BRIEFADVIES

DE RECEPTORBENADERING

EEN KWESTIE VAN MAATVOERING

No. 21, april 2012

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Prof.dr. A. de Ruijter
	Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
	Prof.dr. A. van Staden
	Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie Mensenrechten

Voorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Vicevoorzitter	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Leden	Mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts
	Prof.mr.dr. M.S. Berger
	Mw. drs. K.M. Buitenweg
	Mw. H.C.J. van den Burg
	Mw. drs. G. Crijns
	Prof.mr. E.J. Dommering
	Mr. R. Herrmann
	Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
	Drs. T.P. Hofstee
	Prof.dr. M.T. Kamminga
	Prof.dr. E.J. Koops
	Prof.dr. R.A. Lawson
	Mw. mr. W.M.E. Thomassen
Secretaris	Drs. J. Smallenbroek

Inleiding

Hoewel de minister van Buitenlandse Zaken de receptorbenadering niet noemt in zijn notitie 'Verantwoordelijk voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid' van 12 april 2011,[1] lijkt het begrip uit te groeien tot een centraal concept in het mensenrechtenbeleid. De minister heeft inmiddels herhaaldelijk met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de receptorbenadering, onder meer tijdens het Algemeen Overleg over de mensenrechten en de vrijheid van godsdienst en meningsuiting van 14 juni 2011, het Algemeen Overleg over China van 16 november 2011, en de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken op 23 en 24 november 2011. Verder heeft hij de receptorbenadering genoemd in zijn toespraak tot de VN-Mensenrechtenraad van 29 februari 2012 en deze uitgewerkt in een brief aan de Tweede Kamer van 7 maart 2012 (bijlage I).

Op 30 juni 2011 nam de Tweede Kamer een motie aan over de receptorbenadering.[2] De motie stelt dat de minister uit het oogpunt van effectiviteit er soms de voorkeur aan geeft om met staten een dialoog aan te gaan om nakoming van hun verplichtingen te verzekeren, boven het aangaan van de confrontatie. Ook wordt aan de regering gevraagd een pilot te laten uitvoeren om de bruikbaarheid van de receptorbenadering voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid vast te stellen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag hoe kan worden verzekerd dat een mix van de confrontatie- en dialoogbenadering kan leiden tot een verhoging van de effectiviteit van de Nederlandse inspanningen op mensenrechtengebied.[3]

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer op 23 en 24 november 2011 suggereerden de leden Ten Broeke en Albayrak de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) te vragen om een advies over de receptorbenadering. Tijdens het gesprek tussen de Vaste Commissie van Buitenlandse Zaken en de AIV op 15 februari 2012 werd dit verzoek, namens de Commissie, herhaald. de eerder genoemde brief van 7 maart 2012 biedt de AIV verder voldoende aanknopingspunten voor een briefadvies.

Het briefadvies is voorbereid door de Commissie Mensenrechten van de AIV en is door de AIV vastgesteld tijdens zijn vergadering van 13 april 2012.

De receptorbenadering

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 7 maart jl. over de receptorbenadering stelt de minister van Buitenlandse Zaken dat de receptorbenadering benadrukt dat mensenrechten universeel zijn, maar dat de implementatie ervan een nationale aangelegenheid is. Verder stelt de brief dat 'de meeste Westerse staten' de voorkeur geven aan 'een zogeheten *rights-based approach*, die erop neerkomt dat zij hun internationale verplichtingen omzetten door nationale wetgeving aan te nemen en in rechte afdwingbare individuele rechten toe te kennen'. 'Niet-westerse landen' daarentegen 'kiezen er soms voor om

1 Notitie 'Verantwoordelijk voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid', Tweede Kamer der Staten-Generaal, 32735, nr. 1, 12 april 2011.

2 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 32735, nr. 21.

3 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 32735, nr. 19.

bij de implementatie van internationale mensenrechtenverplichtingen gebruik te maken van niet-juridische sociale instituties, zoals religieuze en maatschappelijke organisaties, academici, vrouwenorganisaties, et cetera.' Na te hebben verzekerd dat het universele karakter van de rechten van de mens daarbij niet ter discussie staat, stelt de brief dat dit alles geheel past 'binnen de beginselen van het volkenrecht dat deze staten ook gebruik maken van dergelijke lokale sociaal-culturele arrangementen om hun mensenrechtenverplichtingen getrouw na te komen'. Vervolgens stelt de brief dat er vanuit de internationale gemeenschap druk op deze staten wordt uitgeoefend om zich uitsluitend te richten op een *rights-based* implementatie van mensenrechtenverplichtingen, wat aan 'praktische voortgang in de weg [kan] staan' en als gevolg waarvan 'de lokale cultuur en traditionele sociale instituties buiten beeld [raken], terwijl zij in bepaalde gevallen als effectieve vehikels kunnen dienen bij het in de praktijk brengen van internationale mensenrechtenverplichtingen'. Aldus omschrijft de regering een aantal facetten van de receptorbenadering, zonder daarna echter een heldere definitie te geven.

De AIV zou een aantal elementen uit de brief sterk willen nuanceren, met allereerst het accent op de woorden 'uitsluitend *rights-based*'. De internationale gemeenschap van staten heeft, naast een zekere focus op rechtsontwikkeling en naleving van de bestaande verdragen en andere juridische afspraken, altijd al vele andere wegen bewandeld. Denk slechts aan mensenrechtenconsultaties of dialogen, het afleggen van openbare verklaringen, het houden van demarches, financiering van het maatschappelijk middenveld buiten overheden om, het bezoeken van mensenrechtenverdedigers, het beleggen van seminars, het treffen van sancties, het aan de orde stellen van schendingen van mensenrechten in vroeger de VN-Mensenrechtencommissie en sinds 2006 de VN-Mensenrechtenraad, het benadrukken van de mensenrechtelijke kanten van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, et cetera. Dergelijke instrumenten en methoden houden zich ook niet aan het onderscheid 'Westers' versus 'niet-Westers'. Dat gezegd zijnde is het in de visie van de AIV wel van groot belang om steeds *primair* of minstens gelijktijdig uit te gaan van een rechtenbenadering en de daarbij behorende handhavingsmechanismen, met bijzondere aandacht voor die mensenrechten die beogen burgers te beschermen tegen machtsmisbruik door hun overheden en rechten die raken aan de kern van de menselijke waardigheid. In het algemeen gaat het dan om de burgerlijke en politieke rechten, maar ook bijvoorbeeld om toegang tot voedsel of tot humanitaire hulp bij rampen.

De AIV zou verder willen benadrukken dat de opvatting dat de implementatie van mensenrechten een nationale aangelegenheid is, in essentie correct is, maar ook tot misverstanden kan leiden. Mensenrechten hebben evenzeer een bovennationaal karakter en worden ook door internationale (rechterlijke) instanties toegepast. Daarbij is het van groot belang dat zij nationaal worden geïmplementeerd met inachtneming van de beginselen en opvattingen die internationaal zijn ontwikkeld. De brief van 7 maart 2012 sluit dat overigens niet uit. Verder moet bij deze interactie tussen het nationale en het internationale niveau ook worden gedacht aan recent ontwikkelde concepten als de *Responsibility to Protect*, meer in het bijzonder de tweede en derde pijler daarvan. Met de formele introductie van dat concept, in 2005, is eens te meer bevestigd dat naleving van de rechten van de mens een legitieme zorg van de internationale gemeenschap is, in normatieve alsook in praktische zin.

De AIV merkt voorts op dat de wijze waarop in de brief van 7 maart 2012 de term *rights-based approach* wordt gebruikt een niet-houdbare tegenstelling lijkt te suggereren, omdat ook een niet-juridische implementatie van een mensenrecht uiteindelijk datzelfde mensenrecht als uitgangspunt neemt, en daarmee *rights-based* is. Neem als voorbeeld

van een dergelijke verbinding tussen juridische en niet-juridische middelen, artikel 4 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat de partijen bij dat verdrag opdraagt gebruik te maken van 'all appropriate legislative, administrative *and other* measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention' (cursivering AIV). Verder stelt de *rights-based approach* een aantal normatieve uitgangspunten uit relevante mensenrechtenverdragen centraal (bijvoorbeeld non-discriminatie en de staat als primaire drager van verplichtingen en verantwoordelijkheden voor mensenrechten) en draait deze tevens om participatie van alle betrokken partijen en om zaken als het afleggen van publieke verantwoording van gezagsdragers. De middelen die binnen de *rights-based approach* worden ingezet om gewenste doelen te bereiken kunnen derhalve heel gevarieerd zijn en veel verder gaan dan het uitoefenen van individuele klachtrechten bijvoorbeeld.

Volgens de brief van de minister van Buitenlandse Zaken kunnen lokale cultuur en traditionele sociale instituties buiten beeld raken als gevolg van de veronderstelde nadruk op in rechte afdwingbare individuele rechten, terwijl zij in bepaalde gevallen als aanknopingspunten kunnen dienen bij het in de praktijk brengen van internationale mensenrechtenverplichtingen. De receptorbenadering wil deze lokale aanknopingspunten zichtbaar maken en gebruiken. De AIV merkt op dat rekening houden met de lokale context van mensenrechten allesbehalve nieuw is. In 1998 bracht de AIV een advies uit getiteld 'Rechten van de mens en culturele verscheidenheid'.[4] De AIV schreef daarin dat 'bij de beantwoording van de vraag hoe culturele diversiteit zich verhoudt tot universaliteit van mensenrechten voorop [dient] te staan dat mensenrechten (…) altijd binnen een specifieke context moeten worden toegepast'. Verder wees de AIV erop dat 'ondanks grote overeenkomsten in verschillende culturen ten aanzien van mensenrechten, aanvaarding van universaliteit van mensenrechtennormen niet [wil] zeggen dat deze normen ook in alle gevallen uniform dienen te worden toegepast': universaliteit is geen uniformiteit. De AIV onderstreepte tevens 'dat het internationale toezichtsysteem complementair [is] en staten in een aantal gevallen een zekere beleidsvrijheid [toestaat] bij de implementatie van mensenrechtennormen'. Ook gaf hij aan dat de reikwijdte van deze beleidsvrijheid in hoge mate afhangt 'van de ruimte die internationale verdragen en de bijbehorende toezichtmechanismen toelaten' – 'gecontroleerde beleidsvrijheid', in de woorden van de AIV destijds –, onder de toevoeging dat die ruimte er 'met betrekking tot een aantal kernrechten, veelal behorend tot de categorie van niet-opschortbare rechten, in het geheel niet is'.

Het zou te ver voeren om dit complexe vraagstuk in dit beknopte briefadvies verder te bespreken, maar duidelijk moet zijn dat wat nu de 'receptorbenadering' heet al veel langer deel uitmaakt van het mondiale mensenrechtendebat. In haar reactie op het advies schreef de regering onder meer dat zij 'volledig [kan] instemmen met de Raad dat niet naar culturele uniformiteit moet worden gestreefd', maar dat het voor het mensenrechtenbeleid van belang is 'aanknopingspunten te vinden voor het kunnen vaststellen van de verhouding tussen mensenrechten en plaatselijke culturele normen', dat het uitgangspunt is 'dat het kunnen beleven van de eigen cultuur essentieel is voor de eigenwaarde van de mens, zowel individueel als in groepsverband', maar ook dat de kern van de mensenrechten is 'dat zij grenzen van staten, groepen en culturen overstijgen en individuen waarborgen voor een menswaardig bestaan bieden. Het zijn deze waarborgen die een universeel karakter hebben en die in elke culturele context toepassing moeten vinden'. En, zo voegde de regering daaraan toe, 'van belang hierbij is om, met inachtneming van de universele geldigheid van mensenrechten, de mogelijkheden

4 AIV-advies nr. 4, Rechten van de mens en culturele verscheidenheid, Den Haag, juni 1998.

te betrekken die zich aandienen tot een lokaal begrip en een lokale interpretatie van mensenrechten. Op deze wijze kan worden bevorderd dat vanuit culturele diversiteit wordt bijgedragen tot het genot van de mensenrechten wereldwijd.' Het woord 'receptor' wordt niet gebruikt, maar verder is de redenering identiek aan de brief van 7 maart 2012.

In 2008 bracht de AIV op verzoek van de regering opnieuw advies uit over de universaliteit van mensenrechten, ditmaal onder de titel 'Universaliteit van de Rechten van de Mens; principes, praktijk en perspectieven'.[5] In dat advies werd opgemerkt dat mensenrechten alleen gerealiseerd kunnen worden als ze verankerd worden in het lokale culturele idioom. 'Culturele diversiteit dient niet slechts aanvaard of getolereerd, maar ook verwelkomd te worden, mits er sprake is van overeenstemming met de mensenrechtennormen.' In het advies werd verder uitvoerig verwoord welke beleidsruimte staten hebben bij de toepassing van universele mensenrechtennormen. In haar reactie op dat advies schreef de regering dat het internationale recht 'terecht (…) ruimte [laat] voor cultuurbepaalde invullingen van meer perifere onderdelen van het mensenrechtenacquis', maar dat er 'tegelijkertijd [voor] moet worden gewaakt dat lokale tradities en gewoonten niet worden gehanteerd als excuus om fundamentele rechten hun gelding te ontzeggen en kernelementen van het mensenrechtenacquis tijdelijk of permanent terzijde te schuiven.' De brief van 7 maart 2012 is overigens in lijn met die waarschuwende woorden.

In de brief stelt de minister dat 'met een opgeheven vingertje landen aanspreken niet effectief [is]', dat 'dialoog en concrete samenwerking om de mensenrechtensituatie te verbeteren meer nut [hebben]', en dat 'het dus [gaat] om communicatie in plaats van confrontatie'. De AIV onderschrijft de opvatting dat 'het opgeheven vingertje' niet de voorkeur heeft. Het komt al snel over als belerend en de wijsheid in pacht hebbend, al moet tegelijkertijd worden aangetekend dat het verschil tussen 'opgeheven vinger' – blijkens bovenstaand citaat ook te lezen als confrontatie – en communicatie lang niet altijd helder is. In het algemeen echter geldt in de visie van de AIV dat andere staten wel degelijk kunnen worden aangesproken op de naleving van universele mensenrechten zonder hen de les te lezen ('opgeheven vinger'). Daarvoor is onder meer nodig dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande juridische verplichtingen, zodat debatten worden geobjectiveerd, dat er een open oog is voor reële tekortkomingen en afwegingen in de landen in kwestie, en van het in acht nemen van de eigen geloofwaardigheid: *practice what you preach*, zoals de minister pleegt te zeggen en ook schreef in zijn brief van 7 maart 2012.

De regering geeft de voorkeur aan dialoog en samenwerking. Met inachtneming van bovenstaande kanttekeningen onderschrijft de AIV die visie, maar hij merkt ook op dat allerlei vormen van internationale en bilaterale dialoog en samenwerking vaak worden aangedreven door pragmatiek en economische motieven, waarbij fundamentele waarden en normen al snel het risico lopen naar de achtergrond te verdwijnen. Nederland dient, samen met de EU-partners, ook steeds de principiële standpunten te blijven uitdragen. Mensenrechtenconsultaties, openbare verklaringen en demarches maken in de visie van de AIV deel uit van de dialoog en de samenwerking, of zijn daaraan, desgewenst, complementair, afhankelijk van hoe de woorden dialoog en samenwerking worden opgevat. Het Nederlandse mensenrechtenbeleid maakt overigens al decennia gebruik van deze mix van instrumenten, zoals ook al expliciet verwoord in de eerste grote

5 AIV-advies nr. 63, Universaliteit van de Rechten van de Mens: principes, praktijk en perspectieven, Den Haag, november 2008.

mensenrechtennota uit 1979.[6] Destijds werd gesteld dat de noodzaak om de relatie tussen Oost en West stabiel te houden, niet betekent dat men vanuit het Westen altijd 'iedere vorm van wrijving met Oosteuropese regeringen zou dienen te vermijden' en dat er van 'wrijvingen in de Oost-Westverhouding op langere termijn (…) [zelfs] een heilzame invloed op die verhouding zou kunnen uitgaan'. Het was een eigentijdse formulering die zich nog steeds laat hanteren.

Over de wijze waarop de receptorbenadering in de praktijk van het buitenlands beleid wordt toegepast schrijft de regering dat zij het hele beleidsinstrumentarium zal blijven inzetten. De AIV steunt die lijn, maar stelt vragen bij de relatieve zwaarte van de in te zetten middelen. Het gaat in de visie van de AIV dan om de onderlinge balans tussen en de maatvoering bij de verschillende aspecten. Ook moet de introductie van het woord 'receptorbenadering' er niet toe leiden dat cruciale elementen uit het mensenrechtenbeleid wegvallen. Zo zou een *te* zwaar accent op de receptorbenadering ertoe kunnen leiden dat het mensenrechtenbeleid zich al te sterk gaat richten op de lokale cultuur en traditionele sociale instituties, waardoor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen als gevolg van traditionele culturele praktijken buiten beeld raken. De slachtoffers moeten centraal blijven staan in het mensenrechtenbeleid. Verder brengt een te sterke nadruk op lokale instituties een risico met zich mee dat het middel investeren in receptoren tot doel op zichzelf wordt verheven zonder dat wordt bekeken in welke mate het hoofddoel waarborgen van universele mensenrechten dichterbij komt. Ook hier geldt dat andere staten en onafhankelijke toezichthoudende organen een belangrijke rol hebben te spelen, van signaleren tot aanspreken en zo nodig veroordelen. En zoals hiervoor aangegeven hoeft dat, indien aangehaakt wordt bij het bestaande juridische instrumentarium en de juiste toonzetting wordt gebruikt, niet met het 'opgeheven vingertje'.

Tijdens de eerdergenoemde behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2012 merkte een aantal leden van de Tweede Kamer nog op dat de universaliteit van de mensenrechten onder druk zou komen te staan bij toepassing van de receptorbenadering. In reactie daarop antwoordde de minister dat het er vooral om gaat dat Nederland en de EU-landen aanspreken op de verdragen die deze zelf hebben ondertekend en geratificeerd. De AIV deelt deze lijn, maar tekent daarbij aan dat juist ook landen die die verdragen niet hebben geratificeerd op de naleving van de rechten van de mens moeten en mogen worden aangesproken. Het is immers een kenmerk van universaliteit dat de gelding van deze rechten niet afhankelijk is van ondertekening of ratificatie van verdragen. Verder wil de AIV hier nogmaals onderstrepen, in lijn met zijn advies uit 2008, hoe belangrijk het is het concept van de universaliteit aan te vullen met dat van de 'universalisering' van de rechten van de mens, waarbij het accent tevens komt te liggen op het procesmatige van de realisering ervan (los van de rechten die geen enkele inbreuk toestaan). De regering schreef in haar reactie op het advies dat zij 'universaliteit – de overtuiging dat ieder mens gelijk in rechten is geboren – [beschouwt] als een vaststaand gegeven, dat onafhankelijk is van de mate waarin het beginsel wordt onderschreven', en dat voor het proces van aanvaarding daarvan begripsmatig inderdaad beter een andere term kan worden gekozen, 'zoals de door de AIV gehanteerde term 'universalisering''. De basis daarvan: op alle mogelijke manieren en met gebruikmaking van de variëteit aan beschikbare middelen zorgen dat de rechten van de mens wortel schieten in lokale culturen, niet in de laatste plaats omdat zij anders als lichaamsvreemd element zullen worden afgestoten.

6 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid', Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15571, nrs. 1-2, 3 mei 1979.

Overigens zou de brief van de regering over de receptorbenadering aan duidelijkheid hebben kunnen winnen als de regering ofwel een voorbeeld zou hebben gegeven van een situatie in de afgelopen jaren waar de niet-toepassing van de receptorbenadering een gemiste kans is geweest ofwel een theoretische casus zou hebben geschetst waarin deze benadering tot een optimaal resultaat zou hebben geleid.

De pilotprojecten

In zijn brief van 7 maart jl. kondigt de minister van Buitenlandse Zaken twee pilotprojecten aan die beogen de mogelijkheden voor toepassing van de receptorbenadering verder uit te werken. Het eerste project betreft het assisteren van staten bij het nakomen van hun verdragsrapportageverplichtingen; het tweede betreft de opzet van een academische mensenrechtendialoog tussen de EU en China. Dit laatste project heeft tot doel na te gaan in hoeverre in China stappen kunnen worden gezet om de implementatie te bevorderen van door China onderschreven mensenrechtenverdragen. De minister heeft aangekondigd het verloop van de pilot in 2013 te zullen evalueren.

In de ogen van de AIV is voor de evaluatie cruciaal wat de vraagstelling wordt. Staten die assistentie krijgen bij het opstellen van hun statenrapportages zullen zonder twijfel in staat zijn betere rapporten aan te leveren, maar de vraag is *vervolgens* in hoeverre dat leidt tot een beter en toegespitst toezicht op de naleving van die verdragen en meer bereidheid dit te ondergaan, met inbegrip van een internationaalrechtelijk verantwoorde verdeling tussen de eerder genoemde beleidsvrijheid en de controle daarop. Zal de evaluatie inderdaad kunnen leiden tot het vinden van 'goede aanknopingspunten om de validiteit van de receptorbenadering te toetsen', zoals de regering schrijft – wat op zich een valide wetenschappelijk doel is – of gaat het om meer, bijvoorbeeld om de vraag of de toepassing van de receptorbenadering daadwerkelijk heeft geleid tot een verbetering van de mensenrechtensituatie in de landen waarop de pilots zich richten? Wat betreft het tweede project zou het ook interessant zijn indien de pilot in China zich niet zou beperken tot door China geratificeerde mensenrechtenverdragen (zoals de Internationale Verdragen inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en de Rechten van het Kind), maar juist ook zou zoeken naar aanknopingspunten voor tenuitvoerlegging van de vele verdragen die China *niet* heeft geratificeerd, zoals het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten. Voor beide projecten zou vanuit wetenschappelijk gezichtspunt ook een methodologisch goed onderbouwde nulmeting noodzakelijk zijn, hetgeen in de praktijk echter onmogelijk lijkt. De vraag is dan waarmee de eindsituatie zal worden vergeleken teneinde vast te kunnen stellen of het beoogde effect inderdaad is opgetreden.

Conclusie

De receptorbenadering lijkt langzamerhand uit te groeien tot een centraal concept in het buitenlands beleid. Met het uitgangspunt van deze benadering – aandacht voor de lokale context waarbinnen mensenrechtenverplichtingen moeten worden nagekomen – is als zodanig niets mis. Het is ook een uitgangspunt dat al lang en breed wordt gedragen, onder andere door de regering en de AIV, blijkens eerdere AIV-adviezen en regeringsreacties daarop. Voorkomen moet echter worden dat de receptorbenadering wordt omarmd als de enige of primaire benadering in het mensenrechtenbeleid. De onderkenning van het belang van lokale instituties mag niet afleiden van de opdracht te blijven focussen op universele waarborging van de rechten van de mens, ook, en soms juist, wanneer een land bepaalde mensenrechtenverdragen niet heeft geratificeerd. Dit vraagt om aandacht voor het belang van 'universalisering' van de rechten van de mens. Investeren in

receptoren kan daarbij een veelbelovende strategie zijn, maar evengoed kan een andere strategie meer effect sorteren, bijvoorbeeld wanneer lokale cultuur mensenrechtenschendingen van bepaalde groepen of individuen in de hand werkt, of wanneer er geen enkel zicht is op de mate waarin receptoren zullen bijdragen aan daadwerkelijke verbetering van de mensenrechtensituatie.

Theorie en praktijk in het internationale mensenrechtenbeleid gaan al geruime tijd uit van de noodzaak een juist evenwicht te vinden tussen een rechtenbenadering met bijbehorende handhavingsmechanismen enerzijds, en investeren in het maatschappelijk middenveld en sociale instituties anderzijds. Het zou een stap achteruit zijn wanneer de regering, geïnspireerd door een nieuwe metafoor voor een al oud inzicht, deze balans zou laten doorslaan naar één kant van het spectrum. Belangrijk is een goede balans en maatvoering te vinden in het brede instrumentarium dat het mensenrechtenbeleid al decennia kent.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

32 735 Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 48 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2012

Op 29 juni 2011 heeft uw Kamer een motie aangenomen van de leden Van der Staaij, Dijkhoff, Van Bommel en Çörüz, waarin het kabinet wordt verzocht om een pilot receptorbenadering te laten uitvoeren (Kamerstuk 32 735, nr. 19). In reactie op het verzoek van de vaste commissie van Buitenlandse Zaken zet ik hieronder mijn visie op de receptorbenadering en de stand van zaken van de uitvoering van de pilot uiteen.

De receptorbenadering op hoofdlijnen

De receptorbenadering benadrukt dat mensenrechten universeel zijn, maar dat de implementatie ervan een nationale aangelegenheid is. De meeste Westerse staten geven de voorkeur aan een zogeheten *rights-based approach*, die erop neerkomt dat zij hun internationale verplichtingen omzetten door nationale wetgeving aan te nemen en in rechte afdwingbare individuele rechten toe te kennen. Niet-westerse landen kiezen er soms voor om bij de implementatie van internationale mensenrechtenverplichtingen gebruik te maken van niet-juridische sociale instituties, zoals religieuze en maatschappelijke organisaties, academici, vrouwenorganisaties, etc. Het universele karakter van mensenrechten staat daarbij niet ter discussie. Het past geheel binnen de beginselen van het volkenrecht dat deze staten ook gebruik maken van dergelijke lokale sociaal-culturele arrangementen om hun mensenrechten-verplichtingen getrouw na te komen. Zoals receptoren in een cel nodig zijn om een biologisch proces op gang te brengen, zo kunnen ook deze sociaal-culturele aanknopingspunten dienen als «receptoren» om een maatschappelijk proces gericht op bevordering van mensenrechten te stimuleren.

Er wordt vanuit de internationale gemeenschap druk op deze staten uitgeoefend om zich uitsluitend te richten op een *rights-based* implementatie van mensenrechtenverplichtingen. Dit kan praktische voortgang in de weg staan. Als gevolg daarvan raken de lokale cultuur en traditionele sociale instituties buiten beeld, terwijl zij in bepaalde gevallen als effectieve vehikels kunnen dienen bij het in de praktijk brengen van

kst-32735-48
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

internationale mensenrechtenverplichtingen. De druk om te komen tot een uniforme wijze van implementatie, die niet dwingend wordt voorgeschreven door de mensenrechtenverdragen, leidt tot afkeer jegens en vervreemding van het stelsel van mensenrechtenbescherming in het Oosten en het Zuiden.

De receptorbenadering is erop gericht de sociaal-culturele oplossingen voor implementatie die niet-Westerse landen er naast juridische instrumenten op na houden, zichtbaar te maken en te gebruiken. Deze benadering geeft ook aan hoe dergelijke staten, als hun bestaande sociale instituties niet toereikend zijn om aan hun verplichtingen te voldoen, daarop kunnen voortbouwen met behulp van oplossingen van eigen kweek.

De receptorbenadering gaat uit van de gedachte dat mensenrechtenbescherming wordt versterkt als bij de implementatie wordt vertrouwd op lokale sociale instituties. Deze worden eerst geïdentificeerd en vervolgens waar nodig versterkt. Dat betekent dat de bestaande instituties zoveel mogelijk worden aangevuld met verbeteringen van eigen bodem en niet per se met Westerse concepten.

De receptorbenadering in de praktijk van het buitenlands beleid

In mijn beleid blijft universaliteit van mensenrechten het uitgangspunt. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staan de minimumeisen waar het gedrag van overheden tegenover burgers aan dient te voldoen. Voor de bevordering en implementatie van mensenrechten door Nederland zet ik het gehele beleidsinstrumentarium in, met daarbij de mensenrechtenstrategie «Verantwoordelijk voor Vrijheid» als basis. Ik ben van mening dat de Nederlandse inzet voor mensenrechten doelgericht moet zijn en neem daarom effectiviteit en selectiviteit als uitgangspunten voor mijn beleid. Mijn uitgangspunt is «practice what you preach»: landen moeten gehouden worden aan de verdragen die zij getekend hebben. Echter, met een opgeheven vingertje landen aanspreken is niet effectief. Dialoog en concrete samenwerking om de mensenrechten situatie te verbeteren hebben meer nut. Het gaat dus om communicatie in plaats van confrontatie. Niet de manier waarop een land de rechten van burgers verzekert telt, maar dat die rechten verzekerd zijn. Ik zie ruimte voor deze benadering. We moeten bekijken wat in een land al gebeurt en daar bij aan trachten te sluiten. Daar is ook een rol voor de ambassades weggelegd. Een groot aantal ambassades heeft een gedelegeerd budget ter beschikking voor de ondersteuning van lokale organisaties. Er wordt in het veld gewerkt met bestaande sociale instituties zoals vrouwengroepen, vakbonden, denktanks en maatschappelijke organisaties. Daarbij zijn *ownership* en vraaggerichtheid belangrijke uitgangspunten, want alleen dan is zo goed mogelijke aansluiting bij ontwikkelingen ter plaatse gegarandeerd.

Pilotprojecten

Om de mogelijkheden voor toepassing van de receptorbenadering verder uit te werken worden in samenwerking met de Universiteit Utrecht twee pilotprojecten uitgevoerd:

1. Assisteren staten bij VN-mensenrechtenrapportages:

Onderzoekers zullen enkele staten assisteren bij het nakomen van hun verdragsrapportageverplichtingen door het opstellen van het sociaal-culturele deel van de rapportage in de vorm van een annex- of schaduwrapport. Het CEDAW (VN-vrouwenrechtenverdragI) biedt door de

thematiek van het verdrag goede aanknopingspunten om de validiteit van de receptorbenadering te toetsen. Ook zullen enkele landen benaderd worden die hun rapportage voor het VN-verdrag inzake burger- en politieke rechten (BUPO-verdrag) moeten opstellen. Zeker bij dit BUPO-verdrag dat de meer klassieke mensenrechten zoals een verbod op marteling en doodstraf bevat, zal het interessant zijn te toetsen in hoeverre de receptorbenadering tot betere rapportageresultaten leidt.

2. Opzet academische mensenrechtendialoog EU-China

Er wordt een academisch netwerk opgezet met Chinese mensenrechten-experts van diverse universiteiten. De Universiteit Utrecht beschikt reeds over de nodige internationale contacten en heeft daarvoor enkele Chinese en Europese universiteiten geïdentificeerd. Inhoudelijke seminars over de receptorbenadering zullen worden georganiseerd. Doelstelling is te bezien in hoeverre in China stappen kunnen worden gezet om de implementatie te bevorderen van door China onderschreven mensenrechtenverdragen. Ook een PhD-uitwisselingsprogramma maakt deel uit van de samen-werking. De PhD-studenten gaan op zoek naar culturele en sociale instituties en tradities in China die kunnen helpen bij de doorvoering en de ontwikkeling van het Chinese mensenrechtenbeleid. Drie promoties zullen worden gefinancierd over het onderwerp.

Ik ben van plan het verloop van de pilot in 2013 te evalueren. Ook zal ik, zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling, later dit jaar een expertbijeenkomst organiseren om verder van gedachten te wisselen over de receptorbenadering.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING*, mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING*, juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL*, juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO–POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB–SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: Naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*
** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*
*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*
**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*