

Vergaderjaar 2010–2011

32 431

Goedkeuring van de op 9 november 2009 te Jakarta totstandgekomen Kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar Lid-Statens, enerzijds, en de Republiek Indonesië, anderzijds (Trb. 2010, 82)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 december 2010

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van de Kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar Lid-staten, enerzijds, en de Republiek Indonesië, anderzijds (hierna: het Verdrag). In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord. Vragen over hetzelfde onderwerp en met dezelfde strekking zijn samengevoegd en in één keer beantwoord.

I ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie spreken hun zorg uit over een verzwakking van de positie van de anticorruptie-commissie in Indonesië die het gevolg zou zijn van wetgeving door het Indonesische parlement, en zij vragen zich af in welke mate de bestrijding van de corruptie in Indonesië nadelige gevolgen zal ondervinden van deze wetgeving.

Het klopt dat bedoelde wetgeving als resultaat heeft dat de bevoegdheden van de Indonesische anti-corruptie commissie (KPK) in de strikte zin des woords zijn afgezwakt. De aanpassing was echter nodig om enkele anomalieën in de tot dan toe geldende wetgeving te corrigeren. Naar de mening van de regering hoeft dit dan ook geen negatieve gevolgen te hebben voor de bestrijding van corruptie in Indonesië. De KPK ondervindt in de uitoefening van haar taken geen juridische obstakels als zodanig, waarmee niet gezegd is dat voortgang ten aanzien van corruptiebestrijding in Indonesië altijd even bevredigend is. De strijd tegen corruptie blijft echter een van de topprioriteiten van de Indonesische regering. De Nederlandse regering en de Europese Unie (EU) zullen dit dossier van hun kant nauwgezet en kritisch blijven volgen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de veroordeling van de oud-hoofdredacteur van de Indonesische *Playboy* tot een gevangenisstraf van twee

jaar zich verhoudt tot het sluiten van onderhavig Verdrag en of deze veroordeling de weg zal banen voor meer problematische veroordelingen van Indonesische journalisten. Daarbij vragen zij zich ook af in hoeverre «het opzetten van samenwerking op het gebied van mensenrechten en juridische zaken» (artikel 2, onder f, van het Verdrag) verbetering zal kunnen brengen in deze situatie.

De vrijheid van meningsuiting is verankerd in de Indonesische grondwet. Over het algemeen is er sprake van ruime persvrijheid en toont de Indonesische burger zich mondig. De veroordeling van de oud-hoofdredacteur van de Playboy tot twee jaar gevangenisstraf op basis van de anti-pornografiewetgeving lijkt disproportioneel. De wetgeving, die de basis vormt voor dit vonnis, gaat naar Nederlandse maatstaven erg ver. De mensenrechtendialoog tussen de EU en Indonesië, die door middel van onderhavig Verdrag geformaliseerd wordt, biedt een bruikbaar forum om hierover met Indonesië te spreken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan aangeven wat het belangrijkste politieke doel van dit Verdrag is.

Met de huidige «nieuwe generatie» partnerschap- en samenwerkingsovereenkomsten (PSO's), die het brede spectrum van de samenwerking tussen de EU en het desbetreffende land bestrijken en waarin een aantal politieke clausules standaard opgenomen wordt, beoogt de EU modernisering en stroomlijning van afspraken met derde landen. Het belangrijkste politieke doel van de EU is het scheppen van een kader waarbinnen gewerkt kan worden aan de verwezenlijking van de uitgangspunten van het externe EU-beleid ten aanzien van mensenrechten, non-proliferatie, goed bestuur en democratisering. Indonesië is het eerste land van de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN) waarmee een dergelijke PSO is overeengekomen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering aan kan geven of er sprake is van een positieve ontwikkeling in de mensenrechtensituatie in Indonesië waardoor algemene principes van de samenwerking op basis van het Verdrag, namelijk democratie, respect voor mensenrechten en respect voor de principes van het internationaal recht, daadwerkelijk nu toegeëigend kunnen worden aan Indonesië. Ook de leden van de PVV-fractie, de CDA-fractie en de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de mensenrechtensituatie en hoe deze zich verhoudt tot het Verdrag. De leden van de PVV-fractie richten zich bij hun vragen over de mensenrechtensituatie vooral op de godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Ook willen deze leden weten hoe het Verdrag zich verhoudt tot de weigering van de toegang door Indonesië van de partijvoorzitter van de PVV. De leden van de CDA-fractie gaan daarnaast nader in op de positie van religieuze minderheden en op welke manier dit aan de orde is gekomen in de onderhandelingen over het Verdrag, en de leden van de SP-fractie gaan specifiek nog in op de doodstraf. De leden van de PvdA-fractie, de PVV-fractie en de SP-fractie vragen ten slotte naar de mensenrechtendialoog tussen de EU en Indonesië.

Indonesië is een seculiere staat waar bescherming tegen discriminatie is verankerd in de grondwet. Indonesië heeft bovendien diverse internationale verdragen op het gebied van mensenrechten geratificeerd, waaronder het op 16 december 1966 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99). Indonesië heeft veel vooruitgang geboekt op mensenrechtengebied de afgelopen jaren. Het is bewonderenswaardig om te zien hoe sterk de democratie inmiddels verankerd is. Tegelijkertijd blijven er punten van zorg bestaan. Deze betreffen onder meer de doodstraf, de positie van

religieuze minderheden en homoseksuelen, het soms nog gebrekkige functioneren van de politie en de hoge straffen die zijn opgelegd aan politieke activisten vanwege het tonen van regionale vlaggen.

De onderhandelingen over de PSO waren gericht op het creëren van een algemeen raamwerk, op basis waarvan de EU en Indonesië in de toekomst samen kunnen werken en ook bepaalde specifieke kwesties kunnen bespreken tijdens, bijvoorbeeld, de mensenrechtendialoog. De voorheen gevolgde informele (ad hoc) benadering gaf niet de verzekering dat ook op de lange termijn dergelijke belangrijke en soms gevoelige onderwerpen regelmatig op de agenda zouden komen. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de PSO hebben de EU en Indonesië inmiddels een formele mensenrechtendialoog opgestart.

De eerste formele EU-Indonesië mensenrechtendialoog, op 29 juni 2010, vond plaats in een open en goede sfeer. Van Indonesische zijde namen diverse hogere overheidsvertegenwoordigers deel. Gesproken werd over onder meer vrouwenrechten, kinderrechten, de doodstraf, godsdienstvrijheid en het Internationale Strafhof. Ook de positieve rol van Indonesië ten aanzien van de oprichting van de ASEAN-mensenrechtencommissie kwam aan de orde. Afspraken voor mogelijke toekomstige samenwerking werden gemaakt op het gebied van jeugdstrafrecht en het tegengaan van kinderarbeid en seksuele uitbuiting van kinderen. De EU-Indonesië mensenrechtendialoog heeft een goede basis gelegd voor toekomstige mensenrechtendialogen tussen beide partners. Nederland zal hierin een actieve rol blijven vervullen.

Godsdienstvrijheid en de positie van religieuze minderheden zijn bij uitstek onderwerpen die tijdens een mensenrechtendialoog aan de orde worden gesteld. De regering wenst zich hierbij overigens niet exclusief op de positie van christenen te richten, maar bijvoorbeeld ook op de positie van Ahmadiyah-aanhangers.

Ten aanzien van de doodstraf in Indonesië pleiten Nederland en de EU al geruime tijd voor de afschaffing ervan. In de mensenrechtendialoog met Indonesië zal hiervoor voortdurend aandacht worden gevraagd. De afgelopen jaren vonden geen executies meer plaats. Er zijn vooralsnog geen signalen ontvangen dat Indonesië de doodstraf op korte termijn formeel wil afschaffen.

De regering betreurt het dat PVV-partijvoorzitter Wilders als Nederlands parlementariër niet in staat is vrij te reizen naar Indonesië, maar uiteindelijk kan Indonesië zelf beslissen wie de toegang tot het land wordt geboden. Ook Nederland zelf beslist op grond van openbare orde en veiligheid wie toegang krijgt tot Nederland en wie niet. De regering ziet geen verband met onderhavig Verdrag.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering wil aangeven welke precieze handelsvoordelen nu aan Indonesië worden toegekend. Deze leden vragen voorts hoe de verhoudingen liggen tussen deze PSO en handelsafspraken die in WTO-verband zijn gemaakt en of het zou kunnen zijn dat afspraken die in WTO-verband gemaakt zijn mogelijk in de weg gezeten kunnen worden door deze PSO.

In het Verdrag is een aantal samenwerkingsafspraken gemaakt, ook op het gebied van economie en handel. Echter, specifieke handelsvoordelen worden in een PSO niet toegekend, maar worden apart vastgelegd in een vrijhandelsakkoord. Een PSO kan dan ook op geen enkele wijze strijdig zijn met afspraken die in WTO-verband zijn genomen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering aan te geven waarom zij vindt dat er vooruitgang geboekt moet worden in de relatie tussen de EU en Indonesië. Tevens willen zij weten in hoeverre de lidstaten op ieder van de terreinen waar het Verdrag op ziet afzonderlijk samenwerkingsverbanden aangaan met Indonesië. En indien dit het geval is, vragen deze leden zich af wat dan de meerwaarde van een afzonderlijke PSO is.

Samenwerking van de EU met Indonesië ontnemt individuele lidstaten niet het recht om aan hun eigen bilaterale relatie met Indonesië invulling te geven, op de wijze die zij gepast vinden. Op enkele van de in het Verdrag omschreven terreinen bestaan daarom eveneens samenwerkingsverbanden met afzonderlijke lidstaten. Door intensief overleg, zowel in Brussel als op lokaal niveau, wordt deze samenwerking zo goed als mogelijk op elkaar afgestemd en gecoördineerd. In vele gevallen zijn de activiteiten complementair.

Het uitgangspunt voor de regering is dat bilaterale samenwerking met derde landen mogelijk moet blijven, maar dat, waar dat synergievoordelen oplevert of wanneer dat verplicht is op basis van verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten, gestreefd moet worden naar samenwerking in EU-verband. Immers, als krachten gebundeld worden, zal de EU beter in staat zijn om daadkrachtig extern op te treden en haar economische en politieke belangen in derde landen te verdedigen.

Door een PSO kan, middels de introductie van politieke clausules, een dialoog over politieke onderwerpen en mensenrechten worden aangegaan. Indien noodzakelijk kunnen deze ook verbonden worden met de economische dimensie. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering toe te lichten wat daar mee bedoeld wordt. Welk orgaan beslist in dit geval of er een economische dimensie aan het geheel kan worden toegeschreven? Zijn dat alle EU-landen? Wat zijn in dit geval de politieke doelen van deze samenwerking? Meer specifiek vragen de leden van de PvdA-fractie wat de meerwaarde voor Nederland zou kunnen zijn.

Door introductie van politieke clausules in het Verdrag, onder meer op het gebied van mensenrechten, terrorismebestrijding, massavernietigingswapens en het Internationaal Strafhof, heeft de EU een aangrijpingspunt om een dialoog over deze onderwerpen aan te gaan met Indonesië. Met ondertekening van het Verdrag heeft ook Indonesië de noodzaak van een dergelijke dialoog onderschreven. Door de introductie van een opschortingsmechanisme in het Verdrag, dat is gekoppeld aan de clausules die zijn aangemerkt als «essentiële elementen», behouden de partijen het recht om, indien zij menen dat de essentiële clausules geschonden zijn door de andere partij, het akkoord onverwijld, zonder consultatie vooraf, op te schorten. Omdat in EU-verband reeds is afgesproken dat in alle vrijhandelsakkoorden met derde landen een koppeling zal worden gemaakt met het opschortingsmechanisme in de PSO, kan, indien er een vrijhandelsakkoord is, in een dergelijk geval ook het vrijhandelsakkoord worden opgeschort. Indien de EU en Indonesië in de toekomst een vrijhandelsakkoord overeenkomen, zal deze op bovengenoemde wijze gekoppeld worden aan de PSO en ontstaat daarmee de mogelijkheid om schending van de politieke afspraken te koppelen aan de economische dimensie.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of aangegeven kan worden waarom de regering vindt dat Indonesië recht heeft op een vrijhandelsakkoord. Wat zijn volgens de regering de condities waaraan een land moet voldoen wil het over kunnen gaan tot een vrijhandelsakkoord? De leden van de SP-fractie vragen op welke termijn de regering voorziet dat onderhavig Verdrag kan leiden tot een vrijhandelsakkoord.

Met de landen in de ASEAN regio is afgesproken dat, alvorens er een vrijhandelsakkoord kan worden getekend, er in alle gevallen eerst een PSO dient te zijn overeengekomen. In dit opzicht maakt deze PSO voor Indonesië en de EU de weg vrij voor onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord. Echter, aan het starten van vrijhandelsbesprekingen tussen de EU en derde landen liggen tevens andere, economische, criteria ten grondslag. Zoals weergegeven door de Europese Commissie in de Mededeling «Global Europe: Competing in the world» uit 2006, zijn belangrijke criteria voor het starten van vrijhandelsbesprekingen dat deze bij zullen dragen aan groei en werkgelegenheid in de Unie en aan de concurrentiekracht van Europese bedrijven op buitenlandse markten. Daarnaast moeten vrijhandelsakkoorden aanvullend zijn aan de afspraken in WTO-kader door ook regels vast te leggen over bijvoorbeeld investeringen, non-tarifaire belemmeringen, mededinging en de handhaving van intellectuele eigendomsrechten. Tenslotte dient te worden vermeld dat de interesse van beide partijen nodig is voor het starten van onderhandelingen. Vooralnog is Indonesië terughoudend als het gaat om het opstarten van vrijhandelsbesprekingen met de EU.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de punten die in het Comprehensive Partnership (CPA) aan de orde zullen komen, en in de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië zullen worden geregeld, en op de manier waarop afstemming zal plaatsvinden met de EU. De leden van de SP-fractie wensen op het aspect van de bilaterale betrekkingen van de afzonderlijke EU-lidstaten ook een nadere toelichting en vragen hoe de regering de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië in het licht van dit Verdrag ziet. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het Verdrag invloed heeft op de bilaterale (handels)relatie met Nederland.

De regering ziet de PSO als een goede aanvulling op het te ondertekenen bilaterale Comprehensive Partnership. De PSO geeft structuur aan de relatie van de EU met Indonesië, het Comprehensive Partnership geeft structuur aan de bilaterale betrekkingen. Er is daarbij geen sprake van overlap of tegenstrijdigheid, maar juist van onderlinge versterking. In Jakarta vindt zeer regelmatig overleg plaats tussen de EU-lidstaten en de EU-delegatie over de samenwerking met Indonesië. De wijze waarop andere lidstaten de relatie met Indonesië hebben ingericht loopt sterk uiteen. De relatie met Nederland is het meest intensief, terwijl ook landen als het VK, Duitsland en Frankrijk nauwe betrekkingen met Indonesië onderhouden.

De verplichtingen in het kader van multilaterale ontwapeningsverdragen en non-proliferatieverdragen worden aangemerkt als «essentieel onderdeel» van het Verdrag. De leden van de CDA-fractie vragen of Indonesië daarom op korte termijn zal toetreden tot het Verdrag inzake clustermunitie? Zo nee, waarom niet? En is dit punt ter sprake gekomen tijdens de onderhandelingen over deze overeenkomst? Betekent deze overeenkomst ook dat Indonesië het kernstopverdrag zal ratificeren? Zo nee, waarom niet? Kan de regering ingaan op de overige verplichtingen die de republiek Indonesië als gevolg van deze overeenkomst op dit gebied zal aangaan?

Dat verplichtingen in het kader van multilaterale ontwapeningsverdragen en non-proliferatieverdragen zijn aangemerkt als «essentieel element» van de overeenkomst houdt enkel in dat bij ernstige schending door één der partijen, de andere partij de overeenkomst unilateraal en zonder consultatie vooraf kan opschorten. Voor het overige zijn de partijen geen verplichtingen aangegaan anders dan dat zij de intentie hebben uitge-

sproken om samen te werken aan de ratificatie en tenuitvoerlegging van de geldende internationale instrumenten. Dit onderdeel van de PSO geeft de EU wel een aanknopingspunt om Indonesië, indien nodig, aan te spreken op ontwikkelingen op dit gebied.

Indonesië heeft net als Nederland het Verdrag inzake clustermunities op 3 december 2008 ondertekend. De goedkeuringsprocedure bevindt zich nog in het beginstadium. Wat betreft het VN-Alomvattend kernstopverdrag heeft de Indonesische regering onlangs een goedkeuringswet aan het parlement voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op de afspraken die op het gebied van terrorismebestrijding zijn gemaakt en hierbij aan te geven op welke manier de intensiveringen zullen worden vormgegeven en de gevolgen die deze bepaling heeft voor de samenwerking tussen Nederland en Indonesië op dit gebied.

In de PSO wordt in enig detail ingegaan op de beoogde intensivering van samenwerking met Indonesië op het gebied van terrorismebestrijding. Vermeld wordt onder meer uitwisseling van informatie over terroristische groepen, uitwisseling van ideeën en methoden op het gebied van terrorismebestrijding, samenwerking met betrekking tot wetshandhaving, versterking van het juridisch kader en samenwerking ter bevordering van grensbewaking en –beheer, capaciteitsopbouw, programma's voor opleiding en onderwijs, wederzijdse bezoeken, workshops en conferenties. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de PSO wordt reeds op deze terreinen samengewerkt. Samenwerking tussen Indonesië en afzonderlijke lidstaten zoals Nederland op dit gebied, ondervindt hiervan geen specifieke gevolgen. Wel vindt deze plaats in nauw overleg met alle relevante actoren, teneinde goede coördinatie te bewerkstelligen.

De leden van de SP-fractie vinden het onduidelijk wat de criteria van beoordeling zijn ten aanzien van de artikelen die opschortende werking hebben. Dat geldt ook voor de eventuele speciale werkgroepen (welke onderwerpen kunnen dat zijn) en het reglement van orde. Het blijft daarom moeilijk te beoordelen in welke omstandigheden de opschortende werking wordt ingesteld. De leden van de PvdA-fractie vragen of bekend is wie zitting zal nemen in de gemengde commissie. Zijn dat vertegenwoordigers van alle landen? Tot slot vragen deze leden of schendingen van mensenrechten een reden kunnen zijn om het Verdrag op te schorten of op te zeggen.

De regering is van mening dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn van het opschorten van het Verdrag. Immers, daarvoor dienen zich zeer ernstige schendingen voor te doen van de drie politieke clausules die als «essentieel element» zijn aangemerkt. Aangezien een dergelijk besluit, indien het onverhoopt toch genomen wordt, unilateraal is, zal hiervoor aan de zijde van de EU dezelfde besluitvormingsprocedure worden doorlopen als voor het sluiten van het Verdrag. De Gemengde Commissie die als taak heeft om een dergelijk besluit te beoordelen en om overige geschillen of interpretatievraagstukken te behandelen en indien nodig werkgroepen in te stellen, zal worden samengesteld na inwerkingtreding van de PSO. Deze commissie zal handelen volgens de procedure als omschreven in artikel 41. De Gemengde Commissie bestaat uit vertegenwoordigers van beide verdragspartijen op het hoogst mogelijke niveau.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Titel I : Aard en toepassingsgebied (artikelen 1 tot en met 5)

De vragen van de leden van de PvdA-fractie over de verhouding van het Verdrag tot de mensenrechtensituatie in Indonesië zijn hiervoor reeds beantwoord (zie pagina 2 en 3).

Titel V: Samenwerking in andere sectoren (artikelen 17 tot en met 40)

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheden op basis van dit Verdrag om zorgen kenbaar te maken over respectievelijk invloed uit te oefenen op de bosbouw in Indonesië respectievelijk op de grote bomenkap die plaatsvindt in onder meer Borneo. In hoeverre kunnen de artikelen 27 en 28 van de kaderovereenkomst een handvat vormen om de Indonesische autoriteiten aan te spreken op deze bomenkap?

Artikelen 27 en 28 van het Verdrag, waarin de partijen onder meer de intentie uitspreken om samen te werken bij het bestrijden van illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel, vormen bij uitstek een handvat om de Indonesische autoriteiten aan te spreken wanneer er zorgen zijn over bosbouw en bomenkap.

De leden van de SP-fractie vragen of het juist is te concluderen uit de passage op pagina 6 van de memorie van toelichting dat artikel 35 («Bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie») op voorstel van Indonesië in de overeenkomst is opgenomen. Zo ja, acht de regering het mogelijk dat Indonesië corruptie en georganiseerde misdaad in landen van de EU aangrijpt om de overeenkomst op te schorten? Welke kritiek heeft Indonesië geuit op de EU of landen van de EU?

De bepalingen in artikel 35 ten aanzien van bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie, vormen een standaard onderdeel van samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en derde landen. Indonesië heeft deze bepaling willen versterken, door hem aan te merken als «essentieel element» van de overeenkomst. De reden hiervoor was met name om het belang te onderstrepen dat Indonesië zelf hecht aan bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie en niet vanwege kritiek die Indonesië zou hebben op de EU of landen in de EU. Overigens dient wel aangetekend te worden dat de PSO voor alle partijen gelijkmatig geldt. Waar de EU recht heeft om het Verdrag unilateraal op te schorten vanwege schending van essentiële clausules, heeft Indonesië die in gelijke mate.

Titels VI en VII: Institutioneel kader en slotbepalingen (artikelen 41 tot en met 50)

De vragen van de leden van de PvdA-fractie over de gemengde commissie en de redenen om het Verdrag op te schorten of op te zeggen zijn beantwoord op pagina 6.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal