



# EEN RITUELE DANS MET DE DRAAK?

Reactie Nederlandse  
regering op harde aanpak  
van mensenrechtenverdedigers  
in China

AMNESTY  
INTERNATIONAL





# SAMENVATTING

De afgelopen drie jaar hebben mensenrechtenverdedigers in China het steeds moeilijker gekregen. Hun legitieme, vreedzame activiteiten ter promotie en verdediging van wereldwijd erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden, worden onder het mom van nationale veiligheid aan banden gelegd of zelfs strafbaar gesteld door repressieve wetgeving en praktijken.

Mensenrechtenverdedigers worden gestigmatiseerd, geïntimideerd, aangevallen, vervolgd, gearresteerd en tot lange gevangenisstraffen veroordeeld, vaak op basis van vage en verzonnen aanklachten in oneerlijke processen. Ook hun familieleden, vrienden en advocaten staan bloot aan vervolging en intimidatie. Amnesty International maakt zich ernstig zorgen over de mensenrechtensituatie die onder president Xi Jinping verder is verslechterd. De organisatie roept de internationale gemeenschap op de steun aan Chinese mensenrechtenverdedigers en hun werk te intensiveren overeenkomstig (inter)nationaal beleid en om haar beleid aan te passen zodat mensenrechtenverdedigers in staat gesteld worden om hun werk goed en in veiligheid uit te voeren.

In het document *Een rituele dans met de draak?* heeft Amnesty Nederland vastgelegd welke inspanningen de Nederlandse regering sinds eind 2013 heeft geleverd om mensenrechtenverdedigers in China te ondersteunen.

De bevindingen waren nogal teleurstellend. De Nederlandse regering levert welkome inspanningen en steun, maar die zijn – onder de huidige omstandigheden – niet voldoende. Opmerkelijk is dat het Nederlands beleid op mensenrechten en mensenrechtenverdedigers slechts ten dele is uitgevoerd en niet is aangepast aan de toenemende repressie in China. De Nederlandse regering lijkt vast te houden aan een standaardaanpak. Instrumenten die kunnen worden ingezet ter bescherming van mensenrechtenverdedigers en ter promotie van hun werk lijken niet te zijn opgevoerd, noch veranderd.

Amnesty concludeert dit op basis van informatie die openbaar toegankelijk is en uit gesprekken die zijn gevoerd met beleidsambtenaren in Nederland en Brussel. Amnesty kan niet beoordelen wat er achter gesloten deuren gebeurt in contacten met Chinese regeringsfunctionarissen en mensenrechtenverdedigers. De uitvoering van het Nederlandse mensenrechtenbeleid ten aanzien van China wordt gekenmerkt door gebrek aan publieke transparantie. De Nederlandse regering hanteert in contacten met China het middel van ‘stille

diplomatie' als standaardaanpak bij het aanpakken van schendingen tegen individuele mensenrechtenverdedigers, maar er is geen tot weinig inzicht in de wijze waarop deze diplomatieke inspanningen al dan niet leiden tot gewenst resultaat. Niet als het gaat om inspanningen op bilateraal niveau, maar ook niet als het gaat om Nederlandse inspanningen binnen de EU. Dit gebrek aan transparantie is niet in lijn met het Nederlandse beleid om mensenrechtenverdedigers te beschermen door hun zichtbaarheid te vergroten en aandacht te vragen voor hun legitieme activiteiten. Chinese mensenrechtenverdedigers zelf snappen niet goed wat 'stille diplomatie' is en waar het toe zou moeten leiden. Zij zouden zich gesteund voelen door juist meer publieke optredens, ook om te zien hoe de Chinese regering daarop reageert.

Amnesty vindt dat de Nederlandse regering haar beleid moet aanpassen in nauw overleg met Chinese mensenrechtenverdedigers, zich duidelijker moet uitspreken en standpunten zichtbaarder moet maken in haar bilaterale en internationale diplomatie. Daarnaast vraagt Amnesty de Nederlandse regering meer publieke informatie beschikbaar te stellen over behaalde resultaten. Amnesty meent dat mensenrechten, inclusief de positie van (individuele) mensenrechtenverdedigers, door alle vertegenwoordigers van de Nederlandse regering, op alle niveaus moeten worden geadresseerd. Als de regering de door zichzelf opgelegde 'morele en wettelijke verplichting' om mensenrechten te verdedigen wil waarmaken, dan zal zij met urgentie moeten kijken naar mogelijkheden om op effectieve wijze zowel de Chinese regering te houden aan haar internationale verplichtingen als naar instrumenten om mensenrechtenverdedigers beter te steunen. De Nederlandse regering kan het maatschappelijk middenveld intensiever en structureler inschakelen bij de ontwikkeling (en uitvoering) van doeltreffende instrumenten. Mensenrechtenverdedigers, dat staat vast, spelen een cruciale rol in het verbeteren van de mensenrechtensituatie in China.



© Privé foto

Mensenrechtenadvocaat Wang Yu

## HARDE AANPAK VAN MENSENRECHTENVERDEDIGERS

Sinds president Xi Jinping in maart 2013 aan de macht kwam, is de mensenrechtensituatie in China aanzienlijk verslechterd. Deze ontwikkeling werd nog versneld in 2015. Op 9 juli 2015 verdween mensenrechtenadvocaat Wang Yu nadat ze een sms naar vrienden had gestuurd waarin ze meldde dat haar internetverbinding en elektriciteit waren afgesloten en dat mensen haar huis probeerden binnen te komen. In de daarop volgende weken werden honderden advocaten en activisten in het hele land door leden van de veiligheidsdiensten ondervraagd of gedetineerd. Ook waren er invallen in veel kantoren en huizen van mensenrechtenverdedigers en -organisaties. De stand van zaken op 18 maart 2016 was dat achttien mensen formeel waren gearresteerd, van wie er vijftien zijn beschuldigd van 'het aanzetten tot ondermijning van de staat' of 'ondermijning van de staat'.

In een krant van de Chinese Communistische Partij werd de harde aanpak gepresenteerd als een noodzakelijke actie tegen een 'belangrijke criminele bende', waarbij het advocatenkantoor van Wang Yu betrokken was. Het grote aantal arrestaties en verdwijningen en de nog steeds geldende beperkingen voor mensenrechtenadvocaten en activisten wijzen op een veel bredere aanpak dan voorheen van het monddood maken van critici van het Chinese regeringsbeleid. Zo zijn sinds juli 2015 verschillende wetten geïntroduceerd die de vrijheid van meningsuiting, vergadering en vereniging ernstig beperken en vervolging van critici legaliseren. In juli 2015 werd de Nationale veiligheidswet van kracht, in december 2015 de Anti-terroriswet, in april 2016 de Buitenlandse ngo-wet en er wordt momenteel gewerkt aan een Internetveiligheidswet.

## **Nederlands beleid met betrekking tot China en mensenrechtenverdedigers**

*'Nederland heeft een rijke traditie als het gaat om onze inzet voor mensenrechten in binnen- en buitenland. Het is een morele plicht en een rechtsplicht, en naleving van mensenrechten leidt tot een stabielere en welvarendere wereld waar ook Nederland baat bij heeft.'*

Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken, mensenrechtenbeleid *Respect en recht voor ieder mens* (2013), p. 3

Het buitenlandse beleid met betrekking tot China stelt zich tot doel dat Nederland respect voor de mensenrechten verbetert door middel van dialoog en samenwerking en door aandacht te vestigen op mensenrechtenschendingen, inclusief schendingen tegen individuele mensenrechtenverdedigers. Van alle leden van de Nederlandse regering wordt verwacht dat ze mensenrechten aan de orde stellen in hun contacten met hun Chinese ambtgenoten.

Mensenrechten zijn een hoeksteen van het buitenlandbeleid van Nederland. Het Nederlandse mensenrechtenbeleid beschouwt bilaterale inspanningen ter verbetering van mensenrechten als waardevol. Bilateraal handelen, bijvoorbeeld het uitbrengen van publieke verklaringen, is een van de middelen om de boodschap van de EU te versterken. Wat betreft mensenrechtenverdedigers, die als prioriteit worden gezien, worden capaciteitsopbouw, innovatie en veiligheid genoemd als belangrijkste aandachtspunten. Zichtbaarheid wordt onderstreept als een manier om mensenrechtenverdedigers meer bescherming te bieden en te zorgen voor legitimiteit voor hun en hun werk.

De EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers en het Nederlandse Actieplan Mensenrechtenverdedigers zijn de belangrijkste beleidsdocumenten waarin stappen worden aanbevolen om mensenrechtenverdedigers te ondersteunen. Beleidsinstrumenten die hierin zijn opgenomen zijn onder meer het ontwikkelen van strategieën voor lokale steun, het organiseren van ontmoetingen, het bieden van (zichtbare) erkenning, en het organiseren van bijeenkomsten op hoog niveau als manier om aandacht te vragen voor het belang van het werk van mensenrechtenverdedigers.

### **Wat willen Chinese mensenrechtenverdedigers?**

Chinese mensenrechtenverdedigers hebben Amnesty laten weten dat ze regelmatige, langdurige en nauwe contacten met EU-diplomaten en hoge buitenlandse regeringsfunctionarissen zeer zouden waarderen, zowel in als buiten China. Ze willen graag beter worden geïnformeerd en geraadpleegd over de agenda en de resultaten van bilaterale dialogen en dialogen tussen de EU en China. Velen kennen de EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers niet en willen graag weten wat ze hier praktisch van kunnen verwachten. Mensenrechtenverdedigers stellen baat te hebben bij publieke acties, ook voor individuele mensenrechtenverdedigers. Zij ervaren intensieve contacten met diplomaten en regeringsfunctionarissen ook als erkenning en morele steun. Publieke diplomatieke acties en

uitingen vergroten hun legitimiteit en helpen om de druk op de Chinese regering te verhogen om mensenrechten te respecteren.

Mensenrechtenverdedigers vinden meer transparantie van belang, zodat ze kunnen zien hoe de Chinese regering reageert op publieke statements en acties van buitenlandse regeringen. Dit kunnen zij weer gebruiken in hun eigen werk tegen schendingen. Een solide en systematische, kritische benadering van de mensenrechtenreputatie van China door buitenlandse regeringen wordt belangrijk gevonden. Sommige mensenrechtenverdedigers benadrukten dat mensenrechten meer moeten zijn dan alleen een 'symbolisch onderwerp voor bij de thee, waarna de gebruikelijke economische onderhandelingen worden voortgezet'. Mensenrechten en economische diplomatie moeten volgens hen op effectieve wijze worden geïntegreerd.

Als belangrijke praktische vormen van steun werden onder meer genoemd: het kunnen volgen van uiteenlopende trainingen, het volgen van rechtszaken door diplomaten en het onderhouden van contacten met familie en advocaten van aangeklaagden, bezoeken aan (familie van) mensenrechtenverdedigers onder huisarrest of in detentie, een flexibele aanpak van financiering van onafhankelijke ngo's en steun voor (gezinnen van) mensenrechtenverdedigers, en de verstrekking van meervoudige Schengen-visa voor langere perioden voor mensenrechtenverdedigers die risico lopen.

## **Wat de Nederlandse regering heeft nagelaten**

De Nederlandse regering heeft een aantal zeer welkome inspanningen verricht om mensenrechtenverdedigers in China te steunen. Maar niet alle beschikbare instrumenten in het beleid zijn daartoe ingezet of ten volle benut.

De onderdrukking van Chinese mensenrechtenverdedigers vraagt dan ook om een urgente intensivering van de bestaande uitvoering van beleid en om innovatie.

Dit zijn de belangrijkste punten waarop de Nederlandse regering tot dusver tekortschiet:

- **Contact en communicatie** – In het kader van dit onderzoek meldden mensenrechtenverdedigers dat zij niet (structureel) betrokken zijn bij de voorbereiding, follow-up en evaluatie van de bilaterale Nederland-China-mensenrechtendialoog, de EU-China-mensenrechtendialoog en de inbreng van buitenlandse regeringen in bijvoorbeeld de UPR en andere relevante VN-mechanismen. Ze hadden weinig contact met EU-diplomaten en begrepen de aanpak van de Nederlandse 'stille diplomatie' niet. Ze waren slecht of niet op de hoogte van de EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers, wat zij praktisch aan deze richtlijnen kunnen hebben en van bijvoorbeeld het bestaan van het Nederlandse Shelter City-initiatief (waarvan de toelatingseisen moeten worden aangepast om ze geschikt te maken voor de meesten van hen).
- **Transparantie over acties en resultaten** – De regering lijkt ervan overtuigd dat het effectiever is om de individuele gevallen die met de Chinese regering zijn besproken vertrouwelijk te behandelen, maar gaf slechts één voorbeeld als 'bewijs' hiervan: in 2014



zou internationale (stille) diplomatieke druk hebben geleid tot een medisch noodzakelijke behandeling van Liu Xia, dichteres en fotografe en vrouw van de gedetineerde Nobelprijswinnaar Liu Xiaobo. Deze vertrouwelijke aanpak maakt het onmogelijk om te controleren of dergelijke inspanningen inderdaad effectief zijn en wijkt af van het Nederlandse mensenrechtenbeleid om mensenrechtenverdedigers te beschermen door ze zichtbaarder te maken.

Ook deed de Nederlandse regering niet of nauwelijks publiekelijk verslag van haar inspanningen in EU- en VN-verband gericht op het (effectiever) ondersteunen van mensenrechtenverdedigers in China.

- **Bilaterale verklaringen om EU-verklaringen te initiëren of te versterken** – Mensenrechtenverdedigers zouden dergelijke verklaringen op prijs stellen en zien als morele steun, erkenning van hun eigen werk en als middel om de publieke druk op de Chinese regering te kunnen verhogen. Amnesty weet van gevallen waarin publieke internationale steun tot vrijlating heeft geleid, bijvoorbeeld bij de vrijlating van journalist Gao Yu en van de vijf vrouwenrechtenactivisten die de avond voor Internationale Vrouwendag 2016 werden gearresteerd.
- **Strategie voor steun** – Ondanks de harde aanpak van mensenrechtenverdedigers in de laatste drie jaar lijkt de lokale strategie om hen te steunen niet te zijn gewijzigd. Een eerste kleine inventarisatie door Amnesty van de huidige behoeften en verzoeken van Chinese mensenrechtenverdedigers leidde al tot ideeën over communicatie, aanvullende en andere (te ontwikkelen) instrumenten en activiteiten. Een paar voorbeelden:
  - training over de EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers en beleid(instrumenten) op het gebied van mensenrechten;
  - betrokkenheid bij (de voorbereiding van) bilaterale en EU-mensenrechtendialogen;
  - training op gebied van relevante VN-verdragen en -mechanismes en veilige toegang tot de VN;
  - training op gebied van veilige (digitale) communicatie en veiligheid in het algemeen, steun voor netwerkbijeenkomsten van de families van vervolgte mensenrechtenverdedigers;
  - ontwikkeling van een lokale mediastrategie door posten gericht op het informeren van de Chinese bevolking over door buitenlandse regeringen ingenomen standpunten op het gebied van mensenrechten en mensenrechtenverdedigers;
  - mogelijke acties voor mensenrechtenverdedigers in detentie of onder huisarrest;
  - beleid waarin mensenrechten- en economische diplomatie effectief gecombineerd worden.

Mensenrechtenverdedigers gaven aan altijd hun eigen veiligheid en die van hun familie, collega's en vrienden te willen beschermen. Maar zij zien veiligheid (en het ontbreken daarvan) niet als obstakel voor buitenlandse regeringen om juist innovatieve ideeën te ontwikkelen ter ondersteuning van hun positie en werk.





© Ed Jones/AFP/Gettyimages

Mensenrechtenadvocaat Pu Zhiqiang

## BILATERALE VERKLARINGEN: EEN VOORBEELD

Mensenrechtenadvocaat Pu Zhiqiang werd op 6 mei 2014 gearresteerd. Op 22 december 2015 werd hij veroordeeld wegens 'het zoeken van ruzie en uitlokken van problemen' en 'het aanzetten tot etnische haat'. De aanklacht werd voornamelijk geformuleerd op basis van zeven berichten op sociale media waarin hij kritiek uitte op regeringsfunctionarissen en het beleid van de regering. Pu Zhiqiang werd veroordeeld tot drie jaar voorwaardelijke gevangenisstraf. De advocaat kreeg te maken met talloze schendingen van zijn eigen rechten, maar ook van die van andere mensen.

Medestanders die zijn vrijlating eisten, werden gearresteerd zonder toegang tot advocaten, en buitenlandse journalisten en diplomaten werden buiten de rechtbank ruw behandeld door de politie. Buitenlandse diplomaten, waaronder een Nederlandse diplomaat, werden niet toegelaten in de rechtszaal omdat deze vol zou zijn.

De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de EU legden verklaringen af waarin ze hun zorg uitspraken over de incidenten rond de rechtszaak en de veroordeling van Pu Zhiqiang afkeurden. Nederland reageerde niet publiekelijk.

## Aanbevelingen

De repressieve wetten en maatregelen waaraan Chinese mensenrechtenverdedigers in toenemende mate blootstaan en het eigen mensenrechtenbeleid nopen tot actie. Het is essentieel dat de Nederlandse regering zich intensiever en op innovatieve wijze inzet voor de legitimiteit van mensenrechtenverdedigers en de internationaal erkende rechten die zij in eigen land proberen te beschermen of te verbeteren. Met het oog op de ontwikkeling van een effectievere ondersteuning van mensenrechtenverdedigers in China, doet Amnesty de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse regering (zie *Een rituele dans met de draak?* voor een uitgebreide versie van onze aanbevelingen).

### Op bilateraal niveau

- Handhaaf en intensiveer nauw en regelmatig contact met Chinese mensenrechtenverdedigers (hun families en advocaten) binnen en buiten China.
- Wees transparant over inspanningen op bilateraal, EU- en VN-niveau.
- Breng bilaterale verklaringen uit om uitingen die door de EU of binnen de context van de VN zijn gedaan, te versterken.
- Breng tijdens alle ontmoetingen op hoog niveau de positie van mensenrechtenverdedigers, inclusief individuele gevallen, onder de aandacht van de Chinese regering en probeer mensenrechtenverdedigers te ontmoeten.
- Wees specifiek en volhardend over gewenste veranderingen, indien nodig gedurende langere tijd.
- Wees flexibel in het uitgeven van visa voor langere perioden en zorg voor een snel en veilig vertrek als mensenrechtenverdedigers risico lopen.
- Ontwikkel met het Nederlands maatschappelijk middenveld innovatieve instrumenten ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in China, inclusief mensenrechtenverdedigers.

**Als EU-lidstaat,** gebaseerd op een evaluatie van de inspanningen van de EU als geheel ter ondersteuning van Chinese mensenrechtenverdedigers

- Werk actief aan het integreren van mensenrechten, de positie van mensenrechtenverdedigers en individuele gevallen in sectorspecifieke dialogen tussen de EU en China. Promoot mensenrechtenverdedigers en het werk dat zij doen op alle niveaus van contacten van de EU in en met China.
- Sta erop dat de positie van mensenrechtenverdedigers, inclusief individuele gevallen, tijdens EU-ontmoetingen op hoog niveau op de agenda staat en stimuleer ontmoetingen met mensenrechtenverdedigers tijdens deze bezoeken.
- Versterk de EU-taskforce voor mensenrechtenverdedigers.
- Zorg dat Chinese mensenrechtenverdedigers regelmatig worden uitgenodigd door relevante EU-instellingen en promoot capaciteitsversterking en training van mensenrechtenverdedigers over relevante EU- en andere instrumenten. Ook taal-, lobby-, communicatie- en mediatrainingen dragen bij aan vaardigheden die mensenrechtenverdedigers willen ontwikkelen.

- Maak mogelijkheden tot ondersteuning en gegevens van contactpersonen die verantwoordelijk zijn voor mensenrechten(verdedigers) zichtbaarder en toegankelijker (inclusief op websites van EU-missies).
- Onderstreep het belang van de betrokkenheid van hoge functionarissen van EU-missies bij mensenrechtenwerk (en het werk van mensenrechtenverdedigers).
- Handhaaf en intensiveer zo mogelijk steun aan onafhankelijke mensenrechtenprojecten en organisaties, waaronder projecten gericht op burger- en politieke rechten. Blijf internationaal in alle contacten met China aandringen op een herziening of afschaffing van de Buitenlandse ngo-wetgeving.

**Als VN-lidstaat,** gebaseerd op een evaluatie van de bilaterale inspanningen voor (Chinese) mensenrechtenverdedigers binnen de VN

- Stimuleer een nieuw, VN-breed centraal mechanisme op hoog niveau ter preventie en aanpak van represaillemaatregelen tegen individuen en groepen die (willen) samenwerken met VN-instellingen, VN-mechanismen en lokale VN-vertegenwoordigers in landen.
- Dring er bij de Chinese regering op aan dat het wetsontwerp over Internetveiligheid wordt ingetrokken en dat de Nationale veiligheidswet, de Anti-terrorismewet en de Buitenlandse ngo-wet worden aangepast overeenkomstig internationale verplichtingen en afspraken.
- Stimuleer uitgebreide discussies over de universaliteit van mensenrechten tijdens het tienjarig bestaan van de VN-Mensenrechtenraad.

## Onderzoeksmethodologie

Om de implementatie van het Nederlandse beleid te kunnen evalueren, heeft Amnesty Nederland gekeken naar de beschikbare publieke informatie, gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke ambtenaren voor China van het ministerie van Buitenlandse Zaken, gecorrespondeerd met de Nederlandse ambassade in Beijing en interviews gehouden met EU-functionarissen van de Europese Commissie, de Europese dienst voor extern optreden, het Europese Parlement en de permanente vertegenwoordigers van Duitsland en Nederland. Naast bilaterale inzet is ook gekeken naar inspanningen van Nederland binnen de EU en de VN. Amnesty vroeg Chinese mensenrechtenverdedigers naar de steun die ze hebben ontvangen van buitenlandse regeringen (met name van Nederland en andere EU-lidstaten) en hun ambassades in Beijing, en naar wat volgens hen effectieve vormen van ondersteuning zijn.

Chinese police manhandled foreign journalists, diplomats and supporters of human rights lawyer Pu Zhiqiang outside the court on December 14, 2015. Foreign diplomats, amongst whom a Dutch representative, were not allowed into the courtroom, stating it was full.

© Fred Dufour / AFP / Getty Images

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



Amnesty International  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam

T (020) 626 44 36  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)