

Van: DIE

Datum: 17 mei 1978

cc. DGPZ  
DGIS  
Plv. DGIS  
DGIS/SA  
PVEG  
DIO  
Sc. DIO  
DIO/JS  
DIO/HJ  
DFO  
DAM  
DAM/CZ  
~~DIE/AE~~

Aan: M, R en T via DIO, DGIS, DGES en S

Onderwerp: Mensenrechten in Lomé II

Ik moge U hierbij een gezamenlijke pro-  
duktie doen toekomen van DIO en DIE m.b.t. boven-  
staand onderwerp.

Aan het overleg dat heeft geresulteerd in  
de opstelling van dit stuk is tevens deelgenomen  
door DGIS/SA, DFO/IB en DAM/CZ.

De bedoeling bij de vervaardiging van deze notitie  
was er zorg voor te dragen dat de behandeling van dit  
onderwerp in de context van de Lomé II conventie in  
overeenstemming is en blijft met het mensenrechten-  
beleid zoals dat door Nederland in breder, VN-kader wordt  
gevolgd. In deze notitie is een enigszins omstandige  
aanpak van het onderwerp beoefend. Het ligt in de be-  
doeling in het desbetreffende hoofdstuk van de Lomé II  
nota welke binnenkort voor de bespreking in de Coördinatie  
Commissie van 31 mei zal worden opgeleverd, een excerpt  
uit deze aantekening te maken.

Als conclusies uit deze aantekening mogen gelden:  
Nederland wenst dat in Lomé II de bevoegdheid wordt inge-  
bouwd voor de Gemeenschap tot het aanbrengen van  
wijzigingen of opschorting van haar hulpverlening  
op dezelfde wijze als haar goeddacht t.a.v. Oeganda  
in 1977. Nederland heeft hierbij het (beperkte)  
oogmerk medeplichtigheid van de Gemeenschap aan schending  
van mensenrechten te voorkomen. Nederland wenst dat deze  
bevoegdheid aldus in de Lomé conventie wordt inge-  
bouwd dat de Gemeenschap in deze autonoom kan optreden.  
Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan wijziging  
of opschorting van de projectenhelp, derhalve niet aan  
de ondersteuning uit het Stabex-mechanisme. Vermeden  
dient te worden dat de mensenrechtenclausule(s)  
dusdanig wordt ingericht dat zij zich voor chicanes en  
retorsies van de ACS-staten leent (exceptio non adimpleti  
contractus) waardoor de werking van de gehele Lomé  
Conventie zou kunnen worden aangetast. Om te vermijden  
dat de mensenrechten-clausule als een algemeen en al te  
willekeurig te hanteren voorbehoud zijdens de  
Gemeenschap kan worden beschouwd, zal ook getracht worden  
de bedoelde mensenrechten (enigermate) te specificeren.

(als documentatie gaat hierbij het Raadsbesluit inzake  
Oeganda, de Commissie-ideeën m.b.t. de mensenrechten  
en de door het VK bepleite tekst).

AANTEKENING INZAKE  
MENSENRECHTEN - LOME II

---

1. De wenselijkheid van een in de nieuwe Lomé-conventie op te nemen mensenrechtenclausule vloeit voort uit de volgende algemene overwegingen:

- ernstige schendingen van de rechten van de mens vormen een legitiem voorwerp van internationale bemoeienis (Handvest der VN, Slotakte van Helsinki);
- uit een oogpunt van beleidsconsistentie kan de discussie over mensenrechten niet tot de Oost-West relatie beperkt blijven;
- de problemen die zich hebben voorgedaan tijdens de looptijd van Lomé I m.b.t. Oeganda dienen verdisconteerd te worden in de komende onderhandelingen.

Voorts zijn de terzake aan het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten grondslag liggende uitgangspunten en de daaruit voortvloeiende beleidslijnen van belang (vide MvT 1978):

- volledige economische, sociale en culturele ontplooiing van alle bevolkingsgroepen dient te worden nagestreefd;
- de realisering van deze ontplooiing mag niet ten koste gaan van de politieke vrijheidsrechten;
- in geval van schending van mensenrechten is een, aan de omstandigheden van het desbetreffende ontwikkelingsland aangepaste, specifieke vorm van ontwikkelingssamenwerking vereist (b.v. toepassing van stringente projectcriteria; kanalisering via niet-goevernementele organisaties);
- uit solidariteit met in politiek, sociaal en economisch opzicht achtergestelde bevolkingsgroepen en individuen kan voortzetting van de hulpverlening geboden zijn, mits zeker is dat juist die personen en groepen daarvan profiteren en deze hulp niet systeembevestigend werkt;
- stopzetting van alle ontwikkelingshulp is een uiterste middel waartoe alleen dan zal worden besloten, als aar geen van de voorwaarden waaronder continuering ge-

rechtvaardigd kan worden geacht, is voldaan.

2. Bij dit alles dient bedacht dat de publieke opinie en volksvertegenwoordiging (op nationaal en Europees niveau) in toenemende mate zijn geïnteresseerd in de kwestie van mensenrechten in relatie tot het buitenlands beleid. Bij gelegenheid van de behandeling van de begroting BZ 1979 heeft M naar aanleiding van vragen van de Kamerleden Berkhouwer (VVD) en Van der Stoep (PvdA) gezegd dat "wij moeten pogen in de tweede Lomé-overeenkomst een clause over mensenrechten ingebouwd te krijgen". Ook het Europese Parlement heeft over deze zaak gedebatteerd (13 april jl.). Naar aanleiding van een voorstel van conservatieve zijde om de hulpverlening krachtens Lomé II afhankelijk te stellen van naleving door de begunstigde landen van m.n. de rechten van de mens als vervat in de artikelen 3 - 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), heeft de Commissie bij monde van de heer Cheysson gesteld een expliciete verwijzing naar naleving van de rechten van de mens in de nieuwe conventie noodzakelijk te achten, maar onderstreept dat de betrokken bevolkingen niet het slachtoffer mochten worden van het optreden van de Gemeenschap terzake.

3. De introductie van de mensenrechtenfactor in de komende onderhandelingen zal ongetwijfeld grote problemen oproepen, deels van tactische, deels van inhoudelijke aard. Verzet mag worden verwacht niet alleen van ACS-landen maar ook van sommige EG-landen. Ook met de bij de voorbereiding betrokken vakdepartementen in Nederland zal overleg gepleegd moeten worden.

Met het oog hierop is het wenselijk duidelijk te stellen, waar het bij de introductie van de mensenrechtenfactor in een Lomé II overeenkomst eigenlijk om gaat. Het gaat er om, dat de uit de overeenkomst voortvloeiende contractuele verplichtingen van de EG hun grens moeten hebben daar waar nakoming van deze verplichtingen zou leiden tot medeverantwoordelijkheid voor ernstige schendingen van de rechten van de mens in ACS-landen.

Anders gezegd: het gaat er om in het kader van de nieuwe overeenkomst een basis te scheppen voor soortgelijke akties als de EG verleden zomer met betrekking tot Oeganda heeft ondernomen. (Zie Bijlage I voor de t.a.v. Oeganda door de Raad uitgegeven verklaring alsmede de intern vastgestelde gedragslijn.) Het primaire oogmerk is, te voorkomen dat de EG via ontwikkelingssamenwerking medeschuldig wordt aan onaanvaardbare praktijken van hulpontvangende regeringen. Het primaire oogmerk is derhalve niet, hulpontvangende landen tot een bepaald binnenlands beleid te dwingen door opschorting of beëindiging van hulp als sanctie te hanteren. Dit laatste zou aanleiding kunnen geven tot beschuldigingen van chantage en van ongeoorloofde inmenging in interne aangelegenheden, op grond van de redenering dat de EG de samenwerking op één terrein (ontwikkeling) wenst te gebruiken als instrument om de betrokken regeringen te manipuleren m.b.t. een ander terrein (mensenrechten). Overigens is het natuurlijk denkbaar, dat een opstelling van de EG conform het hierboven omschreven primaire oogmerk in de praktijk invloed zal hebben op het mensenrechtenbeleid van hulpontvangende landen.

4. Ten aanzien van de substantie kunnen de volgende met elkaar samenhangende kwesties worden onderscheiden. (In de keuze van de meest wenselijke optie spelen uiteraard ook tactische overwegingen mee.)

- a. Hoofdinhoud, vorm en plaats van de mensenrechtencomponent in het kader van Lomé II

Op enigerlei wijze dient in het kader van de nieuwe overeenkomst te worden vastgelegd, dat de Gemeenschap niet gehouden is tot (ongewijzigde voortzetting van) de nakoming van haar verplichtingen indien dat zou resulteren in een ondersteuning van ernstige schendingen van mensenrechten. Het feit dat het in wezen gaat om een exceptie-clausule, strekkende tot limitering van de uit de contractuele verhouding voortvloeiende verplichtingen, vormt een argument om dit op te nemen in het dispositieve gedeelte van de overeenkomst zelf.

Daarbij zou het uit een oogpunt van presentatie gewenst kunnen zijn, zulk een clause algemeen te formuleren en niet uitdrukkelijk te beperken tot verplichtingen van de EG, zoals in het Britse voorstel. Dat brengt evenwel het risico mee, dat ook ACS-landen daaraan een recht zouden willen ontleenen om op hun beurt bepaalde uit de verdragsverhouding voortvloeiende voordelen (bv. op het gebied van de investeringsbescherming) aan EG-landen te ontzeggen op grond van beweerde schendingen van mensenrechten. Zulk een mogelijkheid van toepassing in omgekeerde richting zou misschien voorkomen kunnen worden door de clause te beperken tot verplichtingen op het gebied van hulpverlening (zie hieronder sub e).

De wenselijkheid om de Gemeenschap in staat te stellen zelfstandig de exceptie te hanteren vormt anderzijds een argument om althans de specifieke regeling van de bevoegdheid van de EG tot opschorting c.o. wijziging van de nakoming van haar verplichtingen niet neer te leggen in de overeenkomst zelf, maar daarbuiten, met name in een voorbehoud of een eenzijdige verklaring zoals voorgesteld door de Commissie. Een dergelijke formule is aantrekkelijk uit een oogpunt van presentatie (men vereenvoudigt de onderhandelingen over de verdrags tekst) en procedure (bij beroep op een dergelijk voorbehoud of verklaring is het duidelijk, dat de Gemeenschap een voor zichzelf gereserveerde bevoegdheid uitoefent en daarvoor formeel geen verantwoording schuldig is; vergelijk hieronder sub d).

Aannemende dat een dergelijk voorbehoud een voldoende juridische grondslag kan opleveren voor het nemen van zo ver gaande maatregelen als opschorting van hulpverlening, zou het in ieder geval nodig zijn in de overeenkomst zelf een duidelijke normzetting m.b.t. de mensenrechten op te nemen. Alleen aldus immers kan worden zekergestellt, dat het voorbehoud niet reeds bij voorbaat in strijd zou zijn met de "objects and purposes" van de overeenkomst.

Een passage in de preambule zoals voorgesteld door de Commissie lijkt daartoe een vrij zwakke mogelijkheid. Het zou dan ook verreweg de voorkeur verdienen, een dergelijke normzetting op te nemen in het dispositieve deel van de overeenkomst, en wel in een van de eerste artikelen van de overeenkomst waarin de algemene doeleinden van de overeenkomst worden omschreven.

Het ligt voor de hand, bij de opneming van het begrip "rechten van de mens" in de overeenkomst te verwijzen naar bestaande ook door de ACS-landen onderschreven teksten, in het bijzonder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948).

b. Niveau van de schendingen

Voor een aanduiding van het niveau van schendingen dat zou leiden tot beperking van EG-verplichtingen combineert het Britse voorstel de criteria van ernst en hardnekkigheid (het spreekt van "gross and persistent violations"). Teneinde nauwer aan te sluiten bij de VN-terminologie verdient het wellicht de voorkeur, het criterium te bezigen van de aanwezigheid van een samenhangend patroon van ernstige schendingen ("consistent pattern of gross violations"), ontleend aan de regels waarin de bevoegdheid is neergelegd van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens om schendingen van mensenrechten te onderzoeken.

c. Aard van de in geding zijnde rechten

Ervan uitgaande dat ernstige schending van mensenrechten een beperking van EG-verplichtingen moet kunnen meebrengen, rijst de vraag of volstaan kan worden met een globale verwijzing naar de rechten van de mens zoals in het Britse voorstel. Verschillende argumenten pleiten voor enige nadere specificatie.

Zo zijn sommige bepalingen van de Verklaring van 1948 onvoldoende strak gedefinieerd, waardoor zij zich moeilijk lenen voor directe toepassing in de zin van vaststelling dat er sprake is van schendingen. Sommige andere bepalingen (met name betreffende politieke rechten, zoals het kiesrecht) gaan zo ver dat t.a.v. bepaalde ACS-landen (bv. één-partijstaten) tenuitvoerlegging van de Lomé II overeenkomst al van begin af aan kwestieus zou worden.

Het is denkbaar dat van de zijde van de ACS-staten behoefte zal bestaan aan een nadere concretisering van situaties die voor de Gemeenschap aanleiding kunnen zijn voor het opschorten van hulp. Een dergelijke wens van de ACS-staten zou niet onredelijk zijn.

Hoewel selectie van een aantal "basic human rights" het gevaar van een a contrario redenering meebrengt, lijkt het nuttig aan te geven om welke rechten het in het bijzonder gaat. Daarbij valt te bedenken dat beperking van EG-verplichtingen afhankelijk zal zijn van ernstige en systematische schendingen, die gewoonlijk een patroon zullen vertonen waarbij verschillende rechten worden geschonden. De selectie zou voldoende ruim moeten zijn om ook flagrante situaties van politieke onderdrukking te bestrijken.

De volgende rechten en vrijheden zijn bij wijze van suggestie op 27 april jl. van Nederlandse zijde in het Comité naar voren gebracht (tussen haakjes is hieronder verwezen naar de desbetreffende artikelen van de Verklaring van 1948):

- I het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van de persoon (art. 3),
- II het verbod van foltering (art. 5),
- III het verbod van willekeurige arrestatie, detentie of verbanning (art. 9),
- IV vrijheid van godsdienstuitoefening (art. 18),
- V (voortgang op weg naar) vrijheid van vereniging en vergadering (art. 20), waaronder vrijheid van vakvereniging (art. 23). \*

Wil men het verschijnsel van politieke repressie duidelijk in het beeld brengen, dan zou men, naast de categorie sub III, deze selectie moeten aanvullen met:

- VI vrijheid van mening en meningsuiting (art. 19).

Ten behoeve van een beslissing over de door Nederland voor te stellen selectie zijn de volgende overwegingen relevant.

---

\* Naar aanleiding van de sub V genoemde artikelen zij gewezen op de positie van de vakbeweging (FNV/CNV), die in plaats van de materiële sociaal-economische ILO-criteria waarop de Commissie lijkt te doelen veeleer gericht is op het formele vrijheids-rechtenaspect van bv. recht op organisatie en onderhandeling over arbeidsvoorwaarden. Afgezien van eventuele opnemings hiervan in de bovengenoemde opsomming valt te denken aan de mogelijkheid deze preoccupatie van de vakbeweging met name te verdisconteren in de te stellen randvoorwaarden bij de bevordering van investeringen in ontwikkelingslanden (vgl. het daartoe strekkende algemene Commissievoorstel).

In een aantal ACS-landen wordt in meerdere of mindere mate inbreuk gemaakt op met name de rechten genoemd onder V en VI. De vraag is derhalve, of opneming van deze rechten (alsmede van het nauw daarbij aansluitende recht genoemd onder IV) in de selectie niet te ver gaande eisen stelt. Voorts zal de introductie van een mensenrechtcomponent in het kader van Lomé II uiteraard op meer weerstand van de kant van de ACS-landen stuiten, naarmate daar- onder meer "verplichtingen" voor hen zijn gevat.

Anderzijds dient men te bedenken, dat aktie zijdens de Gemeenschap eerst voorzien is wanneer er sprake is van een patroon van grove schendingen, en voorts dat zulke aktie niet automatisch intreedt. De Gemeenschap zal zich van geval tot geval moeten beraden, waarbij uiteraard het gewicht van de geschonden rechten een rol zal spelen.

In ieder geval is het wenselijk, dat ook wanneer er sprake is van ernstige en systematische politieke repressie zonder dat dit gepaard gaat met schending van de fysieke integriteit (moord en marteling), de Gemeenschap zich daarvan duidelijk kan distan- ciëren. Een beperking van de selectie tot de sub I en II genoemde rechten, zoals de Commissie voor ogen staat, moet daarom bepaald te minimalistisch worden geacht.

d. Procedure voor het inroepen van de exceptie-clausule

Theoretisch zou men kunnen stellen, dat het aangewezen orgaan voor de toepassing van de exceptie-clausule in laatste instantie de gezamenlijke ACS-EG Raad van Ministers zou zijn (vgl. art. 69 Lomé-verdrag).

Toekenning van beslissingsbevoegdheid aan dit orgaan zou echter - gezien de samenstelling - het nemen van (effectieve) beslissingen waarschijnlijk in de weg staan. In elk geval zouden sommige ACS-regeringen, die zelf ernstig bezwaar hebben tegen schendingen van mensenrechten in een mede-ACS-land, zich voor het dilemma geplaatst zien om hetzij dat land openlijk af te vallen en daarmee de groepssolidariteit te verbreken hetzij dat land openlijk te steunen terwille van de groepssolidariteit maar tegen hun innerlijke overtuiging. Waarschijnlijk zouden zulke landen er de voorkeur aan geven, van deze pijnlijke keuze



verschoond te blijven.

Het lijkt dan ook gewenst, de besluitvorming voor te behouden aan de EG-Ministerraad, zonder dat deze daarvoor formeel verantwoording verschuldigd is aan de gezamenlijke Raad. Wel dient de EG natuurlijk altijd bereid te zijn tot een discussie achteraf in de gezamenlijke Raad over de door haar uit hoofde van de exceptie-clausule genomen maatregelen.

e. Aard van de te nemen maatregelen

De aard van de door de Gemeenschap te nemen maatregelen zal in de eerste plaats afhangen van de relatie tussen specifieke vormen van ondersteuning zijdens de EG enerzijds en de bestendiging van bepaalde patronen van schendingen van mensenrechten in ACS-landen anderzijds. De vraag is of men dit moet betrekken op het geheel door de overeenkomst bestreken terrein dan wel beperkt houden tot het terrein van de hulpverlening in engere zin.

Voor het eerste pleit dat juist het ongedifferentieerde karakter van uitkeringen uit Stabex-systeem in de praktijk kan resulteren in steun aan een beleid of systeem van schending van mensenrechten. Daar staat tegenover, dat zulk een algemene opzet eerder een aanknopingspunt zou kunnen bieden voor retaliatie zijdens ACS-landen (vgl. hierboven onder a). Dit afwegende lijkt beperking tot maatregelen op het terrein van de hulpverlening in engere zin de voorkeur te verdienen.

Theoretisch zouden deze maatregelen kunnen variëren van een waarschuwing via beperking, wijziging of opschorting van bepaalde vormen van hulp tot totale opschorting van alle hulpverlening. Wijziging is denkbaar t.a.v. de aard van de hulp, t.a.v. de begunstigden (bv. lagere overheden in plaats van de centrale overheid) en t.a.v. het kanaal (bv. kanalisering via niet-goevernementele organisaties). Het lijkt niet nodig, in het kader van de overeenkomst alle mogelijkheden in detail uit te spellen.

Een exacte en expliciete verwijzing in de preambule naar de plicht voor ondertekenaren om de meest fundamentele mensenrechten te waarborgen (b.v. de artt. 3 en 5 van de Universele verklaring), alsmede een bij de akkoorden te voegen eenzijdige verklaring, waarin de gemeenschap zich het recht voorbehoudt schending publiekelijk te veroordelen. In dat geval zal met eerbiediging van de overeenkomst in de uitvoering van de hulpverlening aan de betrokken ACP-staat wijziging worden aangebracht (projecten uitsluitend ten behoeve van de basic needs van de betrokken bevolking)

VK-voorstel

1. Preambular clause

Being committed to respect and observe human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the principles of the charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.

2. Operative clause

The community may suspend any of all financial transfers or other measures provided for in the convention and relating to community aid in respect of any State where such transfers or other measures might be used to sustain gross and persistent violations of human rights contrary to the charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.

algemene Raad (juni '77) inzake Oeganda-mensenrechten

Door de Raad werden de volgende richtlijnen aanvaard:

- te Kampala blijft het EEG-bureau werkzaam, echter wel onder reductie van het personeelsbestand,
- de automatische mechanismen van de Lomé-conventie (Stabex) blijven van toepassing,
- de hulp aan Oeganda zal verder op een minimum peil worden gehouden onder vermijding van iedere aktie die aan president Amin en de strijdkrachten ten goede zal komen,
- voedselhulp zal doorgaan doch op de distributie zal de EEG sterke controle moeten uitoefenen,
- hulp uit het EOF: uitstel van alle projecten die door Oeganda's machthebbers zouden kunnen worden misbruikt,
- verlening van beurzen aan Oegandezen voor studie in het buitenland zal voortgaan,
- in Oeganda zelf zullen projecten zoveel mogelijk worden gericht op studies, niet op concrete akties,
- worden toch akties ondernomen, dan zal er op worden toegezien dat deze zo lokaal en zo specifiek mogelijk van aard zullen zijn.