

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2018

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2018

Inleiding

Hierbij biedt het kabinet u zijn reactie aan op het advies nr. 104 »*De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*» van juni 2017 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Dit advies kwam op eigen initiatief van de AIV tot stand.

Aanleiding voor het advies is de waarneming van de AIV dat de bij de Raad van Europa aangesloten staten, waaronder de lidstaten van de Europese Unie, worden geconfronteerd met spanningen rondom wezenlijke kenmerken van de democratische rechtsstaat. De AIV meent dat onvrede over het heden, onzekerheid over de toekomst en snelle veranderingen in een globaliserende wereld bij een deel van de Europese bevolking de drang heeft doen ontstaan om terug te grijpen op nationale referentiekaders. De AIV stelt tevens dat bestaande instituties weinig grip hebben op de groeiende vervreemding van burgers van de traditionele instituties waarop de democratie en de rechtsstaat gestoeld zijn. In verschillende landen is volgens de AIV tevens waar te nemen dat burgers hun vertrouwen hebben gegeven aan partijen die de pluriforme rechtsstaat als een obstakel voor de uitvoering van hun eigen programma's zien.

De AIV constateert dat bevordering van de internationale rechtsorde een belangrijk instrument is om de rechten van de mens en de naleving van de principes van de democratische rechtsstaat te verstevigen. Organisaties als de Raad van Europa en de Europese Unie spelen daar een belangrijke rol in. Het is volgens de AIV in dat kader van belang om als Nederland en via de Europese instellingen aan te sturen op het voorkomen van een verdergaande erosie van de democratische rechtsstaat in Europa. De AIV meent tevens dat het van belang is de waarde van

een pluriforme democratie beter onder de aandacht te brengen, alsook dat Nederland hier een direct belang bij heeft omdat verdere erosie van de democratische rechtsstaat in Europa een effect zal hebben op de hedendaagse welvaart, vrede en veiligheid.

Het kabinet dankt de AIV voor het waardevolle advies, dat in veel opzichten het breed gedeelde belang beschrijft dat Nederland al lange tijd hecht aan een stevige inzet op versterking van de rechtsstaat in Europa, en ook daarbuiten. Deze inzet krijgt vorm in het Nederlandse beleid ten aanzien van rechtsstaatopbouw, mensenrechten en bestendigen en verstevigen van pluriforme democratie.

Het kabinet neemt de in het advies geformuleerde aanbevelingen van de AIV ter harte en ziet deze als aansporing om zich, mede in lijn met de grondwettelijke taak van de regering om de internationale rechtsorde te bevorderen, te blijven inzetten voor de rechtsstaat. Het advies gaat niet uitvoerig in op de situatie in Nederland «daar zijn wettelijke taak zich beperkt tot advisering over vraagstukken met een internationaal karakter». Het kabinet is zich bewust van de noodzaak om aandacht te hebben voor coherentie van intern en extern beleid op dit terrein. In deze brief gaat het kabinet nader in op de conclusies en aanbevelingen van de AIV.

Algemene opmerkingen en kabinetsinzet

Het kabinet onderschrijft de constatering van de AIV dat sterke rechtsstaten fundamenteel zijn voor samenwerking binnen de Europese Unie en daarbuiten. Miljoenen burgers en bedrijven zijn afhankelijk van goed bestuur en van een Unie waarin rechtsgelijkheid en rechtszekerheid het uitgangspunt zijn. De Europese Unie is een waardengemeenschap. Nederland deelt fundamentele waarden als vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten met andere EU-lidstaten. Verdediging en versterking van deze gedeelde, maar ondeelbare verworvenheden beschouwt Nederland dan ook reeds jaren als prioriteit. Daarnaast zijn sterke rechtsstaten van belang voor het functioneren van de interne markt. Zij dragen bij aan een betrouwbaar ondernemingsklimaat.

Wanneer deze waarden van binnenuit onder druk komen te staan en niet langer door alle lidstaten worden gerespecteerd, wordt onderling wantrouwen in de hand gewerkt, hetgeen op termijn aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de slagkracht en geloofwaardigheid van de Unie. Het spreekt voor zich dat de EU in staat moet zijn om interne scheidslijnen op fundamentele waarden te voorkomen. Daarvoor ligt de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de lidstaten, maar evengoed bij de EU-instellingen.

Het kabinet is van mening dat een meersporenbenadering het mogelijk maakt om de juiste balans te vinden tussen bilaterale en multilaterale kanalen, en tussen een institutionele, technische en/of politieke benadering, die zich richt op de situatie binnen de Europese Unie, maar ook daarbuiten. Zo heeft Nederland via zijn ambassades in de toetredingslanden in de Westelijke Balkan een rechtsstatelijkheidsnetwerk opgezet, dat zich richt op het ondersteunen van hervormingen, het monitoren hiervan en het voorbereiden van standpuntbepaling in Brussel. Voorts richt Nederland zich binnen deze meersporenbenadering, zoals het AIV-advies ook onderschrijft, op het stimuleren en proactief beïnvloeden van multilaterale instellingen, zoals de EU en de Raad van Europa. Dit kan Nederland niet zonder samen te werken met gelijkgezinde partners. Draagvlak in alle landen is immers essentieel voor bestendiging van de rechtsstaat op de korte en lange termijn.

In lijn met deze meersporenbenadering is ook de inzet van middelen op het thema rechtsstatelijkheid een kwestie van maatwerk. Via meerdere fondsen die met een verschillend geografisch bereik specifieke doelen trachten te bereiken, draagt het kabinet concreet bij aan de versterking van de rechtsstaat in Europa en daarbuiten. Specifieke situaties vragen om specifieke oplossingen. Het kabinet kiest er daarom voor het advies van de AIV om over te gaan tot de opzet van een separaat rechtsstatelijkheidsprogramma en -fonds niet te volgen, maar uit te gaan van de bestaande instrumenten en, waar zinvol en mogelijk, extra ruimte beschikbaar te stellen voor inzet op het thema rechtsstatelijkheid. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

1. Vergroten institutionele responsiviteit

1.1 Raad van Europa

De aanbevelingen van de AIV inzake de Raad van Europa hebben grotendeels betrekking op enerzijds het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en anderzijds het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Ten aanzien van beide organen beveelt de AIV aan deze niet te matigen, maar te ondersteunen en te stimuleren. Voor wat betreft het EHRM beveelt de AIV voorts aan:

- een grotere politieke rol van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (CM) bij het toezicht op uitvoering van uitspraken van het EHRM in de lidstaten;*
- het op gezette tijdstippen op vertrouwelijke basis informeren van de Commissies Buitenlandse Zaken en Justitie van de Tweede Kamer over de beraadslagingen in het Comité van Ministers, met name voor wat betreft de uitvoering van uitspraken van het EHRM.*
- het stimuleren van de uitvoering van de Verklaring van Brussel en het actieplan Strengthening Judicial Independence and Impartiality door met een aantal landen een twinning-relatie aan te gaan en hen te assisteren bij het vergroten van de kennis over de Raad van Europa en het EHRM binnen de overheid, rechterlijke macht, advocatuur en NGO's, het vergroten van de rol van het nationale parlement in de uitvoering van uitspraken van het EHRM in de lidstaten en het oprichten van een onafhankelijk nationaal mensenrechteninstituut.*

Voor wat betreft het ECSR beveelt de AIV aan:

- het initiatief te nemen om de traditionele aandacht voor burgerlijke en politieke mensenrechten in het CM uit te breiden met de sociale rechten zoals vastgelegd in het Europees Sociaal Handvest. Nederland zou dit kunnen onderstrepen met extra ondersteuning van het HELP-programma.*

Tot slot beveelt de AIV aan de wederkerigheid binnen de Raad van Europa te ondersteunen door de Venetië-Commissie ook zelf bij dilemma's zoals die rond rechterlijke toetsing van wetten en gevolgen van referenda advies te vragen over Nederlandse wetgeving.

De Raad van Europa is een belangrijke instelling voor normstelling op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Daarnaast behoren tot het primaire instrumentarium monitoring en (technische) assistentie om naleving van die normen te garanderen. De Nederlandse inzet in de Raad van Europa richt zich met name op tenuitvoerlegging van en toezicht op bestaande verplichtingen die staten zijn aangegaan en op versterking van hun capaciteit om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen. Daarbij

gaat de aandacht uit naar zowel de burgerlijke en politieke als de sociaaleconomische mensenrechten.

In het Comité van Ministers (CM) zet Nederland zich in voor goede functionering van alle monitoringsmechanismen. Daarbij is Nederland voorstander van een meer actieve rol van het CM waar het gaat om het toezicht op de naleving van EHRM-uitspraken door de lidstaten. Vier keer per jaar houdt het CM een driedaagse vergadering (CMDH) speciaal gericht op het toezicht op de uitvoering van uitspraken van het EHRM, die bindend zijn voor de betreffende lidstaat. Nederland neemt actief deel aan deze vergaderingen en heeft daarin een gerespecteerde positie verworven. Nederland laat zich daarbij leiden door de voortgang in de geagendeerde zaken en niet door de vraag welk land het betreft. Recent heeft Nederland samen met gelijkgezinde landen bewerkstelligd dat een nieuw instrument van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM, artikel 46, lid 4) wordt ingezet in de zaak *Mammadov tegen Azerbeidzjan*, namelijk het voorleggen aan het EHRM van de vraag of Azerbeidzjan aan zijn verplichting heeft voldaan om de uitspraak ten uitvoer te leggen.¹

Ook heeft Nederland zich ingezet voor het bieden van een platform aan niet-gouvernementele organisaties die het EHRM volgen. Op deze wijze draagt Nederland substantieel bij aan de versterking van de rol van het CM bij het toezicht op de naleving van EHRM-uitspraken en zal het deze handelwijze continueren, steeds zoveel mogelijk in samenwerking met gelijkgestemde landen.

De Nederlandse informatievoorziening aan de Kamer over de EHRM-jurisprudentie geldt in de Raad van Europa als «good practice». Met de rapportages internationale mensenrechtenprocedures wordt de Kamer jaarlijks geïnformeerd over de uitspraken van het EHRM in zaken tegen Nederland. Ook wordt de Kamer op gezette tijden geïnformeerd over ontwikkelingen in de Raad van Europa, bijvoorbeeld na afloop van de jaarlijkse ministeriële bijeenkomst. Daarnaast heeft de Nederlandse afvaardiging in de Parlementaire Assemblée (PACE) een belangrijke rol bij het uitoefenen van invloed en het vergroten van draagvlak, ook als het gaat om uitspraken van het EHRM. Tevens ontvangt de Kamer – op specifiek verzoek – informatie over bijvoorbeeld uitspraken van het EHRM, zoals over de eerder genoemde zaak *Mammadov tegen Azerbeidzjan*.²

Voorts steunt Nederland de tenuitvoerlegging van de verklaring van Brussel (2015). Daarmee hebben de lidstaten – na de verklaring van Brighton (2012) – hernieuwde steun uitgesproken voor een verdere versterking van het EVRM-toezichtstelsel, onder meer door de vermindering van de werklast van het EHRM een impuls te geven. Deze werklast kan worden verminderd door in te zetten op de versterking van de tenuitvoerlegging van het EVRM op nationaal niveau (wet- en regelgeving, rol parlementen en effectieve rechtsmiddelen). Daarnaast dient prioriteit te worden gegeven aan de onderliggende actieplannen, zoals het actieplan Strengthening Judicial Independence and Impartiality.

De Raad van Europa voert diverse programma's uit in lidstaten, die in belangrijke mate door de EU worden (mede)gefinancierd. Het idee van twinning is gericht op onder meer kennisoverdracht en capaciteitsopbouw over de Raad van Europa en het EHRM binnen de overheid en andere relevante actoren, zoals rechterlijke macht, advocatuur, NGO's, en onafhankelijke nationale instituties. In de twinning-relatie kan ook

¹ Zie Kamerstuk 32 735, nr. 175, d.d. 16 november 2017

² Zie Kamerstuk 32 735, nr. 175, d.d. 16 november 2017

aandacht worden gegeven aan het in staat stellen van nationale parlementen om hun verantwoordelijkheid te nemen bij de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken, met name door goede informatievoorziening. Aan twinning wordt op een eigen manier invulling gegeven. Zo draagt Nederland via het Human Rights Trust Fund van de Raad van Europa (in 2.017 euro 200.000) bij aan projecten die tot doel hebben een betere tenuitvoerlegging van het EVRM en van EHRM-uitspraken te waarborgen. Recent is daarnaast 100.000 euro bijgedragen ten behoeve van het actieplan Oekraïne 2018 – 2021 van de Raad van Europa.

Daarnaast werkt Nederland nauw samen met zowel de Raad van Europa, als met individuele lidstaten, binnen diverse projecten die zien op de versterking van de rechtsstaat. Dit gebeurt door middel van langdurige, bilaterale, samenwerking, het *ad hoc* leveren van expertise of het financieel steunen van projecten. Een van deze projecten is het Programme for Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) dat zich richt op educatie over het EVRM specifiek voor juridische professionals. HELP werd in maart 2006 gelanceerd als een hulpmiddel bij de opleiding van nationale rechters en officieren van justitie in de eisen van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM. Nederland heeft meerdere jaren financieel bijgedragen aan HELP. Momenteel financiert de EU een HELP-programma in EU-landen dat zich mede richt op de sociale rechten («HELP in the 28»).

Het kabinet zet zich ook in voor naleving van de in het Europees Sociaal Handvest vervatte rechten. Nederland is één van de vijftien landen die het aanvullend protocol bij het ESH heeft geratificeerd, waardoor internationale niet-gouvernementele organisaties een klacht over ontoereikende toepassing van sociale rechten bij het ECSR kunnen indienen. Nederland roept ook regelmatig andere lidstaten op tot ondertekening en ratificatie van het protocol.

De bevindingen van het ECSR naar aanleiding van een dergelijke klacht zijn niet bindend voor de betreffende lidstaat. Daarom is de rol van het CM in het kader van deze klachtprocedure ook een andere dan bij uitspraken van het EHRM.

Het CM kan de beoordeling door het ECSR overnemen in een resolutie of aanbeveling aan de betreffende lidstaat, maar is daartoe niet verplicht. De lidstaten van de Raad van Europa hebben zich met deze procedure ervan verzekerd dat zij, als collectief, het laatste woord hebben in de procedure van het ESH door ook sociale en economische beleidsoverwegingen mee te wegen. In dit verband acht Nederland het van belang om een dialoog te voeren met het ECSR over zijn bevindingen, alsook over procedures en werkmethoden, en maakt het actief gebruik van alle geëigende mogelijkheden daartoe, zowel in het CM als in andere fora. Het CM heeft ook opdracht gegeven aan het Stuurcomité Mensenrechten een studie uit te voeren naar de tenuitvoerlegging van de sociale rechten naar aanleiding waarvan ook zal worden gezien of het toezicht daarop aanpassing behoeft.

Voor wat betreft de aanbeveling van de AIV inzake de Venetië-Commissie, ten slotte, zij opgemerkt dat Nederland het werk van de Commissie zeer waardeert en de participerende staten binnen de Venetië-Commissie oproept om actief samen te blijven werken. Het kabinet staat open voor advies van de Commissie in het kader van nationale wetgevingsprocedures, maar er is vooralsnog geen concreet beleidsvoornemen.

1.2 Europese Unie

Nederland moet zich binnen de EU blijven inzetten voor de versterking van jaarlijkse rechtsstatelijkheidsdialoog, als opmaat naar een peer review-mechanisme waarvoor op dit moment binnen de Unie nog onvoldoende steun bestaat. Nederland kan met gelijkgezinde landen een (informele) kopgroep vormen die reeds met een peer review van start gaat. Een dergelijke kopgroep kan een aansprekend voorbeeld van Europese samenwerking voor burgers in de EU zijn, inclusief in de landen die (nog) niet wensen deel te nemen. Het laat hun zien dat het mogelijk is om in wederzijds vertrouwen en openheid over het onderwerp rechtsstatelijkheid met elkaar van gedachten te wisselen. Een aantal EU-lidstaten, met name Polen en Hongarije, zet zich momenteel stevig af tegen de notie dat het lidmaatschap van de Unie ook bepaalde verantwoordelijkheden op het gebied van de democratische rechtsstaat met zich meebrengt. Tegelijkertijd ontvangen deze landen aanzienlijke bedragen aan EU-subsidies. In de komende onderhandelingen over (de hervorming van) de EU-begroting (het Meerjarig Financieel Kader) moet Nederland inzetten op een koppeling tussen de ontvangsten vanuit de cohesie- en structuurfondsen en resultaten met de oorspronkelijke Kopenhagen-criteria voor EU-toetreding. Nederland kan steun uitspreken voor het voorstel van het Europees Parlement voor een EU Pact voor democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten.

Versterking van de rechtsstaat in de EU vergt een gezamenlijke politieke inspanning van de EU-lidstaten en de Europese instellingen. Wat de lidstaten betreft zijn niet alleen regeringen aan zet: juist ook parlementen, politieke partijen, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, decentrale overheden en academici hebben een belangrijke rol te vervullen om de dialoog over de rechtsstaat te voeren. Het belang van rechtsstaat voor de Europese samenwerking wordt juist ook in het kader van de Europese samenwerking tussen deze actoren in concrete zin duidelijk. Deze brede politiek-maatschappelijke benadering moet hand in hand gaan met een meer institutioneel-politieke benadering op Europees niveau, waarbij de instellingen een belangrijke rol vervullen ten aanzien van de monitoring van de rechtsstaat in de lidstaten. Daarbij kan het gaan om effectuering van de link tussen rechtsstaat en het meerjarig financieel kader, maar ook om een peer-review mechanisme, zoals het pact voor democratie, fundamentele rechten en rechtsstaat, zoals voorgestaan door het Europees Parlement. Het kabinet acht beide benaderingen van belang voor een structurele versterking van de rechtsstaat in de EU-lidstaten.

Nederland maakt zich in Europees verband hard om de EU en lidstaten uit te rusten met betere instrumenten om de ontwikkeling van de rechtsstaat in lidstaten bespreekbaar te maken, de rechtsstaat te beschermen en de rechtsstatelijke ontwikkelingen doorlopend op de agenda te houden, ook in bilaterale contacten. Zoals het rapport van de AIV erkent, heeft Nederland bijgedragen aan de versterking van de jaarlijkse rechtsstaatsdialoog en mede dankzij de inzet van Nederland is de kring van gelijkgestemde landen aanmerkelijk groter geworden, alsmede de steun die daarvan uitgaat voor de rol van de Europese Commissie en haar rechtsstaatmechanisme (zie Kamerstuk 21 501-02, nrs. 1758 en 1776). Het kabinet blijft zich inspannen voor de verdere uitbreiding van deze groep gelijkgezinde lidstaten. Het kabinet onderhoudt nauwe contacten met het roulerend EU-voorzitterschap van de Raad en is tevreden met de invulling die het voormalig voorzitterschap in 2017 heeft gegeven aan de jaarlijkse rechtsstaatsdialoog in de Raad Algemene Zaken (RAZ), met aandacht voor media en vrijheid van meningsuiting. Ten aanzien van deze jaarlijkse thematische bespreking is afgesproken deze in 2019 te evalueren.

Zoals in het AIV-advies wordt vermeld is de RAZ sinds vorig jaar ook de plaats waar de Europese Commissie een toelichting kan geven bij de dialoog met de Poolse regering in het kader van het Commissie rechtsstaatmechanisme, een proces dat in ontwikkeling blijft getuige de stappen van de Europese Commissie op 20 december 2017.³ Hiermee is de basis gelegd voor bespreking van de situatie van de rechtsstaat in lidstaten van de EU. Het kabinet is het eens met de AIV dat hiermee aanzienlijke stappen zijn gezet om het EU-instrumentarium uit te breiden, maar dat het nog sterk gefragmenteerd is en dat daarmee de problematiek onvoldoende geadresseerd wordt. Nederland zal daarom in gezamenlijkheid met gelijkgezinde lidstaten en de Europese instellingen de discussie aangaan over nieuwe stappen die gezet kunnen worden om het bestaande instrumentarium verder te verbeteren of aan te vullen. Daar hoort, zoals de AIV en sommige andere lidstaten voorstellen, ook een discussie bij over een peer review systeem. Voor het kabinet staat voorop dat het streven naar een zogenaamd peer review mechanisme niet ten koste gaat van de zorgvuldig opgebouwde praktijk omtrent de bespreking van specifieke rechtsstaatontwikkelingen in de Raad Algemene Zaken. Daarnaast zal verkend moeten worden hoe de effectiviteit en efficiëntie van een dergelijk mechanisme kunnen worden gewaarborgd. Onder die voorwaarden is het verder onderzoeken van mogelijke invullingen van het door de AIV vermelde peer review wel aan de orde. Hierbij moet optimaal gebruik worden gemaakt van bestaand instrumentarium in Justitie-kader (Europees Justitie Scoreboard/EJS; CEPEJ van de Raad van Europa). Ook staat voor het kabinet voorop dat het respecteren van de waarden, zoals genoemd in artikel 2 Verdrag-EU, een verantwoordelijkheid is die alle lidstaten aangaat. Kopgroepvorming ligt daarom niet voor de hand, maar het zoeken naar lidstaten die als aanjagers willen functioneren kan bij een peer review mechanisme in Justitie en Binnenlandse Zaken-raadsverband wellicht wel een eerste stap zijn.

Enkele EU-lidstaten en leden van de Europese Commissie hebben, net als de AIV, het idee geopperd om een link te leggen tussen de naleving van rechtsstatelijke principes enerzijds en ontvangst van EU-gelden anderzijds. Nederland zet in op een modern, toekomstgericht en financieel houdbare meerjarenbegroting van de EU (MFK) en is voorstander van het beter koppelen van besteding van EU-geld en het bereiken van EU-doelstellingen. In dit verband heeft Nederland de Commissie verzocht om te onderzoeken hoe een koppeling van ESI-fondsen aan, in dit geval, beginselen van de rechtsstaat, mogelijk kan worden vormgegeven. De Commissie komt naar verwachting in mei 2018 met een eerste voorstel voor de nieuwe meerjarenbegroting en zal bezien of er onder lidstaten voldoende draagvlak bestaat om een dergelijke koppeling effectief te kunnen leggen. Naast politiek draagvlak speelt ook de technisch-juridische haalbaarheid van een dergelijke koppeling een rol.

Tot slot zijn, zoals ook opgemerkt in de Staat van de Europese Unie 2018 (Kamerstuk 34 841 nr. 1), goed functionerende instellingen in de lidstaten van belang voor het functioneren van de interne markt. Deze instellingen dienen zorg te dragen voor een consequente handhaving en toepassing van de interne-marktregels. Zo dragen zij bij aan een stabiel en aantrekkelijk ondernemingsklimaat.

In internationale diplomatie verdient dialoog altijd de voorkeur boven confrontatie. Dat geldt evenzeer op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Waar dialoog echter keer op keer faalt, moet de internationale gemeenschap in het uiterste geval ook bereid zijn een streep in het zand te trekken. Concreet betekent dit Nederland samen met

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

EU-partners duidelijk zou moeten maken dat binnen de Raad van Europa en de Europese Unie geen plaats kan zijn voor Turkije indien dit land besluit tot herinvoering van de doodstraf.

Het kabinet is van mening dat herinvoering van de doodstraf door Turkije niet te verenigen is met toetreding tot de Europese Unie. In de Voorzitterschapsconclusies van de Raad Algemene Zaken van 13 december 2016 is vastgelegd dat de ondubbelzinnige verwerping van de doodstraf een essentiële vereiste voor EU-lidmaatschap is, alsook van de internationale verplichtingen van Turkije, waaronder het EVRM en Protocol 13. Het kabinet onderschrijft in dit verband ook de verklaring van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa waarin hij stelt dat geen lid van de Raad van Europa de doodstraf kan uitvoeren, en erop wijst dat Turkije de protocollen met betrekking tot mensenrechten heeft geratificeerd die de doodstraf onder alle omstandigheden afschaft.

Wetgeving zoals de Russische «foreign agent»-wet en misbruik van algemene regelgeving ten aanzien van NGO's dient steeds weer door Nederland aan de kaak te worden gesteld, zowel bilateraal als internationaal, in samenwerking met gelijkgezinde landen.

Beperkende wetgeving voor het maatschappelijk middenveld, zoals de Russische «foreign agent»-wet, is wereldwijd een groeiend probleem. Regeringen gebruiken naast wetgeving een breed scala aan rechtvaardigingen en instrumenten om de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering, en het recht om (buitenlandse) financiering te ontvangen, te beperken. Dergelijke bedreigingen voor de politieke ruimte voor maatschappelijke organisaties zijn behalve een inbreuk op individuele mensenrechten ook een probleem voor de duurzame ontwikkeling van een land. Maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen immers de stem van de burgers en kunnen overheden ertoe bewegen meer verantwoording af te leggen. Ze kunnen bijdragen aan opener en steviger democratieën, een gunstiger ondernemingsklimaat en gelijke kansen voor iedereen. Nederland maakt zich zorgen over deze krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld en stelt de problematiek voortdurend aan de orde.

Via het Mensenrechtenfonds, MATRA en het beleidskader «Samenspraak en Tegenspraak» investeert Nederland wereldwijd bilateraal in de capaciteit van maatschappelijke organisaties om hun politieke en onafhankelijke rol te vervullen. Nederlandse ambassades in bijvoorbeeld Rusland, Turkije en Egypte steunen maatschappelijke organisaties om tegenwicht te bieden aan de toenemende druk. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken steunt ook via Nederlandse NGO's de versterking van lokale partners in een groot aantal landen. De Mensenrechtenambassadeur brengt in zijn bezoeken de Nederlandse zorgen over de maatschappelijk ruimte over, zoals recent in India, China, Kazachstan, Ethiopië en Saudi-Arabië. Uiteraard kaart het kabinet de situatie van mensenrechtenstrijders actief aan in zijn bilaterale contacten.

Multilateraal steunt Nederland onder andere de terugkerende resoluties over mensenrechtenverdedigers en vrijheid van vereniging en vergadering tijdens de Algemene Vergadering van de VN en in de Mensenrechtenraad. Ook let Nederland op de deelname van maatschappelijke organisaties aan het publieke debat in de VN. In de *Universal Periodic Review* van de Mensenrechtenraad doet Nederland aanbevelingen over de maatschappelijk ruimte, zoals bijvoorbeeld aan Rwanda, Wit-Rusland en Qatar. Nederland draagt ook actief bij aan het EU-project *Protect Defenders*, spoort de EU Speciale Vertegenwoordiger Mensenrechten aan tot actie op dit thema, en werkt via de ambassades in EU-verband aan de

implementatie van het «EU Action Plan on Human Rights and Democracy» en de «EU Guidelines on Human Rights Defenders». In onze samenwerking met de Community of Democracies, onze bijdrage aan CIVICUS en ons werk via de International Donor Group (van donoren die maatschappelijke organisaties steunen) zet Nederland de krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld consequent op de internationale agenda.

1.3 OVSE

Nederland kan overwegen zich in de nabije toekomst kandidaat te stellen voor het Voorzitterschap van de OVSE. Dat biedt Nederland de kans democratisering en rechtsstatelijkheid nadrukkelijker op de (mensenrechten)agenda van deze organisatie te zetten.

Democratisering en rechtsstatelijkheid staan reeds centraal op de (mensenrechten)agenda van de OVSE. Nederland heeft hier in het verleden ook regelmatig voor gepleit en zal dit in de toekomst blijven doen. Het kabinet zal in de verdere gedachtenvorming over de Nederlandse inzet op het gebied van rechtsstatelijkheid op een later moment bezien of kandidatuur voor het voorzitterschap van de OVSE een toegevoegde waarde biedt op de inzet die reeds gepleegd wordt binnen dit gremium.

1.4 G20/OESO

Nederland neemt momenteel deel aan de G20 op uitnodiging van Duitsland dat op dit moment het voorzitterschap bekleedt. Nederland moet zich inspannen voor blijvende deelname aan dit forum dat buitengewoon geschikt is om, samen met gelijkgezinde landen, de negatieve gevolgen van de globalisering aan de orde stellen. Een discussie over dit onderwerp zou zich, net als in de OESO, niet alleen moeten richten op handel, investeringen en ontwikkeling maar ook op sociaaleconomische rechten, milieurechten en de relatie tussen overheid en burgers. De Sustainable Development Goals vormen hiervoor mogelijk een nuttig handvat.

Het kabinet beschouwt het als een succes dat Nederland een uitnodiging van het Duitse voorzitterschap heeft ontvangen om in 2017 deel te nemen aan de G20 top, alle ministeriële G20 bijeenkomsten en de voorbereidende (ambtelijke) bijeenkomsten. Voor een open en internationaal georiënteerde economie als Nederland is het belangrijk om aan tafel te mogen zitten met de grootste landen om te spreken de kansen en uitdagingen bij over mondiale kwesties die alle landen voor belangrijke beleidskeuzen stellen en in veel gevallen om een gezamenlijke aanpak vragen. Met deze deelname kon Nederland laten zien dat het ook op het wereldpodium een goede en constructieve rol kan spelen. Nederland zet zich daarom in voor blijvende deelname aan de G20 en is daarom verheugd om ook een uitnodiging van het Argentijnse Voorzitterschap te hebben ontvangen om in 2018 als gastland deel te nemen. Aanwezigheid bij G20 bijeenkomsten was overigens voor Nederland geen novum. Nederland nam eerder, in de periode 2008 tot 2010, deel aan een aantal G20 toppen. Daarnaast is Nederland de afgelopen jaren betrokken geweest bij bijeenkomsten in het handelstraject van de G20 en heeft Nederland als voorzitter van de Europese Unie gedurende de eerste helft van vorig jaar deelgenomen aan bijeenkomsten van het financiële traject.

2. Maatschappelijke diplomatie

Als onderdeel van het mensenrechtenbeleid zet het Ministerie van Buitenlandse Zaken een democratie- en rechtsstatelijkheidsprogramma op dat zich richt op de lidstaten van de Raad van Europa waar de democratische rechtsstaat zich in de gevarenzone bevindt. Daarbij zou ook de expertise van relevante andere departementen (bijvoorbeeld de ministeries van Onderwijs, van Veiligheid en Justitie en van Economische Zaken) moeten worden betrokken. Ter ondersteuning van dit programma wordt een rechtsstatelijkheidsfonds gecreëerd. Gedurende de komende kabinetsperiode worden daartoe middelen in de orde van grootte van jaarlijks EUR 2,5 miljoen vrijgemaakt op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het bestaande MATRA-programma dat zich uitsluitend richt op (potentiële) kandidaat-lidstaten van de EU en de landen van het Oostelijke Partnerschap bij de versterking van de rechtsstaat en democratie kan in dit bredere rechtsstatelijkheidsfonds worden geïntegreerd. Het budget van het MATRA-programma loopt af van EUR 13,7 miljoen in 2017 naar EUR 9,1 miljoen in 2018 en 2019. De AIV beveelt aan dat deze verlaging tenminste ongedaan wordt gemaakt.

Vanuit het rechtsstatelijkheidsfonds worden maatschappelijke organisaties ondersteund die zich (regionaal) onder meer richten op:

- People-to-people en profession-to-profession-contacten. Door middel van stages en uitwisselingen kunnen kennis en ervaring worden gedeeld tussen maatschappelijk relevante beroepsorganisaties als de rechtspraak en advocatuur, de ombudsman, onderwijs-, kennis- en cultuurinstellingen en media.*
- Het vergroten van publieke bewustwording van de waarde en het belang van de democratische rechtsstaat. Dit kan onder andere worden gedaan door onderwijs in burgerschap, democratie en mensenrechten te stimuleren, in het bijzonder van jongeren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de expertise van de Raad van Europa (Directorate of Democratic Citizenship and Participation).*
- Ondersteuning van (burger)initiatieven gericht op onderzoeks- en kwaliteitsjournalistiek in kwetsbare democratieën.*

Nederland spant zich op allerlei manieren in voor versterking van de democratische rechtsstaat in de lidstaten van de Raad van Europa, om zo duurzame stabiliteit en veiligheid in Europa te creëren. Het kabinet kiest, zoals hierboven reeds beschreven, bewust voor een brede inzet die via verschillende sporen loopt, zowel politiek als maatschappelijk. Voor de inzet wordt gebruikt gemaakt van verschillende fondsen die elk een eigen aanpak hebben. Zo vergt het voeren van een dialoog over de rechtsstaat binnen de EU, en het ondersteunen van projecten daartoe, een andere benadering dan wanneer het landen buiten de EU betreft. Rechtsstatelijkheid is geen vaste blauwdruk. Verschillende landen en situaties vergen een verschillende benadering. Het kabinet meent dat juist doordat de Nederlandse inzet en middelen niet in één fonds gegoten zijn Nederland in staat is om concreet maatwerk te leveren in specifieke landen en situaties, die past bij het betreffende land en het kader waarin Nederland met dat land samenwerkt.

Het kabinet levert op deze wijze een belangrijke bijdrage aan versterking van de rechtsstaat. Dat doet Nederland niet alleen in Europa, maar ook daarbuiten. In Europa richt deze bilaterale inzet op rechtsstatelijkheid zich met name op thema's als onafhankelijke rechtspraak, mensenrechten, openbaar bestuur, vrije media en de rechten van minderheden. Naast de door de AIV geïdentificeerde inzet verleent Nederland op het gebied van rechtsstatelijkheid ook technische assistentie aan leden van de Raad van Europa. In lijn met het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie draagt

Nederland ook bij aan projecten die de rechtsstaat in pre-accessielanden bevorderen. Zo heeft Nederland het eerdergenoemde rechtsstatelijkheidsnetwerk in de Westelijke Balkan. Dit netwerk is gericht op het beïnvloeden en monitoren van de benodigde rechtsstaathervormingen in de betrokken landen en het zoveel mogelijk versterken hiervan. Een ander voorbeeld is de Nederlandse betrokkenheid bij het *Prosecutors» Network of the Western Balkans*. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid levert experts aan dit netwerk, dat als doel heeft om de institutionele capaciteit van de landen op de Westelijke Balkan om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken te versterken. Ook neemt Nederland deel aan de door de EU gefinancierde International Monitoring Operation, verantwoordelijk voor het proces van »vetting» van de Albanese rechters en leden van het Openbaar Ministerie. Ook via Twinning-projecten levert Nederland expertise aan toetredingslanden. Voorts levert Nederland expertise aan Roemenië op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, en cybercriminaliteit. In Bulgarije is de Dienst Justitiële Inrichtingen betrokken bij de verbetering van het gevangeniswezen. Voorts levert Nederland personeel aan verschillende missies met het doel rechtsstatelijkheid te versterken. In dat kader valt te denken aan de Nederlandse bijdrage aan EULEX-Kosovo, EUAM en de OVSE-missies in Oekraïne. Ten slotte voert Nederland waar opportuun ook bilateraal een politieke dialoog over rechtsstatelijkheid met andere landen.

Deze inzet onderstreept het belang dat het kabinet hecht aan de fundamentele waarden van de rechtsstaat in Europa. Daarom zal het kabinet naar aanleiding van het AIV-advies de bestaande inzet waar mogelijk uitbreiden, door binnen bestaande fondsen reserveringen te maken voor kleinschalige activiteiten gericht op het versterken van de bilaterale banden met andere landen op het gebied van rechtsstatelijkheid. Het kabinet deelt daarbij volledig de mening van de AIV dat aandacht voor people-to-people en profession-to-profession contacten, het vergroten van publieke bewustwording van het belang van de democratische rechtsstaat en ondersteuning van initiatieven gericht op onderzoeks- en kwaliteitsjournalistiek van belang zijn. De huidige inzet op het thema rechtsstatelijkheid is hier reeds voor een groot deel op gericht, maar via de reserveringen binnen bestaande fondsen wil het kabinet extra ondersteuning bieden op voorgenoemde onderwerpen, in landen waar daar een concrete behoefte voor bestaat. Waar op dit moment knelpunten bestaan ten aanzien van capaciteit om deze extra ondersteuning vorm te geven, zal het kabinet bezien hoe die het beste geadresseerd kunnen worden.

De projectmatige inzet op rechtsstatelijkheid is het meest effectief als deze de samenwerking bevordert tussen experts en maatschappelijk middenveld. Ambassades voeren reeds projecten uit die zich richten op kleinschalige technische assistentie en kennisdeling tussen Nederland en betrokken landen, in samenwerking met de verschillende onderdelen van de justitiële keten, instellingen als de ombudsman, rekenkamers en anti-corruptie/fraudekantoren en met NGO's die actief zijn op het gebied van rechtsstatelijkheid. Deze assistentie is transparant en op basis van verzoeken uit betrokken landen en biedt daarmee een kans om via kleinschalige samenwerking een constructieve bijdrage te leveren aan het debat over de rechtstaat in deze landen. Dat blijkt ook uit de evaluatie van eerdere netwerken op het gebied van rechtsstatelijkheid.

Het MATRA-programma (onderdeel van het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen) is gericht op democratisering, de ontwikkeling van de rechtsstaat, een pluriform maatschappelijk middenveld en de positie van minderheden in de doellanden. Het MATRA-programma is complementair aan EU-beleid in de regio en is als gevolg van de flexibele

insteek van het fonds goed in staat vanuit het Ministerie en via de vertegenwoordigingen in de Oostelijk Partnerschapslanden en de pre-toetredingsregio in te spelen op de actualiteit en de specifieke lokale situatie die van land tot land verschilt. Naast capaciteitsontwikkeling en het versterken van instituties in de doellanden richt het programma zich ook op de ontwikkeling en versterking van de Nederlandse bilaterale relaties met de doellanden, wat de Nederlandse positie in de regio versterkt. In 2016 en in 2017 is het budget voor het NFRP (waar MATRA onder valt) incidenteel verhoogd. Bij de voorbereiding van de begroting 2018 is nog geen besluit genomen over een verhoging van de bijdrage aan het NFRP in 2018 en verder. Op het moment wordt bekeken hoe en in hoeverre er invulling kan worden gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om het NFRP-budget op te hogen. Hierin wil het kabinet een grondige afweging maken tussen de verschillende programma's binnen het Ministerie, waarbij ook effectiviteit zal worden meegewogen. Het kabinet zal de Kamer hierover in het voorjaar middels een brief nader informeren.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan in internationale gremia die zich bezighouden met internetvrijheid en governance (bijvoorbeeld de World Summit on the Information Societies/Internet Governance Forum en de Freedom Online Coalition) meer aandacht vragen voor de rol die het internet kan spelen in het versterken van rechtsstatelijkheid in landen waar de democratische rechtsstaat onder druk staat.

Nederland bekleedt sinds langere tijd internationaal een voortrekkersrol op het gebied van internetvrijheid. De Nederlandse boodschap luidt dat een vrij, open en veilig internet voorwaarde is voor een goed functionerende democratische rechtsstaat waarin fundamentele vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting online worden gerespecteerd. Zowel vanuit het veiligheids- als het mensenrechtenbeleid vraagt Nederland aandacht voor internetvrijheid.

Nederland is één van de meest actieve landen binnen de door Nederland opgerichte Freedom Online Coalition. Deze coalitie organiseert jaarlijks een conferentie en werkt aan de uitbreiding van het internationale normenkader voor respect voor mensenrechten online. Voor de digitale veiligheid van mensenrechtenstrijders financiert Nederland onder andere het *Digital Defenders Partnership* en *Acces Now*.

In internationale gremia waaronder het Internet Governance Forum en de Global Conference on Cyber Space, maar ook in VN-fora, draagt Nederland voortdurend het belang van een vrij, open en veilig internet uit. Ook benadrukt Nederland in deze fora de waarde van het multi-stakeholder model zodat de expertise van onder andere de private sector en maatschappelijke organisaties een expliciet onderdeel wordt van diplomatieke inspanningen op het gebied van internetvrijheid en governance.

Het afsluiten van het internet is een maatregel die de democratische rechtsstaat schaadt. Staten kunnen hierop worden aangesproken met VN-resoluties. Nederland heeft recent succesvol ingezet op het afkeuren van network shutdowns in de AVVN-resolutie over de veiligheid van journalisten, voortbouwend op de FOC-verklaring hierover en de expertise van NGO Access Now. Deze nieuwe resolutie geeft maatschappelijke organisaties een concreet handvat om staten aan te spreken wanneer zij het internet afsluiten.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan samenwerken met de private sector (via o.a. grote sociale media platforms en de Global Network Initiative) en NGO's bij het organiseren van projecten op het gebied van «digitaal burgerschap», democratie en mensenrechten. Een concreet voorbeeld kan het organiseren van een Democracy Hackaton zijn waarbij softwareprogrammeurs en website-ontwikkelaars uit Europa gezamenlijk werken aan ICT-producten (als bijvoorbeeld een app) die in brede zin het vertrouwen tussen burgers en tussen burgers en de (lokale) overheid kunnen verbeteren. Deze hackathon zou zich ieder jaar op een ander thema kunnen richten zoals bijvoorbeeld, internet en privacy, sociale media-etiquette, fake news and fact checking maar ook servicegerichte dienstverlening door de (lokale) overheid, migratie en verkiezingswaarneming, etcetera.

Bij de totstandkoming en uitvoering van het internationale cyber- en mensenrechtenbeleid wordt actief samengewerkt met de private sector en maatschappelijke organisaties. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bijvoorbeeld een partnerschap met RNW Media, die via het creëren van onlinegemeenschappen onder meer inzet op actief burgerschap in landen waar de democratische rechtsstaat onder druk staat. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft daarnaast inmiddels een traditie opgebouwd in het organiseren van uiteenlopende Hackatons. Sinds 2013 hebben verschillende ambassades hackatons georganiseerd om in gezamenlijkheid concrete complexe problemen aan te pakken. Nederland draagt daarbij uit op gelijkwaardige wijze met betrokken actoren te willen samenwerken. In 2016 organiseerde Nederland in Genève een hackaton over mensenrechten bij het bureau van de VN Hoge Vertegenwoordiger voor de mensenrechten. Als resultaat daarvan wordt een applicatie ontwikkeld voor het vertrouwelijk delen en verifiëren van bewijs van mensenrechtenschendingen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken hecht waarde aan het bestendigen van de resultaten van hackatons, zodat voortgebouwd worden op de uitkomsten van de activiteiten.

3. Versterking capaciteit Ministerie van Buitenlandse Zaken en ambassades

De AIV dringt erop aan de beleids capaciteit op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse ambassades in de lidstaten van de Raad van Europa tegen het licht te houden en waar nodig uit te breiden met noodzakelijke (lokale) kennis om lokale initiatieven en tegenbewegingen op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten te herkennen en daar snel op te kunnen inspelen. Ambassades dienen daartoe over voldoende fondsen te beschikken. In zijn strategisch detacheringsbeleid zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich nadrukkelijker kunnen richten op organisaties, multilateraal maar ook non-gouvernementeel, die zowel direct als indirect invloed hebben op democratisering en rechtsstatelijkheid, zoals bijvoorbeeld de G20, OESO en de World Summit on the Information Societies / Internet Governance Forum en de Freedom Online Coalition

Medio 2018 zal de Tweede Kamer de reactie ontvangen op het advies van de AIV inzake het postennet («De vertegenwoordiging van Nederland in de Wereld», mei 2017). Daarbij zal ook – conform de aanbevelingen in het

kader van de ring van instabiliteit aan de Oost- en Zuidflank van Europa – worden ingegaan op de capaciteit op de posten op het vlak van rechtsstatelijkheid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus