingsbehandeling van 1997 staat in het antwoord op een Kamervraag dat mensenrechten en *good governance* geen harde criteria vormen voor het geven van ontwikkelingshulp.<sup>94</sup>

90 TK 2003-2004, 29234, nr. 1: 7-8.

91 Interview en interne correspondentie 25-07-2005.

92 TK 1978-1979, 15571, nrs. 1-2: 106-107. De decembermoorden in Suriname (1982) hebben tot opschorting van de hulp geleid.

93 TK 1989-1990, 21300 V, nr. 48: 42.

94 TK 1996-1997, 25000 V, nr. 19: 53.

Met de beleidswijziging in 1998 verandert dit. De naleving van de burger- en politieke rechten is één van de criteria bij de selectie van de landen die in aanmerking komen voor een structurele ontwikkelingsrelatie, zij het niet het meest prominente.<sup>95</sup> Hierin is nadien geen verandering gekomen.

### Mensenrechten en conflictbeheersing

Mensenrechtenschendingen zijn oorzaak en gevolg van conflicten. De in 1993 verschenen beleidsnotitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* stelt dat het beleid inzake conflictbeheersing gericht is op het ontwikkelen van methoden voor het verzamelen van bewijs bij inbreuk op humanitaire rechtsnormen, met inbegrip van de instelling van een permanent internationaal gerechtshof voor de bestraffing van oorlogsmisdaden.<sup>96</sup> Ook de voortgangsnotitie van de 1997 en de notitie mensenrechten van 2001 behandelen de problematiek. De notitie van 1997 geeft aan dat er in uiteenvallende staten geen aanspreekbare overheid meer is en dat daarom het beleid meestal in groter, bijvoorbeeld VN, verband wordt bepaald en gericht zal zijn op het indammen van geweld.<sup>97</sup> Nederland onderschrijft de noodzaak van de betrokkenheid van het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens bij vredesoperaties.<sup>98</sup> De notitie bepleit ook aandacht voor mensenrechten in het voorbereidingsprogramma van deelnemers aan vredesoperaties.

In 2002 verschijnt op verzoek van de Kamer een notitie over humanitaire interventies, die stelt dat de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft om waar redelijkerwijs mogelijk ernstige en massale schendingen van de rechten van de mens te voorkomen of daar een einde aan te maken. Humanitaire interventie, met inachtneming van een aantal in de notitie genoemde richtlijnen, is in dat geval het laatste redmiddel.<sup>99</sup>

Een bijzondere vorm van conflictbeheersing betreft *terrorismebestrijding*. De relatie tussen terrorismebestrijding en respect voor de mensenrechten is na 11 september 2001 een belangrijk aandachtspunt geworden.<sup>100</sup> De Raad van Europa heeft richt-

95 TK 1998-1999, 26433, nr. 2: 2-3.

96 TK 1993-1994, 23527, nr. 1: 41.

97 TK 1996-1997, 25300, nr. 1: 8. Er staat onder meer: 'Men kan zelfs zeggen dat het totale beleid mensenrechtenbeleid is'.

98 Report on the Panel on United Nations Peace Operations ; genoemd in TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 8.

99 TK 2001-2002, 27742, nr. 5: 11-12.

100 Hoffman (2004: 936-8) geeft aan dat geen overeenstemming bestaat over de definitie van het begrip terrorisme en stelt als algemene noemer voor 'targeting civilians for death and destruction'. Sepúlveda et al. (2004: 433-8) bespreekt eveneens de definitiekwestie, en geeft een overzicht van de internationale regelgeving en het toezicht daarop.



lijnen opgesteld. Omdat de problematiek eerst na het verschijnen van de notitie mensenrechten 2001 actueel werd, is de Nederlandse visie op basis van toespraken en Kamerstukken gereconstrueerd. Het standpunt is dat bij terrorismebestrijding het volledige mensenrechteninstrumentarium in acht dient te worden genomen en dat het systeem van het internationale recht voldoende flexibel is om een antwoord te vormen op de dreiging van terrorisme. Daarbij kunnen in sommige gevallen sommige rechten, maar zeker niet alle rechten, aanzienlijk worden beperkt.<sup>101</sup> Nederland acht de door de Verenigde Staten gebruikte kwalificatie van gedetineerden als *unlawful combattants* onwenselijk omdat deze onduidelijkheid creëert over de toepassing van internationale rechtsnormen.<sup>102</sup>

### *Mensenrechten en vluchtelingen- en asielbeleid*

In de nota van 1979 wordt asiel binnen Nederland voor individuele gevallen en in groepsverband genoemd als een vorm van hulpverlening aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen. De voortgangsnotitie van 1987 stelt dat de toepassing van het Vluchtelingenverdrag van 1951 uitgangspunt voor het asielbeleid is en dat er een voorkeur bestaat voor opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst. De voortgangsnotitie van 1991 herhaalt dit uitgangspunt en pleit voor een zorgvuldige toepassing van de criteria van het Vluchtelingenverdrag.<sup>103</sup> In de voortgangsnotitie van 1997 wordt het asiel- en vluchtelingenbeleid als een van de *capita selecta* genoemd en worden de uitgangspunten van eerdere notities herhaald.<sup>104</sup> Tevens wordt gepleit voor harmonisatie van het asielbeleid binnen de EU. Tijdens de Europese Raad van Tampere (1999) zijn afspraken hieromtrent gemaakt.<sup>105</sup>

In de memories van toelichting van na 1996 wordt asiel niet meer onder het hoofdstuk mensenrechten behandeld en dit vindt zijn weerslag in het feit dat de notitie *Mensenrechtenbeleid 2001* geen aandacht aan het vluchtelingen- en asielbeleid besteedt. In Kamervragen naar aanleiding van en tijdens het AO over de notitie komt het onderwerp evenmin aan de orde. In 2004 verscheen de notitie *Ontwikkeling en migratie* die ingaat op de raakvlakken tussen het mensenrechten-

101 Hoeksema & Ter Laak, 2003: 8-9. Toespraak minister van Buitenlandse Zaken, 10-12-2004. Toespraak mensenrechtenambassadeur, 25-04-2005.

102 TK 2004-2005, 27925, nr. 175.

103 In deze notitie wordt gesproken van het Vluchtelingenverdrag van 1951, gewijzigd bij protocol van 1967.

104 Een citaat: 'Nederland doet zijn verplichtingen uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en het protocol van New York gestand en verleent waar nodig asiel'. TK 1996-1997, 25300, nr. 1: 18.

105 Europese Raad van Tampere: conclusies van het Voorzitterschap.

beleid en asiel en migratie. De in eerder notities genoemde principes blijven ongewijzigd.<sup>106</sup>

### 4.3 Operationalisering van het beleid

Deze paragraaf behandelt de uitwerking van de uitgangspunten, de concretisering van de algemene beleidsdoelen en het ontwikkelen van een strategie voor de inzet van instrumenten om de doelen te bereiken. Daarna komt aan de orde hoe de uitvoering van het mensenrechtenbeleid binnen het ministerie gestalte krijgt.

#### 4.3.1 Uitwerking van uitgangspunten en doelen in richtlijnen en instrumenten

De beleidsnotitie van 2001 besteedt geen aandacht aan de toepassing van het legitimiteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel. Over het beginsel van ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensenrechten staat in de notitie van 2001 alleen dat de tijd rijp is om een nadere invulling te geven aan de verwevenheid tussen BUPO en de ESC rechten.

Sommige conclusies uit de nota van 1979 concretiseren de algemene beleidsdoelen en geven aan welke actie de regering zal ondernemen om de doelen te bewerkstelligen. Voor zover het de naleving van normen betreft hebben de conclusies voornamelijk betrekking op de toezichtmechanismen. Een opsomming van concrete doelen en voornemens ontbreekt in de notitie van 2001, maar verspreid in de notitie worden wel concrete doelen genoemd, vooral bij de speciale aandachtsvelden.

In een intern document van de beleidsdirectie staan doelen op het gebied van de mensenrechten voor het Nederlandse voorzitterschap van de EU, waaronder de verhoging van de effectiviteit en de coherentie van het EU-beleid, onder meer door de operationalisering van de EU-richtlijnen betreffende marteling en kinderen in gewapend conflict.<sup>107</sup> Het werkprogramma voor 2004 van de Raad spreekt enkele keren in algemene termen over mensenrechten en meldt onder meer dat waarschijnlijk richtsnoeren betreffende kinderen en gewapend conflict zullen worden aangenomen. De Kamerbrief over het Nederlands EU-voorzitterschap spreekt, uitsluitend met betrekking tot Azië en de China-top, in algemene termen over mensenrechten.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> TK 2003-2004, 29693, nr. 1: 39-40.

<sup>107</sup> Jaarplan DMV, 2004.

<sup>108</sup> TK 2003-2004, 29361, nr. 5: 21. Het werkprogramma van de Raad voor 2004 is ingediend door het Ierse en Nederlandse voorzitterschap. Doc. 16195/03: 41-42.

De nota van 1979 en de daarna verschenen notities noemen verschillende instrumenten die vallen onder de in paragraaf 4.2.2 besproken beleidsmiddelen. Bij voorlichting en vorming gaat het hoofdzakelijk om ondersteuning van derde partijen. De ontwikkeling van toezichtmechanismen betreft het onderhandelen in internationale en regionale fora. Een voorbeeld is de inzet voor de verbetering van het functioneren van het Europese Hof.<sup>109</sup> Toepassing van de mechanismen betreft daarnaast ook het voeren van een bilaterale dialoog, al dan niet in EU kader.

Box 4.1 geeft een samenvatting van het instrumentarium voor het beleidsmiddel ‘reacties op schendingen en het voorkomen hiervan’.

Voor de keuze voor een bepaald instrument of combinatie van instrumenten bestaan geen richtlijnen. Beleidsnotities spreken van maatwerk.

Beleidsdocumenten besteden weinig aandacht aan het gegeven dat het mensenrechtenbeleid goeddeels wordt uitgevoerd in EU kader. De notitie van 2001 geeft in de bijlage een summier beschrijving van enkele verdragsbepalingen en instrumenten. Er staat dat juist bij een gevoelig onderwerp als de mensenrechten de collectieve standpuntinname minder gemakkelijk opzij kan worden geschoven.<sup>110</sup> Over de dilemma’s die het bereiken van een collectieve standpuntinname met zich mee kan brengen laat de notitie zich niet uit.

Verschillende publicaties besteden aandacht aan het in praktijk kunnen brengen van het mensenrechtenbeleid. In 1987 verscheen het *Vademecum mensenrechten*, een naslagwerk voor ambtenaren die op enigerlei wijze betrokken zijn bij mensenrechtenkwesties.<sup>111</sup> Het vademecum zou een van de basisdocumenten worden voor het *Human rights reference handbook*, dat in 1992 verscheen en bedoeld was voor mensen werkzaam bij ministeries van buitenlandse zaken van de Unielanden en bij de Europese Commissie. De publicatie is in 1999 en 2004 geactualiseerd.<sup>112</sup>

109 TK 2002-2003, 28687, nr. 1: 9-10.

Dit was een van de prioriteiten voor het NL voorzitterschap van de RvE.

110 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 26.

111 Van Dongen 1987.

112 Van Banning 1992; Van Genugten 1999; Sepúlveda et al. 2004.

**Box 4.1** Instrumentarium voor reacties op schendingen van mensenrechten, met inbegrip van activiteiten ter voorkoming van schendingen

- Optreden in internationaal verband, al dan niet in EU kader
  - steun aan onderzoeksmissies
  - zaak aanhangig maken in internationale fora
  - indienen van een klacht op basis van een statenklachtrecht-procedure
  - in conflictsituaties: early warning en early action, steun aan humanitaire interventies met inachtneming van richtlijnen
  - financiering van programma's voor directe hulp aan slachtoffers
  - ondersteuning van internationale tribunalen en van het internationale strafhof
- Optreden in bilateraal verband, al dan niet in EU kader
  - een dialoog aangaan met de overheid
  - stille diplomatie
  - demarches
  - vertrouwelijke rapportage
  - publieke uitingen
  - beperking diplomatieke contacten
  - sancties
  - financiering van (gezamenlijke) programma's ter verbetering van de rechtsstaat
  - integratie van mensenrechten tijdens het bezoek van bewindslieden en in andersoortige bilaterale contacten
- Ondersteuning van het niet-gouvernementele kanaal
  - financiering van onderzoek en documentatie van schendingen
  - ondersteuning van verdedigers van mensenrechten
  - programma's voor directe hulp aan slachtoffers

Bron: Beleidsnota mensenrechten 1979; voortgangsnotities '87, '91 en '97; notitie 2001.

De notitie van 2001 gaat op verzoek van de Tweede Kamer nader in op twee instrumenten, de mensenrechtendialoog en het statenklachtrecht.<sup>113</sup> Het eerste is een veel toegepast instrument, het laatste is nauwelijks toegepast. Voor enkele thema's, zoals de doodstraf en martelingen en voor enkele instrumenten, zoals de mensenrechtendialoog en de bescherming van mensenrechtenverdedigers,

113 TK 2000-2001, 27742, nr. 2: 10.

bestaan er EU-richtlijnen. In 2002 verscheen een bundeling van *fact sheets* over fora en over speciale aandachtsvelden. Voorts brengt de afdeling mensenrechten ieder jaar enkele informatiebundels uit en is er een handboek over mensenrechtenverdedigers verschenen. Deze publicaties zijn veelal intern en vooral bestemd voor mensen die werkzaam zijn op ambassades en ten departemente. Voor de buitenwereld is de ontwikkeling in het denken binnen het ministerie daarom vaak niet inzichtelijk en de uitwisseling beperkt. Het paper *do's, don'ts en dilemma's* gaat in op de relatie tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking. Een niet-gepubliceerde publicatie (groeidocument) behandelt de toepassing van de mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking. Een in 2004 uitgebrachte informatiebundel van de afdeling mensenrechten en het *Handboek goed bestuur* (2004) geven richtlijnen hiervoor.<sup>114</sup> Voorts is informatie over verdragen, richtlijnen en beleid beschikbaar op het intranet van BZ en op Internet.

#### 4.3.2 Organisatie van de uitvoering van het mensenrechtenbeleid

De nota uit 1979 geeft niet aan hoe de uitvoering van het mensenrechtenbeleid in termen van ambtelijke organisatie, opleiding en advisering gestalte krijgt of zou moeten krijgen. Bespreking van de nota in de Tweede Kamer leidde in 1981 tot de oprichting van de voorlopige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), die in 1983 geformaliseerd werd. Tevens werden de functies van coördinator mensenrechten op hoog ambtelijk niveau en fulltime adjunct-coördinator, alsmede een coördinatiecommissie mensenrechten ingesteld. Het eerste advies van de ACM betrof de capaciteitsopbouw van ambtenaren en leidde tot aandacht voor de rechten van de mens binnen de opleiding voor aankomende ambtenaren van de Dienst Buitenlandse Zaken en tot voornoemde publicaties.

Bij de reorganisatie van het ministerie die voortvloeide uit de herijking in 1996 kwam er een aparte directie Mensenrechten en Democratisering (DMD), met een afdeling beleid en een afdeling projecten. In 1999 volgde een reorganisatie, waarbij de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) werd ingesteld, met een afdeling die specifiek gericht is op de vormgeving en uitvoering van het mensenrechtenbeleid (DMV/MR). Op de posten is de wijze waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd afhankelijk van de omvang van de problematiek en het bestaan en de omvang van een mensenrechtenprogramma. Met het benoemen van de categorie GMV-landen in 1998 kwamen er op enkele posten themadeskundigen goed bestuur. In 1999 werd een mensenrechtenambassadeur benoemd met

<sup>114</sup> Genoemde publicaties respectievelijk: Ministerie van Buitenlandse Zaken 2002; BZ intranet; DMV/MR 2005, DMV/MR 2004.

als mandaat de bevordering van de mensenrechten in het buitenlands beleid, een verdere integratie van het mensenrechtenbeleid en het buitenlands- en ontwikkelingsbeleid en de intensivering van de samenwerking met het maatschappelijke middenveld. De notitie van 2001 bepleit een nog betere verankering van het mensenrechtenbeleid binnen het ministerie, en stelt als doel de regiodirecties en de posten meer te betrekken bij de uitwerking van het beleid. Sinds 2003 worden regelmatig terugkomdagen georganiseerd voor degenen die zich op de verschillende posten bezighouden met de implementatie van het mensenrechtenbeleid.

#### 4.3.3 Financieringsmodaliteiten

Voor de uitvoering van het beleid zijn, in toenemende mate, financiële middelen ter beschikking gesteld voor programma's, projecten en organisaties. Tot de reorganisatie in 1999 werden bestedingen ten departemente beoordeeld en goedgekeurd. Nadien is de verantwoordelijkheid voor de programma's, uitgezonderd de programma's met een wereldwijd karakter, gedecentraliseerd. De middelen zijn ondergebracht in diverse begrotingseenheden, die in de loop der jaren verschillende malen zijn gewijzigd.<sup>115</sup>

Vermeldenswaard zijn een wijziging die volgde op de subsidiewetgeving en leidde tot een categorie subsidie mensenrechten en de invoering van de thematische medefinanciering (TMF), die het kader vastlegt voor de institutionele steun aan NGO's, waaronder mensenrechtenorganisaties.<sup>116</sup> Sinds 2004 bestaat er een strategische faciliteit (FSA), bestemd voor activiteiten mensenrechten en goed bestuur in niet-partnerlanden. Criteria voor toewijzing van middelen uit dit instrument zijn: het land heeft een strategische waarde; het thema is prioritair en de activiteit heeft een katalyserend effect of strategische meerwaarde. Besteding heeft plaatsgevonden ten behoeve van dertig landen. Tevens is recentelijk besloten dat internationale NGO's, waaronder mensenrechtenorganisaties, niet meer in aanmerking komen voor medefinanciering en voor deze organisaties is een aparte financieringsmodaliteit ingesteld. Hieronder worden de veranderingen samengevat.

<sup>115</sup> Hoofdstuk 7 geeft voor de periode 1998-2002 de bedragen en de verdeling over regio's en landen.

<sup>116</sup> Vanaf 2007 zal een nieuw beleidskader voor de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in werking treden, waarin het medefinancieringsprogramma (MFP) en het TMF geïntegreerd zijn.

<b>Periode</b>	<b>Modaliteit</b>
-1997	<p>Voor wereldwijde en regionale programma's, alsmede voor programma's en projecten op landenniveau, geldt dat het initiatief en de goedkeuring ten departemente ligt en is ondergebracht bij de afdeling noodhulp. De uitvoering vindt grotendeels plaats via internationale organisaties en NGO's.</p> <p>Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot financiering van kleine mensenrechtenprojecten via kleine, gedelegeerde fondsen, waaronder het fonds bestemd voor kleine ambassade projecten.</p>
1997-1998	<p>Idem, maar de programma's en projecten zijn elders ondergebracht, namelijk bij de afdeling projecten van de directie Mensenrechten en Democratisering.</p>
1999-2002	<p>Programma's en projecten in landen worden gedelegeerd naar ambassades. Wereldwijde en regionale programma's worden ondergebracht bij de afdeling Mensenrechten van de directie Mensenrechten en Vredesopbouw.</p> <p>Instelling van een categorie landen waarmee de ontwikkelingsrelatie wordt voortgezet (19 plus 3) en de mogelijkheid tot sectorsteun voor de juridische sector in deze landen.</p> <p>Instelling van een categorie GMV-landen, waar programma's en projecten voor goed bestuur, met inbegrip van bevordering van de mensenrechten, worden gefinancierd.</p> <p>Instelling thematische medefinanciering. Deze is bestemd voor institutionele of programmatische steun aan nationale en internationale NGO's, waaronder mensenrechtenorganisaties.</p> <p>Afschaffing kleine ambassade projecten.</p>
2003-heden	<p>Programma's en projecten in landen blijven gedelegeerd naar ambassades. Wereldwijde en regionale programma's blijven ondergebracht bij de afdeling Mensenrechten van de directie Mensenrechten en Vredesopbouw.</p> <p>Landen met een ontwikkelingsrelatie krijgen de naam partnerlanden. Mogelijkheid tot financiering van de juridische sector.</p> <p>Afschaffing van categorie GMV-landen. Sommige van deze landen worden partnerlanden.</p>

Thematische medefinanciering niet langer toegankelijk voor internationale NGO's.

Instelling van financieringsfaciliteit voor internationale NGO's (2005).

Instelling van een faciliteit strategische activiteiten mensenrechten en goed bestuur voor projecten in niet-partnerlanden (2004).

Goedkeuring fondsen ten departemente, beheer gedelegeerd.

2007- Thematische medefinanciering zal worden samengevoegd met het medefinancieringsprogramma.

#### 4.4 Analyse

Deze paragraaf gaat eerst in op het beleidskader, de operationalisering van het beleid en de beleidsconsistentie. Vervolgens komen de landen- en themakeuze, de relatie tussen het mensenrechtenbeleid en twee andere beleidsvelden en de samenwerking in EU kader aan de orde.

##### 4.4.1 Beleidskader en operationalisering

###### *Beleidskader*

Nederland heeft met het verschijnen van de nota van 1979 als eerste land een duidelijk beleidskader neergezet, met vermelding van doeleinden, middelen en instrumenten. De nota sluit af met een groot aantal conclusies en heeft een hoog ambitieniveau. De drie voortgangsnotities en de nieuwe mensenrechtennotitie van 2001 stellen dat de nota van 1979 nog steeds de basis vormt van het beleid en dat er slechts sprake is van een actualisering. Het gaat daarbij uitsluitend om nieuwe accenten. Ten dele betreffen deze een nadere uitwerking van de nota, zoals de aandacht voor thema's en doelgroepen. Ten dele gaat het om nieuwe ontwikkelingen die inspelen op mondiale processen, zoals de aandacht voor de relatie tussen mensenrechten en conflictbeheersing, of om nieuwe ideeën, zoals de aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Nergens staat welke conclusies uit 1979 nog geldig zijn en welke niet meer.

Notities over speciale aandachtsvelden, notities over andere beleidsvelden, toespraken en reacties op AIV adviezen vormen een verdere uitbreiding en uitwerking van het beleid. In deze documenten verwoorde beleidintenties zijn echter niet altijd verwerkt in later verschenen beleidsnotities op het gebied van de mensenrechten. Een saillant voorbeeld is dat de minister aangeeft de conclusies uit een AIV advies over de mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking



goeddeels te zullen overnemen, maar dat deze conclusies niet zijn terug te vinden in de vlak erna verschenen beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht*. Uit interviews komt naar voren dat de actualisering van het beleid gaande de uitvoering gestalte krijgt. Voorbeelden zijn de initiatieven om in vijf partnerlanden een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking te ontwikkelen en de prioriteitsstelling tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004.

Samengevat kan worden gesteld dat de nota uit 1979 wel is geactualiseerd, maar niet als geheel en niet op systematische wijze. Dit betekent dat een nota die ruim vijfentwintig jaar oud is, die niet meer eenvoudig beschikbaar is, die gedeeltelijk verouderd en niet meer van toepassing is en die een erg hoog ambitieniveau heeft, in theorie nog altijd het kader vormt voor het beleid.<sup>117</sup> De nota is van zo goede kwaliteit dat er sprake is van de wet van de remmende voorsprong. In de praktijk zijn actuele ontwikkelingen bepalend. Nieuwe accenten worden ten dele vastgelegd in notities en gaande de uitvoering van het beleid worden prioriteiten gesteld.

### *Operationalisering van het beleid*

Voor beantwoording van de vraag of het beleid is vertaald in operationele termen is nagegaan of er richtlijnen bestaan voor de toepassing van de beleidsuitgangspunten, of algemene beleidsdoelen zijn geconcretiseerd en of er een strategie bestaat waarin aangegeven wordt welke instrumenten zullen worden ingezet om de doelen te realiseren.

Voor de toepassing van het legitimiteitsbeginsel bestaan geen richtlijnen. Over de toepassing van het universaliteitsbeginsel bracht de AIV in 1998 een advies uit. Hierin staat dat universaliteit niet persé uniforme toepassing betekent en dat deze beleidsvrijheid een verantwoordingsplicht impliceert. In de beleidsreactie wordt het advies op hoofdlijnen onderschreven.<sup>118</sup> De beleidsnotitie van 2001 besteedt echter geen aandacht aan de toepassing van het universaliteitsbeginsel. Inzake het beginsel van de ondeelbaarheid en de onderlinge verwevenheid van de mensenrechten zijn er interne *white papers* met richtlijnen voor het aanwenden van een mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking. Het beginsel van effectiviteit wordt vertaald in: 'van de stappen zou enigerlei invloed op de betrokken situatie kunnen uitgaan'.<sup>119</sup>

117 Het is evident dat de hoofdstukken over de oost-west verhoudingen en de moderne communicatiemiddelen verouderd zijn. Ook staat er niets over speciale aandachtsvelden in de nota.

118 AIV 1998 (4): 36-39. TK 1998-1999, 26200 V, nr. 12.

119 Zie verder bij landenkeuze (par. 4.4.3).

Het eerste beleidsdoel, bevordering van de totstandkoming van internationale normen, is in de loop der jaren verfijnd tot het bereiken van overeenstemming over internationale verdragen, additionele protocollen, verklaringen en resoluties.

Bij het tweede doel, de bevordering van de naleving van de internationaal overeengekomen normen, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen concrete doelen op mondiaal en regionaal niveau en concrete doelen op landenniveau. In het eerste geval mag worden verwacht dat deze in beleidsnotities staan. Zoals hierboven aangegeven staan er in de conclusies van de nota van 1979 enkele concrete doelen en wordt aangegeven op welke manier getracht wordt om deze te bereiken. In de beleidsnotitie van 2001 ontbreekt een systematische opsomming. Verspreid in de notitie worden concrete doelen benoemd, onder meer met betrekking tot de prioritaire aandachtsvelden.

Voor de landenspecifieke doelen geldt dat Nederland in de betrokken landen niet bestuurlijk maar coöperatief optreedt, wat de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de mensenrechten uiteraard beperkt. Dit laat onverlet dat er, indachtig de beperkingen, wel concrete doelen en strategieën om deze te bereiken kunnen worden geformuleerd. Dit is meestal niet het geval.<sup>120</sup> Jaarplannen van de posten zijn opgesteld volgens een vast stramien, waarin doelen, resultaten, activiteiten en middelen worden benoemd. De bij 'goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw' genoemde doelen zijn niet altijd doelen, maar betreffen vaak de uitvoering van een activiteit.

Zowel voor het verwezenlijken van doelen op mondiaal niveau als voor landenspecifieke doelen geldt dat Nederland hoofdzakelijk in GBVB kader opereert. Dit wordt gememoreerd in de meest recente beleidsnotitie, maar nauwelijks verder uitgewerkt. Wel zijn concrete doelen opgesteld voor de periode dat Nederland EU-voorzitter was.

In verschillende beleidsdocumenten komt het instrumentarium ter sprake, maar het ontbreekt aan een geactualiseerd overzicht. Er bestaat geen richtsnoer om in landen waar ernstige mensenrechtenschendingen voorkomen een strategie voor de toepassing van (een combinatie) van instrumenten op te stellen die een leidraad vormen voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid, bilateraal en in EU verband. In beleidsdocumenten staat, terecht, dat de inzet van instrumenten

120 Hoofdstuk 5 biedt informatie over de uitwerking van het tweede beleidsdoel op landenniveau.

maatwerk is, omdat de problematiek en het institutionele raamwerk van land tot land verschillen en in de loop van de tijd kunnen veranderen.

Als argument voor het ontbreken van concrete doelen en een strategie om deze te bereiken zou kunnen worden ingebracht dat het reageren op ontwikkelingen op het gebied van de mensenrechten een grote mate van flexibiliteit en creativiteit vereist. Dit laatste is zeker het geval, maar strategisch denken is niet in tegenspraak met flexibiliteit en maatwerk. Het reageren op omstandigheden, zonder daarbij vooraf te bepalen welke instrumenten worden ingezet, kan onderdeel vormen van een strategie. Het ontbreken van systematische analyse, uitgewerkte doelen en een strategie om deze doelen te bereiken maakt het voor de buitenwereld moeilijk zich een oordeel te vormen over het mensenrechtenbeleid. Het is ook een belemmering voor het evalueren van de inspanningen en het trekken van lessen uit het verleden. Daarmee wordt de beleidsuitvoering minder transparant.

Samengevat ontbreekt het aan een systematische actualisering van het beleidskader en zijn er geen richtlijnen om op landenniveau de algemene beleidsdoelen nader te concretiseren en een strategie op te stellen voor het inzetten van instrumenten.

#### 4.4.2 Beleidsconsistentie

Over het algemeen is er sprake van een intern consistent beleid. In de nota van 1979 staat dat de bevordering van de mensenrechten niet altijd voorrang krijgt boven andere beleidsdoelen en deze visie is nooit herzien. Dit staat op gespannen voet met het legitimiteitsbeginsel, maar is er niet noodzakelijkerwijs mee in tegenspraak. Echter, een belangrijke inconsistentie is het feit dat sociale en economische rechten beperkte aandacht krijgen in mensenrechtennotities.<sup>121</sup> Dit staat haaks op het in diezelfde notities genoemde principe van de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensenrechten, een beginsel dat overigens in de laatst verschenen beleidsnotitie niet meer expliciet wordt genoemd. Beleidsdocumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking gaan wel over het realiseren van sociale rechten, zeker sinds de MDG's leidraad vormen voor het beleid. Er wordt hierin echter meestal niet in termen van rechten gesproken en evenmin zijn de MDG's in een rechtenkader geplaatst. De burger- en politieke rechten blijven onderbelicht in deze documenten. Dat de theorie en de praktijk

<sup>121</sup> In de Nederlandse grondwet wordt ook niet in termen van rechten over de sociaal-economische rechten gesproken. De grondwet spreekt bij sociale rechten over 'maatregelen ter bevordering van (gezondheidszorg) en voorwerp van zorg (onderwijs)'. [www.minbzk.nl/contents/pages/7430/grondwet\\_NL\\_6-02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/7430/grondwet_NL_6-02.pdf).

tegenstrijdig zijn wordt erkend en in 2005 heeft de beleidsafdeling (DMV/MR) het initiatief genomen tot de ontwikkeling en introductie van de mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking en daarmee theorie en praktijk meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

#### 4.4.3 Landen- en themakeuze

Bij het maken van keuzes voor landen waar Nederland zich zal inzetten voor de bevordering van de naleving van normen figureert in beleidsnotities consequent het criterium 'ernstige en massale mensenrechtenschendingen', zij het dat de bewoording niet altijd dezelfde is. Dit criterium is weinig specifiek en blijkt ook maar ten dele richtinggevend te zijn.<sup>122</sup>

Het effectiviteitsbeginsel vindt toepassing. Het wordt, zo blijkt uit documenten en interviews, vertaald in de zin van de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen, en is belangrijk bij het maken van keuzes. Partnerlanden krijgen bijvoorbeeld prioriteit omdat men ervan uitgaat dat het bestaan van een ontwikkelingsrelatie het aan de orde stellen van mensenrechtenkwesaties faciliteert. In principe gaat het bij de partnerlanden niet om ernstige en massale schendingen: de meeste landen zijn geselecteerd op basis van het criterium goed bestuur, met in begrip van respect voor de mensenrechten. Ook bij de selectie betreffende het toekennen van FSA fondsen in niet-partnerlanden is effectiviteit een belangrijk selectiecriteria.

In de notitie van 2001 worden twee additionele criteria genoemd: toetreding tot de RvE of de EU en landen waarmee Nederland een bijzondere band heeft. Het eerste criterium wordt voor zover te beoordelen op basis van de jaarplannen consequent toegepast. Het tweede criterium is niet nader gedefinieerd en het is dus niet te beoordelen of het is toegepast. Naast de toepassing van de selectiecriteria zijn er andere overwegingen die de keuze tot een al dan niet actieve inzet voor de naleving van mensenrechten bepalen. Geopolitieke motieven hebben bijvoorbeeld het Midden-Oosten tot een prioritaire regio gemaakt. Ook druk vanuit de Kamer, vaak in combinatie met druk vanuit het maatschappelijk middenveld, kennis over een bepaald land en het aanwezig zijn van een ambassade spelen een rol bij de selectie van landen. Van doorslaggevend belang voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid zijn verder, zo blijkt uit interviews, het aantal mensen dat op een

122 Deze uitspraak is gebaseerd op de jaarplannen 2003 van twintig landen en wordt in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

ambassade werkzaam is en hun persoonlijke belangstelling voor en betrokkenheid bij het onderwerp.

In sommige landen die in geopolitiek of economisch opzicht belangrijk zijn en waar ernstige mensenrechtenschendingen voorkomen, voorbeelden zijn Saudi-Arabië en Brazilië, besteedt Nederland voor zover te beoordelen op basis van de jaarplannen weinig aandacht aan de naleving van mensenrechten. Dit zou er op kunnen duiden dat deze aandacht achterwege blijft om andersoortige relaties niet op het spel te zetten, maar in interviews wordt dit ontkend.

In principe staat het maken van een keuze voor bepaalde thema's haaks op het beginsel van de ondeelbaarheid en de onderlinge samenhang van de mensenrechten. Niettemin worden sinds 1991 in de voortgangsnotities speciale aandachtsvelden benoemd. Dit is begrijpelijk omdat het niet efficiënt is op alle terreinen tegelijk te werken. De keuzes worden niet altijd beargumenteerd. Uit interviews komt naar voren dat parlementaire druk een rol heeft gespeeld bij de keuze voor de thema's doodstraf en godsdienstvrijheid en dat de internationale agenda belangrijk is geweest bij de rechten van het kind en de rechten van de vrouw.

In de notitie van 2001 wordt wel beargumenteerd waarom de vier prioritaire aandachtsvelden zijn gekozen. Pragmatische overwegingen, in het bijzonder de aansluiting bij de internationale agenda, zijn doorslaggevend geweest. Aansluiting bij de internationale agenda betekent echter niet vanzelfsprekend dat de meest urgente problemen aan de orde worden gesteld. Het ontbreken van een eerlijke procesgang is een uitermate belangrijk probleem, maar dit onderwerp figureert in geen enkele beleidsnotitie als speciaal aandachtsveld. De deelstudies laten overigens zien dat er bij de beleidsuitvoering wel aandacht voor dit thema bestaat: een aanzienlijk deel van de gefinancierde programma's en projecten is gericht op bevordering van de rechtsstaat.

Samengevat kan worden gesteld dat er wel criteria bestaan voor de selectie van landen en thema's, maar dat deze niet transparant zijn en niet eenduidig worden toegepast. Keuzes worden niet altijd beargumenteerd.

#### **4.4.4 Relatie tussen het mensenrechtenbeleid en andere beleidsvelden**

De nota van 1979 stelt dat het mensenrechtenbeleid ondersteunend kan zijn voor andere onderdelen van het buitenlands beleid, maar hiermee ook op gespannen voet kan staan. In de nota staat dat in het laatste geval mensenrechten daarbij niet altijd voorrang krijgen. De notitie van 2001 gaat slechts summier in op de

relatie van mensenrechten tot andere beleidsvelden. De AIV spreekt terecht van een manco en vindt dat alle ministeries zich er van bewust moeten zijn dat mede door Nederland aanvaarde internationale regelingen op het gebied van de mensenrechten beleidsconsequenties hebben.<sup>123</sup> Hieronder komen twee beleidsterreinen aan de orde.

#### *Relatie tussen het mensenrechtenbeleid en economische betrekkingen*

In de nota van 1979 wordt aangegeven dat er een spanningsveld kan bestaan tussen de mensenrechten en economische betrekkingen en in latere notities wordt dit bevestigd. De notitie van 2001 gaat voor het eerst in op het feit dat economische betrekkingen een positieve uitwerking kunnen hebben op de naleving van de mensenrechten.

Met betrekking tot de positieve bijdrage van economische betrekkingen aan de bevordering van de mensenrechten bestaat er in de vorm van OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen een eenduidige beleidslijn. Voor de toepassing van de richtlijnen wordt uitgegaan van zelfregulering en dat betekent dat er geen garantie bestaat voor de uitvoering van het beleid.

Voor het hanteren van het spanningsveld tussen de economische betrekkingen en het mensenrechtenbeleid is er alleen een heldere beleidslijn als het om uitzonderlijke gevallen van ernstige schendingen gaat. Dan zijn onder bepaalde voorwaarden beperkende economische maatregelen mogelijk.

Voor overige situaties is er geen eenduidig beleid. Enerzijds wordt in algemene termen aangegeven dat economische belangen niet mogen leiden tot het negeren van mensenrechtenschendingen. Anderzijds wordt gesteld dat het niet gewenst is bij schendingen overheidssteun te onthouden aan exportbevorderende maatregelen.<sup>124</sup> Notities laten zich niet uit over hoe tot een afweging te komen wanneer het aan de orde stellen van mensenrechtenschendingen een negatieve uitwerking kan hebben op de economische betrekkingen.<sup>125</sup> Daarmee wordt de mogelijkheid opengelaten dat mensenrechtenschendingen omwille van het behoud van goede economische betrekkingen door de vingers worden gezien.

<sup>123</sup> AIV 2001 (23): 6-7.

<sup>124</sup> TK 1978-1979, 15.571, nr. 1-2: 103. Bevestigd in het antwoord op een Kamervraag. TK 1996-1997, 25000 V, nr. 19: 21.

<sup>125</sup> Hoofdstuk 6 beschrijft het voorbeeld van het Nederlandse optreden m.b.t. China in de MRC.

### Relatie tussen het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking

Het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensenrechten impliceert een nauwe band tussen ontwikkelingssamenwerking en het mensenrechtenbeleid. Beleidsdocumenten over mensenrechten gaan echter vooral over BUPO-rechten en nauwelijks over ESC-rechten. Ontwikkelingssamenwerking richt zich, zij het veelal impliciet, vooral op de naleving van ESC-rechten. BUPO-rechten krijgen minder aandacht.

In beleidsdocumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt weinig in termen van rechten gesproken. Zoals hierboven beschreven geven de conclusies van een AIV advies uit 2003 richtlijnen om dit wel te doen en zijn de conclusies *grosso modo* overgenomen. De conclusies zijn echter niet verwerkt in de nieuwe beleidsnotitie AEV. Hoe het mensenrechtenbeleid in ontwikkelingssamenwerking gestalte moet krijgen is niet uitgekristalliseerd. Wel is in vijf partnerlanden op initiatief van de beleidsafdeling een aanvang genomen met de ontwikkeling en introductie van een mensenrechtenbenadering binnen het ontwikkelingsprogramma.

Tot 1998 werd de naleving van de mensenrechten wel aan de orde gesteld in bilaterale gesprekken over ontwikkelingshulp, maar vormde deze geen hard selectiecriteria voor het ontvangen van hulp. Instructies terzake zijn ambivalent. In 1998 veranderde het beleid en werd de naleving van de mensenrechten een van de selectiecriteria bij de landenkeuze voor het aangaan van een structurele ontwikkelingsrelatie, maar dit criterium is niet consequent toegepast. Enkele geselecteerde landen zijn geen partij bij het IVBPR en slechts de helft heeft het eerste protocol bij dit verdrag getekend.<sup>126</sup> Een aantal geselecteerde landen scoort slecht op de naleving en bescherming van burger- en politieke rechten en hetzelfde geldt voor de in 2003 geselecteerde partnerlanden.<sup>127</sup>

#### 4.4.5 Mensenrechten en de Europese Unie

Eerbiediging en bevordering van de mensenrechten zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie en worden uitgedragen in het externe beleid (zie paragraaf 3.4). Voor een aantal thema's en instrumenten is het beleid geoperationaliseerd in richtlijnen. Nederland voert het mensenrechtenbeleid hoofdzakelijk

<sup>126</sup> Amnesty International 2002. Drie landen, Eritrea, het later geschrapte Pakistan en het later toegevoegde Indonesië waren in 2001 nog geen partij bij het IVBPR en de helft van de oorspronkelijk geselecteerde landen was geen partij bij het eerste facultatieve protocol van het IVBPR. Hoewel het feit dat een staat wel partij is niet zoveel over de naleving, is dit selectiecriteria toch gebruikt. Het is een minimumvereiste.

<sup>127</sup> Hout en Koch 2006.

in EU verband uit, zowel in internationale fora als in de bilaterale betrekkingen. Dit betekent dat verklaringen veel meer kracht hebben omdat de hele EU er achter staat. Tijdens de evaluatieperiode waren dit vijftien landen en inmiddels gaat het om 25 landen. Voorts is de EU in internationaal kader een belangrijk blok voor het sluiten van coalities. Wanneer er een duidelijke EU-beleidslijn bestaat die consequent toepassing vindt, het EU-beleid inzake de doodstraf is hiervan het meest uitgesproken voorbeeld, draagt de consensusbesluitvorming in positieve zin bij aan de implementatie van het Nederlandse beleid.

Naast deze winst zijn er ook negatieve aspecten. In de eerste plaats zijn er niet voor iedere vorm van schendingen richtlijnen. Daarnaast biedt het bestaan van richtlijnen geen garantie voor de toepassing hiervan. Zo worden de richtlijnen inzake marteling niet consequent toegepast. In 2004, drie jaar na aanneming, waren deze richtlijnen nog steeds niet geoperationaliseerd.<sup>128</sup>

Ook kunnen andere belangen voor een aantal lidstaten zwaarder wegen dan de bevordering van de mensenrechten. Dit kan, wanneer de lidstaten uiteenlopende visies op een bepaald onderwerp hebben, leiden tot een weinigzeggend compromis, vertraging of het uitblijven van actie. Dit kan een adequaat optreden in de weg staan. Sommige case studies in hoofdstuk 6 vormen hiervan een illustratie en ook in hoofdstuk 5 komt de kwestie ter sprake. De consensusbesluitvorming maakt het onmogelijk om buiten de EU om coalities te smeden, bijvoorbeeld met gelijkgezinden. Voorts staat de consensusbesluitvorming het entameren van onderzoek naar en het uiten van kritiek op mensenrechtenschendingen binnen de lidstaten in de weg.

Dit tezamen kan er toe leiden dat het door Nederland voorgestane beleid ernstig kan worden afgezwakt. Beleidsdocumenten gaan hier nauwelijks op in.

#### 4.5 Conclusie

- Het ontbreekt aan een systematische actualisering van het beleidskader. Het beleid is in beperkte mate geoperationaliseerd.
- Voor de keuze van landen en van sommige aandachtsvelden zijn criteria vastgelegd en deze zijn richtinggevend. Daarnaast spelen andere, veelal niet vastgelegde overwegingen een rol. Het gevolg is dat het niet doorzichtig is

<sup>128</sup> Dit blijkt uit het feit dat operationalisering van de richtlijnen een prioriteit vormde voor het Nederlandse EU-voorzitterschap.



op basis waarvan bepaalde landen of thema's prioriteit krijgen, en daarmee andere landen en thema's minder prioriteit.

- Over het algemeen is er sprake van een intern consistent beleid. Een kritische kanttekening kan worden geplaatst bij de beperkte expliciete aandacht voor economische, sociale en culturele rechten binnen het mensenrechtenbeleid, zij het dat deze aandacht wel toeneemt.
- Er bestaat geen eenduidigheid over het hanteren van het spanningsveld dat kan bestaan tussen de bevordering van de mensenrechten en het handhaven van goede economische betrekkingen.
- De uitvoering van beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen is voor een groot deel afhankelijk van zelfregulering.
- In beleidsnotities bestaat erkenning voor de onderlinge verwevenheid van het mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Lange tijd bleef deze erkenning beperkt tot het geven van projectsteun en het voeren van een dialoog. Eerst recentelijk zijn initiatieven ontplooid voor een mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking.
- De naleving van de mensenrechten vormde een van de criteria bij de selectie van landen die in aanmerking kwamen voor een structurele ontwikkelingsrelatie en ook bij de selectie van partnerlanden. Dit criterium is niet consequent toegepast.

## 5 Politieke inzet in bilateraal kader

### 5.1 Inleiding

Bevordering van de naleving van mensenrechten impliceert het reageren op schendingen en het stimuleren van positieve maatregelen ter voorkoming van schendingen. Hiertoe staat een breed scala aan instrumenten ter beschikking. Dit hoofdstuk vat de bevindingen samen van een studie naar de toepassing van de instrumenten die vallen onder de noemer ‘politieke inzet binnen de bilaterale betrekkingen’. De studie betreft vijf landen: Indonesië, China, Iran, Rwanda en Mexico.<sup>129</sup> Na een beschrijving van de opzet van de studie en van de landselectie worden de bevindingen per land gepresenteerd, met elkaar vergeleken en samengevat in enkele conclusies.

### 5.2 Vraagstelling, opzet en reikwijdte

De onderzoeksvragen hebben betrekking op de beleidsformulering, de uitvoering en voor een beperkt aantal case studies de effectiviteit.

#### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

- Wat zijn de belangrijkste problemen op het gebied van de mensenrechten? Komt het oordeel van Nederland over de mensenrechtensituatie overeen met dat van internationale organisaties, andere landen en gerenommeerde NGO's?
- Welke beleidsdoelen zijn geformuleerd? Bestaat er een strategie om deze te bereiken?

#### *Beleidsimplementatie*

- Op welke wijze heeft Nederland de problematiek aan de orde gesteld, in bilateraal en in EU verband?
- Is dit in overeenstemming met de oorspronkelijke plannen? Zo nee, waarom niet?

<sup>129</sup> Zwamborn et al. 2006.

- Zijn mensenrechten aan de orde gesteld binnen andere beleidsvelden, waaronder economische betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking?

### Effectiviteit

- In welke mate hebben de inspanningen, bilateraal en in EU verband, bijgedragen tot een verbetering of het voorkomen van een verslechtering van de mensenrechtensituatie?

Na een dossierstudie zijn in de betrokken landen interviews gehouden met verschillende bij de mensenrechten betrokken partijen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in China en Iran geen interviews met de overheid konden plaatsvinden omdat de ambassade dit niet opportuun achtte. In Indonesië werd wegens praktische omstandigheden slechts één interview gehouden met een overheidsvertegenwoordiger.<sup>130</sup> Bij de selectie van de case studies hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld: er is sprake van een duidelijke inzet en deze is niet eenmalig; bij voorkeur zowel gevallen waarbij sprake is van succes alsook interventies waarbij dit niet het geval is. Succes betreft niet alleen het directe doel, maar ook neveneffecten, zoals het in de publiciteit brengen van een kwestie. De evaluatieperiode loopt van 1999 tot en met 2004.

### 5.3 Selectie van landen

In een groot aantal landen vinden ernstige schendingen van mensenrechten plaats. Op basis van informatie uit verslagen van *Amnesty International* en *Human Rights Watch* is eerst een selectie van twintig landen gemaakt waar ernstige schendingen plaatsvinden, zoals marteling, arbitraire detentie of de tenuitvoerlegging van de doodstraf aan minderjarigen of aan personen die geen eerlijk proces hebben gehad. De jaarplannen van deze landen voor 2003 zijn doorgenomen met als vraag of Nederland zich naast het rapporteren over mensenrechten ook op enigerlei andere wijze inzet voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten. In twee van de twintig landen (Mexico en Brazilië) bleek op basis van de jaarplannen dat dit niet of nauwelijks het geval was. In de overige landen varieerde de inzet van 'het trachten een EU-dialoog op gang te houden' tot 'het voeren van een geïnstitutionaliseerde mensenrechtendialoog en de uitvoering van een samenwerkingsprogramma'. Vervolgens is een beredeneerde keuze voor vijf landen gemaakt, waarbij het in de bedoeling lag vier landen te kiezen waar Nederland veel aandacht aan de bevordering van de mensenrechten besteedt en één land (Mexico) waar dit niet het geval is. Bij de selectie hebben naast de geografische

<sup>130</sup> Bijlage 3 geeft een overzicht van de categorieën personen die per land zijn geïnterviewd.

spreiding drie andere factoren een rol gespeeld: er moet een land bij zitten waarmee een bijzondere band bestaat (Indonesië) omdat dit binnen het Nederlandse beleid een selectiecriteria is; er moeten landen bij zitten waarmee omvangrijke economische betrekkingen worden onderhouden (China, Mexico) en landen waarmee de economische betrekkingen beperkt zijn (Rwanda); en er moeten landen bijzitten waar wel (Indonesië, Rwanda) en waar geen (Iran, Mexico) ontwikkelingsrelatie mee bestaat.<sup>131</sup>

## 5.4 Bevindingen

Iedere subparagraaf behandelt een land en begint met een zeer beknopte samenvatting van de problematiek en de Nederlandse analyse hiervan.<sup>132</sup> Dan volgt een beschrijving van de beleidsdoelen en wordt nagegaan of er een strategie bestaat voor het bereiken van de doelen.<sup>133</sup> Daarna komt de inzet van instrumenten aan de orde en voor een beperkt aantal case studies wordt de effectiviteit van de Nederlandse inzet beoordeeld.

### 5.4.1 Indonesië

#### *Mensenrechtensituatie*

De evaluatieperiode bestrijkt het post-Soeharto tijdperk, een periode die gekenmerkt wordt door vooruitgang op het gebied van vrijheid van meningsuiting en persvrijheid. De ontwikkeling betreffende andere rechten is minder positief. Lang bestaande regionale conflicten – Oost-Timor, Aceh, Papua en de Molukken – resulteerden gedurende een groot deel van de evaluatieperiode in grove mensenrechtenschendingen, zoals arbitraire detentie, marteling, verdwijningen, buitengerechtelijke executies en seksueel misbruik van vrouwen. Een de facto moratorium op de tenuitvoerlegging van de doodstraf werd in 2004 doorbroken. De analyse die Nederland van de situatie maakt komt overeen met die van vooraanstaande internationale NGO's en het US State Department. Nederland heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan gedurende de evaluatieperiode verschenen EU-rapporten.

#### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

De jaren 1998 en 1999, het presidentschap van Habibie, werden beschouwd als een overgangperiode waarin het belangrijkste algemene beleidsdoel was een bij-

<sup>131</sup> China was een GMV-land (ontwikkelingsrelatie), maar is geen partnerland geworden.

<sup>132</sup> De samenvatting is hoofdzakelijk gebaseerd op rapporten van Human Rights Watch, Amnesty International en het US State Department. Referenties staan in het deelstudie rapport.

<sup>133</sup> Gebaseerd op TK-stukken, jaarplannen en interne documentatie. De belangrijkste referenties worden hier vermeld. Voor een uitgebreide bronvermelding wordt verwezen naar het rapport van de deelstudie.

drage te leveren aan het door hem in gang gezette hervormingsproces. In afwachting van de parlaments- en presidentsverkiezingen in 1999, werd een zekere distantie betracht. De ontwikkelingsrelatie werd hervat.<sup>134</sup> Het algemene beleidsdoel was niet vertaald in concrete doelen en de strategie voor de beleidsuitvoering bestond hoofdzakelijk uit het reageren op actuele gebeurtenissen.

Dit veranderde in 2000. Toen bestond de verwachting dat de nieuw gekozen president Wahid een tijdperk van toenemend democratisch bestuur zou inluiden. Nederland sprak steun uit voor door Indonesië gedefinieerde doelen, ook op het gebied van de mensenrechten. Een *Memorandum of Understanding* (MoU) legt de strategie vast. Met betrekking tot de mensenrechten wordt het volgende afgesproken:

- het voeren van een brede politieke dialoog op ministerieel niveau, waarbij ook mensenrechten aan de orde komen;
- ontwikkelingsamenwerking;
- militaire samenwerking ter professionalisering van het leger;
- juridische samenwerking (ook op het gebied van de mensenrechten);
- politieamenwerking.<sup>135</sup>

Na de afzetting van Wahid en zijn opvolging door president Megawati Sukarnoputri bleven de beleidsdoelen en de strategie dezelfde, maar er was een toenemende zorg over het gebrek aan voortgang omdat het geweld en de mensenrechtenschendingen bleven voortduren en er in Aceh en Papua zelfs sprake was van een verslechtering van de mensenrechtensituatie.

#### *Beleidsuitvoering: de inzet van instrumenten*

Gedurende het presidentschap van Habibie werd, ondanks het officiële beleid van terughoudendheid, tijdens bilaterale contacten verschillende keren bezorgdheid geuit over mensenrechtenschendingen. Daarnaast werd – met succes – getracht een sterkere betrokkenheid van de EU te bewerkstelligen. Nederland stelde het toenemend religieus en etnisch geweld in de Molukken in bilaterale contacten aan de orde en er vonden onder druk van Nederland verschillende EU-demarches hierover plaats.

Vanaf 1999 spitste de Nederlandse bezorgdheid over mensenrechtenschendingen zich meer en meer toe op de situatie in Oost-Timor, zeker toen in de nada-

<sup>134</sup> Indonesië heeft in 1992 de ontwikkelingsrelatie verbroken omdat Nederland zich teveel met mensenrechtenkwesies bemoeide. Het proces is beschreven in Baehr et al. 2002: 194-216.

<sup>135</sup> TK 1999 - 2000, 26049, nr. 28: 14.

gen van het referendum over de onafhankelijkheid de Nederlandse journalist Sander Thoenes werd vermoord.<sup>136</sup> Als voorzitter van de VN-Veiligheidsraad nam Nederland twee initiatieven die naar eigen zeggen cruciaal waren en hebben geleid tot het uitsturen van een VN-vredesmacht.<sup>137</sup> Tijdens de voorbereidingen en tijdens de zittingen van de VN MRC was Nederland actief betrokken bij zaken die Indonesië betroffen. Voor de details wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

In EU verband drong Nederland er veelvuldig en met succes op aan dat de EU de Indonesische autoriteiten op hun verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid moest wijzen. Nadat overeenstemming was bereikt over de status van Oost-Timor, restte het vervolgen van daders van mensenrechtenschendingen die plaatsvonden voor, tijdens en na het referendum. Hiertoe is het Oost-Timor tribunaal ingesteld. Hieronder, bij de casus, wordt de Nederlandse inzet met betrekking tot dit tribunaal en de effectiviteit daarvan besproken.

Voor de periode die een aanvang nam met het presidentschap van Wahid bestond er, zoals boven beschreven, een strategie voor de inzet van instrumenten, vastgelegd in een MoU. Daarnaast streefde Nederland er naar om de mensenrechtensituatie in Indonesië hoger op de EU-agenda te krijgen. Dit resulteerde onder meer in een EU-verklaring over de Molukken in 2000 en in twee EU-missies (2000 en 2001) naar deze regio.<sup>138</sup>

Bij de bilaterale dialoog over mensenrechtenkwesities werd aanvankelijk een *frapper toujours* tactiek aangewend. Thema's betroffen de vestiging van de rechtsstaat, het berechten van daders van vroeger begane mensenrechtenschendingen en de regionale conflicten en de daaruit voortvloeiende mensenrechtenschendingen. Tijdens het presidentschap van Megawati, toen de persvrijheid in het geding kwam en het moratorium op de doodstraf werd opgeheven, vormden ook deze thema's onderwerp van dialoog. Eind 2003 kwam Nederland tot de conclusie dat de *frapper toujours* tactiek weinig vruchtbaar was en dientengevolge werd deze verlaten. De nadruk kwam op een bredere politieke dialoog en een lange termijn strategie via ontwikkelingssamenwerking te liggen.

Het via ontwikkelingssamenwerking gefinancierde programma ter bevordering van de rechtsstaat wordt hoofdzakelijk door multilaterale organisaties uitgevoerd

136 Sander Thoenes werd op 21 september 1999 vermoord en het vermoeden bestond dat de strijdkrachten hierbij betrokken waren.

137 TK 1998 - 1999, 26049, nr. 16: 1. TK 1998 -1999, 26049, nr. 18: 5-6.

138 TK 2000 -2001, 26049, nr. 36: 6.

en heeft tot doel een bijdrage te leveren aan hervormingen binnen het justitiële apparaat. Beoogd wordt dat dit op termijn bijdraagt aan de vermindering van mensenrechtenschendingen en straffeloosheid. Voorts bestaat er een programma dat beoogt het maatschappelijk middenveld te versterken, onder meer via financiering van mensenrechten NGO's en de onafhankelijke pers. De effectiviteit van de programma's is geen onderwerp van evaluatie geweest. Wel is een van de programma's ter versterking van het maatschappelijk middenveld in de steekproef van geëvalueerde projecten gevallen (zie hoofdstuk 7). Het is overwegend positief beoordeeld.

De militaire samenwerking is gestart om een bijdrage te leveren aan het onder democratische controle stellen van het leger. Tijdens het Megawati presidentschap is de samenwerking stop gezet. Er zijn geen aanwijzingen voor de integratie van mensenrechten binnen de economische betrekkingen en evenmin binnen andere beleidsvelden.

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland tijdens bilaterale contacten frequent de mensenrechten aan de orde heeft gesteld. Toen de aangewende tactiek onvruchtbaar bleek is deze gewijzigd. In EU verband heeft Nederland met succes gezamenlijke interventies bepleit. Deze zijn steeds gericht op speciale kwesties en vormen geen onderdeel van een vastgelegd EU-mensenrechtenbeleid ten aanzien van Indonesië.

#### *Casus: straffeloosheid en het ad hoc Oost-Timor tribunaal*

De Indonesische regering heeft de internationale gemeenschap toegezegd de daders van ernstige mensenrechtenschendingen die plaatsvonden voor, tijdens en na het referendum te vervolgen en te berechten.<sup>139</sup> Het ontbrak de regering echter aan politieke wil om aan de internationale verplichtingen te voldoen en men probeerde het mandaat van een voor de berechting in te stellen nationale tribunaal zo beperkt mogelijk te houden. Nederland heeft tijdens de voorbereidingen van het tribunaal in 2000 en 2001, samen met andere landen, verschillende keren op ministerieel niveau geïntervenieerd om het tribunaal snel te doen starten en het mandaat te verruimen. Mede door deze interventies is het mandaat op enkele punten uitgebreid. In de VN MRC was Oost-Timor de belangrijkste kwestie bij de behandeling van Indonesië en Nederland was, zoals eerder genoemd en nader toegelicht in hoofdstuk 6, een belangrijke speler. Voorts beoogde Nederland via

---

139 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de SGVN. A/54/727. S/2000/65.

de OHCHR technische assistentie voor het tribunaal te financieren, maar dit project is nooit van de grond gekomen.

Na de start van het tribunaal in 2002 woonden vertegenwoordigers van HMA regelmatig de zittingen bij. Uit interviews komt naar voren dat Nederland een drijvende kracht was bij de opstelling van een schema voor het bijwonen van het tribunaal door vertegenwoordigers van andere – EU en niet-EU – landen. Op belangrijke momenten waren ambassadeurs aanwezig tijdens de zitting en dit bleef niet onopgemerkt in de Indonesische pers. Toen in 2002 de eerste veroordelingen uitgesproken werden, die in het licht van de ernst van de delicten teleurstellend laag uitvielen, gaf de EU op initiatief van Nederland een verklaring uit waarin werd aangedrongen op het volgen van internationale standaarden tijdens de procesvoering. Na de laatste veroordelingen in augustus 2003 bracht de EU opnieuw een verklaring uit.

#### Box 5.1 Het Oost-Timor tribunaal

##### Doelen

- *Uitbreiding van het mandaat*
- *Bevordering van een rechtsspraak volgens internationale standaarden*

##### Inzet van instrumenten

- *Onderhandelen in internationaal kader*
- *Bijwonen van processen*
- *Uitbrengen van EU-verklaringen over de rechtsgang*
- *Financiering van technische assistentie via OHCHR (niet gerealiseerd)*

##### Effectiviteit

- *Mandaat beperkt uitgebreid*
- *Instelling van een VN-goep van deskundigen*
- *Rechtsgang heeft niet plaatsgevonden volgens internationale standaarden*
- *Publiciteit en discussie over straffeloosheid op gang gebracht*



## Conclusie

### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

- De Nederlandse analyse van de mensenrechtensituatie, onder meer verwoord in bijdragen aan EU-rapportage, komt overeen met die van internationale NGO's.
- In 2000 zijn algemene beleidsdoelen benoemd: bijdragen aan de ontwikkeling van democratische instituties, wetgeving en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. In een MoU is een hierop afgestemde strategie voor de inzet van instrumenten vastgelegd.

### *Beleidsimplementatie*

- De instrumenten zijn overwegend ingezet zoals gepland.
- Nederland heeft ertoe bijgedragen dat de EU verschillende keren heeft geïntervenieerd op het gebied van de mensenrechten. Het zijn ad hoc interventies, die geen onderdeel vormen van een samenhangend EU-mensenrechtenbeleid ten aanzien van Indonesië.
- Via ontwikkelingssamenwerking worden programma's en projecten uitgevoerd op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Mensenrechten vormen onderdeel van samenwerking op militair gebied. Er zijn geen aanwijzingen voor integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden.

### *Effectiviteit*

- De inzet voor het tribunaal is beperkt effectief geweest.

## 5.4.2 China

### *Mensenrechtensituatie*

De Chinese grondwet verwijst naar fundamentele mensenrechten en China heeft de belangrijke internationale mensenrechtenverdragen getekend en, met uitzondering van het IVBPR, geratificeerd. Niettemin worden de mensenrechten veelvuldig geschonden. De belangrijke problemen zijn het ontbreken van een eerlijke procesvoering, veelvuldige oplegging en tenuitvoerlegging van de doodstraf na oneerlijke procesvoering, het bestaan van administratieve detentie en het gebrek aan vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst. Op sociaal-economisch gebied is aanzienlijke vooruitgang geboekt. Desondanks heeft het VN Comité inzake ESC-rechten recentelijk zijn bezorgdheid uitgesproken ten aanzien van een aantal belangrijke aspecten van de bescherming van de rechten onder het verdrag. De politieke structuur van het land, met één politieke partij die haar

dominante positie in het politieke en maatschappelijke leven niet wenst te verliezen, en de omvang van het land maken het onwaarschijnlijk dat snel verbetering in de mensenrechtensituatie zal optreden. De verwachting bestaat dat het een langdurig proces zal zijn, waarbij kritische actoren in China zelf een cruciale rol spelen en internationale inspanningen een katalyserende werking kunnen hebben. Nederland heeft gedurende de evaluatieperiode veelvuldig analyses gemaakt van de mensenrechtensituatie, vooral in EU kader. Dit zijn interne documenten. Nederland wordt door vertegenwoordigers van EU-landen gezien als een goed geïnformeerde en professionele partner en de analyses komen overeen met die van internationale NGO's. Brieven naar de Kamer over de situatie in China zijn, in tegenstelling tot die over Indonesië en Iran, weinig gedetailleerd.

### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

De studie van Baehr et al. (2002) bestrijkt de periode 1979-1999 en constateert dat er voor 1989, het jaar van het bloedbad op het Tianamen plein, weinig aandacht bestond voor de mensenrechten in China. Het bloedbad leidde tot een aantal bilaterale en EU-maatregelen, waaronder een wapenembargo, beperking van diplomatieke contacten en de opschorting van ontwikkelingssamenwerking. Twee jaar later was de mensenrechtensituatie niet noemenswaardig verbeterd, maar niettemin werden de betrekkingen geleidelijk genormaliseerd. Sinds 1994 bestaat er een tweesporig beleid, dat beoogt enerzijds goede economische en politieke relaties te onderhouden en anderzijds de mensenrechten aan de orde te stellen. Na 1998 is de nadruk steeds meer op het eerste spoor komen te liggen.<sup>140</sup>

Het landenbeleidsdocument uit 1998 stelt dat Nederland de betrekkingen met China wil verstevigen met als doel:

- een betere integratie van China in de internationale gemeenschap;
- het stimuleren van hervormingen in China; en
- het versterken van de economische betrekkingen.<sup>141</sup>

Het bevorderen en beschermen van mensenrechten vormt onderdeel van het beleid en dit wordt in latere beleidsdocumenten, zoals memories van toelichting, bevestigd. De EU-mensenrechtendialoog die in 1995 op initiatief van China is gestart, wordt hierbij de meest belangrijke rol toegekend, naast een bilaterale gedachtewisseling en interventies in VN-fora.

<sup>140</sup> Baehr et al. 2002: 167-8.

<sup>141</sup> Landenbeleidsdocument China. Bijlage bij TK 1997-1998, 25535, nr. 4.

In 2001 zijn mede door toedoen van Nederland voor de EU-mensenrechtendialoog acht referentiepunten opgesteld, die concrete beleidsdoelen vormen. De ontwikkelingen met betrekking tot deze doelen worden regelmatig geëvalueerd. Er is niet vastgelegd welke punten voor Nederland het belangrijkste zijn binnen de EU-dialoog en dientengevolge evenmin wat de inzet dient te zijn bij het bepalen van een EU-standpunt. Voor de bilaterale gedachtewisseling met China over mensenrechten zijn geen doelstellingen geformuleerd. In 1998 werd China een GMV-land, waardoor er fondsen beschikbaar kwamen voor een samenwerkingsprogramma op het gebied van mensenrechten en goed bestuur. In 2001 is een kader opgesteld voor dit programma, dat aangeeft dat activiteiten die beogen een bijdrage te leveren aan de bevordering van de rechtsstaat in aanmerking komen voor financiering.

#### *Beleidsuitvoering: de inzet van instrumenten*

Hieronder komen achtereenvolgens de bilaterale gedachtewisseling, de EU-dialoog en het samenwerkingsprogramma aan de orde.<sup>142</sup> Het aan de orde stellen van mensenrechten tijdens het bezoek van bewindslieden en van de mensenrechtenambassadeur (MRA) zijn de belangrijkste instrumenten binnen de *bilaterale contacten*. Gedurende de evaluatieperiode hebben verschillende ministers een bezoek aan China gebracht en in 1999 heeft een staatsbezoek plaatsgevonden. Uit de verslagen valt op te maken dat mensenrechten bij ieder bezoek onderwerp van gesprek zijn geweest.<sup>143</sup> Hierbij zijn onder meer individuele gevallen en godsdienstvrijheid aan de orde gesteld. Eén keer, in 2001, heeft de minister van Buitenlandse Zaken zijn bezoek afgezegd. Hem was meegedeeld dat een aan zijn bezoek gekoppelde bijeenkomst in Hong Kong van de MRA met NGO's, waaronder de in Hong Kong gevestigde tak van Falong Gong, serieuze gevolgen voor de bilaterale betrekkingen zou hebben.<sup>144</sup> Het afzeggen laat zien dat Nederland veel waarde hecht aan de mensenrechten, in dit geval vrijheid van vergadering en vrijheid van godsdienst, maar niet bereid is de relaties met China op het spel te zetten. De MRA bezocht China vier keer en deze bezoeken boden de gelegenheid dieper op mensenrechtenkwesties in te gaan. Uit interviews komt naar voren dat aan Chinese zijde de ontvankelijkheid voor geuite (kritische) gezichtspunten is gegroeid en dat dit op de lange duur tot een attitudeverandering kan leiden, met positieve gevolgen voor de mensenrechtensituatie.

<sup>142</sup> De inzet in de VN MRC wordt besproken in hoofdstuk 6.

<sup>143</sup> Zie bv. TK 1998-1999, 26200 V, nr. 62. Wnd. minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de Nederlandse regering tijdens het staatsbezoek zorgen heeft geuit over grootschalige schendingen van burger- en politieke rechten. Zij noemt als positieve kant dat deze zaken nu niet meer als interne aangelegenheid worden gezien, maar bespreekbaar zijn.

<sup>144</sup> TK 2000-2001, 27400 V, nr. 51.

De EU-mensenrechtendialoog startte in 1995 op verzoek van China en bestaat uit een regeringsdialoog tussen de EU, vertegenwoordigd door de voorzitter, en China.<sup>145</sup> Seminars over speciale onderwerpen, met deelname van deskundigen, vormen onderdeel van de dialoog. In 2000 concludeerde de RAZEB dat China openstond voor kritiek, maar dat er weinig voortgang betreffende de mensenrechtensituatie was. Later dat jaar werd besloten de dialoog meer te focussen en referentiepunten op te stellen om de voortgang te meten: (1) ratificatie van verdragen; (2) samenwerking met mensenrechtenmechanismen; (3) in achtname van ECOSOC-richtlijnen inzake de doodstraf; (4) justitiële hervorming; (5) respect voor gevangenen; (6) respect voor vrijheid van godsdienst; (7) respect voor het recht op organisatie; (8) respect voor culturele rechten en godsdienstvrijheid in Tibet en Xinjiang. Een tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap uitgevoerde evaluatie in 2004 constateert dat op de eerste vier punten zowel positieve en als negatieve ontwikkelingen zijn te zien; dat er op de volgende drie punten sprake is van beperkte vooruitgang en op het laatste punt van geen enkele vooruitgang.<sup>146</sup>

Uit interviews met personen die werkzaam zijn op ambassades van EU-landen komt naar voren dat er waardering bestaat voor de manier waarop Nederland zich inzet ten behoeve van de dialoog, vooral als het om de organisatie en coördinatie van het voorbereidende werk gaat. Nederland wordt gezien als actieve, professionele en invloedrijke EU-partner.

Het samenwerkingsprogramma richt zich op veranderingen op de lange termijn. Het omvat onder meer financiering van een opleidingsprogramma van de Chinese Academie voor de Sociale Wetenschappen en van het opleidingsinstituut dat is verbonden aan het Hoge Gerechtshof. Het beoordelen van de efficiëntie en effectiviteit van het samenwerkingsprogramma valt buiten bestek van de voorliggende evaluatie. Een recent uitgevoerde doorlichting van het programma concludeert dat de programma's efficiënt worden uitgevoerd, maar dat het nog te vroeg is om een oordeel te geven over de impact.<sup>147</sup> Twee programma's zijn gevallen in de steekproef programma's en projecten (hoofdstuk 7) en op basis van dossiers beoordeeld op efficiëntie en effectiviteit. De bevindingen komen vrijwel overeen met die van het review. In verhouding tot de omvang van het land zijn de middelen, in de periode 2001-2004 gaat het om € 3 miljoen, bescheiden. Verschillende

<sup>145</sup> De dialoog werd in 1997, na het in hoofdstuk 6 te bespreken optreden van enkele EU-landen in de MRC, door China opgeschort en later dat jaar weer hervat.

<sup>146</sup> Overzicht RAZEB conclusies met betrekking tot de mensenrechten op [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/gachtm#hr110302c](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/gachtm#hr110302c).

<sup>147</sup> Shen Yuan-yuan. Final report. The review mission of the Sino-Dutch programme on legal cooperation. Intern document, 2004.

andere donoren en de EU voeren eveneens samenwerkingsprogramma's uit. Er is weinig coördinatie van de activiteiten die in het kader van de programma's worden uitgevoerd.

### *Casus 1: individuele gevallen*

Het aan de orde stellen van individuele gevallen tijdens bezoeken van bewindslieden, tijdens de EU-mensenrechtendialoog of via EU-demarches heeft tot doel het lot van de betrokken personen te verbeteren. Daarnaast wordt beoogd dat de Chinese autoriteiten zich bewust worden van de noodzaak de praktijk van structurele schendingen van mensenrechten te veranderen. Voor 2004 is bestudeerd hoe Nederland zich heeft ingezet voor individuele gevallen, die op basis van informatie van verschillende andere landen en organisaties zijn geselecteerd. Nederland heeft serieuze pogingen gedaan om de situatie van de betrokken personen bij de hoogste instanties onder de aandacht te brengen en de gevallen zijn goed opgevolgd. Slechts een paar keer leidde dit ertoe dat meer informatie over de persoon beschikbaar kwam, één keer was er sprake van vrijlating en één keer is de doodstraf omgezet in levenslange gevangenisstraf. Voorts is er mogelijk een enkele keer sprake geweest van verbetering van de omstandigheden van individuele gevangenen. Opgemerkt dient te worden dat ten aanzien van de personen om wie het ging door diverse landen is geïntervenieerd. De gesignaleerde verbeteringen zijn dus eerder aan te merken als het resultaat van de inspanningen van velen dan van één actor of enkele actoren.

### **Box 5.2**      *Individuele gevallen in China*

#### *Doelen*

- *Lotsverbetering van personen*
- *Stimulering van structurele verbeteringen*

#### *Inzet van instrumenten*

- *Documentatie van gevallen, deze aanhangig maken tijdens een bilaterale gedachteuisseling, onder meer tijdens ministeriële of hoogambtelijke bezoeken, en opvolging van de dossiers*
- *Het aanhangig maken van individuele gevallen tijdens de EU-dialoog*

#### *Effectiviteit*

- *Spaarzame voorbeelden van lotsverbetering*

### Casus 2: vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Het gebrek aan godsdienstvrijheid is tijdens bezoeken van bewindslieden en van de mensenrechtenambassadeur aan de orde gesteld. Ook voor de EU-mensenrechtendialoog is het, mede door toedoen van Nederland, een belangrijk thema, getuige het feit dat het een van de referentiepunten is geworden. Het effect van de inspanningen is uiterst beperkt. Dit wordt geweten aan het feit dat de Chinese autoriteiten extreem bezorgd zijn over bewegingen die tornen aan de dominante positie van de Partij. Zij zijn van mening zijn dat Falung Gong, maar ook de snel in opkomst zijnde huiskerken, in potentie dergelijke bewegingen zijn.

### Conclusie

#### Beleidsdoelstellingen en strategie

- De Nederlandse analyse van de mensenrechtensituatie, onder meer verwoord in bijdragen aan EU-rapportage, komt overeen met die van internationale NGO's.
- Het in 1998 geformuleerde Chinabeleid richt zich op bevordering van de economische samenwerking en op bevordering en bescherming van de mensenrechten. Met betrekking tot het laatstgenoemde doel zijn er in het kader van de EU-dialoog referentiepunten vastgelegd. Er is geen strategie vastgelegd voor de bilaterale gedachtewisseling en evenmin voor de inbreng in de EU-dialoog.

#### Beleidsimplementatie

- Nederland levert een bijdrage aan de EU-dialoog, onderhoudt een bilaterale gedachtewisseling en voert een samenwerkingsprogramma uit. De klemtoon ligt op de EU-dialoog, maar de bilaterale gedachtewisseling is belangrijker dan voorzien in beleidsdocumenten.
- Nederland is actief en invloedrijk geweest bij de formulering van een EU-standpunt tijdens de EU-dialoog.
- Mensenrechten worden aan de orde gesteld bij bezoeken van bewindslieden van vakministeries. Er zijn geen aanwijzingen voor overige vormen van integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden.<sup>148</sup>

<sup>148</sup> In de periode dat China een GMV-land was waren mensenrechten geïntegreerd binnen ontwikkelingssamenwerking. Nu is dat strikt genomen niet meer het geval, ook al is de feitelijke situatie niet veranderd omdat het programma andere financiering krijgt.

### Effectiviteit

- De voortgang met betrekking tot de referentiepunten van de EU-dialoog is beperkt.
- De inzet voor individuele gevallen, vaak dezelfde gevallen waarvoor andere landen zich inzetten, is beperkt effectief en die voor godsdienstvrijheid is niet effectief geweest.

### 5.4.3 Iran

#### *Mensenrechtensituatie*

Iran is een theocratische republiek waarin de scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht constitutioneel is vastgelegd. De Geestelijk Leider heeft controle over verschillende zaken die binnen het mandaat van deze instituties liggen en de Raad van Hoeders toetst wetgeving aan de constitutie, met inbegrip van Islamitische principes. Iran is geen partij bij het Vrouwenverdrag en evenmin bij het Anti-folterverdrag. De wetgeving is niet in overeenstemming met internationale standaarden betreffende non-discriminatie van vrouwen. De belangrijkste problemen op het gebied van de mensenrechten zijn een oneerlijke procesgang, het veelvuldig opleggen en ten uitvoer brengen van de doodstraf, waaronder ten aanzien van minderjarigen (niettegenstaande een tijdelijk moratorium), en gebrek aan vrijheid van meningsuiting. Hoewel arbitraire detentie en marteling bij wet verboden zijn, komen beide praktijken veelvuldig voor. De godsdienstvrijheid is beperkt: naast de Islam worden drie religieuze minderheden erkend. De analyse die Nederland van de mensenrechtensituatie maakt is in overeenstemming met die van VN-lichamen en internationale NGO's.

#### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

Het Nederlandse beleid is sterk verbonden met het EU-beleid. De EU opteerde in 1998 voor een veelomvattende dialoog om de banden met Iran te versterken, waarbij mensenrechten een van de thema's vormen.<sup>149</sup> Binnen de EU-mensenrechtendialoog vormen de samenwerking met internationale mechanismen, ratificatie van verdragen, onbelemmerde toegang van internationale waarnemers en NGO's, burgerrechten en politieke vrijheden, hervorming van het juridische systeem, preventie en uitbanning van marteling, het gevangenisstelsel en discriminatie belangrijke aandachtsvelden die als referentiepunten zijn aangemerkt.

149 TK 1999-2000, 23432, nr. 28: 9.

In de periode 1998 tot 2001 streefde Nederland naar een intensivering van de banden met Iran, om voortgang te boeken betreffende de thema's van de dialoog en om de economische betrekkingen te versterken. In 2001 gaf de herverkiezing van president Khatami aanleiding tot de verwachting dat er een hervormingsproces op gang zou komen, maar al gauw bleek niet het geval te zijn. Nederland acht de EU-mensenrechtendialoog het meest geschikte middel om invloed uit te oefenen op de Iranese autoriteiten. Daarnaast wordt het uitoefenen van druk in de VN MRC en de derde commissie van de AVVN als een belangrijk middel gezien. Een derde spoor is het stimuleren van contacten tussen Nederlandse en Iranese maatschappelijke organisaties en wetenschappers.<sup>150</sup>

Er zijn geen concrete doelen geformuleerd voor het bilaterale beleid en evenmin een strategie voor de inzet van instrumenten. De praktijk bestaat uit het zorgvuldig volgen van de situatie, om daar waar mogelijk bij te dragen aan positieve ontwikkelingen.<sup>151</sup> Op basis van verslagen en interviews kunnen de belangrijkste aandachtsvelden worden gereconstrueerd, maar deze zijn niet als zodanig benoemd. Het betreft versterking van het maatschappelijk middenveld, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, de doodstraf, ratificatie van het Vrouwenverdrag en het Anti-folterverdrag en verbetering van de positie van vrouwen.

#### *Beleidsuitvoering: de inzet van instrumenten*

In 2000 bezocht de minister van Buitenlandse Zaken, in gezelschap van de mensenrechtenambassadeur, Iran. Het was het eerste bezoek van een bewindspersoon na de revolutie en mensenrechten vormden een belangrijk gespreksonderwerp.<sup>152</sup> In het bezoek van een vakminister dat nadien plaatsvond en vooral was gericht op meer samenwerking, kwamen mensenrechten eveneens ter sprake.<sup>153</sup>

Een voor Nederland belangrijk instrument is het verzamelen, verifiëren en verspreiden van informatie over de mensenrechtensituatie, vooral met betrekking tot individuele gevallen. Uit interviews komt naar voren dat andere landen hiervoor grote waardering hebben. Voorts is Nederland bijzonder actief bij het voorbereiden en, tijdens het voorzitterschap, uitvoeren van EU-demarches. Het betreft onder meer webloggers, minderjarigen aan wie de doodstraf is opgelegd en leden

150 TK 2000-2001, 23432, nr. 35: 5-6. TK 2001-2002, 28000 V, 57: 6-7.

151 TK 1999-2000, 23432, nr. 25: 4.

152 TK 1999-2000, 26800 V, nr. 108.

153 TK 2000-2001, 23432, nr. 35: 5.



van de Bahai gemeenschap. Een enkele keer is een demarche gevolgd door een publieke verklaring.

Naast het documenteren en aanhangig maken van individuele gevallen is ook diverse keren directe assistentie verleend aan de betrokken personen. Voorts zijn er processen bijgewoond.

Nederland heeft in 1999 voorgesteld en marge van de EU-mensenrechtendialoog seminars te organiseren, naar het model van China. In totaal is er vier keer een dialoog gevoerd: in 2002, twee keer in 2003 en in 2004. Nederland heeft zich systematisch kritisch uitgelaten over de uitkomst van de mensenrechtendialoog. Getuige Raadsconclusies uit 2003 en 2004 heeft de EU dit kritische standpunt overgenomen.<sup>154</sup> De conclusies van 2004 behandelen een tijdens het Nederlandse voorzitterschap afgeronde EU-evaluatie. Deze laat zien dat er op essentiële punten, zoals de ratificatie van verdragen, de samenwerking met VN-toezichtmechanismen, toegang tot Iran van NGO's, respect voor burger- en politieke rechten, hervorming van de justitiële sector en vrijwaring van marteling, weinig voortgang is geboekt. De enige positieve uitkomst lijkt een moratorium op steniging en een tijdelijk moratorium op de tenuitvoerlegging van doodstraffen bij minderjarigen te zijn. Niettemin suggereert de EU de dialoog voort te zetten en Nederland sluit zich, ondanks een septische houding, hierbij aan. Mensenrechten zijn in EU verband ook aan de orde gesteld bij de dialoog over andere dossiers.

In multilaterale fora wist Nederland in 2002 en 2003 de EU-partners niet op één lijn te krijgen met betrekking tot het indienen van een resolutie. In 2004 lukte dit wel: tijdens het voorzitterschap van Nederland werd in de Derde Hoofdcommissie van de AVN een resolutie gepresenteerd die uiteindelijk is aangenomen.<sup>155</sup>

Er is geld beschikbaar voor projecten op het gebied van de mensenrechten. Dit wordt hoofdzakelijk via UNDP besteed omdat mensenrechten NGO's het niet oppoortuun achten geld van buitenlandse ambassades te ontvangen.<sup>156</sup> Mensenrechten en economische betrekkingen vormen gescheiden beleids-terreinen.

154 Conclusies RAZEB 13 oktober 2003 ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/iran/intro/gac.htm#iran131003](http://europa.eu.int/comm/external_relations/iran/intro/gac.htm#iran131003)) en 11 oktober 2004 ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/iran/intro/gac.htm#iran111004](http://europa.eu.int/comm/external_relations/iran/intro/gac.htm#iran111004)).

155 TK 2004-2005, 26150, nr. 18: 4.

156 Deze uitspraak heeft geen betrekking op de recentelijk ter beschikking gekomen middelen voor mediapluriformiteit.

### Casus: individuele gevallen

Nederland heeft gedurende de evaluatieperiode verschillende keren het initiatief genomen voor EU-interventies ten behoeve van individuele gevallen. Een aantal gevallen is nader onderzocht. Inspanningen ten behoeve van een weblogger hebben bijgedragen tot zijn vrijlating. Tijdens het EU-voorzitterschap heeft Nederland veel geïnvesteerd in de toepassing van de EU-richtlijnen inzake de doodstraf. Een voorbeeld vormen de inspanningen met betrekking tot een minderjarige die de doodstraf was opgelegd. Bij deze casus is naar voren gebracht dat de oplegging van de doodstraf aan minderjarigen in strijd is met het verdrag inzake de rechten van het kind, een verdrag dat Iran heeft geratificeerd. De inspanningen hebben er mede toe geleid dat de doodstraf niet is uitgevoerd. De indruk bestaat dat de autoriteiten gevoelig zijn voor demarches. Uit interviews komt naar voren dat deze mogelijk hebben bijgedragen aan het feit dat er wetgeving in voorbereiding is die oplegging van de doodstraf aan minderjarigen verbiedt; en aan het feit dat er een tijd lang een de facto moratorium op de tenuitvoerlegging van de doodstraf bij hen bestond.

### Conclusie

#### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

- De Nederlandse analyse van de mensenrechtensituatie komt overeen met die van VN-lichamen en internationale NGO's.
- Er zijn geen concrete doelen voor het bilaterale beleid geformuleerd. De strategie bestaat uit het nauwgezet volgen van de situatie en waar mogelijk inspelen op de ontwikkelingen. Voor de EU-mensenrechtendialoog zijn referentiepunten vastgelegd.

#### *Beleidsimplementatie*

- Het beleid wordt hoofdzakelijk in GBVB kader uitgevoerd. Er worden verschillende instrumenten ingezet, waarbij het verzamelen, verifiëren en verspreiden van informatie een belangrijke plaats inneemt. Soms leidt dit tot EU-demarches ten behoeve van individuele gevallen.
- Er wordt een EU-mensenrechtendialoog gevoerd, maar de frequentie is lager dan gepland.
- Financiering van mensenrechtenactiviteiten vindt, ingegeven door de politieke constellatie, hoofdzakelijk plaats via UNDP.
- Nederland vindt dat het voeren van een dialoog niet in tegenspraak is met interventies in VN-lichamen en heeft hier ook naar gehandeld. In 2004 resul-

teerde dit in het indienen van een resolutie in de Derde Commissie van de AVVN, die werd aangenomen.

- Er zijn geen aanwijzingen dat mensenrechten aan de orde worden gesteld binnen de economische betrekkingen.

#### Effectiviteit

- Er is geen voortgang geboekt met betrekking tot de essentiële punten van de EU-mensenrechtendialoog.
- Interventies met betrekking tot individuele gevallen zijn een enkele keer effectief geweest en hebben mogelijk een bijdrage geleverd aan de voorbereiding van nieuwe wetgeving inzake de oplegging van de doodstraf aan minderjarigen.

### 5.4.4 Rwanda

#### Mensenrechtensituatie

De genocide van 1994 is bepalend voor de politieke situatie en de mensenrechtensituatie in Rwanda. Het land is partij bij de belangrijke mensenrechtenverdragen, het Anti-folterverdrag uitgezonderd. Met een beroep op het tegengaan van divisionisme bestaat er wetgeving die de vrijheid van meningsuiting, de vrije pers en de vrijheid van vergadering beperkt en daardoor in tegenspraak is met het IVBPR. Marteling en inhumane behandeling zijn bij wet verboden, maar komen voor. Ook zijn er gevallen van arbitraire detentie. Een zwak rechtssysteem belemmert een eerlijke procesvoering en het gebrek aan middelen vormt een voedingsbodem voor corruptie. Daarenboven wordt het zwakke rechtssysteem geconfronteerd met de erfenis van de genocide. Een groot aantal verdachten wacht op berechting. Om het systeem te ontlasten is er differentiatie in het rechtssysteem aangebracht, waarbij minder ernstige misdrijven berecht worden via een systeem dat is gebaseerd op traditionele gemeenschapshoorzittingen om lokale geschillen op te lossen, de *gacaca*. De sociaal-economische situatie is de laatste jaren verbeterd, maar de levensverwachting blijft laag. Ondanks wetgeving ter verbetering van de positie van de vrouw bestaat er discriminatie van vrouwen. Veel vrouwen zijn tijdens de genocide verkracht en deze verkrachtingen worden als zeer ernstige misdrijven aangemerkt. Niettemin blijft de berechting van daders in gebreke. Nederland rapporteert op een ad hoc basis over de mensenrechtensituatie. In 2004 werd tijdens het EU-voorzitterschap een EU *human rights fact sheet* geproduceerd. De analyses komen goeddeels overeen met die van internationale NGO's.

### Beleidsdoelstellingen en strategie

Het algemene doel voor de regio van de Grote Meren is het bereiken van vrede en stabiliteit. Dit wordt gezien als voorwaarde voor het realiseren van de mensenrechten in de verschillende landen van de regio. Tegelijkertijd vormt het gebrek aan respect voor de mensenrechten een belemmering voor het bereiken van vrede.<sup>157</sup> Nederland ondersteunt op regionaal niveau internationale en regionale initiatieven die een bijdrage leveren aan de vredesopbouw. Daarbij wordt de Afrikaanse Unie (AU) een belangrijke rol toegekend.

Nederland beschouwt Rwanda als een van de twee meest stabiele landen in de regio. De bevordering van de mensenrechten krijgt gestalte via het onderhouden van een kritische dialoog met de regering, zowel bilateraal als in EU kader, en via de uitvoering van een samenwerkingsprogramma.<sup>158</sup> Aanvankelijk was er sprake van een verscheidenheid aan initiatieven, maar vanaf 2001 bestaat er een meer geïntegreerde benadering, waarbij gestreefd wordt naar complementariteit tussen de politieke inzet en het samenwerkingsprogramma. In 2002 is de samenwerking met Rwanda geformaliseerd in een MoU tussen beide regeringen, dat voorziet in een raamwerk voor de bilaterale betrekkingen. Nederland committeert zich aan langdurige samenwerking en Rwanda committeert zich aan een aantal stappen op het gebied van nationale verzoening, *good governance* en armoedevermindering. Het zijn voorwaarden die ook in MoU's tussen Rwanda en andere landen staan.<sup>159</sup> Het MoU voorziet in een jaarlijkse monitoring missie. In 2005 is het MoU hernieuwd en er staat in dat Rwanda zich committeert aan respect voor de mensenrechten en aan onderzoek naar schendingen, met inbegrip van verdwijningen.<sup>160</sup> Het MoU geeft geen richtlijnen voor de inzet van instrumenten en beleidsdocumenten doen dit evenmin.

### Beleidsuitvoering: inzet van instrumenten

Hieronder worden eerst de belangrijkste resultaten weergegeven van de monitoring missie van het MoU uit 2003 en van een evaluatie van het instrument uit 2005.<sup>161</sup> Daarna komen ministeriële bezoeken, het bezoek van de mensenrech-

<sup>157</sup> TK 2003 - 2004, 29237, nr. 5: 8.

<sup>158</sup> De uitgaven bedroegen in 2004 € 14 miljoen per jaar, een bedrag dat niet verhoogd is omdat er sprake is van schendingen. Zowel de Kamer als de NGO-wereld uiten zich in kritische bewoordingen over het ter beschikking stellen van fondsen.

<sup>159</sup> TK 2001-2002, 724: 2.

<sup>160</sup> TK 2004-2005, 25098, nr. 28.

<sup>161</sup> Steedman & Andenas 2003. Deze missie betreft ook het MoU tussen Rwanda en Zweden en dat tussen Rwanda en het VK. Killick et al. 2005. De rapportage over 2003 wordt in de evaluatie van 2005 van ontoereikende kwaliteit geacht en blijft buiten beschouwing. Rapport als bijlage bij TK 2004-2005, 25098, nr. 28.

tenambassadeur, de politieke dialoog, het samenwerkingsprogramma en de Nederlandse inzet in multilateraal verband aan de orde.

De *monitoring missie* uit 2003 sprak waardering uit over het MoU als instrument voor de samenwerking, maar constateerde een discrepantie tussen de met de mond beleden beloften van de Rwandese regering betreffende participatie, democratie en mensenrechten en de praktijk: onder het mom van preventie van etnische conflicten krijgen media, NGO's en oppositiepartijen onvoldoende vrijheid. De evaluatie van 2005 constateert dat in de jaren 2003 en 2004 aanzienlijke vooruitgang is geboekt en dat niets een verdere samenwerking tussen beide landen in de weg staat. Niettemin stelt ook deze evaluatie dat politieke rechten en fundamentele vrijheden onvoldoende worden gerespecteerd. Nederland is volgens de evaluatoren de beloften nagekomen, maar wel plaatsen zij kritische kanttekeningen bij de grote mate van conditionaliteit die volgens hen niet meer bij hedendaagse principes van goed donorschap passen.

Mensenrechten zijn aan de orde gesteld tijdens wederzijdse *ministeriële bezoeken*. Een voorbeeld uit 2003 is het aan de orde stellen van het ontbreken van vrijheid van meningsuiting tijdens het bezoek van een Rwandese minister aan Nederland. Het betrof een beschuldiging van divisionisme tegen de uitgever van een krant die een politieke cartoon had gepubliceerd. De uitgever werd kort erna op procedurele gronden vrijgelaten. In 2002 bezocht de mensenrechtenambassadeur Rwanda. Zij heeft, zo blijkt uit interviews, niet met de regering gesproken.<sup>162</sup> Wel bezocht zij een krant die onder druk stond. Het bezoek aan een andere krant werd geannuleerd omdat de hoofdredacteur even tevoren gearresteerd en uitgewezen was.

In het kader van de *kritische dialoog* stelt de Nederlandse ambassade regelmatig misstanden op het gebied van de mensenrechten aan de orde via demarches en publieke uitspraken. Uit interviews blijkt dat Nederland een van de meest actieve landen op dit terrein is en tijdens het EU-voorzitterschap of de waarneming daarvan grote invloed heeft uitgeoefend op de inhoud van demarches. Het functioneren van het juridische systeem wordt zorgvuldig gemonitord. Een voorbeeld is het opvolgen van de rechtsgang met betrekking tot de voormalige president Bizumungu, die in 2002 werd gearresteerd omdat hij door het voeren van oppositie etniciteit zou hebben aangewakkerd. Verschillende keren vonden EU-demarches plaats waarbij aangedrongen werd op een eerlijk proces. Een andere kwestie die Nederland regelmatig aan de orde stelt is de al dan niet zelf-

---

<sup>162</sup> Informatie op basis van interviews omdat geen verslag kon worden getraceerd.

opgelegde beperking van de vrijheid van meningsuiting. Een voorbeeld vormt de steun aan een bedreigde krant. In 2001 ontvingen twee journalisten anonieme bedreigingen omdat zij het imago van het leger in gevaar zouden hebben gebracht. Vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade bezochten de krant om morele steun te bieden. Dit mocht niet baten want de krant werd een maand later gesloten.

Binnen het *samenwerkingsprogramma* ligt de klemtoon op rurale ontwikkeling, decentralisatie, de juridische sector en ondersteuning van mensenrechtenorganisaties. Uit de onderwerpskeuze blijkt dat het samenwerkingsprogramma en de politieke inzet complementair zijn. De selectiecriteria om voor financiering in aanmerking te komen en indicatoren om resultaten te meten zijn niet vastgelegd. Mede hierdoor bestond er verschil van mening tussen de Rwandese autoriteiten en de ambassade over ondersteuning van de nationale mensenrechtencommissie. Nederland achtte deze organisatie onvoldoende onafhankelijk om voor financiering in aanmerking te komen. Het samenwerkingsprogramma als geheel is niet geëvalueerd. Wel is een van de projecten van een – internationale – NGO in de steekproef van geëvalueerde programma's en projecten gevallen (zie hoofdstuk 7). Het betreft de juridische bijstand aan verdachten en de training van advocaten. De juridische bijstand is gegeven, zelfs meer dan gepland. De training is daarentegen onvoldoende van de grond gekomen. Een programma van *Penal Reform International* (PRI), dat beoogt de levensomstandigheden in de gevangenis te verbeteren, is geëvalueerd in het kader van de evaluatie van de negen internationale NGO's. Het programma is positief beoordeeld.<sup>163</sup>

In *internationaal verband* heeft Nederland tijdens het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad met succes bepleit de situatie in de regio van de Grote Meren op de agenda te krijgen. In 2001, een jaar nadat het mandaat van de VN SR voor Rwanda was beëindigd, heeft Nederland, in samenwerking met andere EU-landen, in de MRC een resolutie bepleit teneinde de aandacht te vestigen op de beperking van de vrijheid van meningsuiting, de slechte gevangenisomstandigheden en de noodzaak tot samenwerking met het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens.

### Casus 1: verdwijningen in de aanloop naar de verkiezingen in 2003

In mei 2003 zegde Nederland Rwanda € 250.000 verkiezingssteun toe op voorwaarde dat opheldering gegeven zou worden over de verdwijning van politieke

<sup>163</sup> In hoofdstuk 9 wordt deze uitspraak beargumenteerd.

opponenten. Toen dit in juni nog steeds niet het geval was schreef de EU, op initiatief van Nederland, een brief aan de autoriteiten over deze kwestie. In augustus, tijdens het bezoek van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken en minister voor Ontwikkelingssamenwerking publiceerde Rwanda een eerste rapport, maar dit werd niet bevredigend geacht. Voor haar vertrek stelde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op een persconferentie dat Nederland geen verkiezingssteun zou geven als er geen goed onderzoeksrapport zou komen. Het doel van deze, niet tevoren met de Rwandese autoriteiten besproken, stap was tweeledig. Enerzijds wilde Nederland niet geassocieerd worden met verkiezingen die gepaard gaan met verdwijningen. Anderzijds werd beoogd alsnog een goed onderzoeksrapport op tafel te krijgen. Verkiezingssteun werd uiteindelijk niet gegeven en daarmee is het eerste doel uiteraard bereikt. Het tweede doel is niet bereikt: een tweede rapport, dat bijna een jaar later verscheen, was nog steeds niet bevredigend. Uit interviews blijkt dat de Rwandese autoriteiten weliswaar vonden dat Nederland het recht had deze stap te nemen, maar ook dat Nederland had moeten accepteren dat geen verder onderzoek mogelijk was. De actie had geen repercussies voor de samenwerking tussen de landen. De NGO's apprecieerden de actie en zagen deze als morele ondersteuning. De reacties van overige landen waren uiteenlopend.

### Box 5.3 Verkiezingssteun in Rwanda

#### Doelen

- Signaal afgeven dat verdwijningen van opposenten niet passen bij vrije verkiezingen en dat Nederland niet met onvrije verkiezingen wil worden geassocieerd
- Beschikbaarheid van een gedegen onderzoeksrapport

#### Inzet van instrumenten

- EU-demarche
- Publieke verklaring van een minister

#### Effectiviteit

- Boodschap duidelijk overgekomen
- Geen goed onderzoeksrapport beschikbaar gekomen

### Casus 2: Ondersteuning van mensenrechten NGO's

Ondersteuning van NGO's heeft een tweeledig doel. Enerzijds worden de organisaties in staat gesteld hun werkzaamheden beter uit te voeren en anderzijds betekent de ondersteuning een zekere mate van bescherming voor organisaties en individuen die zich beijveren voor de naleving van de mensenrechten. Het tweede aspect staat hier centraal. Nederland heeft verschillende keren bij de Rwandese autoriteiten geïntervenieerd ten behoeve van NGO's. Hieronder staan twee voorbeelden.

Toen twee NGO's, Liprodhor en PRI, verboden werd de rechtspraak via het *gacaca* systeem te monitoren, intervenerde Nederland bij de autoriteiten en stelde dat het verbod een restrictie vormde voor een eerlijke rechtsspraak via dit systeem. Na de interventie werd het verbod opgeheven en dit betekent een erkenning van de rol van NGO's bij het bewaken van de rechtsgang via het *gacaca* systeem.

Het tweede voorbeeld is minder eenvoudig. Twee door Nederland gefinancierde organisaties, Liprodhor en FOR, werden in een parlementair rapport uit mei 2003 beschuldigd van divisionisme. Nog voordat de regering officieel op dit rapport had gereageerd stelde Nederland de gang van zaken bij de autoriteiten aan de orde. Het rapport werd beschouwd als een bedreiging voor het maatschappelijke middenveld en de beschuldigingen werden niet onderbouwd geacht. Het doel van de interventie was het intimiderende effect dat uitging van het rapport te beperken en de regering ervan te overtuigen dat geen actie moest worden ondernomen alvorens een juridisch onderzoek zou hebben plaatsgevonden. Niettemin werd de bankrekening van Liprodhor bevroren. Na een gezamenlijke interventie van de EU-vertegenwoordiger en de Nederlandse ambassade is deze beslissing ongedaan gemaakt. September 2004 volgde een officiële reactie van de regering op het rapport, waarin verzocht werd om een gerechtelijk onderzoek. De EU verklaarde kort daarop de reactie te verwelkomen, maar betreurde dat er niet was uitgegaan van het principe 'onschuldig tenzij het tegendeel is bewezen'. Daarop volgde een erkenning van dit principe. Ten tijde van het schrijven van dit rapport was de zaak nog niet afgesloten. De organisatie Liprodhor bestond nog wel, maar had aan geloofwaardigheid verloren, in het bijzonder op het platteland. Ook andere organisaties voelden zich bedreigd.



Samengevat, zijn de interventies ten dele effectief geweest. Er is een gerechtelijk onderzoek gekomen en er is brede bekendheid aan de zaak gegeven, hetgeen onder meer tot discussies over het begrip divisionisme heeft geleid. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat de organisaties zich bedreigd voelen en hun werkzaamheden minder goed kunnen uitoefenen.<sup>164</sup> NGO's en vertegenwoordigers van overige landen spreken over het algemeen waardering uit voor de interventies van Nederland.

## Conclusie

### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

- Nederland rapporteert incidenteel over de mensenrechtensituatie. De analyses komen overeen met die van internationale NGO's.
- Op regionaal en bilateraal niveau zijn de doelstellingen van het beleid in algemene termen geformuleerd. Er is in algemene bewoordingen een strategie vastgelegd (MoU).

### *Beleidsimplementatie*

- Nederland onderhoudt een kritische dialoog en voert een samenwerkingsprogramma uit.
- In het kader van de dialoog is, conform gepland, verschillende keren geïntervenieerd, al dan niet in EU kader. Nederland is actief in verhouding tot andere landen.
- Mensenrechten zijn geïntegreerd binnen ontwikkelingssamenwerking en de politieke inzet en het samenwerkingsprogramma zijn qua onderwerpskeuze complementair. Er zijn geen aanwijzingen voor integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden.

### *Effectiviteit*

- Het dreigen met en vervolgens intrekken van verkiezingssteun in 2003 is wel een duidelijk signaal, maar geen effectief sanctiemiddel geweest.
- Interventies ten behoeve van NGO's die beschuldigd werden van divisionisme zijn ten dele effectief geweest.

---

<sup>164</sup> LIPRODHOR was in januari 2005 bij gebrek aan fondsen genoodzaakt de medewerkers tijdelijk te ontslaan. AIAFR 47/001/2005.

### 5.4.5 Mexico

#### *Mensenrechtensituatie*

President Fox nam na zijn aantreden in 2000 onmiddellijk verschillende stappen ter verbetering van de mensenrechtensituatie. Er kwam een samenwerkingsprogramma met de OHCHR en verschillende VN monitoring missies bezochten het land. Mexico is partij bij alle belangrijke mensenrechtenverdragen, maar federale wetgeving en wetgeving op deelstaatsniveau is niet ondergeschikt aan het internationale recht. Er bestaat een nationaal plan ter verbetering van de mensenrechten. Ondanks deze positieve ontwikkelingen duren schendingen van mensenrechten voort. Het gebrekkig functioneren van de justitiële sector is een van de belangrijkste oorzaken. Marteling op politiebureaus is wijdverspreid en onder dwang afgelegde verklaringen worden door de rechter geaccepteerd. Het feit dat het onderzoek naar de moord op inmiddels meer dan 300 vrouwen in Ciudad Juarez moeizaam verloopt, is ook illustratief voor het gebrekkig functioneren van de justitiële sector. De belangrijkste overige problemen zijn het bestaan van een grote kloof tussen arm en rijk, marginalisatie en discriminatie van de inheemse bevolking, discriminatie van vrouwen op het werk en kinderhandel en seksueel misbruik van kinderen. Nederland rapporteert maandelijks over de mensenrechtensituatie en geeft input voor de EU-rapportage. De analyse komt overeen met die van VN-lichamen en internationale NGO's.

#### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

In de meest recente beleidsnotitie over Latijns-Amerika staat dat mensenrechtenkwesties in de landen zelf ter sprake zullen worden gebracht en ook dat deze landen belangrijke coalitiepartners zijn bij het verstevigen van de internationale rechtsorde.<sup>165</sup> Er bestaat geen landenbeleid voor Mexico ter bevordering en bescherming van de mensenrechten. In het MoU dat getekend is ter gelegenheid van het bezoek van president Fox aan Nederland (2003) wordt geen melding van mensenrechten gemaakt. Ook de EU heeft geen beleidsdoelstellingen op het gebied van mensenrechten geformuleerd voor Mexico. In de samenwerkingsovereenkomst (2000) staat alleen dat democratische beginselen en respect voor mensenrechten de basis vormen voor de samenwerking en dat mensenrechten onderdeel kunnen vormen van de EU-dialogo.<sup>166</sup>

<sup>165</sup> TK 2003-2004, 29653, nr. 1.

<sup>166</sup> Tekst op [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/intro/index.htm)

### *Beleidsuitvoering: de inzet van instrumenten*

In de bilaterale contacten op niveau van de federatie vormt de mensenrechtensituatie in Mexico zelden onderwerp van gesprek. Tijdens een handelsmissie onder leiding van de minister van Economische Zaken in 2003 zijn de mensenrechten niet ter sprake gekomen. Op decentraal niveau is, zo blijkt uit een interview, de moord op de vrouwen in Ciudad Juarez en de voortgang in het onderzoek besproken met de gouverneur van de deelstaat Chihuahua, en marge van een bezoek aan de regio ter ondersteuning van Nederlandse bedrijven.

Met betrekking tot de arbeidsrechten is het staand beleid Nederlandse ondernemingen aan te moedigen de OESO-richtlijnen voor verantwoord ondernemen te respecteren. Daarbij wordt samengewerkt met de stichting *Vamos*, een NGO die actief is op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.<sup>167</sup>

Er zijn geen fondsen beschikbaar voor mensenrechten. Daardoor zijn vroeger bestaande contacten met mensenrechten NGO's teruggelopen. De organisaties sturen wel publicaties naar de ambassade.

In EU verband vormden de mensenrechten voor het jaar 2003 zelden onderwerp van via de samenwerkingsovereenkomst geïnstitutionaliseerde dialoog. Het Italiaanse voorzitterschap (tweede helft 2003) bracht hierin verandering en nadien zijn de mensenrechten diverse keren aan de orde gesteld tijdens de dialoog. Uit interviews komt naar voren dat het daarbij vooral gaat om bevestiging van de bereidheid zich in te spannen voor de mensenrechten en niet zozeer om het zoeken naar oplossingen voor concrete problemen. Er zijn EIDHR-middelen beschikbaar voor de mensenrechten.

Nederland heeft zich voor het voorzitterschap in 2004 ten doel gesteld speciale aandacht aan mensenrechten te besteden. Beoogd werd onder meer de voortgang in het onderzoek naar de moorden in Ciudad Juarez op te nemen met de federale regering. Dit voornemen is niet uitgevoerd omdat er al veel onderzoek gaande was. Voorts is het initiatief genomen om de illegale arrestatie van twee personen uit de deelstaat Chihuahua aan de orde te stellen. Dit initiatief is niet van de grond gekomen omdat de andere lidstaten van mening waren dat de casus onvoldoende gedocumenteerd was en zich niet leende voor interventie in EU kader. Een ander initiatief van Nederland is wel ten uitvoer gelegd: Nederland heeft de mishandeling en marteling van demonstranten tijdens de EU-LAC top bij

---

<sup>167</sup> *Vamos* betekent: wij gaan.

de Mexicaanse regering aan de orde gesteld.<sup>168</sup> Voorts heeft Nederland zich ingespanssen voor de rechtsbescherming van Mexicaanse ingezetenen die in de VS zijn veroordeeld tot de doodstraf.

In 1998 heeft Nederland nog gemaand voorzichtig te zijn om Mexico de waarnemerstatus in de RvE toe te kennen en in 1999 bepleitte Nederland tijdens de VN MRC scherpe bewoordingen op te nemen over Mexico in de EU-verklaring.<sup>169</sup> Met het aantreden van president Fox veranderde de opstelling in deze fora volledig. Mexico wordt als belangrijke partner in de internationale fora gezien. Nederland participeert in de door Mexico voorgezeten *Group of Friends* die zich inspant voor VN-hervormingen.

## Conclusie

### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

- De Nederlandse analyse van de mensenrechtensituatie komt overeen met die van VN-lichamen en internationale NGO's.
- Er zijn geen beleidsdoelstellingen geformuleerd met betrekking tot de mensenrechten, noch in bilateraal noch in EU kader. In EU kader is overeengekomen een dialoog te voeren, waarbij mensenrechten ter sprake kunnen komen.

### *Beleidsimplementatie*

- Mensenrechten vormen sinds 2003 regelmatig onderwerp van de EU-dialoog. Het betreft zelden het zoeken naar oplossingen voor structurele problemen. Nederland heeft in EU verband enkele initiatieven genomen om de mensenrechten aan de orde te stellen. Sommige zijn gerealiseerd, andere niet.
- Nederland ziet Mexico als belangrijke partner in multilaterale fora. Als mensenrechten ter sprake komen in bilaterale contacten betreft het meestal de samenwerking in internationaal verband en niet de mensenrechtensituatie in Mexico. De mensenrechten zijn één keer op decentraal niveau aan de orde gesteld.
- Binnen de economische betrekkingen bestaat aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

<sup>168</sup> Bij 118 demonstranten was sprake van mishandeling en bij negentien van marteling.

<sup>169</sup> Intern doc. Buza, Mexico en de Raad van Europa, 08-12-1999. Intern doc. Buza, EU statement item 9, 23-03-1999.

## 5.5 Conclusie

### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

Nederland maakt in de vijf landen regelmatig analyses van de mensenrechtensituatie en van het wettelijke en institutionele kader. Vertegenwoordigers van andere landen spreken zich overwegend waardierend uit over de bijdrage van Nederland aan de informatieverschaffing en aan de niet-publieke EU-rapportage. Rapportage over mensenrechten aan het departement in Nederland maakt soms deel uit van reguliere algemene rapportage en vindt soms uitsluitend plaats op ad hoc basis. De inzichtelijkheid van de analyses en het beleid voor het parlement en voor mensenrechtenorganisaties verschilt van land tot land. De regering heeft vaker documenten naar het Parlement gezonden inzake Indonesië en Iran dan inzake de overige drie landen. De documenten met betrekking tot deze twee landen zijn bovendien uitgebreider en gedetailleerder dan die betreffende de overige drie.

De analyses, die in grote lijnen overeenkomen met die van VN-lichamen en bekende internationale niet-gouvernementele organisaties, hebben niet geleid tot het formuleren van doelen voor het mensenrechtenbeleid in de betrokken landen anders dan in zeer algemene termen. Het ontbreken van nader uitgewerkte doelen brengt met zich mee dat er, een enkele uitzondering daargelaten, ook geen strategie bestaat voor de inzet van instrumenten. Voor de EU geldt dat er wel verbeterdoelstellingen op het gebied van de mensenrechten zijn in landen met een geïnstitutionaliseerde mensenrechtendialoog, maar niet in de landen waar mensenrechten deel uitmaken van een brede politieke dialoog.

Vanaf 2005, een periode die buiten deze evaluatie valt, wordt voor de partnerlanden een meerjarige strategische planning opgesteld. Hierin zijn opgenomen doelen, resultaatgebieden en activiteiten, maar geen referentiepunten om doelbereiking te meten.<sup>170</sup>

### *Beleidsimplementatie*

Ondanks het ontbreken van een strategie voor de inzet van instrumenten worden, Mexico uitgezonderd, regelmatig misstanden aan de orde gesteld en bestaan er samenwerkingsprogramma's die beogen bij te dragen aan structurele veranderingen. In de vijf geëvalueerde landen is een duidelijke voorkeur en tendens waar te nemen om in GBVB kader te interveniëren op het gebied van de mensenrechten.

---

170 MJSJP's van Indonesië en Rwanda 2005. Interne documenten.

Daarbij worden politieke instrumenten ingezet, zoals een dialoog, demarches, publieke verklaringen en initiatieven in VN-lichamen.

Daarnaast is er sprake van de inzet van instrumenten in bilateraal verband. Daarbij gaat het vooral om bezoeken van ministers en van de mensenrechten-ambassadeur en om de uitvoering van een samenwerkingsprogramma dat gericht is op de bevordering van de rechtsstaat en de versterking van het maatschappelijk middenveld.

In EU kader vormen de mensenrechten onderwerp van discussie in een dialoog met de overheid. In China en Iran betreft het een specifieke mensenrechtendialoog, waarvoor duidelijke verbeteringsdoelstellingen (*benchmarks*) zijn afgesproken en vastgelegd. De dialoog vindt in principe twee keer per jaar plaats en volgt een vastgelegd patroon. Naast een dialoog met de overheid worden seminars over thema's die gerelateerd zijn aan de doelstellingen gehouden met deelname van deskundigen. In de overige landen vormen mensenrechten onderwerp van een meer algemene, brede politieke dialoog en zijn de doelen slechts in vage, algemene termen verwoord. In Mexico is de samenwerking in internationaal verband een belangrijk thema, in Indonesië en Rwanda gaat het veelal over actuele gebeurtenissen.

Andere instrumenten die hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, in EU kader worden ingezet zijn demarches en publieke verklaringen. De EU-richtlijnen inzake oplegging van de doodstraf worden opgevolgd. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat dit ook geldt voor andere EU-richtlijnen. Naast de doodstraf vormen slechte gevangenisomstandigheden, gebrek aan godsdienstvrijheid en gebrek aan vrijheid van meningsuiting vaak aanleiding tot demarches.

Nederland behoort als het de mensenrechten betreft tot de actieve EU-lidstaten. Uit interviews met vertegenwoordigers van overige lidstaten en van niet-EU landen komt naar voren dat de aanpak van Nederland professioneel is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet bij het proces betrokken personen, zoals vertegenwoordigers van onafhankelijke NGO's, meestal weinig op de hoogte zijn van de Nederlandse politieke inspanningen en daar, een enkele uitzondering in Rwanda en Indonesië daargelaten, ook geen visie op gaven. Duidelijk is dat daar waar de belangstelling van andere EU-landen beperkt is (Rwanda, Indonesië), Nederland veel speelruimte heeft en bij ontbreken van consensus (of van de tijd om deze te bereiken) eigenstandig optreedt. In landen die grote belangstelling van andere lidstaten genieten en waar sprake is van een geïnstitutionaliseerde mensenrech-

tendialoog (Iran, China) is dit niet het geval. Initiatieven van Nederland in EU kader zijn vaak gehonoreerd, maar soms ook afgeblazen.

De integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden is, enkele uitzonderingen daargelaten, beperkt. De belangrijkste uitzondering betreft de integratie van mensenrechten binnen ontwikkelings samenwerking in Rwanda en Indonesië. Beide zijn OS-partnerlanden en het samenwerkingsprogramma heeft een belangrijke mensenrechtencomponent. In Mexico wordt de toepassing van de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen gestimuleerd en in Indonesië was er sprake van de integratie van mensenrechten binnen de militaire samenwerking. In China worden mensenrechten aan de orde gesteld tijdens bezoeken van vakministers en ook in Iran is dit een keer gebeurd. Er zijn geen aanwijzingen voor overige vormen van integratie van mensenrechten binnen andere beleidsterreinen.

Samenvattend kan worden gesteld dat verschillende instrumenten zijn ingezet, maar dat de vraag of dit conform de planning is geschied zich bij afwezigheid van een plan lastig laat beantwoorden. Daar waar uit meer algemene documenten kon worden herleid welke plannen er bestonden, is het antwoord bevestigend. De integratie van mensenrechten in andere beleidsvelden is beperkt. De contextuele verschillen tussen de landen in combinatie met de afwezigheid van referentiepunten voor verbetering maken het onmogelijk de inzet in de vijf landen met elkaar te vergelijken, anders dan in beschrijvende zin.

### Effectiviteit

Het vastleggen van referentiepunten bij de EU-mensenrechtendialoog maakt het mogelijk de voortgang te evalueren en dit is ook verschillende keren gebeurd. In China is de voortgang beperkt, in Iran vrijwel afwezig. In de overige landen is het uitsluitend mogelijk specifieke interventies op te volgen.

Bij de case studies is er overwegend sprake geweest van een intensieve Nederlandse inzet. Niettemin zijn de inspanningen niet effectief (godsdienstvrijheid in China) of beperkt effectief (individuele gevallen in China en Iran; NGO's in Rwanda; onthouden van verkiezingssteun in Rwanda, Oost-Timor tribunaal) geweest. In China en Iran is er bij de individuele gevallen soms verbetering voor de persoon in kwestie vast te stellen. In Iran lijkt het steeds aan de orde stellen van individuele gevallen mede een aanzet te hebben gegeven tot enige structurele verbetering. Het voorbereiden van wetgeving inzake het opleggen van de doodstraf aan minderjarigen is hiervan een voorbeeld. In een aantal gevallen heeft de inzet

tot publiciteit over misstanden geleid en daarmee bijgedragen tot het op gang brengen van een discussie. Voorbeelden zijn de discussies over het begrip divisio- nisme in Rwanda en over straffeloosheid in Indonesië. Het uitblijven van resultaat of het bereiken van beperkte resultaten betekent niet dat de inzet onterecht is geweest. Op morele gronden is een inzet voor individuele gevallen en voor structu- rele verbeteringen te rechtvaardigen en bovendien kan de inzet wel effecten op de lange termijn hebben.





## 6 Inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

### 6.1 Inleiding

De VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC), in 1946 ingesteld als functionele commissie van de ECOSOC, was gedurende de evaluatieperiode het belangrijkste orgaan op het gebied van de mensenrechten. Inmiddels is de MRC vervangen door de VN-Mensenrechtenraad.<sup>171</sup> De MRC, die bestond uit 53 landen die voor een periode van drie jaar waren gekozen, kwam jaarlijks gedurende zes weken in Genève bijeen. Onder de MRC was een subcommissie ingesteld bestaande uit deskundigen.

De MRC deed voorstellen inzake de verdere ontwikkeling van het stelsel van normen en toezichtmechanismen en behandelde ernstige en systematische vormen van schendingen van mensenrechten in openbare dan wel besloten zittingen. Onder de besloten procedure, naar het nummer van een ECOSOC-resolutie de 1503 procedure genoemd, behandelde de MRC vertrouwelijke meldingen over schendingen van slachtoffers of NGO's, geselecteerd door de subcommissie. De openbare procedure, de 1235 procedure, bood leden en niet-leden van de MRC de mogelijkheid schendingen waar ook ter wereld aan de orde te stellen. Dit kon leiden tot voorzittersverklaringen of resoluties, die werden doorgeleid naar ECOSOC en de AVVN. Uit de 1235 procedure is in de jaren zeventig een netwerk van landenrapporteurs, thematische rapporteurs en werkgroepen ontstaan. Het gaat hierbij om deskundigen die tot taak hebben ernstige schendingen nader te onderzoeken.

Nederland is van 1992-1997 lid van de MRC geweest, van 1998-2003 waarnemer en van 2003-2006 opnieuw lid. Nederland heeft in de hele periode een actieve rol gespeeld in commissie, ook ten tijde van waarneming. In de notitie van 2001 staat dat 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. Omdat Nederland de MRC een belangrijk orgaan acht

<sup>171</sup> Ten tijde van schrijven werd nog onderhandeld over de VN-Mensenrechtenraad.

en er een actieve rol in heeft gespeeld is besloten een deelstudie te wijden aan de Nederlandse inzet in de MRC.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de opzet van de deelstudie. Dan volgt een inventarisatie van onderwerpen die Nederland aan de orde heeft gesteld en een presentatie van de bevindingen inzake twee voor Nederland belangrijke landen (Indonesië en China) en twee thema's die vallen binnen de in de notitie *Mensenrechten 2001* gedefinieerde prioritaire aandachtsvelden (rechten van het kind en uitbanning van marteling). Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

## 6.2 Vraagstelling, opzet en reikwijdte

De studie is deels inventariserend en deels evaluatief. De inventarisatie betreft de landen en onderwerpen waar Nederland zich voor heeft ingezet. De centrale onderzoeksvraag bij de evaluatie is:

- In welke mate heeft de Nederlandse inbreng, c.q. de Nederlandse inbreng bij het totstandkomen van een EU-standpunt, de besluitvorming in de MRC beïnvloed?<sup>172</sup>

Nagegaan is in hoeverre de instructie aan de delegatie het Nederlandse mensenrechtenbeleid reflecteert, hoe de onderhandelingen zijn verlopen en tot welk resultaat dit heeft geleid. Voorts is onderzocht onder invloed van welke omstandigheden het Nederlandse optreden in de MRC tot stand is gekomen. Daarbij gaat de aandacht uit naar de rol van verschillende bij het mensenrechtenbeleid betrokken partijen op het ministerie, de pressie vanuit de Kamer en vanuit NGO's, concurrerende andere buitenlandse belangen, het internationale politieke klimaat en de mogelijkheden die het GBVB biedt en de beperkingen die het oplegt.

Dossieronderzoek en interviews vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling. Parlementaire documentatie, interne correspondentie op het ministerie, secundaire literatuur en interviews met leden van de Nederlandse delegatie, met leden van overige (EU en niet-EU) delegaties en vertegenwoordigers van NGO's vormen de belangrijkste bronnen.

<sup>172</sup> Een tweede vraag betreft de opvolging van de besluitvorming. Deze vraag is voor Indonesië en China behandeld in hoofdstuk 5. Bij de thema's is de vraag buiten beschouwing gebleven. Een derde vraag betreft de invloed die Nederland heeft uitgeoefend op benoemingen in het circuit van deskundigen. Deze kon op basis van het bronnenmateriaal niet worden beantwoord.

De evaluatieperiode is twee keer drie jaar: 1995-1997, de periode van lidmaatschap, met in 1997 het voorzitterschap, en 2001-2003, de periode van waarneming. Het evaluatieve deel van het onderzoek is om logistieke redenen beperkt tot twee landen en twee thema's.

### 6.3 Inventarisatie van onderwerpen

In de periode 1995-1997 stond in de richtlijnen voor de delegatie dat deze in totaal 28 landensituaties aan de orde diende te stellen. In 23 landen ging het daarbij om een resolutie, in drie landen om een voorzittersverklaring en in twee landen om een door de voorzitter bevestigde nationale verklaring. In veertien van de 28 landen was de beleidsinzet identiek voor de gehele periode, in de andere landen wisselend per zitting. De details die deze en volgende uitspraken onderbouwen staan in bijlage 5. In alle landen kwam de beleidsinzet overeen met de in beleidsnotities geformuleerde criteria. Deze zijn, zoals besproken in hoofdstuk 4, erg ruim geformuleerd. Daarom is de inzet in de jaren 1996 en 1997 ook vergeleken met de lijst landen waar Amnesty International (AI) aandacht voor vroeg. Op één uitzondering na figureerde ieder land van deze lijst in de Nederlandse richtlijnen. De uitzondering betreft Turkije.

In de periode 2001 tot 2003 werd ingezet op de mensenrechtensituatie in 32 landen. In zeventien landensituaties ging het om een resolutie en in drie landensituaties om een voorzittersverklaring. In zestien landen is ingezet op vermelding in de EU-landenspeech. In dertien van de 32 landen was de beleidsinzet gedurende de hele periode identiek, in de overige landen wisselend. Alle landen waarvoor AI aandacht vroeg figureerden in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie. Dit geldt niet voor de lijst van een andere internationale NGO, Human Rights Watch. Deze organisatie vroeg in 2001 en 2002 aandacht voor de mensenrechtensituatie in Oezbekistan en in 2002 voor de mensenrechtensituatie in Egypte en voor het gevangenisbeleid van de Verenigde Staten. Deze drie landensituaties worden niet genoemd in de instructie voor de Nederlandse delegatie.

Wat betreft de inzet op thematische onderwerpen is het jaar 1997 buiten beschouwing gebleven. Er was wel sprake van een thematische inzet, maar de instructies waren erg algemeen. Het feit dat het Nederlandse optreden geheel in het kader van het voorzitterschap stond ligt hier aan ten grondslag. Nederland zou als voorzitter geen nationale initiatieven in de vorm van interventies en de indiening van ontwerp-resoluties nemen.

In 1995 en 1996 behandelden de richtlijnen samen 32 thema's, waarbij het bij negen thema's ontbrak aan een duidelijke beleidsinzet. Voor de overige 23 onderwerpen geldt dat er in dertien gevallen geen en in tien gevallen wel duidelijke uitgangspunten zijn vastgelegd in beleidsdocumenten. Bij acht van deze thema's was de beleidsinzet in overeenstemming met de uitgangspunten van het Nederlandse beleid en in twee gevallen week deze daar van af. De inzet in de werkgroep belast met de opstelling van het additionele protocol betreffende de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict was terughoudender dan de beleidsuitgangspunten (zie paragraaf 6.4.3). De instructies met betrekking tot een optioneel protocol bij het ESC-verdrag waren daarentegen meer instemmend, zij het in voorzichtige bewoordingen, dan het standpunt dat uit beleidsdocumenten is te herleiden.

In de instructies uit de periode 2001-2003 werden tien thema's aan de orde gesteld en voor alle tien was er sprake van een duidelijke beleidsinzet. Bij acht van de tien gevallen was sprake van in documenten vastgelegde beleidsuitgangspunten; bij twee (verdwijningen en terrorisme en mensenrechten) niet. In zeven van de acht gevallen was de beleidsinzet conform de beleidsuitgangspunten en in één niet. Dit betreft evenals in de periode 1995-1996 het additionele protocol bij het ESC-verdrag.

Concluderend was er in de periode 2001-2003 een afname van de inzet op landen-resoluties en een toename van de inzet op het aan de orde stellen van landensituaties in de EU-speech. Ook was er een aanzienlijke afname van het aantal thema's waarop sprake was van een duidelijke beleidsinzet en een toename thema's waarop geen enkele vorm van beleidsinzet werd gevoerd terwijl er wel beleidsuitgangspunten waren. Dit hangt waarschijnlijk samen met het waarnemerschap en het feit dat de delegatie daardoor veel kleiner was.

## 6.4 Indonesië

In de periode 1995-1997 spitste de discussie over Indonesië in de MRC zich toe op mensenrechtensituatie in Oost-Timor; in de periode 2001-2003 was er ook aandacht voor andere mensenrechtenschendingen. In beide periodes waren Nederland en Portugal, en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk, de belangrijkste spelers binnen de EU.

## 1995-1997

Nederland hanteerde in de jaren 1995-1997 een *two track strategy*: het aandringen op een voorzittersverklaring over de mensenrechtensituatie in Oost-Timor en het achter de hand houden van de mogelijkheid een resolutie in te dienen. Voorts was het streven een passage over Oost-Timor op te nemen in de EU-landenspeech.<sup>173</sup> In 1995 werden wel Kamervragen over Indonesië gesteld, maar daarbij werd niet verwezen naar de MRC. In 1996 was er opnieuw weinig pressie vanuit de Kamer. NGO's drongen in 1995 en 1996 wel aan op een sterke inzet. In 1995 deden zij dit eerst vlak voor of tijdens de zitting van de MRC, dat wil zeggen nadat het standpunt al was bepaald. In 1997 was er sprake van toegenomen pressie van zowel de Kamer als van NGO's.

In 1995 hamerde Nederland tijdens de onderhandelingen op een constructieve ontwerp-voorzittersverklaring met een voor Indonesië aanvaardbare tekst. De ontwerp-tekst bevatte scherpere bewoordingen dan door Nederland voorgestaan. In de met Indonesië uitonderhandelde tekst waren de scherpe bewoordingen weer geschrapt, meer door toedoen van Indonesië dan vanwege Nederlandse druk vooraf. Nederland toonde zich tevreden met het resultaat.<sup>174</sup> In 1996 was de uitonderhandelde tekst van de voorzittersverklaring milder van toon dan een jaar tevoren. In het evaluatieve verslag van de zitting werd gesproken van een weinig inhoudelijke verklaring.<sup>175</sup> In 1995 was de inhoud van de EU-landenspeech scherper van toon dan door Nederland voorgestaan. In 1996 vond Nederland de verklaring te zwak.

In 1997 bleek dat Indonesië geen gevolg had gegeven aan de aanbevelingen uit de voorzittersverklaring van 1996. Nederland, dat toen het voorzitterschap bekleedde, was desondanks lang bereid om opnieuw tot een voorzittersverklaring te komen. Een weinig coöperatieve houding van Indonesië, pressie vanuit de Kamer en sterke druk vanuit Portugal en ook vanuit de VS leidden er echter toe dat overgegaan werd op het tweede track: het indienen van een resolutie. De resolutie werd, zij het nipt, aangenomen en Nederland kon een grote stempel drukken op de inhoud ervan. Hetzelfde geldt voor de passage in de EU-landenspeech. Nederland had proberen te vermijden dat het op een confrontatie met Indonesië zou aankomen maar dit is niet gelukt. Niettemin toonde men zich tevreden met het resultaat.<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Conceptinstructies voor MRC 51, 52 en 53.

<sup>174</sup> PV Genève 23-03-1995.

<sup>175</sup> PV Genève 02-05-1996.

<sup>176</sup> PV Genève 21-04-1997. DMD/RM 29-08-1997.

### 2001-2003

De inzet in de periode 2001-2003 vond plaats in een sterk gewijzigde context in Indonesië en een wijziging in de betrekkingen tussen Indonesië en Nederland. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 5 was er na de val van Soeharto in 1998 een proces van democratisering op gang gekomen, maar dit ging gepaard met regionale conflicten en grootschalige schendingen van de mensenrechten in Aceh, Irian Jaya en de Molukken. Voorts was de situatie in Oost-Timor volledig gewijzigd. Als reactie op de terreurcampagne die volgde op het referendum in 1999 kwam de VN-Veiligheidsraad mede op aandringen van Nederland overeen een troepenmacht te sturen en bepleitte de MRC in een speciale zitting de instelling van een internationaal straftribunaal. Onder druk van Indonesië werd dit een nationaal tribunaal met een beperkt mandaat. Zoals eerder beschreven steunde Nederland het economische en politieke hervormingsproces in Indonesië en werd de destijds door Indonesië verbroken ontwikkelingsrelatie hervat. Tegelijkertijd bleef Nederland de ontwikkelingen op het gebied van de mensenrechten kritisch volgen.

Ook de context in de MRC was veranderd, in die zin dat de tegenstellingen tussen Noord en Zuid groter waren geworden. Dit beperkte de onderhandelingsruimte voor de EU omdat het niet meer zinvol was om bij de onderhandelingen het tweede spoor, een resolutie, achter de hand te houden, omdat deze bij voorbaat kansloos zou zijn.

Tegen deze achtergrond bepleitte Nederland in de jaren 2001-2003 met betrekking tot Oost-Timor voorzittersverklaringen. De Kamer volgde de situatie op de voet, maar in 2001 richtte men zich daarbij meer op de VN-Veiligheidsraad dan op de MRC. In 2002 was er instemming met de door Nederland ingezette lijn. In 2003 waren er stemmen om in te zetten op een resolutie maar deze hebben niet tot een andere opstelling van Nederland geleid.<sup>177</sup> NGO's bepleitten in 2001 en 2002 tevergeefs de inzet op een resolutie, waarin zou worden aangedrongen op de instelling van een internationaal tribunaal door de VN-Veiligheidsraad.<sup>178</sup>

In 2001 werd na moeizame onderhandelingen overeenstemming bereikt over de tekst van een voorzittersverklaring. Een door Nederland gewenste passage over de nasleep van de schendingen van mensenrechten en van het humanitaire recht vóór, tijdens en na het referendum haalde het niet, maar niettemin toonde Nederland zich tevreden over het resultaat.<sup>179</sup> De zitting van 2002 resulteerde in

177 TK 2000-2001, 26301, nr. 34. TK 2001-2002, 28000 V, nr. 57. TK 2002-2003, 21501-02, nr. 469.

178 DMV 16-02-2001. Verslag overleg mensenrechtenambassadeur en Breed Mensenrechten Overleg.

179 PV Genève 01-05-2001.

een voorzittersverklaring waarin de door Nederland gewenste kernelementen, het aandringen op een spoedige start en uitbreiding van de jurisdictie van het tribunaal en een verwijzing naar de moord op de Nederlandse journalist Sander Thoenes, wel voorkwamen, maar in zwakkere bewoordingen dan door Nederland voorgestaan. In 2003 kwam er een voorzittersverklaring met alle door Nederland gewenste kernelementen. De tekst was scherper dan die in 2002. Indonesië had inmiddels duidelijk gemaakt in volgende jaren niet meer mee te willen werken aan een voorzittersverklaring. Hierdoor was de waarde van de voorzittersverklaring gering.

Met betrekking tot andere mensenrechtenschendingen stond in de instructie voor de MRC-delegatie dat deze aan de orde dienden te komen in de EU-landenspeech. Ook ging de minister van Buitenlandse Zaken in zijn toespraak in op deze schendingen. Uit correspondentie blijkt dat de minister, daartoe aangespoord door de Tweede Kamer en NGO's, een actiever optreden voorstond dan verwoord in de instructie. Op zijn aanwijzing bepleitte Nederland een voorzittersverklaring, maar kreeg hiervoor geen steun binnen de EU. Andere landen waren bang dat de voorzittersverklaring over Oost-Timor hierdoor in gevaar zou komen. Mogelijk in ruil voor de intrekking van het voorstel voor een voorzittersverklaring kreeg Nederland de gelegenheid een hoofdrol te spelen bij het totstandkomen van de tekst over Indonesië in de EU-landenspeech en uit interviews blijkt dat het deze kans met beide handen aangreep. Schendingen in andere delen van Indonesië werden in de EU-speech op kritische toon aan de orde gesteld.<sup>180</sup> Voorts werd opgeroepen tot de vrijlating van politieke gevangenen en versnelde hervormingen binnen leger en politie.

In 2003 zette Nederland niet langer in op een voorzittersverklaring over andere zaken dan Oost-Timor en werd daartoe ook niet door de Kamer of door NGO's aangespoord. Ook was besloten om in de toespraak van de minister niet meer te refereren aan landensituaties, en daarmee kwam Indonesië ook niet meer ter sprake. Deze beslissing werd ingegeven door het feit dat Nederland campagne voerde voor een hernieuwd Nederlands lidmaatschap van de MRC.

## Conclusie

- De beleidsinzet zoals verwoord in de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie komt in grote lijnen overeen met het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De mate waarin de Kamer invloed heeft gehad op de inzet inzake Oost-Timor

<sup>180</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/uncom56.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/uncom56.pdf)



is over het algemeen beperkt. Bij de overige schendingen is de invloed van de Kamer evident. NGO's drongen meestal aan op een sterkere inzet dan verwoord in de instructie.

- De inzet met betrekking tot Indonesië is ten dele effectief geweest. Voor Oost-Timor geldt dat het eindresultaat op één uitzondering na conform de inzet is geweest. De voor Nederland belangrijke elementen zijn meestal in de verklaringen en EU-speeches opgenomen maar veelal in andere bewoordingen dan voorgestaan. Voor de overige mensenrechtenschendingen geldt dat het gewenste resultaat, een voorzittersverklaring, er in 2001 en 2002 niet is gekomen en dat Nederland hiervoor ook geen medestanders kreeg binnen de EU. Wel heeft Nederland veel invloed gehad op de tekst van de EU-landenspeech.
- Nederland heeft in de jaren van waarnemerschap een prominenter rol gespeeld in de onderhandelingen over het opstellen van voorzittersverklaringen en over de tekst van de EU-landenspeech dan in de jaren van lidmaatschap. Een uitzondering vormt 1997, toen Nederland voorzitter van de EU was. Dit is opvallend omdat de delegatie kleiner is ten tijde van waarneming. Een verklaring hiervoor ontbreekt. Mogelijk heeft de grote belangstelling voor Indonesië van NGO's en de Kamer een rol gespeeld, ook al richtte de laatste zich niet altijd op de MRC.

## 6.5 China

Voorafgaande aan de evaluatieperiode heeft Nederland, na het bloedige neerslaan van het studentenprotest in 1989, ieder jaar initiatieven tot het indienen van een resolutie over de mensenrechtensituatie in China ondersteund. China heeft deze initiatieven steeds met succes getorpedeerd via *no action* moties. In 1994 startte op verzoek van China een mensenrechtendialoog met de EU.

### 1995-1997

Nederland was van mening dat China de EU-dialoog niet mocht gebruiken om onder een resolutie uit te komen. Verwijzend naar een recent verschenen EU-rapport waarin verschillende misstanden aan de kaak werden gesteld was de beleidsinzet in 1995 dan ook dat de EU opnieuw een resolutie zou indienen. Hierin dienden de zware gevangenisstraffen voor politie dissidenten en de slechte mensenrechtensituatie in Tibet aan de orde te worden gesteld.<sup>181</sup> Ook in 1996 werd ingezet op indiening van een EU-resolutie. De onderwerpen waren dit jaar het excessief toepassen van de doodstraf, de situatie van kinderen in weeshuizen en de inhechtenisneming van het zesjarige kind dat de Dalai Lama had erkend als

<sup>181</sup> DIOJ/S 17-01-95.

Panchen Lama.<sup>182</sup> In 1997 was Nederland tijdens de voorbereiding van de MRC in GBVB verband voorstander van de indiening van een ontwerpresolutie. De Nederlandse instructie voor de MRC-delegatie ging in dat jaar alleen over zaken waar Nederland als EU-voorzitter niet als initiator zou optreden, en dus niet over China.

In 1995 was de belangstelling voor China in de Kamer beperkt; in 1996 kreeg China uitgebreid aandacht, onder meer naar aanleiding van het bezoek van de MP en de minister van Buitenlandse Zaken aan China. De aandacht betrof echter nauwelijks de MRC. In 1997 bleef de belangstelling opnieuw beperkt. NGO's drongen ieder jaar aan op een resolutie.

In 1995 nam de EU het initiatief tot indiening van een resolutie. De rol van Nederland bij het totstandkomen van de ontwerp tekst was gering. De tekst bevatte enkele door Nederland voorgestane elementen, maar geen passage over de disproportionele gevangenisstraffen voor dissidenten. De door China ingediende *no action* motie haalde het niet, de resolutie kwam in stemming en werd, ondanks een als adequaat aangemerkte Nederlandse lobby, niet verworpen. Nederland beschouwde het verwerpen van de *no action* motie als een succes.<sup>183</sup> In 1996 diende de EU opnieuw een ontwerpresolutie tegen China in. In het hieraan voorafgaande proces bestonden er scherpe tegenstellingen binnen de EU, die tot leidden tot uitstel van het vaststellen van de tekst. Daardoor was de tijd om voor de resolutie te lobbyen kort. Nederland toonde zich samen met enkele andere landen een scherp voorstander van een resolutie; Italië en Frankrijk, daarin gesteund door enkele andere landen, bepleitten een gematigde houding. In de tekst werden de Nederlandse wensen niet gehonoreerd.<sup>184</sup> China diende een *no action* motie in en deze werd aanvaard, in de visie van Nederland mede vanwege een gebrekkige lobby door het voorzitterschap.

In 1997 waren de tegenstellingen binnen de EU nog scherper, wat er uiteindelijk toe leidde dat er geen EU-resolutie werd ingediend. Frankrijk had zich hiertegen uitgesproken en Italië, Spanje en Duitsland hadden zich daarbij aangesloten. EU-voorzitter Nederland vond dat dit de geloofwaardigheid van het EU-mensenrechtenbeleid op het spel zette omdat de EU het klaarblijkelijk alleen aandurfde resoluties in te dienen over zwakke landen en niet over een voor de EU uit economisch oogpunt belangrijk land. Nederland stelde daarom voor dit jaar geheel af

<sup>182</sup> Ontwerp instructie 1996, niet gedateerd.

<sup>183</sup> PV Genève 23-03-1995.

<sup>184</sup> ECOSOC Records; report on the 52st session. Supplement nr. 3: 354-5.

te zien van gezamenlijke door de EU-voorzitter in te dienen landenresoluties.<sup>185</sup> Dit voorstel stuitte op tegenstand en werd ingetrokken. Nederland wist, mogelijk in ruil voor de intrekking van het voorstel, te bewerkstelligen dat de door Frankrijk en Duitsland voorgestelde afzwakking van de tekst over China in de EU-landenspeech ongedaan werd gemaakt. Denemarken, daarin gesteund door tien EU-landen en de VS, diende wel een resolutie in. Deze was veel scherper van toon dan in voorgaande jaren. Ondanks een actieve lobby, ook door Nederland, werd een door China ingediende *no action* motie aanvaard. Het optreden van Nederland en Denemarken leidde tot economische repercussies van de kant van China.

### 2001-2003

Na 1997 werd de Nederlandse beleidsinzet gematigder van toon, enerzijds omdat het niet mogelijk bleek een EU-resolutie in te dienen en anderzijds omdat de dialoog had bijgedragen tot enkele positieve veranderingen in China. In 2000 constateerde Buitenlandse Zaken echter een verslechtering van de mensenrechtensituatie. De TK vroeg de minister toen of dit er niet op wees dat het continueren van de dialoog een doel op zich was geworden en verschillende partijen drongen aan op een resolutie.<sup>186</sup> In 2001 en 2002 was tijdens de voorbereiding van de MRC in EU kader de Nederlandse beleidsinzet dat de EU mede-indiener van een eventueel door de VS in te dienen resolutie zou worden. Zowel de Kamer als NGO's hebben aangedrongen op een dergelijke inzet. In het EU-overleg strandde het Nederlandse standpunt. Wel committeerde de EU zich mede op aandringen van Nederland aan een neestem tegen een *no action* motie en aan een lobby hiervoor.<sup>187</sup> In de instructies voor de MRC-delegatie was van de oorspronkelijke inzet in EU kader alleen het voorstemmen voor een China-resolutie overgebleven. In 2003 was tijdens de voorbereidingen in EU kader de beleidsinzet opnieuw dat de EU mede-indiener van een door anderen in te dienen resolutie zou worden. In de instructie voor de Nederlandse delegatie kwam het woord resolutie niet meer voor en werd slechts aangedrongen op een krachtige paragraaf in de EU-landenspeech. De druk vanuit de Kamer en NGO's was veel minder prominent dan in voorgaande jaren. Vanaf 2002 waren er binnen het ministerie stemmen om China op gematigde toon aan te spreken in de MRC.

De Nederlandse beleidsinzet om de EU mede-indiener van door andere landen ingediende resoluties te maken resulteerde niet in het gewenste resultaat, omdat er grote tegenstellingen binnen de EU bestonden en een aantal landen een gema-

<sup>185</sup> TK 1996-1997, 25000 V, nr. 76.

<sup>186</sup> TK 1999-2000, 26800 V, nr. 83 en TK 1999-2000, 26800 V, nr. 89.

<sup>187</sup> TK 2000-2001, 21501-02, nr. 374.

tigd optreden voorstond. Wel wist Nederland te voorkomen dat er expliciet werd vastgelegd werd dat de EU een dergelijke resolutie niet mede zou indienen. Het uiteindelijke resultaat in de MRC in 2001 was indiening van een resolutie door de VS, gevolgd door indiening van een *no action* motie door China. Deze motie werd aanvaard. In 2002 en 2003 werden geen resoluties ingediend. Nederland slaagde er wel in alle jaren een krachtige passage over China in de EU-landenspeech overeind te houden. In 2002 en 2003 figureerde China in de speech van de minister van Buitenlandse Zaken, in 2003 niet meer.<sup>188</sup>

### Conclusie

- Nederland heeft zich met uitzondering van 2003 sterk ingezet voor China. De zorgwekkende mensenrechtensituatie vormde de aanleiding en de beleidsinzet is geheel in overeenstemming met het mensenrechtenbeleid.
- Alleen in 1995 en 1996 resulteerde de voorbereiding van de MRC in EU kader in een EU-inzet conform de door Nederland gewenste. In de overige jaren was er een grote mate van onenigheid onder EU-partners over (mede) indiening van een resolutie en beperkte de EU-inzet zich tot een tegenstem, en het lobbyen hiervoor, bij een *no action* motie van China.
- Het door Nederland gewenste resultaat in de MRC is er geen enkel jaar gekomen. De groeiende tegenstellingen binnen de MRC belemmerden een succesvolle indiening van een resolutie. Wel wist Nederland invloed uit te oefenen op de passages over China in de EU-landenspeech.

## 6.6 Rechten van het kind

Gedurende de evaluatieperiode heeft Nederland ieder jaar samen met de EU-partners een omnibusresolutie over de rechten van het kind ingediend waarin gehamerd wordt op het belang van universele ratificatie van het Verdrag voor de Rechten van het Kind, het nakomen van rapportageverplichtingen en de versterking van het toezichthoudende comité. Ook kregen deze zaken aandacht in gezamenlijke EU-interventies betreffende de rechten van het kind.

Daarnaast is gedurende de evaluatieperiode onderhandeld over twee additionele protocollen bij het Verdrag voor de Rechten van het Kind: het optionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict en het optionele protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.

<sup>188</sup> De argumentatie is dezelfde als die beschreven voor Indonesië.

### 6.6.1 Optioneel protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict

#### Standpuntbepaling

Nederland was in 1994 mede-indiener van een Zweedse resolutie die een MRC-werkgroep instelde voor de uitwerking van een tekstvoorstel voor een optioneel protocol, opgesteld door het verdragscomité bij de kinderrechtenconventie. De kern van dit voorstel bestond uit het verhogen van de leeftijdsgrens voor deelname van kinderen aan gewapende conflicten en voor rekrutering voor het leger van vijftien tot achttien jaar. Nederland toonde zich van meet af aan voorstander van verhoging van de leeftijd voor deelname aan gewapend conflict, maar verzette zich tegen het feit dat de tekst *iedere* betrokkenheid uitsloot. Aanvankelijk bepleitte Nederland een minimum leeftijd van achttien jaar voor directe betrokkenheid bij gewapend conflict en een minimum leeftijd van zestien voor vrijwillige rekrutering. In 1997, tijdens de derde bijeenkomst van de werkgroep, was Nederland bereid de leeftijd voor vrijwillige rekrutering te verhogen tot zeventien.<sup>189</sup>

Van verschillende kanten werd druk uitgeoefend op de standpuntbepaling. NGO's bepleitten een *straight 18 rule* en in 1996 werden kritische Kamervragen gesteld. Het ministerie van Defensie was een fervent voorstander van een leeftijd van zestien jaar voor vrijwillige rekrutering en beriep zich daarbij op het grondwettelijk vastgelegde principe van vrije beroepskeuze na schoolverlating. Aanvankelijk was Defensie ook tegen de verhoging van de leeftijd voor deelname aan gewapend conflict tot achttien. Dit was onacceptabel voor Buitenlandse Zaken, onder meer omdat een dergelijke opstelling de internationale naam van Nederland op het gebied van de mensenrechten op het spel zette. Het compromis was dat Nederland zich op het standpunt zou stellen dat de leeftijd voor *directe* betrokkenheid verhoogd diende te worden tot achttien, daarbij de mogelijkheid tot indirecte betrokkenheid openlatend. De argumentatie was dat de kinderrechtenconventie over directe betrokkenheid spreekt. In praktijk is een strikt onderscheid tussen directe en indirecte betrokkenheid moeilijk te handhaven en het zich beroepen op de conventie is een poging dit te verbloemen.

#### Onderhandelingen en resultaat

De EU was sterk verdeeld: in 1996 was er een groep landen (Nederland, VK, VS) die de leeftijd van zestien jaar voor vrijwillige rekrutering bepleitte en een groep (België, Finland, Zweden) die de leeftijd op zeventien hield. Toen Nederland zich

<sup>189</sup> Report of the working group on its third session. E/CN.4/1997/96, paragraaf 79 en paragraaf 87.

in 1997 kon verenigen met een minimum leeftijd van zeventien, was de groep die aanvankelijk de leeftijd van zeventien bepleitte, opgeschoven naar de leeftijd van achttien. Ook over de betrokkenheid bij gewapend conflict waren de meningen sterk verdeeld. Nederland, de VS en het VK bepleitten een verbod op *directe* betrokkenheid en lieten de mogelijkheid tot *indirecte* betrokkenheid open. Dit voorstel was onacceptabel voor België, Duitsland, Zweden en Finland.

Door de verdeeldheid in de werkgroep was er tijdens de MRC in 1997 nog steeds geen ontwerp tekst waar consensus over bestond. Het zou tot 2000 duren eer dit wel het geval was. Het resultaat was in overeenstemming met de Nederlandse inzet. In het protocol wordt melding gemaakt van een minimum leeftijd van achttien voor *directe* inzet bij gewapend conflict. De leeftijd voor dienstplicht staat op achttien, die voor vrijwillige rekrutering wordt overgelaten aan de nationale wetgeving, op voorwaarde dat deze aan een aantal in het protocol vastgelegde voorwaarden voldoet.<sup>190</sup>

### Conclusie

- Het Nederlandse standpunt is niet in lijn met het Nederlandse mensenrechtenbeleid dat prioriteit geeft aan de bescherming van kinderen. Bij de standpuntbepaling prevaleerden nationale belangen boven de bescherming van de rechten van het kind.
- Het resultaat is in overeenstemming met het door Nederland gewenste, maar het is niet optimaal als het uitgangspunt de bescherming van kinderen is.

## 6.6.2 Optioneel protocol inzake verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie

### Standpuntbepaling

In 1995 werd een door Cuba ingediende resolutie aanvaard die een werkgroep opdroeg om op basis van een werkdocument een ontwerpprotocol op te stellen. Nederland had twijfels bij de additionele waarde van een dergelijk protocol en was van mening dat het werkdocument vol juridische onvolkomenheden zat. Nederland onthield zich dan ook van stemming over de resolutie. Toen de werkgroep eenmaal functioneerde, trachtte Nederland te bewerkstelligen dat het eigenlijk niet-gewenste protocol acceptabel en op zijn minst niet schadelijk zou zijn. De discussies in de werkgroep spitsten zich onder meer toe op de reikwijdte

<sup>190</sup> Report of the working group on its sixth session. E/CN.4/2000/74.

van het begrip kinderhandel, de oorzaken van seksuele exploitatie en de soevereiniteit van de eigen wetgeving.<sup>191</sup>

Bij de reikwijdte van het begrip kinderhandel ging het erom of het begrip beperkt zou blijven tot seksuele exploitatie of dat het ook betrekking zou hebben op dwangarbeid, orgaandonatie en adoptie. Nederland bepleitte een beperking tot seksuele exploitatie met als argument dat een grotere reikwijdte de effectieve toepassing van het protocol in de weg zou staan. Bij de oorzaken van seksuele exploitatie was het discussiepunt of de oorzaken uitsluitend in het westen liggen of dat er daarnaast ook een interne vraag bestaat. Nederland was tegenstander van het beperken van de schuldvraag tot oorzaken die in het westen liggen en aangeduid werden als modern leven of westers toerisme. Wat betreft de soevereiniteit van eigen wetgeving bepleitte Nederland vurig de dubbele strafbaarheid, dat wil zeggen dat vervolging slechts mogelijk is wanneer het gepleegde feit zowel in het land waar het is begaan als in Nederland strafbaar is. Voorts was Nederland een tegenstander van het nader definiëren van de in het protocol gehanteerde begrippen kinderhandel, kinderprostitutie, kinderpornografie en sekstoerisme. De reden was dat het protocol anders zou kunnen conflicteren met de eigen wetgeving. Om dezelfde reden bepleitte Nederland de mogelijkheid van het maken van een voorbehoud. Bij het hiervoor besproken protocol over betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict was Nederland juist tegenstander van deze mogelijkheid.

De NGO-wereld was verdeeld. Sommige NGO's waren voorstander van een protocol en andere deelden de Nederlandse twijfel over de additionele waarde ervan. In de Kamer kwamen de in het protocol behandelde thema's regelmatig aan de orde, maar het protocol zelf niet.

### *Onderhandelingen en resultaat*

Net als bij het eerste additionele protocol was de EU verdeeld. In 1997 deed België een poging de landen op één lijn te krijgen. Nederland toonde weinig enthousiasme hiervoor omdat een mislukking, en de kans daarop was groot, voorzitter Nederland in de schoenen zou worden geschoven. Als het wel zou lukken, zou België met de eer strijken. De verdeeldheid binnen de EU heeft de mogelijkheid op succes op de voor Nederland belangrijke punten op twee manieren beïnvloed. Enerzijds kon Nederland niet profiteren van de meerwaarde van een gemeen-

<sup>191</sup> Reports of the working group; first second, third, fifth CNJ.4/2000/74. Bevindingen inzake Nederlands standpunt en onderhandeling zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de Reports of the working group, first, second, third, fifth session. Respectievelijk E/CN.4/1995/95; EC/CN.4 1996/101; EC/CN.4 1997/97; EC/CN.4 2001/75.

schappelijk standpunt. Anderzijds zou een gezamenlijk optreden de toch al gepolariseerde (Noord-Zuid) werkgroep verder hebben gepolariseerd en zouden de zuidelijke deelnemers minder bereid zijn geweest tot compromisvoorstellen.

De onderhandelingen hebben lang geduurd en het protocol is uiteindelijk in 2000 aanvaard. In het resultaat zijn de voor Nederland belangrijke punten ten dele opgenomen. Nederland wist niet te bewerkstelligen dat de reikwijdte van het begrip kinderhandel beperkt zou blijven tot seksuele exploitatie. Nederland wist niet te voorkomen dat er in de tekst werd opgenomen dat onderontwikkeling en armoede als hoofdoorzaken van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie zijn aan te merken. Het Nederlandse voorstel om de definitiekwestie op nationaal niveau te regelen sneuvelde. Nederland was wel tamelijk succesvol om de eigen wetgeving af te schermen tegen beginselen die in strijd waren met de uitgangspunten van het Nederlandse strafrecht. Hoewel het principe van de dubbele strafbaarheid het niet haalde, voorziet het protocol uitsluitend in de mogelijkheid, en niet de verplichting, om onderdanen die elders een vergrijp hebben gepleegd dat in eigen land niet strafbaar is, te vervolgen.

### Conclusie

- De bevordering en bescherming van de rechten van het kind is niet in tegenspraak met het zich verzetten tegen regelgeving zonder additionele waarde en tegen regelgeving die conflicteert met de principes van het Nederlandse strafrecht.
- De inzet is beperkt effectief geweest.

## 6.7 Uitbanning van marteling

Nederland heeft sinds de jaren zeventig een vooraanstaande rol gespeeld bij de totstandkoming van normstelling en toezichtmechanismen op het gebied van marteling. In 1991 legde Costa Rica een ontwerp voor een optioneel protocol bij het Anti-folterverdrag voor aan de MRC en een jaar later besloot de MRC unaniem tot de instelling van een werkgroep voor de uitwerking van dit protocol. Nederland was aanvankelijk niet enthousiast over het opstellen van een nieuw protocol, omdat de toepassing van dit nieuwe instrument tot veel extra werk zou leiden. Nederland was dan ook geen mede-indiener van de resolutie die de werkgroep instelde. Toen de werkgroep er eenmaal was groeide Nederland in korte tijd uit tot een actief lid. De onderhandelingen over het protocol werden in 2002 afgesloten.



### Standpuntbepaling

Nederland was fervent voorstander van een sterk en onafhankelijk internationaal inspectiemechanisme, zoals door Costa Rica voorgesteld. Van meet af aan bestond het adagium liever geen protocol dan een zwak protocol. In het ontwerpprotocol stond onder meer dat een subcomité ter preventie van marteling ongelimiteerd toegang tot iedere gevangenis zou moeten krijgen. Ook voorzag het ontwerp in een sanctiemechanisme als een lidstaat medewerking zou weigeren aan de werkzaamheden van het subcomité. Het comité zou dan naar buiten mogen treden met een publieke verklaring. Nederland was een tegenstander van het in leven roepen van een nationale mechanismen, een kwestie die tijdens de onderhandelingen aan de orde kwam. De reden was dat het protocol bij het ERVM al in een regionaal mechanisme voorziet en dat een nationaal mechanisme geen toegevoegde waarde zou hebben maar wel extra werklast met zich zou meebrengen. Voorts was Nederland tegen de mogelijkheid om voorbehouden bij bepaalde onderdelen te maken. Nederland achtte het gewenst dat het inspectiemechanisme uit het reguliere budget zou worden gefinancierd.

NGO's hebben tijdens de onderhandelingen steeds gepleit voor een sterk toezichtmechanisme en er bestond voorafgaande aan de werkgroepbijeenkomsten steeds nauw overleg tussen Buitenlandse Zaken en NGO's. In de Kamer was er wel veel aandacht voor marteling, maar aanvankelijk niet voor de totstandkoming van een protocol. Pas in de periode 2000-2002 bepleitte de Kamer een voortrekkersrol van Nederland in de werkgroep.

### Onderhandelingen en resultaat

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen steeds actief opgesteld en zich verzet tegen pogingen het protocol uit te hollen, daarin gesteund door een groep 'vrienden van het protocol' die bestond uit een aantal EU-landen, Canada, Australië en Zwitserland.<sup>192</sup> De onderhandelingen verliepen moeizaam omdat een groep zuidelijke landen, waaronder China, India, Cuba, Mexico, Nigeria en Syrië deze blokkeerde door, met een beroep op de eigen soevereiniteit, steeds met eisen te komen die het internationale mechanisme zouden ontkrachten. Deze landen drongen onder meer aan op de toevoeging van een clause die onderzoeksmisseries verplichtte zich te onderwerpen aan de nationale wetten.

<sup>192</sup> E/CN.4/1996/28, paragrafen 57 en 114, en annex II; E/CN.4/1997/33, paragrafen 28-29; E/CN.4/1998/42, paragrafen J5 en O7; E/CN.4/2002/78, paragraaf 34.

De pogingen het protocol af te zwakken stonden niet op zichzelf. De groep landen die het onderhandelingsproces traineerde ondernam in de MRC ook verschillende pogingen om de Speciale Rapporteur inzake marteling te beschadigen en zijn mandaat te beëindigen. Uit interviews komt naar voren dat Nederland zich zowel in 1997 als in 2001 beijverde het mandaat van de SR te verlengen.

De VS juichte de totstandkoming van een sterk protocol aanvankelijk toe, maar naarmate de tijd verstreek kwam er verzet tegen de bepaling van de ongelimiteerde toegang tot iedere detentiefaciliteit. Dit werd als inbreuk op de eigen grondwet gezien. Na 11 september 2001 kwam er een definitieve ommezwaai en wilde de VS de onderhandelingen uitstellen dan wel laten mislukken.

De EU-landen deelden de opvatting van Nederland, maar pas laat in het onderhandelingsproces (2001) was er sprake van een gezamenlijk optreden.<sup>193</sup> Hierdoor lag het initiatief steeds bij de groep zuidelijke landen. In 2001 kwam Mexico namens de Latijns-Amerikaanse en Caribische groep (GRULAC) met een voorstel, dat gepresenteerd werd als een compromis om de onderhandelingen vlot te trekken. Dit voorstel kwam neer op een verzwakt internationaal mechanisme: het voorzag in zowel een nationaal als een internationaal mechanisme, waarbij het laatste slechts adviserend zou zijn. De EU reageerde aanvankelijk niet als één blok en dit ging ten koste van de ontwikkeling van een eigen tegenvoorstel. Daardoor diende de EU pas vlak voor de sluitingstijd van de werkgroep een tegenvoorstel in. De bespreking ervan werd doorgeschoven naar 2002. In 2002 kwam ook de VS met een tegenvoorstel, dat net als het GRULAC-voorstel een verzwakt mechanisme voorstond. In de wirwar van voorstellen kwam de Costaricaanse voorzitter van de werkgroep tenslotte met een compromisvoorstel. Dit voorziet in een onafhankelijk internationaal inspectieregime met het hiervoor genoemde sanctie-instrument. Het is niet mogelijk voorbehouden te maken. Het inspectiemechanisme wordt gefinancierd uit het reguliere budget. In dit voorstel staat ook, tegen de wens van Nederland – en de EU – in, dat er een verplicht nationaal inspectiemechanisme wordt ingesteld.<sup>194</sup>

De werkgroepleden konden geen overeenstemming bereiken over dit voorstel en de voorzitter schoof de kwestie door naar de MRC. Deze zou het voorstel in stemming kunnen brengen, dan wel besluiten het mandaat van de werkgroep nogmaals te verlengen. Tijdens de voorbereidingen in EU kader van de MRC in 2002

<sup>193</sup> PV Genève 23-02-2001.

<sup>194</sup> E/CN.4/2002/78, paragraaf 78.

bestond aanvankelijk geen, maar tijdens de MRC uiteindelijk wel overeenstemming tussen de EU-landen om mede-indiener te worden van een door Costa Rica in te dienen ontwerp-resolutie waarin op aanvaarding van het compromisvoorstel werd aangedrongen. Cuba trachtte tevergeefs de behandeling van de resolutie te traineren. De ontwerp-resolutie werd in stemming gebracht en met ruime meerderheid (29 voor, 10 tegen en 14 onthoudingen) aangenomen. Nederland en de EU beschouwden dit als een belangrijk succes van de MRC-zitting in 2002.<sup>195</sup> Nog hetzelfde jaar werd het additionele protocol door de AVVN aanvaard.

Hoewel Nederland een actieve rol heeft gespeeld bij de opstelling van het additionele protocol en de aanneming ervan als een succes beschouwde, heeft het lang geduurd voordat stappen zijn genomen om partij bij het protocol te worden. Eerst in juni 2005 heeft Nederland, op aandringen van de Kamer, het protocol getekend en is het proces van ratificatie in gang gezet. Ook was er een richtlijn om het ratificatieproces elders ter wereld niet te ondersteunen.

### Conclusie

- De Nederlandse inzet voor de instelling van een inspectieregime van gevangissen is volledig in overeenstemming met het mensenrechtenbeleid.
- Nederland was geen initiatiefnemer voor de opstelling van het protocol, maar heeft wel een belangrijke rol in het onderhandelingsproces gespeeld.
- De inzet heeft ertoe bijgedragen dat het gewenste resultaat goeddeels is bereikt.

## 6.8 Conclusie

### *Beleidsuitgangspunten en de inzet in de MRC*

Om te bepalen of de Nederlandse inzet conform de beleidsuitgangspunten is geweest, waarin staat dat de selectie van landen bepaald wordt door de ernst en massaliteit van schendingen, is de landenlijst vergeleken met de lijst landen waar *Amnesty International* en *Human Rights Watch* aandacht voor vroegen. Uit de inventarisatie van de instructies naar de delegatie komt naar voren dat bijna ieder jaar ingezet is op vrijwel alle landen van deze lijsten. Uitzonderingen zijn Turkije (1995/6), Oezbekistan, Egypte en de Verenigde Staten (2001/2), allen belangrijke bondgenoten. Voorts geeft de inventarisatie aan dat in de periode 2001-2003 veel minder vaak wordt ingezet op het instrument van de resolutie, wat zou kunnen

<sup>195</sup> TK 2002-2003, 28880, nr. 10: 23.

wijzen op een voorzichtiger aanpak in de laatstgenoemde periode. Uit de case studies blijkt echter dat de instructies niet de hele beleidsinzet prijsgeven.

De inventarisatie van thema's laat zien dat Nederland inzet op veel, maar niet op alle in beleidsdocumenten genoemde thema's. Meestal is deze inzet conform de beleidsdoelen. Een uitzondering vormt de Nederlandse inbreng in de werkgroep ter voorbereiding van een additioneel protocol bij de kinderrechtenconventie dat betrekking heeft op de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict. Hier prevaleerden nationale defensiebelangen boven de rechten van het kind. Een tweede uitzondering vormt de positie betreffende het klachtrecht bij het ESC-verdrag, die minder terughoudend is dan valt op te maken uit beleidsdocumenten.

#### *Factoren die de beleidsinzet beïnvloeden*

De belangstelling uit de Kamer voor China, Indonesië en de twee thema's was over het algemeen groot, maar richtte zich niet altijd op de Nederlandse inbreng in de MRC. Wanneer dit wel het geval was, bleef dit niet zonder gevolg. Het meest sailante voorbeeld is het feit dat de minister in 2001 een geprononceerder optreden in de MRC voorstond met betrekking tot Indonesië dan verwoord in de instructie. NGO's hebben steeds hun stem doen gelden met betrekking tot de Nederlandse inzet, maar er zijn geen voorbeelden waarbij de rol van NGO's doorslaggevend is geweest.

In tegenstelling tot NGO's en soms ook de Kamer, die de lat hoger wilden leggen dan de instructies, was de invloed van vakministeries eerder remmend. Ook blijkt uit de documentatie dat er soms binnen het ministerie verschil van mening bestaat over de beleidsinzet. Het meest uitgesproken voorbeeld hiervan is de inzet met betrekking tot China.

De invloed van het feit dat Nederland in EU kader opereert was bij de beide thema's niet erg groot. Tijdens de onderhandelingen over de twee protocollen bij het Verdrag voor de Rechten van het Kind en die over het protocol bij het Anti-folterverdrag traden de lidstaten niet, of alleen in het laatste stadium, gezamenlijk op. Bij de landenkwesities bestaat een veel strenger regime van samenwerking. Dit heeft de inzet zeker beïnvloed, in die zin dat de inzet verschillende keren terughoudender werd dan in de instructie voor het voorbereidingsoverleg (COHOM) was vastgelegd. Niettemin is het opvallend dat Nederland lang aan oorspronkelijke standpunten vasthield, vooral in de periode dat Nederland waarnemer was.

### Effectiviteit van de beleidsinzet

Wanneer effectiviteit wordt opgevat als het volledig realiseren van de bij de inzet gestelde doelen, is de beleidsinzet ondanks de grote vasthoudendheid bij de onderhandelingen op een enkele casus na nooit geheel effectief geweest. Er zijn evenmin, op één uitzondering na, voorbeelden van een volledig falen. De mate van succes verschilt sterk van geval tot geval. Bij de landencases reflecteert de uitkomst vaker niet dan wel het door Nederland voorgestane resultaat. Wanneer het gewenste resultaat wel is bereikt, bijvoorbeeld in de vorm van een resolutie of voorzittersverklaring, komt de inhoud zelden of nooit volledig overeen met de oorspronkelijke beleidsinzet. De committering aan de in het kader van het GBVB afgesproken consensusbesluitvorming vormt een belemmerende factor. Daartegenover staat dat Nederland tijdens het onderhandelingsproces wel deelresultaten wist te bereiken, bijvoorbeeld een inbreng in de EU-landenspeech, en daarmee de eigen visie tot die van de EU wist te maken. Blokvorming en daarmee polarisatie in de MRC, die in het geval van China enkele keren tot een succesvolle *no action* motie leidde, vormde een tweede belemmerende factor, vooral in de periode 2001-2003.

Bij de thema's was de inzet één keer volledig effectief, maar dit geldt voor de casus waarbij de inzet niet in overeenstemming was met het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Bij de overige twee protocollen is er sprake van een uitkomst die ten dele correspondeert met de beleidsinzet. Er zijn daarbij concessies gedaan om essentiële passages van de protocollen overeind te houden. Zo is bijvoorbeeld ingestemd met de instelling van een niet gewenst nationaal mechanisme om de instelling van een internationaal mechanisme veilig te stellen. Bij de onderhandelingen over de thema's zijn coalities van gelijkgezinden gesmeed. Er was geen sprake van EU-consensus en deze vormde dus ook geen belemmering. De polarisatie van de MRC vormde wel een belangrijke belemmering om tot het door Nederland gewenste resultaat te komen.

## 7 Programma's en projecten

### 7.1 Inleiding

Financiering van programma's, projecten of organisaties vindt in een groot aantal landen plaats, al dan niet complementair aan politieke inspanningen om tot een betere naleving van de mensenrechten te komen. De programma's en projecten verschillen van aard en omvang, variërend van een klein educatief project tot omvangrijke bijdragen aan de juridische sector in een land of aan internationale organisaties. Programma's en projecten worden essentieel geacht voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid en er is daarom een aparte deelstudie aan gewijd.<sup>196</sup> Na een beschrijving van de opzet van de studie volgt een inventarisatie van de programma's en projecten naar onderwerp en regio. Daarna worden de evaluatieve bevindingen inzake een steekproefsgewijs bepaald deel van de programma's en projecten gepresenteerd en samengevat in enkele conclusies.

### 7.2 Vraagstelling, opzet en reikwijdte

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- Hoe is de verdeling van de voor de naleving van de mensenrechten bestemde financiële middelen over onderwerpen en landen?
- In hoeverre sluiten de programma's en projecten aan bij de problematiek in het land of de regio?
- In hoeverre is de uitvoering effectief en efficiënt is geweest?

Aan de hand van het informatiesysteem is nagegaan hoeveel middelen zijn besteed aan programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat. Hierbij is de indeling gevolgd die is opgesteld voor de thematische medefinanciering (TMF), aangevuld met de categorieën 'VN- en OVSE-programma's met een wereldwijd of regionaal karakter' en 'overig'. Tabel 7.1 geeft een overzicht van de hoofd- en subcategorieën van deze indeling.

<sup>196</sup> Stegeman & Sturkenboom 2005.

Voor het oordeel over de beleidsmatigheid, de efficiëntie en de effectiviteit is een gestratificeerde steekproef van honderd programma's en projecten getrokken. Hierbij is ervoor gezorgd dat in de steekproef de verhouding tussen het aantal programma's en projecten per hoofdcategorie overeenkomt met die tussen de uitgaven per hoofdcategorie. De honderd programma's en projecten zijn aan de hand van een schema beoordeeld. In dit schema is voor ieder evaluatiecriterium een aantal referentiepunten opgenomen met betrekking tot onderwerpskeuze, kwaliteit van het projectvoorstel, uitvoering van activiteiten en doelbereiking. De gegevens zijn ingevoerd in een databestand en met behulp van een statistisch programma (SPSS) is de relatie tussen verschillende variabelen beschreven. Het eindoordeel is steeds toegelicht, waarbij aandacht is besteed aan de factoren die hebben bijgedragen aan het succes of het ontbreken daarvan. Bij tien programma's en projecten is het oordeel gecheckt via een telefonisch onderhoud met degene het in portefeuille heeft of heeft gehad.

### 7-3 Inventarisatie

In de periode 1998-2002 heeft Nederland in 69 landen een financiële bijdrage gegeven aan 527 programma's en projecten die zijn gericht op de naleving van de mensenrechten of de bevordering van de rechtsstaat. De totale uitgaven bedragen € 132 miljoen.<sup>197</sup> Niet meegenomen zijn die programma's en projecten, die wel gericht zijn op de naleving van de mensenrechten, maar niet zo zijn benoemd. Dit geldt bijvoorbeeld voor projecten op het gebied van onderwijs. De wijze van selectie brengt met zich mee dat de economische en sociale rechten zijn onderbelicht. De verdeling over de bij de TMF-financiering gehanteerde hoofd- en subcategorieën is te zien in tabel 7.1. Bijdragen aan (programma's van) het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (OHCHR) vormen een substantieel deel van de categorie 'VN- of OVSE-programma's met een wereldwijd karakter'.

---

<sup>197</sup> Het betreft projecten met de CRS codes 'human rights' (15063) of 'legal and judicial development' (15030) die minimaal een jaar in uitvoering zijn geweest en waarvan de uitgaven boven de € 10.000 liggen. Ook zijn er zes programma's en projecten met de code 'strengthening civil society' (15050) die zijn gefinancierd uit een begrotingseenheid die valt onder mensenrechten of goed bestuur in de evaluatie opgenomen. Projecten binnen het MATRA-programma zijn buiten beschouwing gebleven, omdat zij onderdeel uitmaken van een andere IOB evaluatie.

**Tabel 7.1** Overzicht van uitgaven en aantal programma's en projecten per hoofdcategorie en subcategorie

Hoofdcategorie	Uitgaven (mln. €)		Activiteiten	
	1998–2002 mln. €	%	Aantal	%
<b>Bescherming mensenrechten</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>110</b>	<b>21</b>
• Juridische, medische of psychologische hulp aan slachtoffers	11	8	51	10
• Verrichten van onderzoek naar mensenrechtenschendingen	3	2	24	5
• Documenteren van schendingen	3	2	15	3
• Bestrijden van straffeloosheid	14	11	20	4
<b>Bevordering mensenrechten</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>130</b>	<b>25</b>
• Voorlichting over mensenrechten	5	4	45	9
• Mensenrechteneducatie	4	3	20	4
• Trainingen in het hanteren van mensenrechtennormen	13	10	55	11
• Steunen van de onafhankelijke media	1	1	10	2
<b>Institutionele versterking</b>	<b>58</b>	<b>45</b>	<b>210</b>	<b>40</b>
• Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van overheden	27	21	40	7
• Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van NGO's	25	19	119	23
• Advocacy met betrekking tot mensenrechten	6	5	51	10
<b>VN- of OVSE-programma's met een wereldwijd of regionaal karakter</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>3</b>
<b>Overig</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>61</b>	<b>12</b>
<b>Totaal</b>	<b>132</b>	<b>100*</b>	<b>527</b>	<b>100*</b>

\* Door afronding is de som van de percentages groter dan 100

Bron: MIDAS en eigen onderzoek

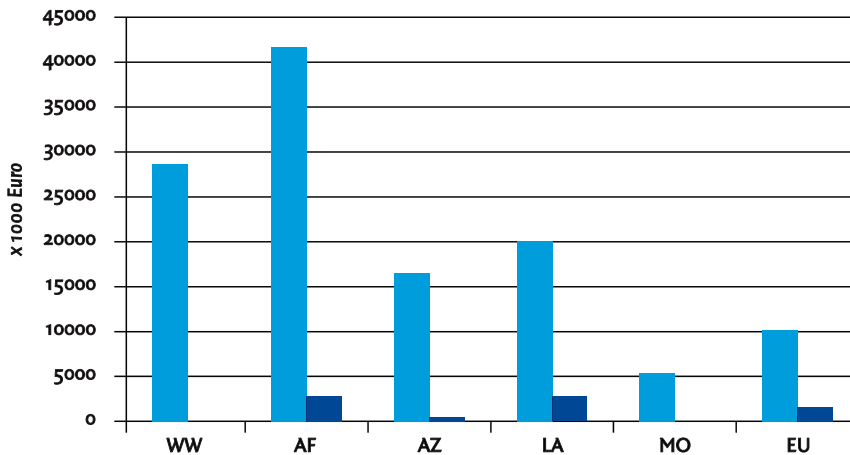
Een andere mogelijke indeling is die naar CRS codes. Van de 527 programma's en projecten zijn hadden er 377 de code 'mensenrechten', 143 de code 'bevordering



van de rechtsstaat' en zeven de code 'versterking van het maatschappelijk middenveld'.<sup>198</sup> De uitgaven bedragen respectievelijk € 68, € 63 en € 1 miljoen.

Figuur 7.1 toont de geografische spreiding. De meeste uitgaven worden gedaan voor programma's en projecten in landen in Sub-Sahara Afrika. Wereldwijde programma's komen op de tweede plaats en programma's en projecten in Latijns-Amerika op de derde plaats. Landen met de hoogste uitgaven zijn Zuid-Afrika (€ 19 miljoen), Guatemala (€ 9 miljoen), Indonesië (€ 8 miljoen) en Rwanda (€ 7 miljoen). In de overige 65 landen liggen de uitgaven beneden de vijf miljoen euro. Het aantal programma's en projecten is het grootst in Sub-Sahara Afrika (85), gevolgd door Latijns-Amerika (78) en wereldwijd (79).

**Figuur 7.1** Regionale spreiding programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten en de bevordering van de rechtsstaat, 1998-2002



WW: wereldwijd

AF: Sub-Sahara Afrika

AZ: Azië, met uitzondering van Centraal-Azië

LA: Latijns-Amerika en het Caraïbische gebied

MO: Noord-Afrika, Midden-Oosten en Golfstaten

EU: Europa en Centraal-Azië

Het lichtblauwe deel van de kolom betreft landen, het donkerblauwe deel regionale activiteiten.

Bron: MIDAS

<sup>198</sup> Bij de twee eerstgenoemde categorieën zijn vrijwel alle programma's en projecten meegeteld; bij de laatstgenoemde categorie slechts een fractie. De overige hebben geen belangrijke mensenrechten-component.

## 7.4 Bevindingen

In deze paragraaf komt eerst aan de orde in hoeverre de programma's en projecten aansluiten bij de problematiek in het land of de regio en in hoeverre Nederlandse beleidsprioriteiten zijn vertaald naar programma- en projectniveau. Dan volgt een oordeel over de efficiëntie en de effectiviteit van de programma's en projecten. Het oordeel over de efficiëntie komt tot stand op basis van de kwaliteit van het projectvoorstel en de mate waarin de geplande activiteiten zijn gerealiseerd; het oordeel over de effectiviteit op basis van de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt, de mate waarin een bijdrage aan de verwezenlijking van de rechten van de vrouw is geleverd en de mate waarin sprake is van institutionele duurzaamheid.

### 7.4.1 Beleidsmatigheid

Vrijwel alle programma's en projecten beogen een bijdrage te leveren aan de oplossing van belangrijke vraagstukken op het gebied van de mensenrechten in de betrokken landen of regio's. De documentatie geeft met betrekking tot de keuze voor een programma of project wel informatie over de redenen tot financiering, maar niet over alternatieve voorstellen. Daarom kan geen oordeel worden uitgesproken over de prioriteitsstelling. Ook de mate waarin organisaties actief op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid tot financiële steun kan niet worden vastgesteld.

De in het Nederlandse beleid verwoorde speciale aandachtsvelden komen in beperkte mate aan de orde in de gefinancierde programma's en projecten. In ruim een kwart van de gevallen valt het onderwerp binnen een van de in de voortgangsnootitie van 1997 genoemde capita selecta en twintig procent heeft betrekking op de prioritaire aandachtsvelden in de notitie van 2001. De Nederlandse inzet voor de bescherming en bevordering van de rechten van de vrouw in internationale fora is beperkt terug te vinden in de programma- of projectopzet. Bij de helft van de programma's en projecten die een genderfocus hadden moeten hebben omdat de problematiek verschillend voor mannen en vrouwen is of kan zijn, is deze genderfocus aanwezig. Vooral meer algemene programma's, zoals een opleiding voor politiefunctionarissen of hulp aan gedetineerden, hebben zelden een genderfocus.

### 7.4.2 Efficiëntie

Bij de beoordeling van de efficiëntie is gekeken naar de kwaliteit van het project- of programmavoorstel en is beoordeeld of de beoogde output is gerealiseerd met het beschikbare budget en in de beoogde tijdsduur.

De parameters voor de kwaliteit van het projectvoorstel zijn de formulering van realistische doelstellingen; de formulering van activiteiten; en het inbouwen van een monitoring systeem. Bij 84 van de honderd programma's en projecten staan er doelstellingen in het projectvoorstel en in zeventig van de 84 gevallen worden deze als haalbaar beoordeeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de doelstellingen vaak zijn geformuleerd in termen van 'bijdragen aan'. Ook komt het voor dat de doelstelling is geformuleerd in termen van het uitvoeren van een activiteit. Dit is als acceptabel beschouwd als het voor een of enkele van verschillende doelstellingen geldt en als niet-acceptabel als het geldt voor alle doelstellingen. In 86 van de honderd gevallen is in het projectvoorstel opgenomen welke activiteiten zullen worden uitgevoerd en deze activiteiten zijn overwegend (84%) goed afgestemd op de doelstellingen. In de helft van de gevallen is er van meet af aan een monitoring systeem in het voorstel ingebouwd om de voortgang te volgen en dertien keer worden er daarbij indicatoren genoemd. In vijf van de dertien gevallen zijn deze genderspecifiek. Ondanks de genoemde tekortkomingen is het oordeel over de kwaliteit van het projectvoorstel toch in driekwart van de gevallen positief. Dit komt omdat bij het toekennen van de score 'voldoende' het project niet op alle punten 'voldoende' hoefde te scoren. De lat is laag gelegd omdat het vaak om jonge organisaties met beperkte capaciteit gaat.

De realisatie van de beoogde output wordt als voldoende aangemerkt als minimaal zestig procent van de geplande activiteiten is uitgevoerd. Wanneer beargumenteerd van de oorspronkelijke planning is afgeweken is dit aanvaard en in het oordeel meegewogen. Bij 64 van de honderd programma's en projecten is minimaal zestig procent van de beoogde activiteiten uitgevoerd. Een voorbeeld staat in box 7.1. Het is gekozen om te laten zien hoe zwak het rechtssysteem is: de verdachten moeten zelf voor transport zorgen.

In zeven gevallen is minder dan zestig procent van de beoogde activiteiten gerealiseerd en in 28 gevallen is de rapportage ontoereikend om tot een oordeel te komen. Dit laatste komt vooral voor bij programma's met een budget boven de 100.000 euro (24 van de 65) en bij programma's die door de overheid (zes van de twaalf) of de VN (acht van de zeventien) worden uitgevoerd. Tabel 7.2 toont de realisatie van de output per type programma of project en tabel 7.3 die tussen de realisatie van de output per type uitvoerder. De resultaten betreffende de efficiëntie zijn samengevat in tabel 7.4.

**Box 7.1** Juridische hulp aan gevangenen in Nigeria; gerealiseerde activiteiten

- Transport verzorgd om gedetineerden in staat te stellen zich voor het hof te verdedigen, met behulp van door de organisatie ter beschikking gestelde advocaten.
- Transport geregeld van de voor de rechtszaak benodigde documentatie.
- Familieleden zijn getraceerd en er is assistentie (counseling) verleend tijdens gesprekken tussen gevangenen en familieleden.

**Tabel 7.2** Realisering van de output in relatie tot type programma

	Bescherming mensen-rechten	Bevordering mensen-rechten	Institu-tionele verster-king	Wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	9	18	23	2	12	64
Onvoldoende	2		2		3	7
Onbekend	7		10	7	4	28
N.v.t.	1					1*
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

\* Bijdrage, waarbij geen output is vastgelegd.

**Tabel 7.3** Realisering van de output in relatie tot type uitvoerder

	Overheid	NGO	VN	OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	6	41	7	1	9	64
Onvoldoende		5	1		1	7
Onbekend	6	13	8	1		28
N.v.t.			1			1*
<b>Totaal</b>	<b>12</b>	<b>59</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

\* Bijdrage, waarbij geen output is vastgelegd.

**Tabel 7.4** Efficiëntie van programma's en projecten

	Kwaliteit projectvoorstel	Realisatie output
Voldoende	75	64
Onvoldoende	20	7
Onbekend/ niet te beoordelen	5*	28
N.v.t.		1**
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Benodigde documentatie ontbreekt.

\*\*Bijdrage, waarbij geen output is vastgelegd.

### 7.4.3 Effectiviteit

De effectiviteit is beoordeeld op basis van de mate van doelbereiking, de mate waarin de uitvoering van het programma of project een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw heeft gehad en de mate van institutionele duurzaamheid.

Bij doelbereiking is uitgegaan van de in het projectvoorstel geformuleerde doelstellingen. Het oordeel 'voldoende' is toegekend als minimaal zestig procent van de beoogde doelstellingen is gerealiseerd. Bij 53 van de honderd programma's en projecten is dit het geval en zeven keer is minder dan zestig procent van de doelstellingen bereikt. Bij ruim een derde van de programma's en projecten is het niet mogelijk een oordeel te geven. Dit geldt vooral voor programma's met een budget van meer dan 100.000 euro (onbekend bij 26 van de 65 gevallen) en voor door de VN uitgevoerde programma's (onbekend bij zeven van de zeventien gevallen). Verschillende redenen liggen ten grondslag aan het feit dat het oordeel 'onbekend' zo vaak voorkomt. In de eerste plaats zijn bij een groot aantal programma's en projecten de doelstellingen geformuleerd in vage, algemene termen, zoals 'bijdragen aan het verwezenlijken van mensenrechten'. De doelstellingen zijn niet of onvoldoende geoperationaliseerd in meetbare doelstellingen. Voorts is de rapportage vaak weinig specifiek en daardoor ontoereikend om de doelbereiking te meten. Tot slot is een aantal zaken, zoals de toepassing van de in een training opgedane kennis, niet via een dossierstudie te achterhalen. Tabel 7.5 toont de realisatie van de doelstelling per type programma of project en tabel 7.6 die tussen de realisering van de beoogde doelen en het type uitvoerder.

**Tabel 7.5** Realisering van de beoogde doelen in relatie tot type programma

	Bescherming mensen-rechten	Bevordering mensen-rechten	Institu-tionele verster-king	Wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	12	12	18	3	8	53
Onvoldoende		1	3		3	7
Onbekend	6	4	13	6	6	35
N.v.t.	1	1	1		2	5*
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

\* Het gaat om projecten die uitsluitend output gericht zijn, bijvoorbeeld de inrichting van een kantoor.

**Tabel 7.6** Realisering van de beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder

	Overheid	NGO	VN	OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	7	36	7	1	2	53
Onvoldoende	1	4	2			7
Onbekend	3	18	7	1	6	35
N.v.t.	1	1	1		2	5*
<b>Totaal</b>	<b>12</b>	<b>59</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

\* Het gaat om projecten die uitsluitend output gericht zijn, bijvoorbeeld de inrichting van een kantoor.

Het feit dat maar in de helft van de gevallen waarbij dit gerechtvaardigd zou zijn een genderfocus is ingebouwd in het programmavoorstel heeft zijn weerslag op de effectiviteit. Van de programma's en projecten waarbij verwacht mocht worden dat de uitvoering een bijdrage zou leveren aan een betere naleving van de rechten van de vrouw of aan de verbetering van de positie van de vrouw, is dit bij ruim eenderde ook daadwerkelijk zo geweest. Er is daarbij vrijwel geen verschil tussen de verschillende typen uitvoerders: zij blijven alle ongeveer in dezelfde mate in gebreke.

De bevindingen inzake de derde parameter voor effectiviteit, institutioneel duurzaamheid, zijn positiever. Bij bijna tweederde van de programma's en projecten waar het begrip institutionele duurzaamheid van toepassing is, is de uitvoering op enigerlei wijze institutioneel duurzaam geweest. Daarbij moet opgemerkt worden

dat het begrip in deze studie ruim is gedefinieerd: als er sprake is van capaciteitsopbouw of een beter functioneren van de uitvoerende of een door de uitvoerder gesteunde organisatie, wordt dit als institutionele duurzaamheid aangemerkt. Opvallend is dat het oordeel over de programma's en projecten die gericht zijn op de institutionele versterking van de overheid of van een NGO, niet wezenlijk afwijkt van dat over de andere programma's en projecten. Verwacht zou mogen worden dat het oordeel positiever zou zijn uitgevallen. De bevindingen over effectiviteit zijn samengevat in tabel 7.7.

**Tabel 7.7** Effectiviteit van programma's en projecten

	Doelbereiking	Positief effect op rechten van vrouwen	Institutionele duurzaamheid
Voldoende	53	29	52
Onvoldoende	7	26	15
Onbekend	35	25	19
N.v.t.	5*	20	14
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Het gaat om projecten die uitsluitend output gericht zijn, bijvoorbeeld de inrichting van een kantoor.

## 7.5 Conclusie

- De programma's en projecten richten zich op relevante problemen, maar in de helft van de gevallen ontbreekt een genderfocus.
- De kwaliteit van de projectvoorstellen is in driekwart van de gevallen voldoende.
- Bij tweederde van de programma's en projecten zijn de geplande activiteiten in voldoende mate gerealiseerd. Bij programma's met een budget van meer dan 100.000 euro en bij door de overheid en de VN uitgevoerde programma's is de rapportage vaak ontoereikend om tot een oordeel te komen.
- Bij ruim de helft van de programma's en projecten zijn de beoogde doelstellingen in voldoende mate gerealiseerd. Bij programma's met een budget van meer dan 100.000 euro en bij door de VN uitgevoerde programma's is de rapportage vaak ontoereikend om tot een oordeel te komen.
- Bij ruim eenderde van de programma's en projecten waar dit gerechtvaardigd is heeft de uitvoering bijgedragen aan een betere naleving van de rechten van de vrouw.

- Het oordeel over institutionele duurzaamheid is bij tweederde van de programma's en projecten voldoende.





# 8 Mensenrechten en goed bestuur in Guatemala

## 8.1 Inleiding

Nederland heeft zich in verschillende fora ingezet voor het vredesproces in Guatemala en daarmee voor de naleving van de mensenrechten in dit land. De uitgaven voor programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten lagen in Guatemala gedurende de periode 1998-2002 hoger dan die in enig ander land.<sup>199</sup> Daarom is Guatemala geselecteerd als het land waar zowel de politieke inzet als de door Nederland gefinancierde programma's en projecten onderwerp van studie zijn. Dit hoofdstuk beschrijft eerst in beknopte termen het vredesproces in Guatemala en de opzet van de evaluatie. Daarna worden de bevindingen van de landenstudie gepresenteerd en samengevat in enkele conclusies.<sup>200</sup>

## 8.2 Vredesproces

Eind jaren tachtig kwam een vredesproces op gang dat een eind moest maken aan drie decennia van gewapend conflict, met een groot aantal moorden, verdwijningen en andere vormen van ernstige mensenrechtenschendingen. Een complex van factoren, die voor een belangrijk deel zijn terug te voeren op sociale ongelijkheid en culturele uitsluiting, lag aan het conflict ten grondslag. Slachtoffers vielen er vooral onder de Indiaanse bevolking op het platteland.<sup>201</sup> Tijdens het vredesproces werd onderhandeld over vijf onderwerpen: mensenrechten, vluchtelingen en ontheemden, rechten van Indianen, sociaal-economische hervormingen en het versterken van de civiele controle over het militaire apparaat. Tot 1990 speelde vooral de katholieke kerk een belangrijke rol in het proces en pas daarna nam de internationale betrokkenheid toe. December 1996 werden de finale vredesakkoorden ondertekend. Kort daarop zegde de internationale gemeenschap een bijdrage van drie miljard US dollar toe voor de uitvoering van de akkoorden. De implemen-

199 Gegevens zijn ontleend aan het MIDAS en hebben betrekking op de CRS code 'mensenrechten'. Wanneer ook de CRS code 'bevordering van de rechtsstaat' wordt meegenomen, komt Guatemala op de tweede plaats.

200 In Biekart et al. 2004 worden de onderzoeksresultaten van de landenstudie Guatemala in uitgebreide vorm gepresenteerd.

201 Rapport van de Waarheidcommissie uit 1999.

tatie van de akkoorden verliep traag, met periodes van impasse. De belangrijkste tegenslag kwam in 1999 toen bij referendum een aantal constitutionele hervormingen werd verworpen.

In de periode 1996 tot 2003 is het aantal jaarlijks gerapporteerde mensenrechtenschendingen gemiddeld afgenomen, maar na het aantreden van president Portillo in 2000 waren er ook jaren van stilstand en zelfs toename. De politieke participatie is groter geworden en er bestaat brede erkenning voor rechten van vrouwen en rechten van Indianen. Een structurele transformatie van de maatschappij is echter uitgebleven en er zijn nog steeds parallelle militaire groeperingen die de het land kunnen destabiliseren. Internationale presentie was ten tijde van het evaluatieonderzoek (2003) nog steeds van belang voor het vredesproces.

### 8.3 Vraagstelling, opzet en reikwijdte

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- Op welke wijze heeft Nederland via het politieke kanaal een bijdrage geleverd aan het vredesproces?
- In hoeverre zijn de programma's en projecten efficiënt, effectief en relevant geweest?
- Vormt de combinatie van politieke inspanningen en het financieren van programma's een effectief instrument voor de bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en de naleving van de mensenrechten?

De politieke inzet van Nederland is in kaart gebracht aan de hand van: contacten tussen de ambassade en de overheid, al dan niet gerelateerd aan ontwikkelingsprojecten; de Nederlandse participatie in het overleg van de EU *Head of Missions*; en de Nederlandse participatie in de 'groep van de dialoog', een discussieforum van belangrijke bilaterale donoren en internationale instellingen.<sup>202</sup> Bronnen vormen de verslaglegging en de visie van andere deelnemers in genoemde overlegstructuren en van onafhankelijke mensenrechtenskundigen. Voorts is vrijwel het gehele pakket programma's en projecten, samengevat in tabel 8.1, geëvalueerd.

<sup>202</sup> Deze groep is in het leven geroepen na de orkaan 'Mitch' in 1998 voor de coördinatie van de hulp. De groep heeft zich daarna tot belangrijk overlegorgaan ontwikkeld, ook voor het maatschappelijk middenveld in Guatemala.

**Tabel 8.1** Programma's en projecten in Guatemala (1997-2003)

	Programma/project	Periode	Budget miljoen €
Bevordering en bescherming van de mensenrechten	Bescherming van de vrouw (DEFEM)	02-98 – 02-05	1,3
	Goed bestuur fonds	01-00 – 03-03	3,3
	Waarheidscommissie (CEH)	04-98 – 12-99	0,9
	Antropologisch forensisch onderzoek (FAFG)	11-99 – 12-03	2,2
	Vrouwen tegen geweld (AMVA)	10-99 – 11-02	0,3
	Politieke participatie van rurale vrouwen (PCS)	07-00 – 12-03 (verl. tot 12-04)	1,2
	Hervorming van de staat	MINUGUA trust fund	12-95 – 02-03
Vredesproces en reconciliatie	Nationaal vrouwen instituut; later presidentieel secretariaat voor de vrouw (SEPREM)	07-96 – 12-03	0,4
	Versterking juridische systeem (vredesrechters)	10-96 – 12-03	2,3
	Democratisering (CALDH)	12-99 – 02-04	1,1
	Landregistratie dienst (Kadaster)	12-98 – 12-04 (bevroren 07-03)	8,4
	Democratische waarden en politieke participatie (OAS)	11-00 – 12-03	1,0
	Electoral participatie (Kuchuj Voz)	07-99 – 02-00	0,3
	Q'Anil B (reflectie)	10-01 – 12-02	0,4
	UNDP trust fund	11-97 – 12-02	4,2
	Democratisch veiligheidsbeleid (FLACSO)	10-01 – 12-02	0,2
	Alternatieve methoden voor conflict-oplossing (ICCPG)	10-98 – 06-07	1,7
Programma voor politieke participatie (PPD)	01-01 – 08-02	0,2	
	<b>Totaal</b>		<b>31,9</b>

Bron: projectdocumenten en jaarplannen

De totale uitgaven bedragen € 31,9 miljoen, dat wil zeggen 95 procent van de uitgaven in de periode 1997-2003.<sup>203</sup> UNDP is een belangrijke intermediaire organi-

<sup>203</sup> Slechts enkele projecten die recent zijn beëindigd of onderdeel vormen van regionale projecten zijn buiten de evaluatie gebleven. Het totale bedrag is aanzienlijk groter dan het in hoofdstuk 7 genoemde. Dit komt omdat sommige programma's een CRS code op een van de terreinen van goed bestuur hebben. Deze zijn in hoofdstuk 7 niet meegenomen.

satie: in acht van de achttien gevallen de beherende organisatie en in drie daarvan tevens uitvoerder.

Bij de beoordeling van de programma's en projecten is voor ieder evaluatiecriterium een aantal vragen opgesteld. Bronnen vormen de documentatie en de visie van een aantal bij de programma's betrokkenen, merendeels geïnterviewd tijdens projectbezoek. Ook de visie van onafhankelijke mensenrechtensdeskundigen is meegewogen.<sup>204</sup>

## 8.4 Bevindingen

### 8.4.1 Diplomatieke actie

Over het algemeen spraken vertegenwoordigers van andere landen, vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties, leden van politieke partijen en deskundigen op het gebied van de mensenrechten grote waardering uit voor de diplomatieke inzet van Nederland. Deze werd getypeerd als 'kundig, erg betrokken en tegelijkertijd niet confronterend maar zoekend naar consensus'. Er zijn verschillende voorbeelden van een effectieve inzet voor de bescherming van bedreigde personen of organisaties. Het Guatemala platform in Nederland deelt deze visie, maar plaatst wel enkele kritische kanttekeningen. Het platform vindt dat Nederland zich in de aanloop naar de presidentsverkiezingen sterker had moeten uitspreken tegen de kandidatuur van Rios Montt.<sup>205</sup>

### 8.4.2 Programma's en projecten

Deze paragraaf beschrijft eerst in beknopte termen de beleidsuitgangspunten en de ontwikkelingen sinds 1997. Daarna volgt een oordeel over de mate waarin de programma's en projecten in overeenstemming zijn met deze uitgangspunten en over de efficiëntie, effectiviteit en relevantie.

#### *Beleidsuitgangspunten en ontwikkelingen sinds 1997*

Na de vredesakkoorden nam de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Guatemala in rap tempo toe. Aanvankelijk werd vooral steun gegeven aan de reïntegratie van ex-strijders en aan het fonds van de VN-missie in Guatemala (MINUGUA). Ook werd een ambassadefonds 'goed bestuur' ingesteld. Er is geen beleid vastgelegd voor de invulling van het programma, maar in 1998 kwam er wel

204 In Biekart et al. 2004 staan de onderzoeksvragen (pp. 61-62), de checklist voor de interviews (pp. 73-75) en de namen van de geïnterviewde personen (pp. 79-83).

205 Rios Montt stond begin jaren tachtig aan het hoofd van een militaire regering die een zeer repressief bewind voerde en verantwoordelijk is voor een groot aantal doden, verdwijningen en andere vormen van mensenrechtenschendingen. Hij is aangeklaagd voor genocide.

een structurering van het programma rond drie thema's: bevordering en bescherming van de mensenrechten; hervorming van de staat; en verzoening en vredesopbouw. Voorts werd een aantal strategische richtlijnen gehanteerd:

- aansluiting bij het vredesproces en de implementatie van de vredesakkoorden;
- lange termijn visie op versterking en democratisering van de staat, met aandacht voor gender en inheemse volken als doorsnijdend thema;
- mix van programma's op nationaal, regionaal en lokaal niveau;
- mix van relatief 'veilige' programma's en innovatieve of risicovolle programma's;
- mix van uitvoerders, met UNDP als belangrijkste intermediaire organisatie;
- geen directe bilaterale programma's met de overheid, maar samenwerking via internationale organisaties in ook door andere donoren gesteunde programma's;
- geen dominant bilateraal profiel, maar voorkeur voor actie in multilateraal verband.

In de periode 1997-1999 is een groot aantal programma's en projecten op de rails gezet en Nederland werd als dynamische en belangrijke donor gezien. In de tweede helft van 1999 begon met de verwerping van de constitutionele hervormingen het politieke klimaat, tot dan toe gunstig voor de uitvoering van door Nederland gefinancierde programma's, te veranderen. Deze ongunstige tendens werd versterkt door de verkiezing van president Portillo, over wiens politieke wil met betrekking tot uitvoering van de vredesakkoorden twijfels bestonden. Deze ontwikkelingen, in combinatie met het feit dat er veel minder ruimte was voor nieuwe bestedingen en met de wisseling van een deel van de staf op de ambassade, betekenden een verlies van momentum in het programma. Vanaf het jaar 2000 was er voornamelijk sprake van consolidatie en nauwelijks van nieuwe initiatieven.

### *Beleidsconsistentie*

Bij dit evaluatiecriterium is nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het programma aansluiten bij het vredesproces en de implementatie van de vredesakkoorden. Ook is nagegaan of er sprake is van onderlinge samenhang tussen de verschillende programma's en van aansluiting met activiteiten van andere donoren.

Het evaluatieteam is van mening dat alle programma's gericht zijn op de bevordering van de rechtsstaat, de sociale rechtvaardigheid of het naleven van de

mensenrechten. Voorts is het evaluatieteam van mening dat, een enkele uitzondering daargelaten, de programma's goed op elkaar zijn afgestemd en goed aansluiten bij activiteiten van andere bilaterale en multilaterale donoren. Een punt van kritiek is dat er relatief beperkte aandacht bestaat voor de bevordering en bescherming van rechten van de Indiaanse bevolking. Ook wordt een kritische kanttekening geplaatst bij het gebrek aan aansluiting bij programma's van niet-gouvernementele organisaties die worden gefinancierd via Nederlandse medefinancieringsorganisaties.

### Efficiëntie

Bij dit criterium is nagegaan of de beoogde output is gerealiseerd. Voorts is naar de kwaliteit van de monitoring en evaluatie gekeken.

Bij de helft van de programma's en projecten is het oordeel over het realiseren van de output goed of voldoende, bij de andere helft matig of slecht. Een voorbeeld dat er aan de positieve kant uitspringt, is het programma dat beoogt een democratisch veiligheidsbeleid tot stand te brengen. De beoogde output was de hierbij betrokkenen op een lijn te krijgen en vervolgens voorstellen voor het veiligheidsbeleid te doen. Dit is gerealiseerd. Een voorbeeld van een programma dat in de categorie 'voldoende' valt is het antropologisch forensisch onderzoek (FAFG). Beoogd werd een honderdtal opgravingen te doen en het systeem van geestelijke gezondheidszorg voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen te verbeteren. Er zijn meer opgravingen gedaan dan voorzien, maar de verbeteringen in de geestelijke gezondheidszorg zijn slechts in beperkte mate gerealiseerd. Het programma ter bescherming van de vrouw van de ombudsman voor de mensenrechten (DEFEM) is een van de drie programma's waarbij de output sterk beneden de maat is gebleven. Beoogd werd de consolidatie van regionale centra. Deze zijn wel opgezet, maar zij functioneren niet goed. Een voorbeeld van een project dat 'matig' scoorde op output is de politieke participatie van vrouwen (PCS). Beoogd werd trainingen te geven en vrouwengroepen beter te organiseren, hetgeen ten dele is gerealiseerd.

De factoren die het realiseren van de beoogde output het meest beïnvloeden, hebben vooral betrekking op de uitvoerende organisatie: structuur, planning, deskundigheid van de staf en het rekening houden met de culturele dimensie, zoals de beheersing van Maya talen. Contextuele factoren zijn minder belangrijk.

De monitoring is vooral bij de kleinere programma's voldoende of goed. Bij de grote, veelal door UNDP of MINUGUA uitgevoerde of beheerde programma's blijft

de monitoring vaak in gebreke. De meeste programma's en projecten zijn door externe onderzoekers geëvalueerd. De kwaliteit van deze evaluaties is uiteenlopend. Sommige zijn uitstekend, met duidelijke conclusies en aanbevelingen, andere zijn te descriptief en onvoldoende analytisch. Nederland heeft de lessen uit de evaluatie aangewend bij de voorbereiding van nieuwe financieringsovereenkomsten met de uitvoerders. Het evaluatieteam plaatst een kritische kanttekening bij het gebruik van de evaluatieresultaten door de organisaties zelf.

Bij verschillende uitvoerders bestaan klachten over het feit dat de afhandeling van aanvragen en financieringsvoorstellen bijzonder traag is verlopen. Ook bestaan bij organisaties die gesteund worden via het 'goed bestuur fonds' klachten over de monitoring door de intermediaire organisatie (CECI). Deze is te technisch en te weinig gericht op de inhoud. Het evaluatieteam deelt deze visie en vindt de regels te rigide en in strijd met de opzet van het fonds, die juist heel flexibel is.

### Effectiviteit

Nagegaan is in hoeverre de in het project of programma geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Speciale aandacht is daarbij uitgegaan naar de aandacht voor gender en naar de duurzaamheid van de resultaten.

Bij vijf van de achttien projecten en programma's zijn de doelstellingen vrijwel volledig en bij zeven zijn zij in voldoende mate gerealiseerd. Een voorbeeld uit de categorie 'vrijwel volledig' is de waarheidscommissie (CEH). Deze commissie had als mandaat mensenrechtenschendingen ten tijde van het gewapende conflict te onderzoeken en aanbevelingen te doen voor verzoening. De commissie bracht in 1999 een rapport uit met cijfers die bevestigen dat er begin jaren tachtig een genocide heeft plaatsgevonden. Het rapport geeft gedetailleerde aanbevelingen over de eerbiediging van de mensenrechten in het tijdperk na de vredesakkoorden. Het proces van implementatie loopt tot op de dag van vandaag. Een voorbeeld uit de groep 'doelstellingen in voldoende mate gerealiseerd' is het programma dat beoogt het juridische systeem te versterken via de inzet van vredesrechters. Er is een begin gemaakt met het integreren van de bemiddeling via deze rechters binnen het juridische systeem, maar er bestaan vraagtekens bij de deskundigheid van de rechters. Een ander voorbeeld vormt de steun aan de landregistratie (Kadaster). De landregistratie is in één gebied als pilot uitgevoerd en dit vormde een voorbeeld voor de registratie elders.

Bij drie van de achttien programma's en projecten zijn de beoogde doelstellingen niet of nauwelijks gehaald. Een voorbeeld is het project dat gericht is op preventie



van huiselijk geweld tegen vrouwen (AMVA). Door interne spanningen is er behoudens het ontwikkelen van een trainingsmodule vrijwel niets tot stand gebracht. Bij drie andere projecten zijn de doelstellingen in beperkte mate gerealiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor *Q'Anil B*, een Indiaans woord voor reflectie. Dit project beoogde een multiculturele benadering in het proces van nationale beleidsvorming te introduceren. Het onderwerp is wel op de politieke agenda gekomen, maar de verwerping van de constitutionele hervormingen in 1999 en spanningen binnen de uitvoerende organisatie vormden een belemmering voor een concrete uitwerking. De fondsen zijn goeddeels teruggegeven, vooral om te verhinderen dat politieke tegenstanders er misbruik van zouden maken. De factoren die de doelbereiking het meest hebben beïnvloed zijn, net als bij de output, vooral gerelateerd aan de kwaliteit van de uitvoerende organisatie.

Programma's en projecten die positief scoren op doelbereiking zijn, op een enkele uitzondering na, ook duurzaam. Voorbeelden zijn de daadwerkelijke opvolging van de uitkomsten van het rapport van de verzoeningscommissie, de beschikbaarheid van een pool van mensen met expertise op het terrein van kadastrering van land en het vestigen van instanties als een secretariaat voor de vrouw. Programma's en projecten die slecht scoren op doelbereiking zijn meestal ook niet duurzaam. Ter illustratie: de regionale kantoren van DEFEM zijn afhankelijk van steun van buitenaf.

Een aantal programma's en projecten is direct gericht op de naleving van de rechten van vrouwen: DEFEM, SEPREM, PCS en AMVA. Bij andere is, enkele uitzonderingen daargelaten, de genderfocus minder prominent.

### *Impact op het vredesproces*

Bij impact wordt nagegaan of de implementatie van de programma's en de projecten betere voorwaarden heeft geschapen voor de bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en het respect voor de rechten van de mens. Omdat de mensenrechtensituatie door een breed scala aan factoren wordt bepaald is het meestal niet mogelijk een directe link te leggen tussen de uitvoering van programma's en projecten en veranderingen in de naleving van de mensenrechten. Daarom is de vraag in voorzichtige termen (betere voorwaarden) gesteld. Het evaluatieteam is van mening dat de waarheidcommissie en het project inzake het antropologisch forensisch onderzoek beide een essentiële bijdrage hebben geleverd aan het verzoeningsproces, en daarmee betere voorwaarden hebben geschapen voor de naleving van de mensenrechten. De projecten die betrekking hebben op de hervormingen in het juridische systeem hebben er, zij het voorals-

nog op beperkte schaal, toe geleid dat de bevolking grotere toegang heeft tot het rechtssysteem. De landregistratie heeft in twee gemeentes tot directe resultaten voor de bevolking geleid. Voorts is een bijdrage geleverd aan de institutionele versterking van de nationale landregistratie dienst.<sup>206</sup> Voorts heeft de uitvoering van een aantal programma's en projecten er mede toe bijgedragen dat de rechten van de vrouw duidelijker op de agenda zijn gekomen.

Tabel 8.2 vat samen hoe de verschillende projecten en programma's op de hiervoor behandelde criteria zijn beoordeeld en geeft daarmee ook de totaalscores van ieder project. In totaal scoren vijf van de achttien programma's en projecten onvoldoende. De twee programma's die in financiële termen het omvangrijkst zijn (Kadaster en UNDP trust fund) scoren beide vrij hoog.

**Tabel 8.2** Beleidsconsistentie, efficiëntie, effectiviteit en impact op vredesproces

Project of programma	Consistentie met beleid	Samenhang	Output	Kwaliteit M & E	Doelbereiking	Duurzaamheid	Gender focus	Impact op vredesproces	Totaal*	Overall Assessment
Waarheidscommissie (CEH)	4	4	3	4	4	4	2	4	3,7	Goed
Alternatieve methoden conflict-oplossing (ICCPG)	4	4	4	4	4	4	2	3	3,6	Goed
Democratisch veiligheidsbeleid (FLACSO)	4	4	4	4	4	4	1	3	3,5	Goed
Antropologisch forensisch onderzoek (FAFG)	4	3	3	3	4	4	2	3	3,3	Voldoende
Landregistratie (Kadaster)	3	4	3	3	4	3	3	3	3,3	Voldoende
UNDP trust fund	4	4	2	3	3	3	3	3	3,1	Voldoende
Democratisering (CALDH)	4	3	3	2	3	2	3	3	2,9	Voldoende

<sup>206</sup> Ten tijde van het schrijven van het deelrapport bestond er nog geen adequate wetgeving. Nederland heeft daarom besloten de financiering te bevriezen.

**Tabel 8.2** Vervolg

Project of programma	Consistentie met beleid	Samenhang	Output	Kwaliteit M & E	Doelbereiking	Duurzaamheid	Gender focus	Impact op vredesproces	Totaal*	Overall Assessment
Versterking juridisch systeem (vredesrechters)	4	4	3	1	3	4	1	3	2,9	Voldoende
Politieke participatie vrouwen	4	3	2	2	3	2	4	3	2,9	Voldoende
MINUGUA trust fund	4	2	3	3	3	3	2	3	2,9	Voldoende
Democratische waarden (OAS)	4	3	2	3	3	1	2	3	2,7	Voldoende
Presidentieel secretariaat voor de vrouw (SEPREM)	4	2	3	3	3	3	4	1	2,7	Voldoende
Goed bestuur fonds	4	3	2	3	2	3	3	2	2,6	Voldoende
Q'Anil B (reflectie)	4	4	2	1	2	2	1	3	2,4	Onvoldoende
Bescherming van de vrouw (DEFEM)	3	1	1	2	2	1	4	2	2,0	Onvoldoende
Electorale participatie Kuchuj Voz	3	3	2	2	1	1	1	2	1,8	Onvoldoende
Preventie geweld tegen vrouwen (AMVA)	3	2	1	2	1	1	4	1	1,7	Onvoldoende
Politieke participatie (PPD)	3	2	1	1	1	2	1	2	1,6	Onvoldoende
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>55</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>43</b>	<b>48</b>		
Gemiddeld	3,7	3,1	2,4	2,6	2,8	2,6	2,4	2,7	2,8	

(\*) De scores voor effectiviteit en de impact op het vredesproces tellen twee keer mee.

(1)= heel laag/slecht; (2) = laag/ onvoldoende; (3) = hoog / voldoende; (4) = heel hoog/ goed

### 8.4.3 Combinatie van politieke inzet en programmaondersteuning

Nederland heeft verschillende keren via het diplomatieke kanaal geïnterveneerd, meestal in samenspraak met andere EU-landen, om problemen waarmee uitvoerende organisaties werden geconfronteerd op te lossen. Zo is geïnterveneerd toen FAFG, de organisatie die zich met opgravingen bezighoudt, werd bedreigd. Deze

opstelling was te meer belangrijk omdat FAFG maar weinig internationale steun krijgt. Ook is actie ondernomen nadat het kantoor van AMVA was aangevallen. CALDH is op kritische momenten altijd gesteund. Ook is er via het diplomatieke kanaal follow-up gegeven aan de aanbevelingen van de waarheidscommissie. Voorts was er politieke bemoeienis teneinde duplicatie van inspanningen te voorkomen. Een positief voorbeeld hiervan is het op een lijn krijgen van het door de OAS uitgevoerde project ‘democratische waarden’ en een initiatief van UNDP ter ondersteuning van politieke partijen. Dit laat onverlet dat samenwerking tussen donoren niet altijd goed verliep. De steun van verschillende donoren aan het kantoor van de ombudsman, waar het door Nederland gesteunde DEFEM onder ressorteert, werd slecht gecoördineerd. Er is één zaak waar de Nederlandse interventie ten behoeve van een programma verstrekkende gevolgen heeft gehad. In het kadaster-project stelde Nederland zich op achter een met ontslag bedreigde directeur en dit heeft er mede toe geleid dat de directeur is gebleven en de minister, iemand die weinig affiniteit met landregistratie had, is opgestapt.

## 8.5 Conclusie

- Nederland heeft zich sterk ingezet voor het vredesproces in Guatemala en vertegenwoordigers van andere landen en internationale organisaties spreken hun waardering hierover uit.
- De programma’s en projecten zijn overwegend gericht op de bevordering van het vredesproces. Er is geen expliciet beleid, maar alleen een structurering van het programma rond drie thema’s. Binnen de programma’s en projecten bestaat veel aandacht voor de rechten van vrouwen, maar bijzonder weinig aandacht voor de rechten van de Indiaanse bevolking en hun rol in dit proces.
- De afstemming met andere donoren in Guatemala is goed, maar er is nauwelijks afstemming met de Nederlandse medefinancieringsorganisaties. Gezien de inhoudelijke raakvlakken bestaat er een potentieel voor betere samenwerking.
- De beoogde output is bij de helft van de achttien programma’s in voldoende mate gerealiseerd. Bij drie van de achttien is de output ver beneden de maat en bij de overige zes is de output beperkt.
- De kwaliteit van de monitoring is overwegend onvoldoende en UNDP als belangrijke intermediaire, beherende organisatie is in deze in gebreke gebleven. De meeste programma’s zijn systematisch geëvalueerd. De evaluaties zijn wisselend van kwaliteit en de resultaten lijken meer door de ambassade te zijn gebruikt dan door de organisaties zelf.

- De afhandeling van projectvoorstellen en verzoeken om betaling verliep vaak met aanzienlijke vertraging en dit vormde een belemmering voor de implementatie van programma's en projecten.
- Bij tweederde van de programma's zijn de doelstellingen in voldoende mate bereikt en deze programma's zijn op één uitzondering na ook duurzaam. Bij eenderde van de programma's zijn de doelstellingen niet in voldoende mate bereikt en deze programma's zijn niet duurzaam.
- Tweederde van de programma's en projecten hebben voorwaarden geschapen voor sociale en politieke veranderingen op de lange termijn die bevorderlijk zijn voor een betere naleving van de mensenrechten.

## 9 Mensenrechtenorganisaties

### 9.1 Inleiding

Mensenrechtenorganisaties wordt een belangrijke rol toegekend bij de bescherming en bevordering van de naleving van de mensenrechten. Vanaf 1993 hebben deze organisaties in toenemende mate institutionele steun gekregen, mede om de continuïteit van deze organisaties te verzekeren.<sup>207</sup> Hierdoor was het mogelijk een intensieve dialoog over hun werk aan te gaan en tegelijkertijd de organisaties in staat te stellen op de lange termijn te plannen. In de periode 1997-2001 ontvingen zeven mensenrechtenorganisaties institutionele en twee substantiële programmatische financiering van in totaal € 5,3 miljoen (zie tabel 9.1). Dit hoofdstuk vat de resultaten van een evaluatie van deze organisaties samen.<sup>208</sup>

### 9.2 Vraagstelling, opzet en reikwijdte

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- In hoeverre zijn de werkzaamheden efficiënt en effectief uitgevoerd?
- Voor één subprogramma: in hoeverre heeft de uitvoering een bijdrage geleverd aan de verbetering van de mensenrechtensituatie?

De tabel laat zien dat de negen organisaties heel verschillend zijn. Niettemin voeren zij hun mandaat overwegend via dezelfde soort activiteiten uit. De organisaties zijn volgens hetzelfde stramien, samengevat in tabel 9.2, geëvalueerd. Bij de algemene doorlichting is gekeken of de organisatiestructuur bevorderlijk is dan wel een belemmering vormt voor de uitvoering van het mandaat. Voorts is het financiële beheer beoordeeld aan de hand van twee parameters: overheadkosten en financiële reserve. Vervolgens is nagegaan of er sprake is van duidelijk omschreven doelen en activiteiten en of deze goed op elkaar zijn afgestemd. Tot slot is beoordeeld in hoeverre de activiteiten conform de planning zijn uitgevoerd en in hoeverre de uitvoering van de activiteiten heeft bijgedragen aan het verwe-

<sup>207</sup> TK 1993-1994, 23400 V, nr. 2.

<sup>208</sup> Landman & Abraham 2004.

**Tabel 9.1** Mensenrechtenorganisaties

Organisatie	Mandaat	Specifiek programma (beoordeeld op relevantie)	Bijdrage Nederland (€)
Anti-Slavery International (ASI)	Uitbannen van allerlei vormen van slavernij, met inbegrip van schuldarbeid, kinderarbeid in het huishouden en kinderhandel	Child domestic labour	250.000
Article 19	Bevordering en bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting	Law programme	658.000
Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)	Veiligstellen van respect voor alle in de universele verklaring en in verdragen vastgelegde mensenrechten	Observatory for human rights defenders	315.000
International Commission of Jurists (ICJ)	Aanvaarding en implementatie van internationaal overeengekomen mensenrechtennormen	Combating impunity	894.000
International Helsinki Federation (IHF)	Bewerkstelligen dat de lidstaten van de OVSE de bepalingen over mensenrechten in de slotverklaring van Helsinki respecteren	Advocacy programme	426.000
International Service for Human Rights (ISHR)	Versterking van mensenrechten NGO's en bescherming van verdedigers van de mensenrechten	Human rights defenders	290.000
Minority Rights Group International (MRG)	Bescherming van de rechten van minderheden en inheemse volken	Roma programme	432.000
Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT)	Ondersteuning van mensenrechtenorganisaties die zich inzetten in de strijd tegen marteling	Urgent campaigns	379.000
Penal Reform International (PRI)	Tot stand brengen van hervormingen in het strafrecht en het gevangeniswezen	Rwanda programme	1.640.000
<b>Totale Nederlandse bijdrage aan de negen organisaties</b>			<b>5.284.000</b>

Bron: MIDAS en documentatie van de organisaties

zenlijken van de doelen. Bij het internationale lobbywerk is voor minimaal één internationaal forum nagegaan welke rol de organisatie daarin heeft gespeeld en voor zover mogelijk ook welke invloed de organisatie heeft uitgeoefend op de besluitvorming. Bij publicaties en andere vormen van informatievoorziening is de productie in kaart gebracht. Bij een aantal publicaties is ook naar de kwaliteit gekeken en voor zover mogelijk ook naar de verspreiding en het gebruik. Bij de evaluatie van het geselecteerde subprogramma is nagegaan in hoeverre de geplande activiteiten zijn gerealiseerd, in hoeverre dit heeft bijgedragen aan het realiseren van de in het programma gestelde doelen en in hoeverre hiermee een bijdrage is geleverd aan de verbetering van de mensenrechtensituatie.<sup>209</sup>

**Tabel 9.2** Framework voor de evaluatie

	Efficiëntie	Effectiviteit	Relevantie
<b>Algemene doorlichting</b>	Organisatiestructuur Financieel beheer Geplande versus gerealiseerde output	Mate van doelbereiking	
<b>Internationaal lobbywerk</b>	Interventies	Mate van beïnvloeding	
<b>Publicaties</b>	Aantal publicaties Overige informatieverschaffing	Kwaliteit Verspreiding Gebruik	
<b>Subprogramma</b>	Geplande versus gerealiseerde output	Mate van doelbereiking	Bijdrage aan verbetering van de mensenrechtensituatie

Het oordeel is tot stand gekomen op basis van de documentatie van en over de organisaties, aangevuld met semi-gestructureerde interviews met medewerkers van de organisatie, met medewerkers van organisaties die behoren tot het netwerk van de organisatie en met derden. De buiten de standplaats residerende personen kregen een schriftelijke vragenlijst.

De evaluatieperiode is 1997 tot en met 2002.<sup>210</sup> Alle niet-gouvernementele organisaties die volgens het MIDAS in deze periode substantiële institutionele of programmatische steun ontvingen zijn in de studie opgenomen. De keuze voor het

209 Een overzicht van de onderzoeksvragen staat in annex III van Landman & Abrahams 2004: 150.

210 Voor ICJ is de evaluatieperiode 2000-2002. De in tabel 9.1 vermelde Nederlandse bijdrage betreft de periode 1997-2001.



specifieke programma waarvan de relevantie is beoordeeld, is in overleg met de betrokken organisatie tot stand gekomen. Dit kan betekenen dat het meest succesvolle subprogramma is beoordeeld.

## 9.3 Bevindingen

### 9.3.1 Algemene doorlichting

Tabel 9.1 laat zien dat sommige organisaties een heel nauw omschreven mandaat hebben dat gericht is op het realiseren van één bepaald mensenrecht (Article 19), dan wel dat slechts één thema beslaat (PRI en ASI). Andere (FIDH) hebben juist een uitermate ruim mandaat. Hiermee samenhangend varieert ook de organisatiestructuur. FIDH, ICJ en IHF zijn federatieve organisaties met autonome secties. ASI is een lidmaatschaporganisatie, die de partners technische ondersteuning biedt. PRI is een organisatie met een sterk vertakte structuur van veldkantoren; ISHR en Article 19 hebben hun zetel in respectievelijk Genève en Londen en voeren van daaruit hun werkzaamheden uit. Beide organisaties hebben een sterk gecentraliseerde structuur. MRG is een organisatie waarbinnen de partners en de personeelsleden een grote mate van zeggenschap over de werkzaamheden hebben.<sup>211</sup> Bij de meeste organisaties is de organisatie- en managementstructuur adequaat voor de uitvoering van het mandaat. Bij ISHR geldt voor de laatste jaren van de evaluatieperiode het tegenovergestelde: de uitermate sterk gecentraliseerde structuur vormde een belemmering. Voor ICJ geldt dat in de eerste jaren van de evaluatieperiode de organisatie minder goed functioneerde en dit heeft tot een reorganisatie geleid. Deze was ten tijde van de evaluatie van te recente datum om het functioneren van de organisatie te beoordelen.

Alle organisaties hebben hun financiën op orde. De overheadkosten verschillen van organisatie tot organisatie en binnen de organisaties van jaar tot jaar. Over de gehele evaluatieperiode liggen zij tussen de acht en de negentien procent per jaar. Het laatstgenoemde hoge cijfer is slechts één keer voorgekomen en hangt samen met lage inkomsten en bestedingen in dat jaar. Voor geen enkele organisatie lagen de gemiddelde overheadkosten hoger dan dertien procent. De meeste organisaties hebben een beperkte financiële reserve en dit heeft een enkele keer tot vertraging in de werkzaamheden geleid. Ook vormt de krappe reserve een belemmering voor het plannen op de lange termijn.

<sup>211</sup> Bij OMCT is niet naar de organisatiestructuur gekeken. De programmafinanciering betreft het urgent appeal programma en alleen dit is in de evaluatie opgenomen.

Alle organisaties hebben hun mandaat vertaald in de uitvoering van één of meer programma's. Voor deze programma's zijn doelen en activiteiten geformuleerd, die overwegend goed op elkaar zijn afgestemd. Op enkele uitzonderingen na (MRG en ASI) beschikken de organisaties niet over een monitoring- en evaluatiesysteem om de uitvoering van de activiteiten en de doelbereiking systematisch op te volgen.<sup>212</sup> Twee organisaties (ISHR, ICJ) waren ten tijde van de evaluatie bezig met het opzetten van een dergelijk systeem. Ondanks een gebrekkige systematische monitoring kon via de bestudering van de documentatie en via interviews worden achterhaald dat alle organisaties de geplande activiteiten merendeels hebben uitgevoerd. Twee organisaties (ASI en MRG) hebben vrijwel alle geplande activiteiten uitgevoerd.

Over doelbereiking is het oordeel minder eenduidig. Bij Article 19, ASI, MRG en PRI, alle organisaties met een beperkt mandaat, heeft de uitvoering van de activiteiten een bijdrage geleverd aan het realiseren van de in de programma's gestelde doelen. Bij FIDH, IHF en ISHR is dit slechts voor enkele programma's aantoonbaar en voor ICJ geldt dat de evaluatieperiode te kort is om een oordeel uit te spreken.

Samengevat varieert het oordeel over de efficiëntie van de organisaties van goed tot uitstekend (MRG, ASI). Het oordeel over de effectiviteit is niet altijd te geven en voor zover dit wel het geval is, varieert dit van redelijk tot goed.

### 9.3.2 Internationaal lobbywerk

Alle organisaties verrichten lobbywerk. Hieronder volgt per organisatie een beknopte beschrijving van dit werk in één of enkele fora, zo mogelijk gevolgd door een oordeel over het effect hiervan.

ASI heeft veelvuldig geïntervenieerd in de VN *Working Group on Contemporary Forms of Slavery* en hiermee een bijdrage geleverd aan normstelling en aan bewustmaking. Article 19 heeft tot en met 2001 veelvuldig geïntervenieerd tijdens zittingen van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC). Recentelijk is het accent verschoven naar interventies in fora van internationale financiële instellingen. Er kan geen oordeel worden gegeven over de effectiviteit. Voor FIDH heeft het evaluatieteam de interventies in twee zittingen van de MRC bekeken. FIDH heeft al dan niet samen met andere mensenrechtenorganisaties over verschillende landen schriftelijke verklaringen afgelegd en mondeling geïntervenieerd over terrorisme en mensenrechten. Het is niet te beoordelen of deze verklaringen en interventies

<sup>212</sup> Projecten krijgen veelal separate (niet NL) financiering en worden op ad hoc basis gemonitord.

invloed hebben uitgeoefend op de leden van de MRC. Bij ICJ is eveneens naar het lobbywerk bij de MRC gekeken, dit keer de lobby voor de aanvaarding van een optioneel protocol bij het ESC-verdrag. ICJ heeft verschillende activiteiten hiertoe ontplooid, waaronder de organisatie van een expert bijeenkomst. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de ESC-rechten nadrukkelijker op de agenda zijn gekomen.

Voor IHF vormt lobbyen de kern van de werkzaamheden en in dit kader zijn onder auspiciën van het internationale secretariaat verschillende projecten uitgevoerd. Deze zijn efficiënt en overwegende effectief geweest, in die zin dat de capaciteit van lokaal opererende NGO's is versterkt. In hoeverre deze capaciteit is aangewend om concrete veranderingen te bewerkstelligen is niet te beoordelen. ISHR heeft in de internationale arena een belangrijke rol gespeeld bij de instelling van de functie van de speciale VN-rapporteur voor mensenrechtenverdedigers. Voorts heeft de organisatie zich ingezet voor een VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers, welke in 1998 is aanvaard. ISHR organiseert cursussen waarbij lobbywerk een belangrijke plaats inneemt en hierdoor is het VN-systeem toegankelijker voor mensenrechtenverdedigers geworden.

Lobbywerk van de MRG heeft bijgedragen tot de instelling van de VN-werkgroep over minderheden in 1995. In de periode daarna heeft MRG een trainingsprogramma opgezet voor vertegenwoordigers van minderheidsgroeperingen in deze werkgroep. Dit heeft ertoe geleid dat de vertegenwoordigers effectiever optreden in de werkgroep en meer contact kunnen leggen met degenen die beslissingen nemen. Voor PRI is gekeken naar de werkzaamheden ten behoeve van de Speciale Rapporteur voor gevangenisomstandigheden van de Afrikaanse Unie. PRI bereidde de missies van deze rapporteur voor en heeft bijgedragen aan de verspreiding van missierapporten. Er is dus meer sprake van ondersteuning dan van beïnvloeding geweest. Het evaluatieteam beoordeelt deze ondersteuning als onontbeerlijk voor de uitvoering van het mandaat van de SR.

### 9.3.3 Publicaties

Alle organisaties hebben een groot aantal publicaties uitgebracht en dit is overwegend conform de planning geschied. De meeste boeken en brochures zijn voor zover te beoordelen op kosteneffectieve wijze tot stand gekomen. ICJ heeft een publicatiestrategie, die is opgesteld op basis van een lezersonderzoek. Voor de overige organisaties geldt dit niet. Het evaluatieteam acht de meeste publicaties van goede kwaliteit en voldoende afgestemd op de lezers. Slechts een enkele organisatie heeft een lezersonderzoek gehouden. De resultaten hiervan vormen een bevestiging van de positieve bevindingen uit de evaluatie.

### 9.3.4 Subprogramma

Omdat de geëvalueerde subprogramma's aanzienlijk van elkaar verschillen worden zij hieronder apart beschreven en beoordeeld.

ASI heeft in het kader van het subprogramma huishoudelijke kinderarbeid studies op dit terrein uitgevoerd en daarmee bekendheid aan het onderwerp gegeven. Het onderwerp staat nu duidelijk op de agenda van internationale organisaties. In hoeverre de inspanningen hebben bijgedragen aan vermindering van huishoudelijke kinderarbeid is niet te beoordelen.

Het *law programme* van Article 19 heeft onder meer bijgedragen aan wetgeving op het gebied van de media en het oordeel over de effectiviteit is positief. Een negatief punt is dat er minder tijd en aandacht is geweest voor het bijwonen van processen. In hoeverre de mediawetgeving wordt geïmplementeerd is onbekend en de relevantie van het programma is dan ook niet te beoordelen.

Het *observatory for human rights defenders*, dat FIDH uitvoert in samenwerking met OMCT, is een programma dat beoogt enerzijds directe bescherming te bieden aan mensenrechtenactivisten en anderzijds maatstaven voor hun bescherming op te stellen. Jaarlijks verschijnt er een rapport over repressie tegen mensenrechtenactivisten. Dit heeft ertoe bijgedragen dat er nieuwe internationale maatstaven voor mensenrechtenverdedigers zijn gekomen. Via het programma uitgevoerde interventies hebben verschillende keren tot vrijlating van mensenrechtenactivisten geleid.

Het *challenging impunity programme* van ICJ heeft bijgedragen aan de opstelling van concepten voor internationale maatstaven en aan de aanpassing van de nationale wetgeving in sommige Latijns-Amerikaanse landen. Het is niet mogelijk te implementatie van de wetgeving te beoordelen.

Het *human rights defenders programme* van ISHR beoogt via publicaties en het organiseren van bijeenkomsten een betere bescherming voor mensenrechtenverdedigers te realiseren. De activiteiten vonden vooral in Latijns-Amerika plaats en in veel mindere mate in Afrika. Het programma heeft samen met het hiervoor genoemde lobbywerk een bijdrage geleverd aan de normstelling betreffende mensenrechtenverdedigers. In hoeverre deze zijn geïmplementeerd kan niet worden beoordeeld.

Het Roma programma van MRG bestaat uit een aantal projecten die vooral zijn gericht op de capaciteitsopbouw van Roma NGO's, opdat deze de publieke opinie

kunnen beïnvloeden. MRG heeft voor ieder programma een set indicatoren opgesteld, aan de hand waarvan resultaatmeting plaatsvindt. Het merendeel van de subprogramma's is efficiënt en effectief uitgevoerd. Voor zover dit niet het geval is zijn er lessen getrokken die in toekomstige programma's zullen worden toegepast. Het is niet te beoordelen of het programma tot verbetering van de mensenrechtensituatie heeft geleid.

Binnen het *urgent appeal* programma van OMCT wordt informatie over grove mensenrechtenschendingen verzameld en verspreid via brieven aan de autoriteiten en via persberichten. In de evaluatieperiode zijn jaarlijks tussen de 200 en 250 *appeals* uitgegaan en hebben 40 tot 85 bilaterale interventies plaatsgevonden. Deze *appeals* en interventies hebben jaarlijks betrekking gehad op tussen de 2000 en 6500 slachtoffers van schendingen. In andere woorden, de output van het programma is groot. Een deel van deze slachtoffers werd gearresteerd en vastgehouden zonder aanklacht (*arbitrarily arrested*). OMCT meldt voor het jaar 2000 dat er 177 van de 1362 willekeurig vastgehouden personen zijn vrijgelaten. In 2001 waren dit er 406 van de 2047. In andere woorden, het is plausibel te veronderstellen dat programma impact heeft gehad, hoewel een direct verband tussen een *appeal* en een vrijlating niet is aan te tonen.

Het Rwanda programma van PRI heeft tot doel de gevangenisomstandigheden te verbeteren, hervormingen door te voeren in het gevangeniswezen en de gevangissen deels zelfvoorzienend te maken. Het programma bestaat uit een aantal subprogramma's, zoals de ontwikkeling van biogas units, verbetering van het management, training en de constructie van bedden. In het begin zijn er problemen bij de uitvoering geweest, maar deze zijn na de startfase opgelost. Het evaluatieteam beoordeelt het programma als geheel als efficiënt en effectief. Ook is er sprake van directe impact, in die zin dat de leefomstandigheden in de gevangenis zijn verbeterd.

Samengevat zijn de subprogramma's overwegend efficiënt en effectief uitgevoerd. Slechts in drie gevallen (FIDH, OMCT en PRI) kan een uitspraak over impact worden gedaan in die zin dat het aannemelijk is dat het subprogramma een bijdrage aan verbetering van de mensenrechtensituatie heeft geleverd. Dit heeft verschillende redenen, die voor een deel in de sfeer van attributie liggen. Allerlei omstandigheden die buiten de invloedssfeer van de organisaties liggen kunnen leiden tot een verbetering of verslechtering van de mensenrechtensituatie en het is niet altijd mogelijk de specifieke bijdrage van een organisatie te beoordelen. Voorts besteden de meeste organisaties weinig aandacht aan impactmeting.

## 9.4 Conclusie

- De in de evaluatie betrokken niet-gouvernementele organisaties hebben een duidelijk mandaat, dat sterk in reikwijdte verschilt. Overwegend is er sprake van goed functionerende organisaties met een adequaat financieel beheer.
- De doelen en activiteiten van de organisaties zijn overwegend duidelijk omschreven en goed op elkaar afgestemd. De meeste organisaties hebben de geplande activiteiten uitgevoerd en voor een aantal organisaties kon worden aangetoond dat hiermee een bijdrage aan het realiseren van de beoogde doelen is geleverd.
- De organisaties zijn actief in de internationale arena. Bij vijf van de negen organisaties kon het effect hiervan niet worden beoordeeld; bij vier organisaties is het wel mogelijk een uitspraak te doen en bij deze organisaties is er sprake van een positief effect.
- Alle organisaties brengen een groot aantal publicaties uit, die overwegend van goede kwaliteit zijn. Voor zover dit is na te gaan is hier ook vraag naar. De meeste organisaties hebben geen onderzoek naar de receptie van hun publicaties gedaan.
- Het oordeel over de efficiëntie en de effectiviteit van de specifieke subprogramma's die zijn geëvalueerd is overwegend positief. Over relevantie in termen van 'bijdragen aan de verbetering van de mensenrechtensituatie', kon bij drie van de negen subprogramma's een uitspraak worden gedaan. Het oordeel is positief.



## 10 Synthese en conclusies

Dit hoofdstuk synthetiseert de bevindingen uit de deelstudies volgens de lijnen van de beleidsreconstructie in hoofdstuk 4.

### 10.1 Uitgangspunten van het beleid

De toepassing van het legitimeitsbeginsel in relatie tot het nastreven van andere beleidsdoelen varieert. Er zijn voorbeelden waar de bevordering van de naleving van mensenrechten op de voorgrond staat, zoals de inzet voor een resolutie over de mensenrechtensituatie in China in de MRC van 1997, de inzet voor het vredesproces in Guatemala en de inspanningen rond het Oost-Timor tribunaal. Er is ook een voorbeeld van een situatie waarbij een ander doel, een binnenlands belang, prevaleerde boven de bescherming van de rechten van kinderen. Het betreft de Nederlandse opstelling met betrekking tot het protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict, die er op was gericht de vrijwillige rekrutering voor het Nederlandse leger zo min mogelijk te belemmeren. Daarnaast zijn er voorbeelden in diverse schakeringen van grijs, waarbij gezocht is naar een compromis. Dit geldt voor het afzeggen van het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken aan China in 2001 en de standpuntbepaling tijdens de voorbereidingen in EU kader van de MRC met betrekking tot landenkwesties.

In internationaal kader heeft Nederland de universele gelding van mensenrechten consistent gepropageerd. In verschillende landen die zijn bestudeerd bestaat de visie dat het respecteren van bepaalde rechten haaks staat op culturele waarden (China, Iran) of de stabiliteit in gevaar brengt (Indonesië, Rwanda). Voor zover uit de documenten en interviews valt op te maken heeft Nederland deze visie consequent bestreden.

De terughoudendheid met betrekking tot een additioneel protocol dat het klacht-recht bij het ESC-verdrag regelt staat haaks op het beginsel van de ondeelbaarheid van de mensenrechten. In Guatemala, Rwanda en Indonesië bestaat een samenwerkingsprogramma dat gericht is op de realisering van zowel ESC-rech-



ten als BUPO-rechten. De politieke inspanningen in deze landen, Guatemala uitgezonderd, hebben hoofdzakelijk betrekking op BUPO-rechten. In bilaterale contacten met China en Iran en binnen de EU-dialoog krijgen de ESC-rechten weinig aandacht. In Mexico krijgen ESC-rechten aandacht binnen de economische betrekkingen. In de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens richt Nederland zich bij de landensituaties vooral op burger- en politieke rechten; bij de thema's ook op de ESC-rechten. Samengevat vindt het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensenrechten beperkte toepassing.

Het effectiviteitsbeginsel speelt een rol bij de keuze om zich in een bepaald land al dan niet in te zetten voor de mensenrechten. Daarnaast spelen andere overwegingen een rol. In hoeverre bij de keuze voor de inzet van instrumenten effectiviteit een rol speelt is meestal niet te beoordelen omdat er, een enkele uitzondering daargelaten, geen doelstellingen zijn geformuleerd noch een strategie is vastgelegd voor de inzet van instrumenten.

## 10.2 Doelen, middelen en instrumenten

Deze paragraaf geeft eerst een schematische presentatie van het beleidskader. Vervolgens worden, met het schema als leidraad, de bevindingen van de deelstudies gepresenteerd.

### 10.2.1 Beleidskader

Tabel 10.1 presenteert de doelen en middelen van het beleid, met inbegrip van het bij de middelen behorende instrumentarium en de belangrijkste kanalen van uitvoering. Het schema is niet uitputtend en de verschillende instrumenten worden naast of na elkaar gebruikt. In de laatste kolom is aangegeven in welke deelstudie de genoemde instrumenten aan de orde zijn gekomen.

**Tabel 10.1** Samenvatting van het beleidskader

Doel	Middelen	Instrumenten	Kanaal	Deelstudie
<b>Normstelling</b> <b>Naleving van normen</b>	Voorlichting en vorming  Totstandkomen en functioneren van toezichtmechanismen  Reageren op schendingen,         met inbegrip van hulp aan slachtoffers,	Onderhandelen	VN RvE	VN-Commissie NGO's
		Financiering programma's en projecten Institutionele steun aan NGO's	NGO VN	Programma's NGO's
		Onderhandelen	VN RvE	VN-Commissie NGO's
		Onderzoek, documentatie en rapportage	VN NGO OVSE	Politieke inzet Programma's Guatemala NGO's
		Stille diplomatie	Bilateraal	-
		Dialogoog, al dan niet in EU kader	Bilateraal	Politieke inzet Guatemala
		Demarches, al dan niet in EU kader	Bilateraal	Politieke inzet Guatemala
		Publieke uitingen, al dan niet in EU kader	Bilateraal	Politieke inzet VN-Commissie Guatemala
		Zaak aanhangig maken in internationale fora	VN RvE	VN-Commissie NGO's
		Beperking diplomatieke contacten en sancties	Bilateraal VN	-
Financiering van programma's en projecten voor slachtoffers en ondersteuning van mensenrechtenverdedigers	NGO VN OVSE	Programma's NGO's Guatemala		

**Tabel 10.1** Vervolg

Doel	Middelen	Instrumenten	Kanaal	Deelstudie
	preventie van schendingen,	Integratie van mensenrechten in andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld tijdens het bezoek van vakministers	Bilateraal	Politieke inzet Guatemala
		Bijwonen van rechtszaken	Bilateraal	Politieke inzet
		Institutionele steun aan (de juridische sector van) de overheid	Bilateraal NGO VN	Programma's Guatemala NGO's
		Institutionele steun aan NGO's		
	preventie van straffeloosheid,	Bijwonen van rechtszaken Ondersteuning tribunalen	ICC VN Bilateraal	Politieke inzet
	en conflict-preventie en -beheersing	Early warning; early action	VN Bilateraal	-

### 10.2.2 Normstelling

Tijdens de evaluatieperiode is het stelsel van internationale verdragen verder uitgebouwd en in twee gevallen is de Nederlandse inzet onderwerp van evaluatie is geweest. Het gaat om de beide optionele protocollen bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Voor de opstelling van de concepttekst voor deze protocollen heeft de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC) werkgroepen ingesteld en Nederland heeft een actieve rol gespeeld in beide werkgroepen.

De inzet van Nederland tijdens de onderhandelingen over het additionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict werd bepaald door het nationale (defensie) belang en niet door de noodzaak tot bescherming van de rechten van het kind. De inzet heeft tot de door Nederland gewenst uitkomst geleid. Bij de onderhandeling over het tweede additionele protocol, dat gaat over kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie, was de Nederlandse inzet gericht op de bescherming van de rechten van het kind. De na moeizame onderhandelingen bereikte tekst van het protocol stemt op sommige punten overeen met de door Nederland gewenste en wijkt op sommige punten daarvan af.

Bij drie van de negen geëvalueerde NGO's is hun bijdrage aan additionele normstelling onderwerp van evaluatie geweest. De *International Commission of Jurists* heeft seminars georganiseerd over een optioneel protocol bij het ESC-verdrag en respondenten hebben zich hier waarderend over uitgesproken. De *International Service for Human Rights* heeft zich met succes ingezet voor de VN-verklaring over mensenrechtenverdedigers die in 1998 is aangenomen. *Anti Slavery International* heeft er toe bijgedragen dat het probleem van huishoudelijke kinderarbeid op de internationale agenda is gekomen, zij het dat deze vorm van kinderarbeid niet genoemd wordt in het ILO-verdrag inzake de ergste vormen van kinderarbeid.

### 10.2.3 Naleving van normen: voorlichting en vorming

Financiering van programma's en projecten en institutionele steun aan NGO's zijn de belangrijkste instrumenten bij dit beleidsmiddel. In de periode 1998-2002 was een kwart van de gefinancierde programma's en projecten en zeventien procent van de bestede middelen hoofdzakelijk gericht op voorlichting en vorming. Achttien programma's en projecten zijn op basis van de in de dossiers beschikbare informatie geëvalueerd. Bij alle programma's en projecten is het oordeel over de realisering van de output voldoende. De verklaring van dit positieve resultaat ligt in het feit dat het bij voorlichting en vorming over goed afgebakende projecten gaat. Bij tweederde van de programma's en projecten is ook het oordeel over doelbereiking voldoende en bij een derde was het niet mogelijk om op basis van de rapportage tot een oordeel over doelbereiking te komen.

Voorts is het voorlichtingsmateriaal van negen niet-gouvernementele geëvalueerd. Alle organisaties hebben een groot aantal publicaties uitgebracht. De meeste publicaties zijn van goede kwaliteit en voldoende afgestemd op de lezers. Enkele organisaties hebben een lezersonderzoek gedaan en de resultaten hiervan vormen een bevestiging van de positieve bevindingen uit de evaluatie.

### 10.2.4 Naleving van normen: toezichtmechanismen

De Nederlandse inzet met betrekking tot de opstelling van een protocol bij het Anti-folterverdrag dat een inspectieregime instelt en de bijdrage van één van de negen geëvalueerde NGO's, *Penal Reform International (PRI)* aan het toezicht op detentiecentra in Afrika zijn onderwerp van studie geweest.

Nederland was aanvankelijk geen voorstander van het protocol dat een inspectiemechanisme bij het Anti-folterverdrag regelt, maar heeft niettemin actief geparticipeerd in de werkgroep die belast was met de opstelling van het protocol. De inzet was volledig in overeenstemming met het mensenrechtenbeleid en wordt

als professioneel en vasthoudend aangemerkt. Door de grote mate van polarisatie binnen de werkgroep verliepen de onderhandelingen moeizaam en uiteindelijk is overeenstemming bereikt over een compromis. De voor Nederland belangrijke punten staan in het protocol en er staat één punt in, de instelling van een nationaal inspectiemechanisme, dat Nederland ongewenst vindt. Hoewel Nederland een actieve rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het protocol, is het ratificatieproces in Nederland zelf laat in gang gezet.

PRI heeft de Speciale Rapporteur inzake gevangenen en detentiecentra in Afrika, ingesteld door de toenmalige Organisatie van Afrikaanse Eenheid, de voorloper van de Afrikaanse Unie (AU), ondersteund. Het evaluatieteam constateert dat het werk van PRI van essentiële betekenis is geweest voor de SR, die zonder deze hulp zijn taak niet zou hebben kunnen uitvoeren.

#### **10.2.5 Naleving van normen: reactie op mensenrechtenschendingen, hulp aan slachtoffers en positieve maatregelen ter preventie van schendingen**

Het reageren op schendingen en het stimuleren van positieve maatregelen ter preventie van schendingen vormen de kern van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en in alle deelstudies is hier aandacht aan besteed. In deze paragraaf worden eerst de bevindingen inzake het instrument ‘onderzoek, documentatie en rapportage’ samengevat. Vervolgens wordt nagegaan of in de bestudeerde landen het algemene beleidsdoel ‘bevordering van de naleving van internationaal overeengekomen normen’ is uitgewerkt in beleidsdoelstellingen en of er een strategie is opgesteld voor de inzet van instrumenten. Dan volgt een samenvatting van de bevindingen over de toepassing van de overige instrumenten.

##### *Onderzoek, documentatie en rapportage*

Nederland besteedt in alle bestudeerde landen aandacht aan documentatie van en rapportage over schendingen. Het meest in het oogspringende voorbeeld is Iran. Hier speelt Nederland een prominente rol bij het verzamelen, verifiëren en verspreiden van informatie. De analyses van en de rapportage over de mensenrechtensituatie komt in alle landen goeddeels overeen met die van VN-lichamen en van internationale NGO's.

Voorts bestaat er financiële steun voor programma's en projecten op dit gebied en is een deel van de institutionele steun aan NGO's en van programma's van de VN en de OVSE bestemd voor onderzoek en rapportage. Acht projecten zijn geëvalu-

eerd; zeven op basis van de in dossiers beschikbare informatie en één op basis van dossiers en interviews. Het laatstgenoemde (FAFG) betreft antropologisch forensisch onderzoek in Guatemala. Bij zes van de acht projecten is het oordeel over de realisering van de output voldoende en bij vier van de acht is het oordeel over de doelbereiking voldoende. In de overige gevallen was het niet mogelijk om op basis van de dossiers tot een oordeel te komen.

### *Beleidsdoelstellingen en strategie*

Het feit dat Nederland regelmatig interne analyses maakt over de mensenrechtensituatie in de landen die in de evaluatie zijn opgenomen, heeft zich meestal niet vertaald in het formuleren van geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. De doelstellingen zijn meestal in heel algemene termen geformuleerd en daardoor is het moeilijk om te beoordelen in hoeverre zij zijn verwezenlijkt. Een enkele uitzondering daargelaten bestaat er geen uitgewerkte strategie voor de inzet van instrumenten om de doelstellingen te bereiken. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat er niet volgens een bepaalde strategie zou worden gehandeld. Het betekent wel dat deze strategie niet inzichtelijk is. Het argument dat wordt ingebracht tegen het opstellen van een strategie is dat het mensenrechtenbeleid flexibel dient te zijn en dat de mogelijkheid moet bestaan op onverwachte gebeurtenissen te reageren. Flexibiliteit en strategisch denken zijn echter niet met elkaar in tegenspraak. Het reageren op incidenten kan ingebouwd worden in een strategie voor de inzet van instrumenten.

Voor de EU-dialoog in China en Iran zijn concrete doelen vastgelegd; in de overige landen is dit niet het geval. Het is ook niet duidelijk vastgelegd welke prioriteiten Nederland zou moeten stellen tijdens de voorbereiding van een EU-dialoog. Voor de onderhandelingen in de MRC en in andere fora is de gewenste uitkomst overwegend wel duidelijk vastgelegd.

Voor de inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens geldt dat er wel concrete doelstellingen zijn geformuleerd. De negen geëvalueerde NGO's hebben hun mandaat vertaald in doelstellingen en activiteiten.

Hoewel er meestal geen concrete doelen zijn geformuleerd en evenmin een plan bestaat voor de inzet van instrumenten om deze doelen te verwezenlijken, wordt in vijf van de zes onderzochte landen regelmatig, en in het zesde land (Mexico) incidenteel, een aantal instrumenten ingezet ter bevordering van de naleving van de mensenrechten. Hieronder volgt een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot de inzet van deze instrumenten.

### *Dialogo, al dan niet in EU kader*

De dialoog is in de betrokken landen het meest gebruikte instrument om misstanden aan de orde te stellen en structurele verbeteringen te bepleiten.<sup>213</sup> Dialoog is een breed begrip dat reikt van een niet geïnstitutionaliseerde bilaterale gedachteswisseling tot een geïnstitutionaliseerde EU-mensenrechtendialoog in China en Iran. In het laatste geval zijn er referentiepunten vastgelegd aan de hand waarvan de voortgang op het gebied van de mensenrechten wordt gemeten. In Guatemala bieden de vredesakkoorden een handvat om de voortgang te meten. In de overige landen zijn geen referentiepunten vastgelegd voor het meten van de voortgang. In Iran heeft de dialoog niet of nauwelijks resultaat opgeleverd en in China en Guatemala is de voortgang beperkt.

In Mexico wordt de algemene politieke dialoog tussen de EU en de regering aangewend om de betrokkenheid van de regering bij de mensenrechten te bevestigen en om samenwerking in internationale fora te bespreken. De dialoog is niet gericht op binnenlandse problemen en oplossingen daarvoor. In Rwanda en Indonesië maken de mensenrechten eveneens deel uit van een bredere EU-dialoog. Daarbij gaat het overwegend om reacties op incidenten. Over het algemeen kan worden gesteld dat Nederland veel investeert in verschillende vormen van dialoog. De achterliggende visie is dat dit op termijn tot resultaten zal leiden. Overige lidstaten zien Nederland als een professionele, goed geïnformeerde partner.

### *Demarches en publieke uitingen*

Demarches, die soms gevolgd worden door publieke uitingen, vinden meestal, maar niet uitsluitend, plaats in EU verband en hebben veelal betrekking op individuele gevallen. De uitzonderingen zijn de landen waar andere lidstaten minder belangstelling voor hebben, zoals Rwanda en in mindere mate Indonesië. Demarches komen soms voort uit vragen vanuit het parlement in de lidstaten, al dan niet gevoed door NGO's. Het is niet duidelijk waarom over bepaalde individuen wel, en over andere niet wordt geïntervenieerd. Wel komt uit interviews naar voren dat beoogd wordt via een individu ook de bredere problematiek aan de orde te stellen en dat dit meeweegt bij de selectie. Nederland heeft verschillende keren het initiatief tot EU-demarches genomen.

---

<sup>213</sup> In hoeverre tussen verschillende dialoogrondes door en marge van dialoogrondes stille diplomatie wordt aangewend, kon niet worden beoordeeld.

In China en Iran is de Nederlandse inzet voor individuele gevallen gedurende een jaar gereconstrueerd. De inzet is groot en de gevallen worden goed opgevolgd. Er zijn enkele voorbeelden waar dit tot het gewenste resultaat heeft geleid. Daarbij dient te worden opgemerkt dat andere landen zich voor dezelfde individuen hebben ingezet en de bijdrage van Nederland is meestal niet te herleiden. De verschillende interventies hebben enige aanzet gegeven tot structurele verbetering.

#### *Zaken aanhangig maken in internationale fora*

In de deelstudie over de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens is bestudeerd hoe, en met welk resultaat, Nederland de mensenrechtensituatie in Indonesië en China aan de orde heeft geteld in dit forum. Met betrekking tot beide landen was Nederland een vasthoudend onderhandelaar en een belangrijke speler in EU verband, maar er is een groot verschil: in het geval van Indonesië waren alleen Portugal, en in mindere mate het VK, andere belangrijke EU-partners en in het geval van China waren er vele.

Met betrekking tot de situatie in Oost-Timor is overwegend het gewenste resultaat bereikt in de MRC, maar de inhoud van de verklaringen in de MRC week op belangrijke punten af van de door Nederland voorgestelde. Ten aanzien van schendingen elders in Indonesië kwam de gewenste uitkomst er niet, maar kwam het tot een minder sterk middel: een passage in de EU-landenspeech.

Met betrekking tot China werd het door Nederland gewenste resultaat overwegend niet bereikt. Al tijdens de voorbereidingen van de MRC in EU kader waren er grote meningsverschillen tussen de lidstaten, waarbij enkele belangrijke landen een gematigde toon voorstonden. In 1997 en in de periode 2001-2003 leidden de tegenstellingen binnen de EU er toe dat de EU-inzet afweek van de oorspronkelijk door Nederland gewenste. Wel werd bereikt dat enkele voor Nederland belangrijke zaken in het EU-standpunt werden opgenomen, zoals een tegenstem bij een *no action* motie van de kant van China. Ook slaagde Nederland er meestal in invloed uit te oefenen op de passages over China in de EU-landenspeech. In de MRC zelf is het door Nederland gewenste resultaat in de onderzochte jaren nooit behaald.

De meeste geëvalueerde NGO's uiten zich frequent publiekelijk in internationale fora, waarbij politiek gevoelige onderwerpen, zoals mensenrechten in relatie tot terrorisme, niet worden geschuwd. De waardering voor het optreden is groot, maar het is niet mogelijk een uitspraak te doen over de mate waarin de uitspraken tot aanscherping of wijziging van standpunten van participanten in de fora hebben geleid.



### *Hulp aan slachtoffers*

Hulp aan slachtoffers wordt geboden in de vorm van directe assistentie. Voorts bestaat er financiering van (programma's en projecten van) internationale of regionale organisaties en NGO's. In de periode 1998-2002 had tien procent van de programma's en projecten (acht procent van de uitgaven) uitsluitend betrekking op juridische, medische of psychische hulp aan slachtoffers. Bij een deel van de overige programma's, in het bijzonder de institutionele steun voor NGO's en de wereldwijde VN-programma's, is hulp aan slachtoffers een van onderwerpen. Acht programma's en projecten zijn geëvalueerd, alle op basis van de dossiers. Het oordeel over het realiseren van de output en over doelbereiking is in driekwart van de gevallen voldoende. In de overige gevallen is de rapportage ontoereikend om tot een uitspraak te komen.

### *Integratie van mensenrechten in andersoortige bilaterale contacten*

Dit is een instrument dat kan worden ingezet om misstanden aan de orde te stellen en om schendingen te voorkomen. Het wordt behandeld in paragraaf 10.4, die gaat over mensenrechten in relatie tot ander beleidsdoelen.

### *Positieve maatregelen: institutionele steun aan de overheid*

Nederland financiert in een aantal landen, waaronder China, Indonesië, Rwanda en Guatemala, uit het ontwikkelingsbudget een pakket programma's dat is gericht op bevordering van de rechtsstaat, waarbij de overheid of de rechterlijke macht de uitvoerende, maar niet noodzakelijkerwijs ook de beherende instantie is. Beoogd wordt dat deze programma's, die zich over het algemeen meer veranderingen op de lange termijn richten, complementair zijn aan politieke interventies, die vaak een actuele gebeurtenis betreffen.

Van alle in 1998-2002 uitgevoerde programma's en projecten betrof zeven procent institutionele steun aan de overheid. Het zijn omvangrijke programma's: in financiële termen ligt het percentage met 21 procent van de uitgaven veel hoger. Twaalf programma's zijn geëvalueerd, waarvan acht uitsluitend op basis van de dossiers en vier in Guatemala.<sup>214</sup> Voor de vier programma's in Guatemala en voor vier van de acht andere programma's geldt dat het oordeel over de realisatie van de output en de doelbereiking voldoende is. Bij de overige vier was de realisatie van de output onbekend; bij drie daarvan geldt dit ook voor de doelbereiking.<sup>215</sup>

<sup>214</sup> Presidentieel secretariaat voor de vrouw, MINUGUA trust fund, kadaster en versterking juridisch systeem via vredesrechters. Zie tabel 8.2 voor de beoordeling van de programma's.

<sup>215</sup> In één geval was het begrip doelbereiking niet van toepassing.

In Guatemala is ook de impact op het vredesproces beoordeeld. In één geval is deze bijdrage te verwaarlozen en in drie gevallen is er sprake van een positieve bijdrage.

#### *Positieve maatregelen: institutionele steun aan NGO's*

In drie in de deelstudies opgenomen landen, Indonesië, Rwanda en Guatemala, financiert Nederland mensenrechten NGO's. In China bestaan er geen onafhankelijke mensenrechten NGO's; in Iran is budget beschikbaar voor NGO's, maar deze willen uit angst voor repercussies van overheidswege hier geen gebruik van maken; in Mexico is geen budget beschikbaar voor NGO's en evenmin capaciteit om dit te beheren.

Wereldwijd betreft een kwart van de programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat institutionele steun aan NGO's. Met negentien procent ligt het percentage van de uitgaven iets lager. Van deze programma's zijn er 34 geëvalueerd; 24 uitsluitend op basis van de dossiers en tien, de negen internationale NGO's en één NGO in Guatemala, op basis van dossiers en interviews.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 9 zijn de programma's en projecten van de negen internationale NGO's overwegend efficiënt en effectief uitgevoerd. De relevantie van de programma's in termen van het bijdragen aan de verbetering van de mensenrechtensituatie kon voor drie programma worden beoordeeld en het oordeel is positief. De NGO in Guatemala, CALDH, wordt eveneens positief beoordeeld.

Bij de op dossier beoordeelde programma's en projecten was het oordeel over het realiseren van de output overwegend (17/24) voldoende en een enkele keer onvoldoende (2/24). Bij de overige vijf programma's en projecten was de rapportage ontoereikend om tot een oordeel te komen. Het oordeel over doelbereiking is minder vaak voldoende (14/24) en iets vaker onvoldoende (3/24) of niet te bepalen (7/24).

#### *Preventie van straffeloosheid: ondersteuning van tribunalen*

In verschillende landen hebben vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade rechtszaken bijgewoond. Met het toezien op de toepassing van rechtsbeginselen wordt beoogd een eerlijke rechtsgang te bevorderen. In de deelstudie 'politieke inzet binnen de bilaterale betrekkingen' vormt het Oost-Timor tribunaal een van de case studies. Mede door de inzet van Nederland is het mandaat van het tribunaal in beperkte mate uitgebreid. Voorts hebben vertegenwoordigers van

de ambassade regelmatig de zittingen bijgewoond. Op initiatief van Nederland heeft de EU enkele keren een demarche uitgevoerd over de gang van zaken tijdens de processen, waarbij is aangedrongen op het volgen van internationale standaarden. De inzet is beperkt effectief geweest. De uitkomst van het tribunaal is teleurstellend: het tribunaal voldeed niet aan internationale maatstaven en de straffen waren laag in het licht van de gepleegde delicten. De positieve kant is dat er veel ruchtbaarheid aan het tribunaal is gegeven.

### 10.3 Thematische aandachtsvelden

#### *Politieke inspanningen*

Van de in beleidsnotities genoemde aandachtsvelden krijgen er drie veel aandacht bij de dialoog, demarches en publieke uitingen in China en Iran: de doodstraf, vrijheid van godsdienst en vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie. In mindere mate geldt dit voor de uitbanning van marteling. Rechten van doelgroepen komen vooral aan de orde in relatie tot een van de voornoemde thema's.

Op het gebied van de doodstraf bestaan er mede door toedoen van Nederland EU-richtlijnen en mede door de toepassing van deze richtlijnen is anno 2005 de doodstraf in 85 landen afgeschaft.<sup>216</sup> In de bestudeerde landen zijn, waar relevant, de richtlijnen consistent toegepast. Dit heeft een enkele keer tot afgelasting van de doodstraf geleid en mogelijk ook tot enige structurele verbetering. In Iran is wetgeving voorbereid die oplegging van de doodstraf aan minderjarigen verbiedt, maar deze is nog niet behandeld, laat staan in werking getreden. Er bestond tot medio augustus 2005 een de facto moratorium op de tenuitvoerlegging van de doodstraf voor mensen die ten tijde van het misdrijf minderjarig waren. In China moeten alle vonnissen bekrachtigd worden door het Hoge Gerechtshof. Er zijn geen aanwijzingen dat de richtlijnen tegen marteling eveneens consequent worden toegepast.

Voor het thema's godsdienstvrijheid geldt dat verbeteringen in de betrokken landen beperkt zijn of zijn uitgebleven. Wat betreft de vrijheid van meningsuiting zijn er geen aanwijzingen dat de inspanningen in EU kader tot structurele verbeteringen hebben geleid. Wel hebben interventies een enkele keer geleid tot verbetering in de situatie voor mensen die sancties opgelegd kregen vanwege het gebruik maken van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Ook in Rwanda is het gebrek aan vrijheid van meningsuiting een prioritair aandachtsveld voor

<sup>216</sup> TK 2005-2006, 30300 V, nr. 2: 24.

Nederland en er zijn verschillende initiatieven ontwikkeld ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting.

In Indonesië is de politieke inzet vooral gericht op de mensenrechtenschendingen – en de preventie daarvan – die gerelateerd zijn aan de conflicten in verschillende regio's van de archipel en die ten dele betrekking hebben op rechten van minderheden. De overige in beleidsnotities genoemde thema's krijgen geen speciale aandacht.

Vrouwenrechten zijn, Guatemala en Mexico uitgezonderd, onderbelicht in de politieke inspanningen.

In Rwanda en Guatemala heeft Nederland verschillende keren geïntervenieerd ten behoeve van organisaties van mensenrechtenverdedigers, een prioritair thema voor Nederland tijdens het EU-voorzitterschap. De betreffende organisaties en ook andere mensenrechtenorganisaties hebben hun waardering hiervoor uitgesproken.

Een thema dat niet in de notities staat, maar wel aandacht krijgt, is de bevordering van een eerlijke procesvoering. Voorbeelden zijn de inspanningen in Iran, inspanningen rond NGO's in Rwanda en de inzet met betrekking tot het Oost-Timor tribunaal.

#### *VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*

In de MRC was er in de periodes 1995-1997 en 2001-2003 een duidelijke beleidsinzet op de meeste in beleidsnotities genoemde prioritaire thema's. Op één uitzondering na, de hierboven al vermelde inzet betreffende de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict, was de beleidsinzet in overeenstemming met het beleid. Voorts was er een duidelijk omschreven beleidsinzet met betrekking tot een aantal thema's die niet als speciale aandachtsvelden worden aangemerkt, zoals verdwijningen, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en terrorisme en mensenrechten. Het aantal thema's was in de periode 2001-2003 aanmerkelijk geringer dan in de periode 1997-1999.

#### *Programma's en projecten*

Vijftientig procent van de programma's en projecten die zijn uitgevoerd in de periode 1998-2002 heeft betrekking op een van de prioritaire aandachtsvelden. Het is binnen ontwikkelingssamenwerking vigerend beleid om, waar relevant, een genderfocus in te bouwen in programma's en projecten. Bij de geëvalueerde

mensenrechtenprojecten is dit maar in de helft van de gevallen gebeurd. Een positieve uitzondering hierop vormt het pakket programma's en projecten in Guatemala, waarbinnen meestal wel veel aandacht bestaat voor de rechten en de positie van de vrouw. Een negatieve bevinding bij deze programma's en projecten in Guatemala is dat zij weinig gericht zijn op de rechten van de Indiaanse bevolking.<sup>217</sup>

Onder de negen geëvalueerde NGO's zijn er twee die zich uitsluitend op een van de prioritaire aandachtsvelden richten. De *Minority Rights Group International* houdt zich bezig met de rechten van minderheden en de *Organisation Mondiale contre la Torture* met de uitbanning van marteling. De programma's van beide zijn overwegend positief beoordeeld. Voorts is er een organisatie, *Anti Slavery International*, die onder meer het programma *child domestic labour* uitvoert, een programma waarbij de rechten van het kind centraal staan. Ook dit programma is positief beoordeeld.

#### 10.4 Mensenrechten in relatie tot andere beleidsvelden

In China is het standaard beleid om tijdens bezoeken van Nederlandse vakministers de mensenrechten aan de orde te stellen en dit beleid wordt uitgevoerd. Ook in Iran zijn mensenrechten aan de orde gesteld tijdens het bezoek van een vakminister. Voorts zijn Indonesië, Rwanda en Guatemala partnerlanden, dat wil zeggen landen waarmee een structurele ontwikkelingsrelatie bestaat.<sup>218</sup> In alle drie de landen vormt de samenwerking op het gebied van goed bestuur een bestanddeel van het samenwerkingsprogramma en is er sprake van integratie van de mensenrechten binnen ontwikkelingssamenwerking. Guatemala behoort tot de vijf landen waar de mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking is geïntroduceerd. Zowel in Rwanda als in Guatemala heeft Nederland bij de overheid geïntervenieerd toen door Nederland gefinancierde organisaties werden bedreigd. Deze interventies worden door de betrokken NGO's en ook door andere NGO's positief gewaardeerd.

Economische betrekkingen en mensenrechten worden in alle bestudeerde landen overwegend als twee van elkaar gescheiden terreinen gezien. Het aan de orde stellen van mensenrechten tijdens bezoeken van vakministers (China) en initiatieven

217 De Indiaanse bevolking is getalsmatig geen minderheid, maar is wel een achtergestelde bevolkingsgroep.

218 Met China was dit het geval tot 2003. Nu is China geen partnerland meer en is er strikt genomen geen sprake van integratie binnen ontwikkelingssamenwerking. Omdat het programma inzake mensenrechten en versterking van de juridische sector financiering vanuit andere bron krijgt, is de feitelijke situatie niet veranderd.

in Mexico om het maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren vormen bescheiden uitzonderingen.

In de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens heeft één keer het mensenrechtenbeleid duidelijk geprevaleerd boven economische belangen. Het betreft de opstelling inzake China in 1997. In andere jaren stelde Nederland bij de voorbereiding in EU kader de mensenrechtendoelstellingen centraal. Tijdens onderhandelingen over EU-standpunten hield Nederland lange tijd vast aan de oorspronkelijke doelen, maar kwam uiteindelijk de landen tegemoet die andere doelen belangrijker achten dan de bevordering van mensenrechten.

In Indonesië vormden de mensenrechten onderdeel van een, kortdurende, militaire samenwerking. Er zijn geen aanwijzingen voor integratie van mensenrechten in overige beleidsvelden.

## 10.5 Conclusie

### *Beleidsuitgangspunten en beleidsuitvoering*

- De toepassing van het legitimitetsbeginsel ten opzichte van andere beleidsdoelen varieert. Wanneer er sprake is van conflicterende beleidsdoelen staat de bevordering van de mensenrechten niet altijd op de voorgrond. Dit wordt vooral duidelijk als binnenlandse belangen op het spel staan.
- Het universaliteitsbeginsel wordt consequent toegepast.
- Het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge verwevenheid van de mensenrechten wordt beperkt toegepast.
- Het effectiviteitsbeginsel wordt toegepast bij de landenkeuze, maar het is niet transparant hoe dit beginsel zich verhoudt ten opzichte van andere overwegingen. In hoeverre het effectiviteitsbeginsel toegepast wordt bij de keuze van instrumenten is, bij afwezigheid van doelstellingen en een strategie voor de inzet van instrumenten, niet te beoordelen.

### *Doelen en strategie*

- Het algemene beleidsdoel 'bevordering van de naleving van de mensenrechten' is, een enkele uitzondering daargelaten, niet vertaald in beleidsdoelstellingen op landenniveau.
- Er bestaat op landenniveau, een enkele uitzondering daargelaten, geen strategie voor de inzet van beleidsinstrumenten.
- Het algemene beleidsdoel is wel vertaald in beleidsdoelstellingen voor de inzet met betrekking tot de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

- De negen geëvalueerde NGO's hebben hun mandaat overwegend vertaald in doelstellingen en activiteiten.

### Beleidsimplementatie

- Ondanks het ontbreken van beleidsdoelstellingen en een strategie om deze te bereiken, wordt op landenniveau een aantal instrumenten ingezet ter bevordering van de naleving van de mensenrechten. Daarbij bestaat de voorkeur en tendens om steeds meer in EU kader te opereren. De nadruk ligt op de dialoog.
- Nederland is in de meeste onderzochte landen een van de actieve EU-lidstaten op het gebied van de mensenrechten. De inbreng is professioneel.
- Naast het opereren in EU verband stelt Nederland de mensenrechten aan de orde in bilateraal verband. Daarbij ligt de nadruk op het voeren van een dialoog en de uitvoering van een samenwerkingsprogramma.

### Effectiviteit

- De EU-mensenrechtendialoog in China is beperkt effectief geweest, die in Iran is vrijwel niet effectief geweest. In de overige landen kan geen uitspraak over de effectiviteit van de EU-dialoog worden gedaan.
- De Nederlandse inzet op landenniveau, beoordeeld aan de hand van enkele case studies, is ten dele effectief geweest. De inzet heeft in enkele gevallen tot verbetering in de situatie van individuen of organisaties geleid. Voorts zijn kwesties in de publiciteit gekomen, zonder aantoonbaar effect, maar mogelijk wel met effecten op de lange termijn.
- De inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens is beperkt effectief geweest. Het gegeven van de EU-consensusbesluitvorming vormt een van de belemmerende factoren: het EU-standpunt is overwegend zwakker dan het door Nederland gewenste standpunt. Daartegenover staat dat verschillende keren Nederlandse standpunten zijn opgenomen in EU-speeches en daarmee tot EU-standpunten werden. De blokvorming in de MRC, met de daaruit voortvloeiende polarisatie, vormt een belangrijke belemmerende factor bij het bereiken van het gewenste resultaat met betrekking tot zowel landen als thematische onderwerpen.
- Programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten en de bevordering van de rechtsstaat zijn, voor zover te beoordelen, overwegend efficiënt en, in mindere mate, effectief geweest. In ruim een kwart van de gevallen was het niet mogelijk om op basis van de documentatie een oordeel uit te spreken over het realiseren van de output; in ruim een derde van de gevallen kon de doelbereiking niet worden beoordeeld. Dit is vaak het geval bij program-

ma's met een budget van meer dan €100.000 en bij door de VN uitgevoerde programma's.

#### *Thematische aandachtsvelden*

- De Nederlandse inzet voor thematische aandachtsvelden in internationale fora is, enkele uitzonderingen daargelaten, beperkt terug te vinden in de politieke inzet in bilateraal verband. De uitzonderingen betreffen de doodstraf, de vrijheid van godsdienst en de vrijwaring van marteling.
- Programma's en projecten hebben in beperkte mate (25 procent) betrekking op de in beleidsnotities genoemde thematische aandachtsvelden.

#### *Integratie van mensenrechten binnen andere beleidsterreinen*

- De integratie van mensenrechten binnen andere beleidsvelden is hoofdzakelijk beperkt tot ontwikkelingssamenwerking.





# Bijlage 1 Inspectie Ontwikkelings- samenwerking en Beleidsevaluatie

## Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de kenniscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Met de resultaten van eerdere trajecten in de hand kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden. Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de zgn. decentrale evaluaties van beleidsdirecties en ambassades.

## Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

## Programmering

IOB beschikt over een voortrollende meerjarenprogrammering die om de twee jaar wordt geactualiseerd. Deze programmering komt tot stand op basis van een eigen intern selectieproces op basis van een beoordeling van het politiek-maatschappelijk, het beleidsmatig en het financieel belang van mogelijke onderwerpen, alsmede een aantal brede consultaties binnen de verschillende geledingen

van Buitenlandse Zaken. De vastgestelde programmering wordt door de beide bewindslieden aan het parlement aangeboden.

### Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee publiek. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein van HGIS uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid, waarin ontwikkelingssamenwerking een belangrijke plaats inneemt. Voorts wordt de laatste jaren gestreefd naar een uitbreiding van de samenwerking met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. De toepassing van statistische methoden van impactevaluatie is hiervan een recent voorbeeld.

De geschiedenis van IOB geeft grote verschuivingen in de aanpak en methodologie van de evaluaties te zien. Wat echter door de jaren heen onveranderd is gebleven, is de strikt onafhankelijke opstelling. In combinatie met de gedegen aanpak en de professionele evaluaties vormt dit het uiteindelijke bestaansrecht van IOB.

## Bijlage 2 Onderzoeksvragen

Voor iedere deelstudie zijn aparte terms of reference opgesteld. Deze zijn als annex opgenomen in de deelrapporten. In deze bijlage zijn de onderzoeksvragen van de verschillende deelstudies bijeengebracht.

### Deelstudie politieke inzet in bilaterale betrekkingen Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is inzicht te verwerven in de aard van de politieke inspanningen die Nederland in bilateraal verband doet ter bevordering van de mensenrechten; en voor een beperkt aantal gevallen te beoordelen in hoeverre de inzet van hierbij toegepaste instrumenten tot het beoogde effect heeft geleid.

Dit houdt in:

- Inventarisatie van voornemens tot politieke inzet van Nederland in een geselecteerde groep landen waar sprake is van grove mensenrechtenschendingen;
- Oordeel over de mate waarin de voornemens tot politieke inzet zijn gerealiseerd;
- Voor een beperkt aantal casussen: oordeel over de mate waarin en de omstandigheden waaronder de politieke inzet effectief is geweest.

#### 1 *Voornemens tot politieke inzet*

- Wat is de omvang van de problematiek in termen van aard, ernst en massaliteit van schendingen?
- Bestaat er een analyse van de situatie waarin Nederland deze problematiek onderkent?
- Op welke wijze wordt deze problematiek geadresseerd in beleidsplannen?
- Bestaat er een strategie om schendingen van mensenrechten tegen te gaan en om structurele bescherming van de rechten van de mens te bevorderen? Zo ja, is deze strategie vertaald in een actieplan?
- Is er sprake van politieke inzet en welke instrumenten zullen daarbij worden gehanteerd?

- Op grond van welke motieven is de keuze voor het al dan niet inzetten van instrumenten tot stand gekomen?
- Op welke manier worden mensenrechten geadresseerd binnen andere beleidsterreinen die een invloed kunnen hebben op de mensenrechtensituatie, zoals economische samenwerking of ontwikkelingssamenwerking?

## 2        *Realisatie van voornemens tot politieke inzet*

- Op welke wijze heeft Nederland in haar bilaterale contacten met de regering uitdrukking gegeven aan zorgen over de mensenrechtensituatie? Hoe heeft de besluitvorming terzake gestalte gekregen?
- Op welke wijze heeft Nederland in EU verband uitdrukking gegeven aan zorgen over de mensenrechtensituatie? Hoe heeft de besluitvorming terzake gestalte gekregen?
- Komt de politieke inzet, i.e. de toepassing van de verschillende instrumenten, overeen met de voornemens? Zo nee, welke factoren hebben ertoe geleid dat er van de oorspronkelijke plannen is afgeweken? Is het feit dat Nederland in EU kader opereert hierop van invloed geweest? Is het feit dat andere doelen van het buitenlands beleid conflicteerden met het mensenrechtenbeleid hierop van invloed geweest?
- Werden er instrumenten ingezet die additioneel waren aan de voornemens? Zo ja, welke en op basis van welke gebeurtenissen?
- Zijn voornemens om mensenrechten binnen economische samenwerking en ontwikkelingsamenwerking te adresseren gerealiseerd?
- Op welke wijze heeft Nederland samengewerkt met andere actoren dan de regering teneinde de beleidsvoornemens te realiseren?

## 3        *Effectiviteit van de politieke inzet*

De effectiviteit van de politieke inzet zal worden beoordeeld aan de hand van een aantal cases, minimaal twee in elk land.

- In welke mate heeft de NL politieke inzet in bilateraal verband een bijdrage geleverd aan verbetering in de mensenrechtensituatie cq aan het voorkomen van de verslechtering hiervan?
- In welke mate heeft de politieke inzet van de EU een bijdrage geleverd aan verbetering in de mensenrechtensituatie cq aan het voorkomen van de verslechtering hiervan?

## Deelstudie Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

### 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 Nederlandse 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*

#### *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?

#### *Involed 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 suborganen 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.

*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?

### **Deelstudie programma's en projecten met uitgaven >10.000 Euro; 1998-2002**

#### **Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen**

Het doel van de evaluatie is inzicht te verkrijgen in de aard van de activiteiten en te beoordelen in welke mate de uitvoering van de activiteiten tot het beoogde effect heeft geleid. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij de keuze voor aandachtsgebieden in de toekomst. Ook biedt de informatie aanknopingspunten om projecten en programma's zodanig te formuleren en te monitoren dat in de toekomst effecten beter te meten zijn.

Inzicht in de aard van de activiteiten houdt in een overzicht van de activiteiten en de bestede middelen. De activiteiten zullen worden uitgesplitst naar soort activiteit, regio en type uitvoerder.

Van een steekproefsgewijs bepaald deel van de activiteiten zullen de consistentie met het beleid, de efficiëntie en de effectiviteit worden beoordeeld. In paragraaf 4 volgt informatie over het nemen van de steekproef en de representativiteit. Om tot een oordeel te komen, is hieronder een aantal kernvragen geformuleerd, gegroepeerd rond de evaluatiecriteria consistentie met het beleid, efficiëntie en effectiviteit.

#### *Consistentie met het beleid*

- Op welke wijze sluit de gefinancierde activiteit aan bij het Nederlandse mensenrechtenbeleid? (voortgangsnotitie 1997; mensenrechtennotitie 2001; bilateraal beleid in betrokken land)
- Op grond van welke argumenten is tot financiering overgegaan?



- In hoeverre is er bij de opzet en uitvoering aandacht besteed aan het genderperspectief?

### Efficiëntie

- Is de beoogde output gerealiseerd?
- In hoeverre was er sprake van een goede opzet van het programma/project?
- Zijn de activiteiten, de beoogde output en de te bereiken doelstellingen duidelijk geformuleerd en meetbaar? Zijn er hiertoe genderspecifieke indicatoren opgesteld?
- Bestaat er een monitoring systeem; zo ja, in hoeverre is dit behulpzaam om na te gaan of activiteiten zijn uitgevoerd, de output is gerealiseerd en de doelstellingen zijn bereikt?
- Indien de output is gerealiseerd, in hoeverre is dit geschied binnen de tijd die was voorzien?

### Effectiviteit

- In welke mate heeft het realiseren van de output bijgedragen om de beoogde doelstellingen te bereiken?
- Waren de doelstellingen relevant in het licht van de situatie? Is het plausibel dat het realiseren van de doelstellingen een bijdrage zou leveren aan een proces dat tot verbetering van de mensenrechtensituatie leidt? Op basis van welke oorzaak-effect relatie?
- Waren de activiteiten relevant in het licht van de doelstellingen? Indien van toepassing (als het gaat om meer activiteiten): droeg de samenhang van de activiteiten bij aan het realiseren van de doelstellingen?

## Deelstudie Guatemala

### Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is driedelig:

- Inzicht verkrijgen in de manier waarop Nederland zich heeft ingezet voor het vredesproces en de bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en het respecteren van de mensenrechten;
- Beoordelen in welke mate de ondersteuning van programma's en projecten efficiënt, effectief en relevant is geweest;
- Beoordelen of, en zo ja op welke wijze, de combinatie van politieke inzet en financiering van programma's en projecten een effectief instrument vormt voor het scheppen van voorwaarden ten behoeve van de bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en het respecteren van mensenrechten.

### 1            *Inzicht in de Nederlandse inzet*

De politieke inspanningen zullen in kaart worden gebracht, met als onderzoeksvragen:

- Op welke wijze heeft de inbreng van de EU en de ‘groep van de dialoog’ de voortgang van het vredesproces beïnvloed?
- Wat was de inbreng van Nederland in deze fora?

Aan de hand van de voortgangsrapportage van de VN-missie (MINUGUA) zal nagegaan worden wat de voortgang is van het vredesproces en van de diverse deelakkoorden; welke factoren faciliterend dan wel belemmerend hebben gewerkt; welke rol de EU en de ‘groep van de dialoog’ hierbij hebben gespeeld; en wat de Nederlandse inzet in deze fora was.

### 2            *Efficiëntie, effectiviteit en relevantie van de programma’s en projecten*

Hiertoe zijn vier kernvragen geformuleerd; elk met een aantal subvragen.

#### *Consistentie met het beleid*

- Op welke wijze sloot het pakket programma’s/projecten aan bij het vredesproces?
- Waren de doelstellingen gericht op bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en het respecteren van de mensenrechten?
- Hoe was de samenhang tussen de verschillende programma’s en projecten? Was er sprake van complementariteit met inspanningen van andere actoren?

#### *Efficiëntie*

- In welke mate zijn de middelen economisch ingezet om de beoogde output te realiseren?
- Zijn de activiteiten binnen de programma’s en de projecten uitgevoerd met het beoogde budget en binnen het beoogde tijdsbestek?
- Was er sprake van een goede opzet van de programma’s/projecten? Waren de activiteiten en de beoogde output duidelijk geformuleerd? Waren de doelstellingen helder geformuleerd, realistisch, voldoende geoperationaliseerd en meetbaar? Waren de activiteiten goed afgestemd op de doelstellingen?
- Bestond er een monitoring systeem om de uitvoering van de activiteiten en het bereiken van de doelstellingen te volgen? Kreeg gender aandacht binnen dit systeem?
- Op welke wijze zijn de evaluaties instrumenteel geweest voor aanpassingen ter verbetering van de uitvoering van de programma’s en projecten?

- Welke factoren hebben uitvoering van de activiteiten gefaciliteerd dan wel belemmerd?

### Effectiviteit

- In welke mate heeft het realiseren van de output bijgedragen om de beoogde doelstellingen van de programma's en projecten te bereiken?
- In welke mate zijn de doelstellingen bereikt? Zo ja, op welke manier? Zo niet, waarom niet?
- Bestond binnen de doelstellingen aandacht voor het genderperspectief? In welke mate zijn de doelstellingen op het gebied van gender gerealiseerd?
- Bestond binnen de doelstellingen aandacht voor duurzaamheid? In welke mate is er sprake van duurzame resultaten?
- Welke factoren hebben het bereiken van de doelstellingen van het programma gefaciliteerd dan wel belemmerd?

### Relevantie

- Zijn er door de uitvoering van programma's en projecten betere randvoorwaarden gekomen voor de bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en het respecteren van de mensenrechten?
- Is het feitelijk genot van een aantal mensenrechten voor een aantal mensen aantoonbaar verbeterd?
- Welke externe factoren hebben een positieve dan wel negatieve invloed uitgeoefend op het vredesproces?

### 3 *Effectiviteit van de combinatie van politieke inspanningen en de financiering van programma's en projecten*

- Heeft de combinatie van inbreng in overlegorganen en financiering van programma's tot betere voorwaarden geleid voor de bevordering van sociale rechtvaardigheid, de rechtsstaat en het respecteren van de mensenrechten?
- Is de financiering van programma's van invloed geweest op de positie en inbreng van Nederland in de overleg organen; zo ja, op welke manier?

## **Programmes of non-governmental human rights organisations** **Goal of the evaluation and research questions**

### *Objective and key questions*

The purpose of the evaluation is:

- To assess to what extent the objectives of the organisation's programmes have been achieved and, if they have not been achieved, why not.

It would be more relevant to consider the extent to which the organisations have contributed to the improvement of the human rights situation at both the national and international level. However, as external factors have more influence – either positive or negative – on human rights situations than interventions, this contribution can only be assessed in terms of likelihood, if at all.

Aims and target groups vary from organisation to organisation. The objectives might therefore relate to one or more human rights, to special target groups or the population as a whole.

### Key research questions

#### Efficiency:

- How adequately were resources (input) used to realise the activities (output)?
- How did the organisation monitor its activities?

For each organisation, three types of programmes will be considered:

- production and distribution of information
- influence on the decision-making process in relevant international fora
- one specific sub-programme (see under 4.1)

#### Effectiveness:

- To what extent have the activities realised (output) contributed to the realisation of the programme's specific objectives (outcome)?
- Were the objectives realistic, well targeted and precise? Were they achievable in the time frame considered in the organisation's work plan?
- How did the organisation operationalise its objectives?
- How did the organisation monitor the achievement of the objectives?

For each organisation, three types of programmes will be considered:

- production and distribution of information
- influence on the decision-making process in relevant international fora
- one specific sub programme (see under 4.1)

**Relevance:** what is the likelihood that the achievement of the programmes' objectives (outcome) has contributed to the improvement of the human rights situation (impact)?

For each organisation, one sub-programme (see under 4.1) will be considered

In the next section these key questions will be discussed in more detail, broken down into 'sub-questions' and summarised in an evaluation matrix. Since aims

and target groups vary, questions might be not applicable to some organisations. The sub-questions and topics mentioned in the evaluation matrix should be red as 'if applicable'.

### Key questions further specified

#### Efficiency

Efficiency: the extent to which resources have been used adequately in order to realise the proposed activities (output). All the organisations produce information material, and all support non-governmental organisations in their specific field. Some of them provide training.

Sub-questions for assessing the output:

- To what extent is the information material produced as planned?
- To what extent has the information material been distributed as planned?
- Have the publications been relevant to the targeted audience?
- How many courses have actually taken place in relation to the planned number?
- How many people have participated in relation to the planned number?
- Has participation in human rights fora been achieved as planned?
- Has the network grown?
- Is support given to victims?

#### Effectiveness

Effectiveness: the extent to which the realisation of activities (output) has contributed to the achievement of objectives envisaged (outcome). It includes assessing if these objectives were realistic, well-targeted, precise and achievable in the timeframe envisaged. It also includes assessing if the organisations did monitor whether the results have been obtained. Advocacy, support for national NGOs and influencing the decision process in human rights fora by lobbying are included in the objectives of all the organisations.

Sub-questions for assessing the outcome:

- Have the publications and training contributed to changes in policy in the countries where the organisations operate?
- Have lobbying and interventions in international fora led to the expected reactions? Were concrete results achieved, such as improved control mechanisms?
- Has the situation of the victims of human rights violations improved?

- Do the media report on the role and influence of the organisation on decision making?
- How does the organisation assure the validity and reliability of the data they produce? Are these data used by others?
- How does the organisation monitor the achievement of objectives?

Additional questions might be asked, if applicable.

### *Relevance*

Relevance: the likelihood that the achievement of the objectives has contributed to the improvement or the prevention of worsening of the human rights situation. In this evaluation only the impact of the selected sub-programme (see under 4.1) will be explored. As explained under 3.1 the contribution can only be assessed in terms of likelihood.

Sub-questions for assessing impact:

- Have human rights violations been reduced in the areas where the organisations work? (if applicable). Comment: reported violations depend on the quality of data collection. An increase or decrease might therefore be the result of an improvement or deterioration in the standard of data collection.
- Has the standard of living increased in areas where the organisations work? (if applicable)
- Do the media report on the influence of the organisation on trends in society?

Additional questions might be asked, if applicable.



## Bijlage 3 Methodologie

### 1. Leidraad voor de gegevensverzameling en methoden van datacollectie

De deelstudie inzake de politieke inzet binnen de bilaterale betrekkingen reconstrueert de beleidsvoornemens op landenniveau en gaat na of – en met de inzet van welke instrumenten – deze voornemens zijn gerealiseerd. Daarbij wordt eerst beoordeeld of Nederland een analyse van de mensenrechtensituatie maakt die in overeenstemming is met de analyse van gerenommeerde internationale NGO's. daarna volgt een beschrijving van de inzet van instrumenten. Voor een beperkt aantal thema's is ook nagegaan in hoeverre de toepassing van deze instrumenten het beoogde effect heeft gehad. Het stramien van de *human rights impact assessment* (HRIA), een stappenplan voor het proces van beleidsformulering en implementatie, vormde hierbij de leidraad.<sup>219</sup> De oordeelsvorming is totstandgekomen op basis van dossierstudie, aangevuld met interviews met verschillende bij de mensenrechten betrokken partijen. Beoogd is zoveel mogelijk verschillende bronnen te gebruiken en deze met elkaar te vergelijken (triangulatie).

De deelstudie naar de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens inventariseert de landen en onderwerpen waarop Nederland zich heeft ingezet. De studie reconstrueert daarnaast voor twee landen en twee thema's de instructies voor de Nederlandse delegatie en beoordeelt deze op consistentie met het Nederlandse beleid. Vervolgens wordt nagegaan hoe Nederland over in de instructie genoemde punten heeft onderhandeld en tot welk resultaat dit heeft geleid. Uitgangspunt is dat er tijdens de onderhandelingen sprake is van een politiek proces, waarbinnen verschillende spelers met hun eigen belangen actief zijn.<sup>220</sup> Oordelen zijn gebaseerd op dossierstudie, aangevuld met interviews met leden van Nederlandse delegaties en van delegaties uit andere landen en met vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties.

<sup>219</sup> Radstaake & Bronkhorst 2002.

<sup>220</sup> Malcontent 2005.



De overige drie deelstudies betreffen (mede) de financiering van programma's en projecten. Bij deze evaluatie is de 'logframe' benadering aangewend, die veronderstelt dat bij de opzet van een programma of project doelstellingen worden benoemd en activiteiten worden gepland. Voorts bestaat de veronderstelling dat de financiële middelen (input) worden gebruikt om de activiteiten te realiseren (output), dat het realiseren van activiteiten bijdraagt aan het bereiken van de gedefinieerde doelstellingen (outcome) en dat dit bijdraagt tot een gewenste situatieverandering (impact). Een en ander is gevisualiseerd in een schema, een *logical framework*. Efficiëntie betreft de mate waarin de middelen op economische wijze zijn ingezet om de activiteiten te realiseren, effectiviteit de mate waarin de output aan het realiseren van de doelen heeft bijgedragen en relevantie de mate waarin dit impact heeft gehad. Dit wordt beoordeeld aan de hand van indicatoren, die in de deelstudies per soort programma- of project zijn opgesteld.<sup>221</sup>

Evaluaties op het gebied van mensenrechten en goed bestuur laten echter zien dat programma's en projecten veelal niet zijn opgezet volgens de gedachtegang die ten grondslag ligt aan het *logical framework*.<sup>222</sup> De drie deelstudies vormen ten dele een bevestiging van dit beeld. Om toch de logframe benadering toe te kunnen passen zijn er, waar nodig en mogelijk, uitgaande van de situatiebeschrijving en van de activiteiten doelstellingen gereconstrueerd. In de landenstudie Guatemala en in de evaluatie van de NGO's is de oordeelsvorming gebaseerd op dossierstudie en op informatie uit interviews met bij de uitvoering betrokken partijen en met onafhankelijke deskundigen. De deelstudie 'programma's en projecten' is een dossierstudie.

## 2. Interviews

Voor de deelstudies 'politieke inzet binnen de bilaterale betrekkingen' en 'Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens' geldt dat de geïnterviewden anonimiteit is toegezegd. Derhalve worden uitsluitend categorieën personen vermeld, geen namen. In de deelsrapporten Guatemala en 'NGO's' staan wel namen vermeld; deze zijn hier eveneens samengevat in categorieën.

221 De indicatoren zijn op basis van de in het programma of project genoemde doelstellingen en activiteiten opgesteld, met gebruikmaking van onder meer Green 2001 en Landman 2004.

222 Danida 2000. Poate et al. 2000. Crawford (2003a) geeft een overzicht. In Crawford 2002 en Crawford (2003b) wordt de participatieve evaluatie als alternatief genoemd; deze is ongeschikt voor de hier genoemde deelstudies.

*Beleidsreconstructie*

DMV; DMV/MR; MRA; personen die voorheen betrokken zijn geweest bij de formulering en uitvoering van het MR-beleid; enkele leden en ambtelijk secretaris AIV.<sup>223</sup>

*Deelstudie politieke inzet binnen de bilaterale betrekkingen*

China:	HMA; DMV/MR; vertegenwoordigers van andere ambassades, EU en niet-EU; Europese Commissie; UNDP; academische instituties.
Indonesië	HMA; DMV/MR; DAO/ZO; overige ambassades, EU en niet-EU; Europese Commissie; UNICEF; IOM; overheid; niet-gouvernementele organisaties.
Rwanda	HMA, DAF/MA; overige ambassades, EU- en niet-EU, overheid, niet-gouvernementele organisaties.
Mexico	HMA; DWH/NM; overige ambassades, EU en niet-EU; Europese Commissie; OHCHR; overheid; niet-gouvernementele organisaties; consultant.
Iran	HMA; DMV/MR en DAM/GO (telefonisch); overige ambassades, EU en niet-EU; UNICEF, UNDP, WFP, (semi-overheids) NGO's; één mensenrechtenverdediger.

*Deelstudie Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*

Leden van de Nederlandse delegatie naar MRC tijdens de evaluatieperiode  
Leden van delegaties uit andere, EU- en niet-EU, landen  
Vertegenwoordigers van NGO's die waarnemers zijn bij de MRC

*Deelstudie Programma's en projecten mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat*

Tien personen werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken (telefonisch).

*Deelstudie Guatemala*

HMA; DWH/MC; DSI/VR; DMV/MR, vertegenwoordigers van andere ambassades, EU en niet-EU; MINUGUA; UNDP; bij de programma's en projecten betrokken personen (overheidsinstanties en NGO's); MFO's; onafhankelijke mensenrechten-deskundigen en mensenrechtenverdedigers.

*Deelstudie NGO's*

Directie en medewerkers van de NGO's

<sup>223</sup> AIV betreft geen interview maar mondeling commentaar op een eerdere versie van de beleidsreconstructie.

Vertegenwoordigers van partnerorganisaties (schriftelijk en telefonisch)

### 3. Beperkingen van de studie

Bij de beperkingen valt een onderscheid te maken tussen conceptuele beperkingen en methodologische beperkingen.

De conceptuele beperking ligt in het feit dat alleen de beleidsreconstructie evaluatieve uitspraken doet over het mensenrechtenbeleid zelf. In de deelstudies wordt gekeken op welke wijze het beleid is geconcretiseerd en in hoeverre de uitvoering effectief is geweest. Dit betekent een beperking in die zin, dat slechts die mensenrechten aan de orde komen, die in de specifieke context als zodanig zijn gedefinieerd. In praktijk betekent dit veel aandacht voor burger- en politieke rechten, waarbij de nadruk ligt op enkele rechten, zoals vrijwaring van marteling, voorkomen van straffeloosheid, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en de doodstraf. Sociale en economische rechten vormen wel onderwerp van studie in evaluaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, maar komen in de voorliggende evaluatie minder aan bod.

Er zijn drie belangrijke methodologische beperkingen. In de eerste plaats is het oordeel over de invloed op de mensenrechtensituatie bij het ontbreken van feitenmateriaal veelal gebaseerd op de visie van betrokkenen. Daarbij is het uitgangspunt de visie van verschillende partijen weer te geven, met inbegrip van de overheid en onafhankelijke niet-gouvernementele organisaties. Bij twee landen, China en Iran, was dit niet mogelijk. De ambassade achtte het niet opportuun gesprekken met de overheid te houden en er zijn geen onafhankelijke mensenrechten NGO's, althans geen NGO's die publiekelijk werken en waarmee een gesprek kon plaatsvinden. In de andere landen waren vertegenwoordigers van NGO's niet altijd op de hoogte van het optreden van Nederland en gaven dus geen visie hierop. Het oordeel over het optreden is daarmee voornamelijk gebaseerd op documentatie en vertegenwoordigers van andere landen.

In de tweede plaats is er sprake van een attributieprobleem. Het wel mogelijk de inzet van Nederland te reconstrueren, maar niet altijd de bijdrage daarvan aan bereikte resultaten.

In de derde plaats is het oordeel over de efficiëntie en effectiviteit van de meeste programma's en projecten gebaseerd op een dossierstudie. Verwacht zou mogen worden dat dit in ieder geval voldoende informatie over de realisering van de output zou geven, maar de rapportage bleek veelal ontoereikend om tot dit oordeel te

komen. Ook zijn de doelstellingen veelal beperkt geoperationaliseerd en dit leidt er, in combinatie met een ontoereikende rapportage, toe dat het oordeel over de effectiviteit eveneens vaak onbekend is.

Voorts is bij alle drie de studies die betrekking hebben op programma's en projecten de verscheidenheid tussen de programma's en projecten zo groot dat het niet mogelijk is een oordeel te geven over efficiëntie anders dan in termen van het 'realiseren van de beoogde output'. Dit zegt uiteraard niets over de verhouding tussen input en output.



## Bijlage 4 Organisatie van de evaluatie

### *Syntheserapport*

Auteur	Marijke Stegeman <sup>224</sup>
Coauteur (hoofdstuk 3)	Inge Sturkenboom
Dossieronderzoek	Helene Pulles en Inge Sturkenboom (onderzoeksmedewerkers). Leander Bloemen (stagiair).
Coördinatie productie	Marit Kuyper

### *Deelstudie politieke inzet binnen de bilaterale betrekkingen*

Hoofdonderzoeker en auteur <i>deelrapport</i>	Marcel Zwamborn (Mzet)
Onderzoekers	Hilde Hey (consultant) en Mirjam van Reisen (EEPA)
Dossieronderzoek	Inge Sturkenboom

### *Deelstudie Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*

Hoofdonderzoeker en auteur <i>deelrapport</i>	Peter Malcontent (SIM)
Onderzoekers	Hans Thoolen (consultant) en Anke Huijboom (SIM)
Dossieronderzoek	Helene Pulles en Inge Sturkenboom

### *Deelstudie programma's en projecten mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat*

Hoofdonderzoeker en auteur <i>deelrapport</i>	Marijke Stegeman
Coauteur <i>deelrapport</i>	Inge Sturkenboom
Dossieronderzoek	Helene Pulles en Inge Sturkenboom

<sup>224</sup> Geen vermelding van een instituut betekent IOB. Indien geen IOB en geen instituut, dan is achter de naam 'consultant' toegevoegd.

### Deelstudie Guatemala

Hoofdonderzoeker en auteur	<i>deelrapport</i>	Kees Biekart (destijds consultant; nu ISS)
Onderzoekers en coauteurs		Beate Thoresen en Fredy Ochaeta (consultants)
Dossieronderzoek		Helene Pulles en Inge Sturkenboom

### Deelstudie negen NGO's

Hoofdonderzoeker en auteur	<i>deelrapport</i>	Todd Landman (University of Essex)
Onderzoeker en coauteur		Meghna Abrahams (University of Essex)
Dossieronderzoek		Helene Pulles

### Referentiegroep

Intern (wisselende deelname)		Wouter Plomp, Anneke Adema (DMV/MR) Piet de Klerk (MRA), Koen Davidse (DMV)
Extern		Bas de Gaay Fortman (SIM) Harry Hummel (Amnesty International) Marike Radstaake (HOM)
Meelezers IOB		Otto Hospes Hans Slot
Commentaar op een eerdere versie van de beleidsreconstructie		Theo van Banning (destijds HMA Costa Rica)

## Bijlage 5 Inventarisatie instructie voor de mrc-delegatie

Overgenomen uit P. Malcontent en A. Huijboom, 2006, Nederlandse inzet in de MRC.

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	1995	Resolutie	
	1996-1997	-	
Burundi	1995-1997	Resolutie	
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	-	



**Beleidsinzet landensituaties 1995-1997** Vervolg

Land	Jaar	Beleidsinzet	Agendapunt
Irak	1995-1997	Resolutie	1995: AD
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	
Sudan	1995-1997	Resolutie	
Sri Lanka	1995-1996	Erkenning Nationale Verklaring	
	1997	-	
Tsjetsjenië	1995-1996	Voorzittersverklaring	
	1997	-	
Zaire/Kongo	1995-1997	Resolutie	

Legende

AD	Adviserende diensten
BG	Bezette gebieden
HR-C	Question of human rights in Cyprus
MR	Schendingen van mensenrechten waar ook ter wereld
ZB	Zelfbeschikking

**Beleidsinzet landensituaties 2001-2003**

Land	Jaar	Beleidsinzet
<b>Afghanistan</b>	2001-2003	Resolutie
Algerije	2001-2002	EU-landenspeech
Bangladesh	2001-2002	-
	2003	EU-landenspeech
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	-

Beleidsinzet landensituaties 2001-2003		Vervolg
Land	Jaar	Beleidsinzet
Guatemala	2003	Resolutie
	2001-2002	-
India	2003	EU-landenspeech
	2001-2002	-
Indonesië	2003	EU-landenspeech
	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
Rwanda	2001	Resolutie
	2002	EU-landenspeech
	2003	-
Saudi-Arabië	2001-2003	EU-landenspeech
Sierra Leone	2001-2002	Resolutie
	2003	-
Sudan	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

Inzet uitsluitend agenda punten schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden waar ook ter wereld.

## 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 ontwerpresolutie 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 ontwerp-resolutie op dit terrein in MRC
Instructie	Ondersteuning van resolutie ter vergroting van de vrijheid van meningsuiting

#### *Aids*

Beleidsinzet	Ondersteuning resolutie inzake de bescherming van HIV-geïnfekteerden 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 ontwerp-resolutie 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 decennium<sup>2</sup>*

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

### *Slavernij-hedendaagse vormen*

Beleidsinzet                      Traditioneel indienen ontwerp-resolutie 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

## **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 optioneel 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 Ierse ontwerpresolutie op dit terrein in MRC

Beleidsinzet                      Traditionele mede-indiening resolutie ter bestrijding alle vormen van religieuze intolerantie

Vergelijking                      Vergelijkbaar

#### *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

Bron: werkdocument Nederlandse inzet MRC

## Bijlage 6 Geraadpleegde bronnen

De voor de drie gepubliceerde deelstudies geraadpleegde gepubliceerde en niet-gepubliceerde bronnen staan in de deelrapporten.<sup>225</sup>

### Publicaties

Amnesty International (2002). *Report 2002*. London: Amnesty International Publications.

Baehr, P. R. (1998). *De rechten van de mens: universaliteit in de praktijk*. Amsterdam: Boom.

Baehr, P. R., Castermans – Holleman, M. & Grünfeld, F. (2002). *Human rights in the foreign policy of the Netherlands*. Antwerpen: Intersentia.

Bakker, E. (2002). Het Nederlands voorzitterschap van de OVSE. In: Bomert, B., Van den Hoogen, T. & Wessel, R. (ed). *Jaarboek vrede en veiligheid 2002: internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief (82-94)*. Nijmegen: Centrum voor internationaal conflict analyse & management.

Banning, T.R.G. van (ed.). (1992). *Human rights reference handbook*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

Banning, T.R.G. van et al. (2004). *Human rights instruments*. Ciudad Colon (Costa Rica): University for Peace.

Biekart, K., Thoresen, B. & Ochaeta, F. (2004). *Evaluation of the Dutch 'governance and human rights programme' in Guatemala 1997-2003*. The Hague: IOB.

<sup>225</sup> Het betreft de in hoofdstuk 7, 8 en 9 samengevatte deelstudies.

Castermans-Holleman, M. (1992). *Het Nederlands mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*. Den Haag: TMC Asser Instituut.

Crawford, G. (2002). Evaluating European Union promotion of human rights, democracy and good governance: towards a participatory approach. *Journal of International development* 14: 911-926.

Crawford, G. (2003a). Promoting democracy from without – learning from within (part I). In: *Democratization*, vol. 10, nr. 1, Spring 2003: 77-98.

Crawford, G. (2003b). Promoting democracy from without – learning from within (part II). In: *Democratization*, vol. 10, nr. 2, Summer 2003: 1-20.

Danida. (2000). *Evaluation of Danish support to promotion of human rights and democratisation 1990-1998*. Copenhagen: Chr. Michelsen Institute.

Dongen, A.F. van (samenstelling). (1987). *Vademecum Mensenrechten*. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.

Genugten, W.J.M. van, ed. (1999). *Human rights reference handbook*. The Hague : Ministry of Foreign Affairs.

Green, M. (2001). What we talk about when we talk about indicators: current approaches to human rights measurement. *Human Rights Quarterly* 23: 1061-1097.

Grotens, C. & Tahzib-Lie, B. (eds.) (2001). *Freedom of religion or belief in the OSCE region: challenges to law and practice*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

Hoeksema, T. & Ter Laak, J. (eds.). (2003). *Human rights and terrorism*. Hall of Knights. 18.09.2003. The Hague: Netherlands Helsinki Committee.

Hoffman, P. (2004). Human rights and terrorism. *Human Rights Quarterly* 26 (2004): 932-955.

Hout, W. de & Koch, D.J. (2006). *Selectiviteit in Nederlands hulpbeleid 1998-2004*. Den Haag: IOB.

Landman, T. (2004). Measuring human rights: principle, practice, and policy. *Human Rights Quarterly* 26 (2004): 906-931.

Landman, T. & Abraham, M. (2004). *Evaluation of nine none governmental human rights organisations*. The Hague: IOB.

Malcontent, P. (2005). Opzet deelstudie Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. Niet gepubliceerd.

Perrin, B. (2003). *A guide to assessing the impact of time-bound programmes*. Geneva: International Labour Organisation.

Prion, L-H. & O'Neil, T. (2005). *Integrating human rights into development*. Paper voor het OECD DAC Network on Governance. Paris: OESO.

Poate, D. et al. (2000). *The evaluability of democracy and human rights projects. A log-frame-related assessment*. Stockholm: Sida studies in Evaluation 00/3.

Radstaake, M. & Bronkhorst, D. (2002). *Matching practice with principles. Human rights impact assessment: EU opportunities*. Utrecht: HOM.

Rosenthal, I. (2001). Making the International Criminal Court work. A handbook for implementing the Rome Statute. *Human Rights Watch*, Vol. 13, Nr. 4 (G).

Sepúlveda, M. et al. (2004). *Human rights reference handbook*. Ciudad Colon (Costa Rica): University for Peace.

Steedman, D. & Andenas, M. (2003). Report of the independent monitors on the Memoranda of Understanding between the governments of Rwanda-Netherlands, Rwanda-Sweden and Rwanda-United Kingdom. Niet-gepubliceerd.

Stegeman, M. & Sturkenboom, I. (2005). *Mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat. Evaluatie van programma's en projecten 1998-2002*. Den Haag: IOB.

## Parlementaire documentatie

### Nota's

*De rechten van de mens in het buitenlands beleid*. TK: 1978-1979, 15571, nrs. 1-2.

*Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking*. TK: 1990-1991, 21813, nr. 6.

*Herijking van het buitenlands beleid. Nota van verbetering.* TK: 1994-1995, 24337, nr. 2.

*Afrika beleid. Nota sterke mensen, zwakke staten.* TK: 2003-2004, 29237, nr. 1.

## Notities

*Voortgangsnotitie mensenrechten en buitenlands beleid.* TK: 1986-1987, 19700V, nr 125.

*Beleid inzake de doodstraf.* TK: 1989-1990, 21518, nr. 1.

*Tweede voortgangsnotitie rechten van de mens in het buitenlands beleid.* TK: 1990-1991, 21800V, nr. 91.

*Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling.* TK 1993-1994, 23527, nr. 1.

*Voortgangsnotitie rechten van de mens in het buitenlands beleid.* TK: 1996-1997, 25300, nr. 1.

*Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging.* TK: 1997-1998, 25992, nr. 1.

*Ondernemen tegen armoede. Notitie over economie en ontwikkeling.* TK: 2000-2001, 27467, nr. 1.

*Sancties: een balans tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit.* TK: 2000-2001, 27477, nr. 1.

*Notitie mensenrechtenbeleid 2001.* TK: 2000-2001, 27742, nr. 2.

*Mensenrechtenbeleid. Humanitaire interventie.* TK: 2001-2002, 27742, nr. 5.

*Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging: nieuwe ontwikkelingen sinds 1998.* TK: 2003-2004, 28600 V, nr 39.

*Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015.* TK 2003-2004, 29234, nr.1.

*Afrika-beleid; Notitie Grote Meren.* TK 2003-2004, 29237, nr 5.

*Ontwikkeling en migratiebeleidsnotitie.* TK 2003-2004, 29693, nr. 1.

### Antwoorden op Kamervragen (begrotingsbehandeling; nota's en notitie) verslagen algemeen overleg en brieven van de minister

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1990; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden. TK: 1989-1990, 21300 V, nr. 48.

Beleid inzake de doodstraf. Verslag van een mondeling overleg. TK: 1989-1990, 21518, nr. 2.

Beleid ontwikkelingssamenwerking. Een wereld van verschil. Lijst van vragen en antwoorden. TK: 1990-1991, 21813, nr. 6.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden. TK: 1996-1997, 25000 V, nr. 19.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997; Brief minister m.b.t. de stand van zaken wat betreft de bilaterale relatie met de Volksrepubliek China. TK 1996-1997, 25000 V, nr. 76.

Landenbeleidsdocument China. Bijlage bij TK 1997-1998, 25535, nr. 4.

Indonesië; Brief minister inzake de recente ontwikkelingen inzake Oost-Timor. TK 1998-1999, 26049, nr. 16.

Indonesië; Verslag algemeen overleg op 7 september 1999 over de situatie in Oost-Timor. TK 1998-1999, 26049, nr. 18.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999; Brief minister ter aanbieding reactie op advies Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over universaliteit rechten van de mens. TK 1998-1999, 26200 V, nr. 12.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999; Brief minister met verslag van het gesprek van waarnemend minister van Buitenlandse Zaken van China, de heer Wang Yingfan. TK 1998-1999, 26200 V, nr. 62.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp. Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking. TK:1998-1999, 26433, nr. 2.

De situatie in het Midden-Oosten; Brief minister met geactualiseerd overzicht ontwikkelingen in Iran en huidige stand van zaken bilaterale betrekkingen met Iran. TK 1999-2000, 23432, nr. 25.

De situatie in het Midden-Oosten; Verslag algemeen overleg op 8 september 1999 over Iran. TK 1999-2000, 23432, nr. 28.

Indonesië; Nota. TK 1999-2000, 26049, nr. 28.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000; Brief minister met instructie voor Nederlandse delegatie naar 56e zitting VN-Mensenrechtencommissie (20 mrt. - 29 april 2000, Genève). TK 1999-2000, 26800 V, nr. 83.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000; Verslag algemeen overleg over de VN-commissie voor de rechten van de mens. TK 1999-2000, 26800 V, nr. 89.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000; Brief minister over zijn bezoek aan Iran op 29 en 30 mei 2000. TK 1999-2000, 26800 V, nr. 108.

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen; Brief minister met verslag Algemene Raad van 19 en 20 maart 2001. TK 2000-2001, 21501-02, nr. 374.

De situatie in het Midden-Oosten; Brief minister over de actuele situatie in Iran. TK 2000-2001, 23432, nr. 35.

Indonesië; Verslag algemeen overleg over de actuele situatie in Indonesië. TK 2000-2001, 26049, nr. 36.

Indonesië; Brief minister met informatie over de recente Nederlandse inspanningen inzake de Molukken. TK 2000-2001, 26049, nr. 37.

Lidmaatschap Veiligheidsraad; Verslag algemeen overleg over verslag werkzaamheden raad augustus t/m oktober 2000 en voorlopige agenda en werkprogramma raad november 2000. TK 2000-2001, 26301, nr. 34.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001; Brief minister over het afzeggen van de voorgenomen reis van de minister naar China en Hongkong. TK 2000-2001, 27400 V, nr. 51.

Vragen van het lid Verburg (CDA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de mensenrechten in Rwanda. (Ingezonden 4 februari 2002); Antwoord. TK 2001-2002, nr. 724.

Mensenrechtenbeleid; Lijst van vragen en antwoorden. TK: 2001-2002, 27742, nr. 4.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002; Verslag algemeen overleg over onder meer het bezoek van minister Van Aartsen (BuZa) aan Iran. TK 2001-2002, 28000 V, nr. 57.

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen; Verslag algemeen overleg op 13 maart 2003 over o.a. het verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 24 en 25 februari 2003. TK 2002-2003, 21501-02, nr. 469.

Nederlands voorzitterschap van de OVSE in 2003; Brief minister met een inhoudelijke en organisatorische vooruitblik op Nederlands voorzitterschap van OVSE in 2003. TK: 2002-2003, 28687, nr.1.

Jaarverslagen over het jaar 2002; Jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V). TK 2002-2003, 28880, nr. 10.

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. TK: 2003-2004, 21501-02, nr. 537.

Indonesië; Brief minister met overzicht recente ontwikkelingen Indonesië (Atjeh, Papoea en rol Indonesisch leger, in verband met verzoek Kamer van 5 februari 2004. TK 2003-2004, 26049, nr. 41.

Het Nederlands EU-voorzitterschap 2004. TK 2003-2004, 29361, nr. 5



Brief van minBUZA en min Ontwikkelingssamenwerking over advies AIV “Mensenrechtenbenadering van Ontwikkelingssamenwerking”. TK: 2003-2004, niet-dossierstuk, buza 030377.

Algemene Vergadering der Verenigde Naties; Brief minister met het verslag van de herfstzitting van de 59e Algemene Vergadering, gehouden van 14 september tot eind december 2004. TK 2004-2005, 26150, nr. 18.

Crisissituatie Grote Meren Gebied; Brief minister over het nieuwe Memorandum of Understanding (MoU) tussen Rwanda en Nederland. TK 2004-2005, 25098, nr. 28.

Bestrijding internationaal terrorisme; Brief minister over bezoek mensenrechtenambassadeur aan Washington i.v.m. overleg over gedetineerden in Guantanamo Bay. TK 2004-2005, 27925, nr. 175.

Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben; Brief ministers en staatssecretaris ter aanbieding Latijns-Amerika Notitie “Verre Buren, Goede Vrienden”. TK 2004-2005, 29653, nr 1.

## Memories van toelichting

### Begrotingsjaar

1990	TK 1989-1990, 21300 V, nr. 2.
1991	TK 1990-1991, 21800 V, nr. 2.
1992	TK 1991-1992, 22300 V, nr. 2.
1993	TK 1992-1993, 22800 V, nr. 2.
1994	TK 1993-1994, 23400 V, nr. 2.
1995	TK 1994-1995, 23900 V, nr. 2.
1996	TK 1995-1996, 24400 V, nr. 2.
1997	TK 1996-1997, 25000 V, nr. 2.
1998	TK 1997-1998, 25600 V, nr. 2.
1999	TK 1998-1999, 26200 V, nr. 2.
2000	TK 1999-2000, 26800 V, nr. 2.
2001	TK 2000-2001, 27400 V, nr. 2.
2002	TK 2001-2002, 28000 V, nr. 2.
2003	TK 2002-2003, 28600 V, nr. 2.
2004	TK 2003-2004, 29200 V, nr. 2.
2005	TK 2004-2005, 29800 V, nr. 2.
2006	TK 2005-2006, 30300 V, nr. 2.

## Toespraken

Mensenrechtenambassadeur. Mensenrechten in het buitenlands beleid. 29-06-2000.

Mensenrechtenambassadeur. Making a difference. 23-04-2002.

Minister van Buitenlandse Zaken. Strong on principle, flexible in our approach. 10-12-2004

Mensenrechtenambassadeur. Grenzen aan mensenrechten. 08-04-2005.

## ACM/AIV adviezen

ACM (1991). Advies nr. 12. *De rechten van de mens en de internationale economische betrekkingen.*

ACM (1996). Advies nr. 22. *VN Toezicht op Mensenrechten.*

AIV (1998). Advies nr. 4. *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid.*

AIV (2001). Advies nr. 23. *Commentaar op de notitie mensenrechten.*

AIV (2002). Advies nr. 26. *Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting.*

AIV (2003). Advies nr. 30. *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking.*

AIV (2003). Advies nr. 33. *De Raad van Europa : minder en (nog) beter.*

AIV (2004). Advies nr. 38. *De Verenigde Naties en de rechten van de mens.*

AIV (2005). Advies nr. 40. *De parlementaire assemblee van de Raad van Europa.*

## Publicaties van het ministerie van Buitenlandse Zaken<sup>226</sup>

DMV/MR. (2004). Informatiebundel mensenrechten nr. 2.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (1994). *Beleid in de kinderschoenen. Beleidsnotitie over kinderen in ontwikkelingslanden.* Den Haag: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (1996). *Hulp in uitvoering, ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlands beleid.* Den Haag, SDU uitgeverij.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2002). *Fact sheets mensenrechten.* Den Haag.

<sup>226</sup> Hieronder zijn alleen die publicaties genoemd, waarvan de auteur niet wordt vermeld. Wanneer de auteur of samensteller wel wordt genoemd, is de publicatie opgenomen onder 'publicaties'.

## Geraadpleegde sites

Hieronder worden de sites vermeld waarop de VN-resoluties en -verslagen en de EU-documenten staan. Overige sites zijn vermeld in de voetnoten.

[www.UN.org](http://www.UN.org)

<http://europe.eu.int>

# EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1997-2006

- 267 1997 Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelings samenwerking 1985-1995
- 267 1997 Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995
- 268 1998 Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamen werking 1985-1995
- 268 1998 Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995. isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 Bangladesh. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)
- 269 1998 Bangladesh. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)
- 270 1998 Bangladesh. Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)
- 271 1998 Vrouwen en Ontwikkeling. Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996. isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 SNV - Bénin, 1985 - 1995 (franstalig)
- 272 1998 SNV - Benin, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) \*)
- 273 1998 SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig). isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)
- 274 1998 Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)
- 275 1998 Egypt. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 Egypt. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 Egypt. Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report). isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 Bolivia. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 Bolivia. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report). isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden. isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999. isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 Oret/Miliev review 1994-1999 Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 Institutional Development Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998 isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000 isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 Health, nutrition and population Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 Cultuur en Ontwikkeling De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 Culture and Development Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 Agenda 2000 Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 Nederlands schulverlichtingsbeleid 1990-1999 isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 Resultaten van internationale schulverlichting 1990-1999 isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 Results of International Debt Relief 1990-1999 isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 Nederlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000 isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 Co-ordination and Sector Support An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001 isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 Poverty, policies and perceptions in Tanzania An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 Over solidariteit en professionalisering Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001) isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties Eindrapport isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 Een uitgebreid Europeabeleid Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003 isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 Aid for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005 isbn 90-5328-351-x
- 302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen isbn 90-5328-350-1

[www.euforic.org/iob](http://www.euforic.org/iob)

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

juni 2006  
ISBN 90 5328 350 1

