

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

AA

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2018

Op dinsdag 20 november jl. organiseerde Nederland in het Vredespaleis in Den Haag een hoog ambtelijke bijeenkomst met het oog op de oprichting van een wereldwijd EU-mensenrechtensanctieregime (*EU Global Human Rights Sanctions Regime*) als onderdeel van de inspanningen uitvoering te geven aan de motie Omtzigt c.s. over de Magnitskywet (ref. Kamerstuk 22 112-2529). Afgevaardigden van de EU-lidstaten, Europese Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) alsmede de VS en Canada waren bij deze bijeenkomst aanwezig. De conferentie werd afgesloten door Minister Blok. De speech van Minister Blok is te vinden op rijksoverheid.nl (<https://www.government.nl/documents/speeches/2018/11/20/blok-on-eu-global-human-rights-sanction-regime>).

Gerennommerde academische sprekers met uiteenlopende expertise, relevant voor het ontwikkelen van een nieuw sanctieregime op dit specifieke terrein openden het seminar met presentaties over de juridische kaders waar een sanctieregime voor mensenrechtenschenders aan zou moeten voldoen. Delegaties uit de VS en Canada lichtten vervolgens toe hoe de wetgeving in hun respectieve landen tot stand was gekomen, welke dilemma's daarbij moesten worden geadresseerd en welke ervaringen hiermee inmiddels zijn opgedaan. Tot slot deelden vertegenwoordigers van *civil society* hun ervaringen met hun respectieve nationale mensenrechtensanctieregimes maar ook hun visies op de wenselijkheid van een Europees mechanisme ter versterking van mensenrechten wereldwijd.

De door Nederland beoogde oprichting van dit sanctieregime moet geschieden op basis van een unaniem besluit van de Raad. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen draagvlak te creëren voor het initiatief. Dat is de reden geweest om het besloten seminar te organiseren voor en met alle 28 EU lidstaten en betrokken Europese instellingen. Aan de conferentie kan het volgende worden ontleend.

Algemeen

Hoewel verschillende deelnemers zich tijdens het seminar positief uitspraken over het Nederlandse initiatief om tot *een EU Global Human Rights Sanctions Regime* te komen, heeft een aantal lidstaten zich nog niet uitgesproken. Er zijn er nog veel vragen over de inrichting en implementatie van het instrument maar een aantal deelnemers toonden ook bereidheid om samen met Nederland dit initiatief verder te helpen brengen. Hiermee gaan we nu proactief verder in Raadskader.

Doelstelling van een EU Global Human Rights Sanctions Regime

Aanwezigen reflecteerden op het belang van en noodzaak voor een nieuw EU-instrument in deze veranderende wereld. Naast geografische sanctieregimes, gericht op één land, is een aanvullend instrument nodig om individuele mensenrechtenschenders wereldwijd aan te pakken. Daders van ernstige mensenrechtenschendingen die niet gebonden zijn aan landsgrenzen, bijvoorbeeld bij mensenhandel en seksueel geweld, zijn vaak niet te vangen onder de bestaande geografische sanctieregimes van de EU. Ook het Internationaal Strafhof heeft niet altijd de mogelijkheid om actie te ondernemen. Het heeft alleen rechtsmacht over specifieke internationale misdrijven en verwijzingen door de VN-Veiligheidsraad zijn om uiteenlopende redenen beperkt. Een wereldwijd EU-mensenrechtensanctieregime kan daarbij een belangrijke complementaire rol spelen. Een algemene beschrijvende naam voor een dergelijk sanctieregime, zoals «EU mensenrechten sanctieregime», werd vanwege de wereldwijde reikwijdte door de deelnemers onderschreven.

Criteria voor een EU Global Human Rights Sanctions Regime

Het belangrijkste onderdeel van de discussie betrof de definitie van grove mensenrechtenschendingen. Welke schendingen zouden in een nieuw regime opgenomen moeten of kunnen worden? Sprekers brachten de voor- en nadelen van zowel een brede als een nauwere definitie van mensenrechtenschendingen in kaart. Een bredere definitie zou naast de meest ernstige mensenrechtenschendingen mogelijk ook seksueel geweld in conflictsituaties (conform motie van het lid Ploumen, ref. Kamerstuk 35000-V-32) en/of gebruik van uithongering als oorlogswapen (conform motie van het lid Karabulut, ref. Kamerstuk 35000-V-32) kunnen omvatten. Het seminar was overigens nadrukkelijk niet bedoeld om hierover al standpunten in te nemen, deelnemers hebben zich dan ook niet uitgelaten over deze door Nederland ingebrachte suggesties.

Complementair aan bestaand EU-beleid

Deelnemers bespraken de betekenis van dit sanctieregime als aanvulling op de bestaande sanctieregimes en het EU externe mensenrechtenbeleid. Het huidige instrumentarium bestaat uit het uitoefenen van bilaterale en multilaterale druk op staten, naast een algemene inspanning voor de bescherming en verdediging van universele mensenrechten en de internationale rechtsorde.

Aanwezigen benadrukten daarbij dat sancties in de eerste plaats moeten worden ingezet om de boodschap kracht bij te zetten dat mensenrechtenschendingen onacceptabel zijn. De EU keert zich tegen diegenen die menen ongestraft ernstige misdaden te kunnen begaan om hun doelen te bereiken. Er moet een hoge prijs staan op dit gedrag.

Deelnemers vroegen tevens aandacht voor de relatie van dit EU-mensenrechtensanctieregime met het Internationaal Strafhof. De

uitgangspositie moet daarbij zijn dat mensenrechten sancties en strafrechtelijke vervolging verschillende instrumenten zijn. Sancties zijn complementair aan strafrechtelijke procedures, komen niet in de plaats ervan. Verschillende sprekers betoogden dat daar waar internationale vervolging niet mogelijk is en nationale vervolging uitblijft, een sanctieregime de EU de mogelijkheid biedt om te handelen en een politiek signaal af te geven. Vele deelnemers onderschreven dit.

Sprekers gingen in op de verwachte effectiviteit van een EU-mensenrechtenregime. Hoewel het moeilijk is gestaafde uitspraken te doen over de effectiviteit van bestaande regimes vanwege het feit dat deze nog maar kort bestaan, lijkt er een ontmoedigende werking van uit te gaan. Wel wezen enkele deelnemers ook op de noodzaak van een bredere strategie wanneer de EU tot het instellen van mensenrechten sancties zou overgaan.

Due process voor listing, review en delisting

De opvatting dat een eventueel EU-sanctieregime tegen mensenrechtenschenders een voorbeeldfunctie dient te hebben op het gebied van effectieve rechtsbescherming en de procesrechten voor personen die op de sanctielijst geplaatst worden, werd breed gedragen. Deelnemers spraken over de vorm van *due process*, momenten van herziening van de lijst, bewijslast, gebruik van openbare bronnen en criteria voor het plaatsen van personen op een sanctielijst (*listing*) en hoe personen weer van een sanctielijst af kunnen komen (*delisting*). In het vervolgtraject zal aandacht moeten zijn voor deze uiteenlopende vragen over rechtsbescherming.

Inrichting en beheersing van het proces

In de discussie kwamen verschillende suggesties naar voren hoe het proces in te richten om binnen de EU te besluiten over het *listen* en *delisten* van personen onder dit sanctieregime. Sprekers benadrukten het belang van brede consultaties en gedegen onderzoek voor iedere *listing*. Dat zal overigens veel tijd kosten. Het belang van een sterke dialoog met het maatschappelijk middenveld werd breed gedragen. Ook werd gereflecteerd op de vraag welke rol maatschappelijke organisaties, nationale parlementen, het Europees Parlement, de EDEO en mogelijk ook een onafhankelijk comité zouden kunnen spelen in de beleidsvorming rondom dit sanctieregime, bijvoorbeeld bij het aandragen van suggesties voor de sanctielijst. Het voorstel daaromtrent van het *European Stability Initiative* (zoals gesteund door de leden Van Helvert, Omtzigt en Sjoerdsma), is door mij expliciet opgebracht in de discussie. Hoewel het idee van besluitvorming door een onafhankelijke commissie zoals ESI voorstelde, weinig bijval kreeg, bestond er bij sommige deelnemers wel enige ontvankelijkheid voor een nog nader te definiëren rol voor het maatschappelijk middenveld bijvoorbeeld zoals dat ook in de VS in geregeld.

Vervolg

Het is belangrijk het zorgvuldig opgebouwde momentum nu niet te laten vervliegen. Nederland zal daarom tijdens Raad Buitenlandse Zaken op 10 december a.s., die zal plaatsvinden op internationale mensenrechtendag, wanneer ook de zeventigste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens gevierd zal worden, opnieuw

aandacht vragen voor dit initiatief met als doel te komen tot een opdracht aan EDEO om dit sanctieregime te ontwikkelen. Hiervoor is de genoemde unanimititeit nodig.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok