

Vergaderjaar 2024–2025

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 403

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2025

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in november 2024 een onderzoek afgerond naar het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de periode 2017–2022. Hierbij treft u de IOB-evaluatie «Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017–2022)» en de beleidsreactie op dit rapport aan.

De hoofdvraag van de evaluatie was om te bezien in hoeverre Nederland tussen 2017 en 2022 een effectieve en efficiënte bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het terrein van mensenrechten. De evaluatie richtte zich daarbij met name op vier thematische mensenrechtenprioriteiten die in de geëvalueerde periode centraal stonden: vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid; vrijheid van religie en levensovertuiging; mensenrechtenverdedigers en ruimte voor het maatschappelijk middenveld; gelijke rechten voor lhbtqi+-personen¹. Ook blikt de evaluatie terug op de wijze waarop mensenrechten zijn verankerd in het bredere buitenlandbeleid en geeft het een overzicht van het mensenrechtenbeleid in een veranderende context. Zowel de multilaterale inzet, bilaterale inzet, als coherentie van mensenrechtenbeleid op een drietal onderwerpen komen aan de orde (migratie, handel en ontwikkelingshulp).

De evaluatie volgt op een eerdere IOB-evaluatie op het gebied van mensenrechten «*Navigating a Sea of Interests: Policy Evaluation of Dutch*

¹ Binnen het mensenrechtenbeleid hanteert het kabinet de volgende vijf prioriteiten: gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, gelijke rechten voor lhbtqi+-personen, vrijheid van religie en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting online en offline en bescherming van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte. De strijd tegen straffeloosheid wordt inmiddels niet langer aangeduid als zesde mensenrechtenprioriteit maar valt onder het thema «Internationale rechtsorde».

Foreign Human Rights Policy 2008–2013»² die in december 2014 aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd, en de IOB-evaluatie op het gebied van internationale rechtsorde over de periode 2015–2021³, die in oktober 2022 aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd. Met de kabinetsappreciatie van het mensenrechtenbeleid in verhouding tot het internationale migratiebeleid, voldoet het kabinet aan de toezegging van de Minister van Asiel en Migratie aan de Tweede Kamer van 7 november jl. om «schriftelijk terug te komen op welke procedures er zijn bij het maken van migratiedeals voor het borgen van mensenrechten».

Huidig beleid: mensenrechten en internationale rechtsorde

De bescherming en bevordering van de mensenrechten, de democratische rechtsstaat en de internationale rechtsorde vormen al vele jaren een kernonderdeel van het brede buitenlands beleid van het Koninkrijk der Nederlanden. Dat is een welbegrepen eigenbelang. Nederland is gebaat bij eerlijke en duidelijke regels die de internationale samenwerking in goede banen leiden, mensenrechten bevorderen en een gelijk speelveld creëren, waarin onze bedrijven internationaal het best gedijen. Het kabinet wil de positie van Nederland en onze partners op het wereldtoneel versterken en de doelmatigheid en effectiviteit van multilaterale instellingen verbeteren. Landen die fundamentele vrijheden stelselmatig schenden zijn niet zelden ook landen met autocratische tendensen, waar mensen vandaan vluchten, of waar regionale instabiliteit vanuit gaat. Waar mensenrechten, rechtsstaat en de internationale rechtsorde ernstig geschonden worden, zijn dus ook de belangen van Nederland in het geding. Zoals ook de IOB schrijft, is de mensenrechteninzet een preventief instrument binnen het bredere buitenlandbeleid.

De wereld is de afgelopen jaren evenwel snel veranderd en een nieuwe stabiele wereldorde is nog lang niet in zicht. Dat heeft ook consequenties voor de wijze waarop Nederland en gelijkgezinde partners wereldwijd in staat zijn om effectief te kunnen werken aan het bevorderen van mensenrechten en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Dit concludeert ook de Wetenschappelijke Raad (WRR) voor het Regeringsbeleid in hun rapport «Nederland in een fragmenterende wereldorde».⁴ Macht wordt herverdeeld en veel landen uit het globale zuiden kiezen voor een meer zelfbewuste opstelling die niet altijd in lijn is met de visie of belangen van westerse landen. Autocratische leiders distantiëren zich steeds meer van de internationale rechtsorde en universele waarden en normen. Landen als Rusland en China presenteren mensenrechten steeds meer als «Westerse waarden» en ontkennen daarmee de universaliteit van die rechten, ook voor hun eigen burgers.

Zoals de WRR constateert zullen zich in de huidige geopolitieke situatie daarom vaker spanningen voordoen in de driehoek van waarden, welvaart en weerbaarheid. De tijd dat Nederland en gelijkgezinde partners relatief comfortabel economisch belang, veiligheid en waarden konden combineren is voorbij. Het feit dat belangen vaker zullen botsen en het opkomen voor mensenrechten niet in isolement kan gebeuren, is ook een constatering van de IOB. Dat betekent evenwel niet, dat mensenrechten en internationale rechtsorde aan belang inboeten. Zowel vanuit de grondwettelijke opdracht (artikel 90), internationaalrechtelijke verplichtingen als vanuit overtuiging, maar zeker ook vanuit geopolitiek en veiligheidsbelang, blijft Nederland daarom werken aan mogelijkheden om

² IOB – Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008–2013 | Report | Government.nl

³ Kamerstuk 33 694, nr. 66

⁴ Nederland in een fragmenterende wereldorde | Rapport | WRR

ongewenste ontwikkelingen met gelijkgezinde partners tegen te gaan. Bijvoorbeeld door VN-onderzoek- en rapportagemechanismen over mensenrechtenschendingen in Rusland, Afghanistan, de Palestijnse Gebieden, Jemen, Oekraïne, Ethiopië en Syrië te ondersteunen. Door mensenrechten consequent aan de orde te stellen in bilaterale dialogen door de Mensenrechtenambassadeur – juist ook met landen waar belangen en waarden ver uit elkaar liggen. Of door met lokale maatschappelijke partners samen te werken, bijvoorbeeld via het Mensenrechtenfonds.

Ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven zoals agressie, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide, mogen niet onbestraft blijven. Als landen of machthebbers zich onschendbaar voelen, ligt herhaling en verdere instabiliteit op de loer. Nederland heeft een sterke reputatie en een belangrijke verantwoordelijkheid als gastland van de internationaalrechtelijke instellingen die in Den Haag gevestigd zijn. De huidige Nederlandse inzet op mensenrechten, democratie en internationale rechtsorde is vastgelegd in de Beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde⁵ en werd tijdens het notaoverleg Mensenrechtenbeleid op 17 juni 2024 besproken met uw Kamer. Het kabinet is daarbij realistisch: het behalen van resultaten is vaak een zaak van lange adem.

Binnen het mensenrechtenbeleid hanteert het kabinet de volgende vijf prioriteiten: gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, gelijke rechten voor lhbtqi+-personen, vrijheid van religie en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting online en offline en bescherming van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte. De strijd tegen straffeloosheid wordt inmiddels niet langer aangeduid als zesde mensenrechtenprioriteit maar valt onder het thema «Internationale rechtsorde».

De IOB evaluatie

IOB heeft onderzoek gedaan naar de prioritairere thema's in het Nederlandse buitenlandse mensenrechtenbeleid en de wijze waarop mensenrechten zijn verankerd in het bredere buitenlandbeleid, zowel voor het multilaterale als bilaterale terrein. IOB deed dat op basis van interviews, focusgroepen, veldbezoeken, analyse van BZ-interne documentatie en externe publicaties, online enquêtes, en een extern uitgevoerde literatuurstudie. De evaluatie heeft hierdoor een brede dekking van de Nederlandse bilaterale en multilaterale mensenrechteninspanningen die in de praktijk prioriteit krijgen.

Voor het onderdeel coherentie onderzocht IOB de rol van mensenrechten in de beleidskaders voor migratie, handelsbevordering en ontwikkelings-samenwerking. Daarnaast selecteerde IOB een beperkt aantal cases uit de praktijk. Deze cases zijn vooral illustratief voor de manier waarop Nederland in een dergelijke – moeilijke – context belangen weegt en negatieve mensenrechteneffecten voorkomt en aanpakt. Als gevolg van deze selectiemethode zijn de bevindingen op basis van deze cases niet representatief of te veralgemeniseren voor de wijze waarop mensenrechten in het gehele bredere buitenlandbeleid zijn verankerd, aldus IOB. Wel kunnen hieruit nuttige lessen worden getrokken om beleidscoherentie te bevorderen.

IOB concludeert dat Nederland in de periode 2017–2022 tot de kopgroep van landen behoorde die bijdraagt aan internationale afspraken over

⁵ Beleidsnota Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde, bijlage bij Kamerstuk 32 735, nr. 370

mensenrechten. Ondanks toegenomen tegenstand van (semi-) autoritaire landen, behaalt Nederland met relatief bescheiden middelen aansprekende diplomatieke resultaten op de prioritaire mensenrechtenthema's in EU en VN-verband. Zo kan de EU dankzij jarenlange diplomatieke inspanningen van Nederland inmiddels wereldwijd sancties opleggen aan mensenrechtenschenders, wat bijvoorbeeld gebeurde tegen Chinese *officials* met een aanzienlijk geopolitiek gewicht. Een instrument dat ook na de geëvalueerde periode werd ingezet met actieve ondersteuning vanuit Nederland, bijvoorbeeld met het *listen* van individuen en entiteiten in verschillende landen op grond van seksueel geweld. Ook benoemt IOB de gezamenlijke strategische aansturing vanuit de Ministeries van OCW en BZ op emancipatie, non-discriminatie en gelijke behandeling in de Europese Unie, waarmee Nederlandse diplomaten met succes kernwaarden van de EU en Nederlandse beleidsprioriteiten verdedigden. De inzet is daarbij steeds geweest om bewustwording van het belang van deze waarden onder lidstaten te vergroten én te komen tot een gezamenlijke inzet op de verdediging ervan. Een voorbeeld is hoe Nederland in Benelux-verband een groep van in totaal 16 EU-lidstaten en het Europees Parlement bereid heeft gevonden de Europese Commissie te ondersteunen in de zaak tegen Hongarije bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, over diens anti-lhbtqi+-wetswijziging uit 2021. Hierdoor heeft Nederland een actieve en effectieve bijdrage geleverd aan het behoud van de Europese fundamentele waarden én mensenrechten in de Unie.»

Tevens weet Nederland de eigen mensenrechtenprioriteiten effectief te verankeren in het externe mensenrechtenbeleid van de EU, zoals blijkt uit het EU-Actieplan Mensenrechten en Democratie, dat grotendeels aansluit op de Nederlandse beleidsprioriteiten. Daarnaast zorgt Nederland ervoor dat deze prioriteiten voldoende aandacht krijgen in de reguliere strategische werkplannen voor de EU inzet in VN-mensenrechtenfora. Ook was Nederland in de periode 2017–2022 een cruciale aanjager bij de totstandkoming van VN-onderzoekscommissies naar mensenrechtenschendingen en het tegengaan van straffeloosheid in conflicthaarden als Jemen, Afghanistan en Oekraïne.

Tegelijkertijd constateert IOB een kloof tussen «papier» en «praktijk.» De effectiviteit en efficiëntie van de daadwerkelijke uitvoering van het mensenrechtenbeleid op landenniveau is, ten opzichte van de multilaterale inzet, een stuk beperkter. Uit de evaluatie komen drie factoren naar voren die hieraan ten grondslag liggen. Ten eerste concludeert de IOB dat de uitvoering is versnipperd over veel landen en thema's. Daarnaast stelt de IOB vast dat de meeste beleidsinspanningen inspanningen gericht zijn op de korte termijn, zonder dat duidelijk is wat Nederland er op middellange termijn mee wil bereiken. Ten slotte merkt de IOB op dat de prioriteit die Nederland aan mensenrechten toekent in bilaterale samenwerking met andere landen selectief is en sterk afhankelijk van overige Nederlandse belangen.

De IOB constateert dat er op papier een stevige basis is voor een coherent buitenlandbeleid waarin mensenrechten zijn verankerd, maar dat de praktijk leert dat mensenrechtendoelen steeds vaker op gespannen voet staan met andere Nederlandse belangen. In de veranderende geopolitieke verhoudingen worden mensenrechten afgewogen tegen andere prioriteiten van het buitenlandbeleid.

Beleidsreactie

Het kabinet verwelkomt de hoofdconclusies, aanbevelingen en de constructief-kritische toon van het IOB-rapport. Het kabinet herkent de

analyse van de IOB dat in een fragmenterende wereldorde het behalen van resultaten op het gebied van mensenrechten steeds lastiger wordt. De wereldwijde druk op mensenrechten, democratie en de ondermijning van de internationale rechtsorde is in de jaren na de evaluatieperiode verder toegenomen. Voor het achttiende jaar op rij is sprake van wereldwijde democratische achteruitgang.⁶ De bevordering en bescherming van universele mensenrechten is tegelijkertijd urgenter en complexer geworden, waarbij Nederland vaker geconfronteerd wordt met de noodzaak keuzes te maken in de wijze waarop mensenrechtenbeleid effectief kan worden uitgevoerd. Mede vanuit de verslechterende context heeft Nederland een aantal van de door IOB genoemde aanbevelingen reeds in praktijk gebracht in de jaren sinds de evaluatieperiode, waaronder op het gebied van strategie en aansturing. Zo zijn een gelijkwaardige dialoog op basis van een brede relatie alsmede meer oog voor de positie, belangen en mensenrechtentema's van andere landen inmiddels expliciete uitgangspunten van de mensenrechtenaanpak. Ook is versterking van nationale mensenrechtenorganen inmiddels toegestaan vanuit het decentrale Mensenrechtenfonds.

De constatering van het rapport dat met relatief bescheiden middelen aansprekende diplomatieke resultaten zijn behaald in EU en VN-verband, sterkt het kabinet in de wens de huidige multilaterale inzet voort te zetten. Het kabinet is trots dat de IOB concludeert dat Nederland tot de koplopers behoort op het gebied van bevordering van mensenrechten en de internationale rechtsorde. Nederland heeft decennialange expertise op mensenrechtenterrein, in het bijzonder de thematische prioriteiten waarop het IOB-onderzoek zich richt en weet daarmee, ondanks de toegenomen mondiale tegenwind op het gebied van mensenrechten, democratie en de internationale rechtsorde resultaten te behalen. Het kabinet blijft zich binnen de multilaterale fora inzetten voor mensenrechtentema's waaronder gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, gelijke rechten voor lhbtq+-personen, vrijheid van religie en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting online en offline en bescherming van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte. Ook blijft het kabinet onverminderd inzetten op het tegengaan van straffeloosheid voor grove schendingen van internationaal recht, onder andere door het internationaal vergaren van bewijzen van dergelijke schendingen. Mede daarom hecht het kabinet aan berechting, opsporing en vervolging van misdrijven gepleegd door Da'esh en zal initiatief nemen tot het oprichten van een internationaal tribunaal en de benodigde nationale stappen zetten.

Ook neemt het kabinet goede nota van de constatering van de IOB over deels versnipperde inzet van decentrale middelen om mensenrechten wereldwijd te bevorderen. Deze vallen samen met de bezuinigingsopdracht en taakstelling waaraan dit kabinet invulling moet geven en die zijn weerslag heeft op de beschikbare middelen om mensenrechten te bevorderen in de huidige complexe geopolitieke context. Het dwingt Nederland om kritisch te kijken naar de meest effectieve en efficiënte inzet van zowel mensen en middelen. Het IOB-rapport geeft daar een aantal concrete handvatten voor.

Het kabinet ziet het IOB onderzoek als aansporing om de effectiviteit van het huidige mensenrechtenbeleid verder te verbeteren. Waar beleidsaanpassingen wenselijk en realistisch zijn, zullen deze worden uitgewerkt in consultatie met de betreffende directies en departementen. In de bijlage treft u een uitgebreide reactie op de aanbevelingen van IOB. In de kern ziet het kabinet op basis van de IOB conclusies drie algemene aandachtspunten, waarop hieronder specifiek wordt ingegaan.

⁶ The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict | Freedom House

1. Bevordering van de uitvoering van internationale mensenrechtenafspraken en instrumenten

Het kabinet erkent de IOB-analyse dat er nog winst te behalen is in de vertaling van de als effectief geconstateerde multilaterale mensenrechteninzet naar diplomatieke resultaten in de bilaterale landenpraktijk. De voornaamste instrumenten om deze vertaling te operationaliseren zijn de meerjarige landenstrategieën, de jaarplancycclus, een mensenrechten-toolkit en een mensenrechtencursus voor collega's op posten. Deze laatste twee instrumenten zijn momenteel (opnieuw) in ontwikkeling. Hierin worden de IOB-aanbevelingen meegenomen. Mensenrechten zijn reeds onderdeel van de meerjarige landenstrategieën en de jaarplancycclus, waarbij posten telkens rapporteren en vooruit plannen om resultaten op mensenrechten en de internationale rechtsorde te behalen. Ook neemt het kabinet de IOB-aanbeveling over om in EU-verband tot een operationele vertaalslag te komen van overkoepelende beleidskaders en richtlijnen naar de landen-specifieke strategieën, en zal daarvoor pleiten in de geëigende gremia zoals de Raadswerkgroep voor het EU-externe mensenrechtenbeleid.

De IOB doet daarnaast een aantal aanbevelingen met betrekking tot behoud van mensenrechtencapaciteit op posten. Hier merkt het kabinet op dat de taakstelling zijn weerslag zal hebben op de capaciteit van de posten om o.a. mensenrechtenprojecten te identificeren en beheren.

De strijd tegen straffeloosheid heeft in de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Nederland speelt hierbij, zoals ook in de IOB evaluatie wordt opgemerkt, vaak een actieve en leidende rol. Nederland blijft zich wereldwijd inzetten voor de bevordering van de internationale rechtsorde: deze ambitie is verankerd in de Grondwet en volgt ook uit het regeerprogramma⁷.

Het kabinet deelt verder de IOB-analyse ten aanzien van internationale themacoalities, de effectiviteit en verbeterpunten daaromtrent, en de noodzaak om de capaciteitsinzet van Nederland in deze coalities in lijn te brengen met de landenpraktijk.

2. Verbeterde focus en strategische aansturing van het mensenrechtenbeleid in de landenpraktijk

Het kabinet erkent de oproep tot meer focus en strategische aansturing van de mensenrechteninzet in de landen waar Nederland actief is. Die wens volgt eveneens uit de verslechterende wereldwijde context ten aanzien van mensenrechten, waardoor het voor Nederland steeds uitdagender wordt om concrete (mensenrechten)resultaten te behalen. Sinds de periode van de IOB-evaluatie heeft Nederland daarom al een aantal verbeteringen doorgevoerd op dit terrein. Zo zijn er langjarige strategieën en een resultatenkader gepresenteerd⁸, die gebruikt worden om te sturen op middellange-termijnresultaten. Het beleidskader Mondiaal Multilateralisme ziet onder andere toe op effectieve multilaterale aansturing van de belangen en beleidsprioriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden, in het bijzonder gericht op het beschermen

⁷ Hoofdstuk 9: «Nederland draagt actief bij aan het versterken van de internationale rechtsorde en multilaterale samenwerking. Het kabinet zal bindende internationaalrechtelijke en verdragsmatige verplichtingen te goeder trouw nakomen. Nederland heeft een sterke reputatie en verantwoordelijkheid als gastland van de belangrijke internationaalrechtelijke instituten die in Den Haag gevestigd zijn.» (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96)

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 36 200 V, nr. 72; Bijlage bij Kamerstuk 32 735, nr. 370; Bijlage bij Kamerstuk 32 735, nr. 381

van fundamentele principes en steun voor inclusieve en legitieme multilaterale instellingen (2022–2026). Dit kader werd op 23 december 2022 aan de Kamer verzonden en op 22 maart 2023 met de Kamer besproken. Zoals eerder beschreven schetst de beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde de Nederlandse inzet op mensenrechten, democratie en internationale rechtsorde, met bijzondere aandacht voor de veranderende geopolitieke realiteit en aansluiting bij lokale mensenrechtenontwikkelingen. Deze beleidsnota biedt bewust meer ruimte voor samenwerking met het gastland op lokale mensenrechtenprioriteiten. Een goed voorbeeld is de samenwerking tussen de Sri Lankaanse politie, lokale lhbtq+-organisaties, COC Nederland en de Nederlandse ambassade op het gebied van behandeling van lhbtq+-personen door de lokale politie, wat de veiligheid van lhbtq+-personen ten goede komt.

Het voornaamste financiële instrument om mensenrechten te bevorderen vanuit de begroting van de Minister van Buitenlandse Zaken betreft het Mensenrechtenfonds, dat bestaat uit een centraal en decentraal deel. Via het centrale mensenrechtenfonds zet Nederland zich wereldwijd in voor de veiligheid van mensenrechtenverdedigers online en offline, waaronder met het Safety for Voices programma voor de periode 2023–2027. Het decentrale mensenrechtenfonds is gedelegeerd naar het postennet. Dit fonds wordt door ambassades ingezet om organisaties te steunen die zich op verschillende manieren inzetten voor mensenrechten.

Tegen het einde van de geëvalueerde periode had het ministerie de opzet van het centrale mensenrechtenfonds reeds aangepast. Het ministerie ondersteunt momenteel een kleiner aantal programma's met een omvangrijker budget. Ook vanuit het decentrale mensenrechtenfonds wordt inmiddels meer gestuurd op meerjarige, grootschalige(r) projecten. Het kabinet is, mede ingegeven door de bezuinigingsopdracht, voornemens de opzet van het decentrale mensenrechtenfonds aan te passen, waarbij de IOB-aanbeveling om geografische focus aan te brengen en het aantal partnerlanden te beperken een leidend principe zal zijn. Hiervoor zullen een aantal factoren worden meegewogen, waaronder de mensenrechtensituatie in het land, de beschikbare Nederlandse invloed/expertise, de impact van de Nederlandse inzet alsmede de Nederlandse belangen in het land.

Concreet betekent dit dat er keuzes gemaakt gaan worden in het aantal landen waar het decentrale mensenrechtenfonds wordt ingezet op basis van een aantal duidelijke criteria. De uitwerking hiervan vindt komende maanden plaats en zal met uw Kamer gedeeld worden in aanloop naar het jaarlijkse debat over de mensenrechtenrapportage, richting zomer 2025.

Vanuit de BHO-begroting worden organisaties ondersteund die actief zijn op een aantal van de buitenlandse mensenrechtenprioriteiten, zoals gelijke rechten voor vrouwen en meisjes; gelijke rechten voor lhbtq+-personen; en vrijheid van religie en levensovertuiging. Zoals de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp heeft aangekondigd in haar Kamerbrief⁹, blijft er ook in het toekomstige beleidskader ruimte voor steun op deze thema's. De Nederlandse bijdrage gaat echter wel fors omlaag.

⁹ Kamerstuk 36 600 XVII, nr. 13

3. Beleidscoherentie

Het kabinet herkent de door de IOB beschreven spanning van een geïntegreerd buitenlandbeleid waarin internationale rechtsorde en mensenrechten een prominente rol hebben en, tegelijkertijd, in bepaalde gevallen andere nationale belangen prevaleren. Dit laat onverlet dat het bevorderen van een sterke internationale rechtsorde, waarin landen hun afspraken nakomen en dus ook mensenrechten worden nageleefd, voor het kabinet van groot belang blijft. Het belang van de bescherming van fundamentele rechten en de daarmee verbonden waarden, die zoals eerder beschreven ook een rechtstreeks veiligheidsbelang voor Nederland dienen, staat voor dit kabinet niet ter discussie. Mensenrechten en rechtsorde blijven in het brede buitenlandbeleid een van onze kernbelangen. Er zullen daarbij regelmatig dilemma's voorkomen en in de dagelijkse praktijk zullen belangen soms tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Migratie en mensenrechten

Het kabinet verwelkomt de analyse van IOB op het gebied van mensenrechten en migratie. Dit is een uiterst complex onderwerp waar het continu zoeken is naar de meest effectieve aanpak om zowel irreguliere migratie te beperken als vluchtelingen en migranten te beschermen en hun rechten te respecteren. Het feit dat in veel van de herkomst-, transit- en opvanglanden waarmee Nederland samenwerkt, de democratie, rechtsorde en mensenrechten onder druk staan, maakt deze balans precair. Het kabinet herkent dan ook de beschrijving van IOB over het spanningsveld tussen de verschillende beleidsterreinen en belangen waarbinnen geopereerd voor de landencasussen die zijn onderzocht.

Het kabinet heeft oog voor de mensenrechtensituatie in de partnerlanden. Daarom zal het kabinet steeds de afwegingen rond bevordering en bescherming mensenrechten in relatie tot het migratiebeleid bewust en zorgvuldig maken. Er wordt door IOB een beeld geschetst alsof migratie en mensenrechten één op één tegen elkaar worden afgewogen. Zo eenvoudig is het evenwel niet. Het is een bredere dialoog met vele wederzijdse belangen waar Nederland niet voor «of-of» kiest, maar voor «en-en». Binnen een gelijkwaardige en wederkerige dialoog is er ruimte om ook zaken zoals bescherming mensenrechten te bespreken en te adresseren. Het kabinet zoekt hier telkens naar de mogelijke ruimte. Dit zal ook gebeuren in de interdepartementale taskforce internationaal migratiebeleid die onder het huidige kabinet wordt opgericht en middels het integreren van mensenrechten in de nieuwe migratiedirectie binnen BZ.

Een krimpende beschermingsruimte voor migranten en vluchtelingen in partnerlanden is zorgwekkend. In de dialogen met partnerlanden onderstreept Nederland steevast het belang van bindende internationale rechtsnormen en de bescherming van zowel migranten als vluchtelingen. Dat doet Nederland met respect voor de soevereiniteit van het partnerland en in de wetenschap dat het uiteindelijk de primaire verantwoordelijkheid is van partnerlanden om zorg te dragen voor de rechtmatige behandeling van mensen binnen hun eigen landsgrenzen. Middels OH programmering, technische assistentie en een politieke dialoog probeert Nederland daar aan bij te dragen. Daar zijn grenzen aan: Nederland, of welk land ook, is niet in een positie om in iedere samenwerkingsvorm waterdichte naleving van criteria en waarborgen te garanderen. De insteek is een dialoog van gelijkwaardigheid en vertrouwen. Daarbij is het van belang bewust te zijn dat Nederland regelmatig een vragende partij is als het om migratie gaat.

Om die reden zet het kabinet in op brede partnerschappen, waar ruimte is voor wederkerigheid.

Het kabinet deelt het belang om voorafgaand aan of binnen een bestaand partnerschap de risico's van de samenwerking in kaart te brengen op basis van het *do-no-harm* principe. Dit zou meer inzicht moeten geven in de bedoelde en onbedoelde effecten van onze samenwerking – zowel dialoog als programmering – op de mensenrechten. De beoordeling van deze risico's van samenwerking leiden niet per definitie tot een ander oordeel of meer mitigerende afspraken. Zij helpen om de afweging te maken of eventueel extra aandacht nodig is voor deze risico's. Het kabinet zal onderzoeken hoe dit in de toekomst zowel voor bilaterale partnerschappen te kunnen doen als er op aandringen dat de EU dit onderzoekt voor brede partnerschappen tussen de EU en derde landen. Dit is in lijn met gerelateerde recente aanbevelingen van de EU-ombudsman en de Europese rekenkamer. Ook komt het kabinet hiermee tegemoet aan de motie Boomsma (nr. 24 (36 600 XX), die de regering verzoekt om voor EU- en bilaterale migratiepartnerschappenprotocollen op te stellen over de naleving van mensenrechten en bescherming tegen uitbuiting, inclusief een risicoanalyse en afspraken over de voortgang en de naleving ervan. Daarbij maakt het kabinet de kanttekening dat het zeer lastig is om vast te stellen wat eventuele indirecte of neveneffecten zijn van een migratiepartnerschap.

Handelsinstrumentarium en mensenrechten

Het rapport benadrukt als belangrijkste advies om mensenrechten sterker en structureler te integreren in het brede buitenlandbeleid, zo ook op het thema handelsbevordering. De Nederlandse overheid biedt verschillende vormen van dienstverlening aan om bedrijven te ondersteunen om internationaal maatschappelijk verantwoord te ondernemen (IMVO). Mensenrechten maken hier integraal onderdeel van uit. Inzake economische consultaties met landen waar sprake is van hoge mensenrechtenrisico's zal er in lijn met het advies, daar waar relevant, aandacht zijn voor mensenrechten. Dit past bij de integrale landensturing waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken reeds op inzet om de effectiviteit van het buitenlandbeleid te vergroten. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan voor het beter informeren van bedrijven over de risico's van mensenrechtenschendingen en voor het openbaar maken van de «MVO-zelfscan» die bedrijven invullen voorafgaand aan handelsmissies.

Het kabinet erkent dat met handelsmissies naar hoog-risicolanden adequate voorlichting gegeven moet worden. Het afgelopen jaar heeft het kabinet hier al extra inspanningen op geleverd en zal dit in lijn met deze aanbeveling continueren. Zo hebben maatschappelijke organisaties tijdens bestaande overlegstructuren zoals het Breed Mensenrechten Overleg en het brede handelsberaad nu de gelegenheid om input te leveren op uitgaande handelsmissies. In geval van hoog-risicolanden kan worden overwogen de mensenrechtenambassadeur aan te laten sluiten bij de voorbereidende deelnemersbijeenkomst voorafgaand aan de handelsmissie om de input van het brede maatschappelijk middenveld met bedrijven te delen. Wat betreft de MVO-zelfscan: dit vormt een startpunt voor de dienstverlening om bedrijven te ondersteunen in hun *due diligence* waarbij bedrijven, op basis van wederzijds vertrouwen, inzage geven in hun *due diligence* inspanningen. Openbaarmaking van de MVO-zelfscan kan deze dienstverlening bemoeilijken. Het kabinet juicht transparantie toe, maar gaat daarin niet verder dan de geldende EU-regelgeving zoals de Corporate Sustainability Reporting Directive, die bedrijven verplicht om (gefaseerd) te rapporteren over de impact van hun activiteiten op mens en milieu.

Ook adviseert IOB om de mensenrechteninzet te verhogen wanneer Nederland betrokken is bij omvangrijke projecten in hoog-risicolanden. Om toegang te krijgen tot het handelsinstrumentarium, moeten bedrijven voldoen aan de IMVO-voorwaarden waar mensenrechten integraal onderdeel van zijn. Projecten worden hier reeds zorgvuldig op getoetst. Ten aanzien van de aanbeveling om te onderzoeken hoe impactanalyses bij exportkredietverzekeringen transparant gemaakt kunnen worden merkt het kabinet op dat het openbaar maken van dergelijke analyses afhankelijk is van de projecteigenaar en niet rechtstreeks door de Nederlandse overheid kan worden opgelegd. Atradius Dutch State Business, de uitvoerder van de exportkredietverzekering namens de Nederlandse staat, zet zich wel in om projecteigenaren te stimuleren tot meer transparantie. Het kabinet streeft naar internationale afspraken over inspanningsverplichtingen voor projecteigenaren, zodat zij transparanter kunnen worden over mensenrechtenrisico's in hun projecten.

Ontwikkelingshulp en mensenrechten

Het IOB-rapport noemt twee belangrijke factoren die de beleidsuitvoering van het mensenrechtenbeleid hebben bevorderd: (1) de bereidheid van de politieke en hoog-ambtelijke leiding om zich persoonlijk voor mensenrechten in te zetten en (2) de externe netwerken die Nederland met maatschappelijke en diplomatieke actoren onderhield. Tegelijk constateert de IOB dat het ontbroken heeft aan gerichte sturing vanuit de ambtelijke leiding en aan personele capaciteit bij de directies voor ontwikkelingssamenwerking om de samenhang tussen burgerlijke en politieke rechten (waar de mensenrechtenprioriteiten primair op toezien) en sociaaleconomische rechten te versterken. Ook constateert de IOB dat er sprake is van overlap tussen verschillende fondsen waarmee initiatieven gericht op de verschillende mensenrechtenthema's werden gefinancierd.

Nederland heeft de toenadering tussen de mensenrechteninzet en inzet op sociaaleconomische rechten de afgelopen jaren desondanks willen opzoeken, onder andere in de totstandkoming van het beleidskader versterking maatschappelijk middenveld (2021–2025). Dit wordt met een groot aantal maatschappelijke partners uitgevoerd waarbij er gestuurd is op prioritaire thema's, zoals vrouwenrechten en maatschappelijk middenveld. Dat er in sommige gevallen sprake was van overlap tussen programmering lag grotendeels aan de autonomie die de maatschappelijke partners en hun netwerken onder dit kader hebben meegekregen om de uitvoering zelf nader vorm te geven.

Met het aflopen van het beleidskader versterking maatschappelijk middenveld voor periode 2021–2025 is het huidige kabinet voornemens sterker in te zetten op samenwerking met lokale partners¹⁰ en de rol van ambassades. Dit zal naar verwachting ook helpen om de prioritaire behoeften van partnerlanden meer gewicht te geven in de uitvoering. Met sturingsinstrumenten als het reeds genoemde resultatenkader voor mensenrechtenbeleid kan nog doelgerichter worden samengewerkt.

Slotopmerkingen

Zoals in de inleiding reeds werd gesteld, zullen waarden, welvaart en weerbaarheid in de huidige geopolitieke context vaker botsen. Ook de bezuinigingsopdracht waaraan dit kabinet invulling moet geven raakt de uitvoering van het mensenrechtenbeleid. De taakstelling op apparaatskosten zal bovendien een weerslag hebben op de op posten beschikbare

¹⁰ Kamerstuk 36 600 XVII, nr. 13

capaciteit. Nederland kan niet hetzelfde blijven doen met minder mensen en middelen.

De hernieuwde mensenrechtenaanpak uit de MDIR-nota en meer regionale focus bij de inzet van middelen biedt tegelijkertijd een kans om de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid de komende jaren verder te versterken. Met decennialange ervaring en expertise op de prioritaire mensenrechtenthema's, en de handvatten die de IOB-evaluatie biedt, ziet het kabinet goede mogelijkheden om samen met gelijkgezinde partners de bescherming van universele mensenrechten hoog op de multilaterale en bilaterale agenda's te behouden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever