

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1340**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 14 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1332)

Fiche 2: Inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds (Kamerstuk 22 112, nr. 1333)

Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1334)

Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB (Kamerstuk 22 112, nr. 1335)

Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) (Kamerstuk 22 112, nr. 1336)

Fiche 6: Richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland (Kamerstuk 22 112, nr. 1337)

Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie (Kamerstuk 22 112, nr. 1338)

Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma «Europe for Citizens» 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1339)

Fiche 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU

Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij (Kamerstuk 22 112, nr. 1341)

Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut (Kamerstuk 22 112, nr. 1342)

Fiche 12: Mededeling Eco-innovatie Actie Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 1343)

Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1344)

Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten  
(Kamerstuk 22 112, nr. 1345)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

## **Fiche: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU**

### **1. Algemene gegevens**

*Titel voorstel:* Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement en de Raad, over «een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU – voor een meer doeltreffende aanpak»

*Datum Commissiedocument:* 12 december 2011

*Nr. Commissiedocument:* COM (2011) 886

*Pre-lex:*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201186](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201186)

*Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* n.v.t.

*Behandelingstraject Raad:* Raad Buitenlandse Zaken

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel**

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) geven aan dat de bescherming en bevordering van mensenrechten als een rode draad door elk optreden van de EU zou moeten lopen, zowel binnen als buiten de Unie. Zij zetten uiteen dat de EU zowel de wil als de middelen heeft om een leidende rol te vervullen als het gaat om de wereldwijde bescherming van mensenrechten en ondersteuning van democratie, kernwaarden waarop de Unie zelf is gestoeld. De Commissie en HV constateren dat de EU niet altijd zo doeltreffend of eensgezind is geweest als ze had kunnen zijn. Zij willen nu streven naar een duidelijk, samenhangend en doeltreffend mensenrechtenbeleid door slimmer en strategischer op te treden. Hierbij verwijzen zij naar het Verdrag van Lissabon om mensenrechten, democratie en de rechtsstaat centraal te stellen in het extern optreden van de EU en te zorgen voor samenhang tussen de verschillende terreinen van het extern beleid.

Dit is de achtergrond van deze mededeling, die een aanzet geeft voor overleg met de andere Europese instellingen over de wijze waarop de EU op het vlak van mensenrechten en democratie een actiever, coherenter en doeltreffender beleid kan voeren. De Raad en het Europees Parlement worden gevraagd naar hun standpunt.

De voorstellen in de mededeling stoelen op de volgende uitgangspunten: een verbeterde uitvoering; een eensgezinde beleidsbenadering; het opbouwen van sterke partnerschappen en het aanwenden van de collectieve kracht van Europa.

In de mededeling laten de Europese Commissie en de HV de tot nog toe gevolgde *top-down* benadering voor het opstellen van een mensenrechtenstrategie los. Zij pleiten daarentegen voor een *bottom-up*, op maat gesneden aanpak per land. Landenstrategieën met betrekking tot mensenrechten en democratie moeten volledig deel uitmaken van de overkoepelende EU-strategie ten aanzien van het betreffende land. Momenteel ontwikkelt de EU mensenrechtenstrategieën voor meer dan

150 landen (uiteindelijk moeten alle landen aan bod komen) met landen-specifieke prioriteiten en doelstellingen. De landenstrategieën hebben tot doel de middelen van de EU-delegaties en die van de diplomatieke vertegenwoordigingen van de EU-lidstaten in het land te bundelen.

Naast de strategieën per land moeten er horizontale wereldwijde campagnes komen op de thema's justitiële hervorming (en recht op eerlijk proces), vrouwenrechten en kinderrechten.

Ook moet de EU nauwer samenwerken met het maatschappelijk middenveld en gebruik maken van zijn deskundigheid en alternatieve communicatiekanalen.

De Europese Commissie en de HV pleiten in de mededeling voor meer eensgezindheid binnen het brede scala van EU-beleidsterreinen, opdat de gezamenlijke maatregelen echt resultaat opleveren. Zo zou er, om de effectiviteit te vergroten, een nauwere band moeten worden gelegd tussen mensenrechtendialogen en andere beleidsinstrumenten. In haar recente mededeling «De Rol van Europa in de Wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU» (COM(2011)865 van 7 december 2011) stelde de Commissie deze samenhang ook al centraal.<sup>1</sup> Verscheidene EU-beleidsterreinen met een externe dimensie zijn duidelijk van belang voor de mensenrechten en de democratie. Hierbij gaat het onder meer over ontwikkelingssamenwerking, handel, maatschappelijk verantwoord ondernemen, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, terrorismebestrijding, crisisbeheer, conflictpreventie, en beheer van het internet. Alle acties die op deze beleidsterreinen worden opgezet (met inbegrip van maatregelen die door de lidstaten binnen hun respectieve bevoegdheden zijn genomen) moeten volkomen verenigbaar zijn met de eerbiediging, bescherming en bevordering van de mensenrechten. In het toekomstig ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie is inderdaad een centrale plaats ingeruimd voor de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat<sup>2</sup>. Ook in het herziene Europese nabuurschapsbeleid wordt hieraan meer aandacht geschonken<sup>3</sup>. Volledige beleidscoherentie vereist overigens ook dat de EU zelf het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie naleeft. De EU (zowel de instellingen als de lidstaten) mag geen inbreuk maken op deze rechten en dient deze te integreren in zijn eigen beleid, zowel extern als intern. Dat is van belang voor de geloofwaardigheid waarmee de EU mensenrechtenkwesaties kan aankaarten bij derde landen.

<sup>1</sup> Voor de Kabinetsreactie op deze mededeling en de verordeningen voor de afzonderlijke instrumenten van het extern beleid, waaronder het Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten (COM(2011)844) zie BNC-fiche «Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014–2020, dat de Kamer op 13 januari 2012 toeging.

<sup>2</sup> COM(2011)637 (Mededeling over de toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid *An Agenda for Change*) en COM(2011)638 (mededeling over de toekomstige benadering van EU begrotingssteun). Kabinetsreactie op deze twee mededelingen ontving de Kamer met de Geannoteerde Agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 (Kamerstuk 21 501-04 nr. 137).

<sup>3</sup> COM(2011)303 (Mededeling herijking nabuurschapsbeleid). Kabinetsreactie hierop vervat in BNC fiche dat de Kamer op 15 juni 2011 toeging (Kamerstuk 22 112 nr. 1184).

Voor een krachtig VN-optreden moet de EU samen met partnerlanden gemeenschappelijke standpunten innemen, bijvoorbeeld in de Mensenrechtenraad en in de Derde Commissie.

De EU moet ervoor zorgen dat zij beter in staat is om gemeenschappelijke standpunten in te nemen en met één stem te spreken, waarbij zij door middel van een taakverdeling gebruik moet maken van de gezamenlijke invloed en middelen van de lidstaten en een meer strategische benadering moet gebruiken bij het vaststellen van de prioriteiten. Er moet meer synergie en coördinatie tot stand komen tussen Genève, New York en Brussel, alsook met het optreden van de EU in andere multilaterale fora, zoals de Raad van Europa en de OVSE.

Voor het EU-beleid op het vlak van mensenrechten en democratie op zowel multilateraal niveau als in de bilaterale betrekkingen met derde landen moet een sterke eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de lidstaten behouden blijven. Lidstaten hebben een belangrijke rol te vervullen bij de uitvoering van het EU-beleid inzake mensenrechten en democratie door middel van een lasten- en taakverdeling.

Om een doeltreffende uitvoering van het extern mensenrechtenbeleid van de EU mogelijk te maken achten Commissie en HV het noodzakelijk dat de COHOM (Raadswerkgroep rechten van de mens) vaker bijeenkomt. Bovendien moet er een beroep kunnen worden gedaan op een permanente capaciteit en deskundigheid inzake mensenrechten en democratie bij de Permanente Vertegenwoordigingen van de EU-lidstaten in Brussel.

Om de vorderingen te volgen met betrekking tot de doelstellingen die in de mededeling zijn besproken, zal de EU haar prestaties toelichten in haar jaarverslag over mensenrechten en democratie in de wereld. De Raad en het Parlement worden verzocht deze prestaties op gezette tijden te beoordelen en na een periode van vijf jaar de strategische doelstellingen van de EU te herzien.

### **3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?**

De EU heeft de bevoegdheid een extern beleid te voeren. Dit vindt plaats in het kader van meerdere beleidsterreinen, bijvoorbeeld in het kader het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het betreft hier zowel exclusieve bevoegdheden van de EU (gemeenschappelijke handelspolitiek) als gedeelde bevoegdheden (ontwikkelingssamenwerking en internationaal milieubeleid).

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de subsidiariteit is positief, voor zover het niet gaat om exclusieve bevoegdheden van de EU. De EU heeft de taak mensenrechten, als beginsel dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de EU, wereldwijd te verspreiden (artikel 21 EU-Werkingsverdrag). De lidstaten voeren hun eigen mensenrechtenbeleid, maar het beleid van de EU op dit punt kan niet aan de lidstaten afzonderlijk worden overgelaten.

Het oordeel over de proportionaliteit is positief. Met deze mededeling willen de Commissie en de HV eerst een discussie op gang brengen. Het is nog niet duidelijk welke vorm en inhoud het optreden van de EU gaat krijgen. De suggesties die de Commissie en de HV in de mededeling doen gaan op het eerste gezicht niet verder dan nodig is om het mensenrechtenbeleid van de EU te versterken.

Financiële gevolgen heeft deze mededeling niet. De mededeling refereert aan een ophoging van het Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten. Deze ophoging werd onderbouwd in de recente Commissiemededeling COM(2011)844 van 7 december. De Kabinetsreactie hierop is vervat in het BNC-fiche dat de Kamer op 13 januari 2012 toeging en waarin alle instrumenten van het extern beleid in samenhang worden behandeld.

### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

De mededeling is een compact en kernachtig document geworden, waarin goed geaccentueerd wordt dat mensenrechten en democratie centraal dienen te staan in het externe optreden van de EU: «*Mensenrechten en democratie moeten als een rode draad door het extern beleid van de EU lopen*». NL is hiervan groot voorstander: net zoals mensenrechten, democratie en rechtsstaat in het uitbreidingsproces van de Unie een centrale rol spelen, moeten deze kernwaarden waarop de Europese samenwerking is gestoeld, centraal staan in andere onderdelen van het extern beleid. NL heeft hier ook voor gepleit bij de herziening van het nabuurschapsbeleid en brengt hetzelfde punt in bij de hervorming van het

Europees ontwikkelingsbeleid waaronder de toekomstige benadering van EU begrotingssteun (die alleen verstrekt zou moeten worden als landen aan bepaalde politieke voorwaarden voldoen).

Nederland acht het overigens van groot belang dat ook de mensenrechtensituatie in de EU aan dezelfde hoge standaard, zoals ook opgetekend in het Handvest, voldoet als die in het extern beleid van derde landen wordt gevraagd. Nederland is van mening dat de EU kritisch op zichzelf zou moeten zijn; hierop dient geen taboe te rusten

In de strategie wordt benadrukt dat de EU een benadering op maat ontwikkelt, waarbij de onmiddellijke prioriteiten, en het traject en het tijdschema, van land tot land variëren. Nederland is in dat kader tevreden met het introduceren van de specifieke landenstrategieën, die integraal onderdeel zullen uitmaken van een brede EU-strategie voor betrekkingen met derde landen. Meer samenhang vergroot de impact die de EU als grote speler in veel landen kan hebben.

In samenhang met de bottom-up, op maat gesneden aanpak per land, pleit de strategie voor wereldwijde campagnes op de thema's justitiële hervorming (met name recht op eerlijk proces), vrouwenrechten en kinderrechten. Dit zijn zeer relevante thema's. Nederland zou graag zien dat deze thema's in een bredere context worden geplaatst, met tevens aandacht voor de afstemming van prioriteiten tussen lidstaten onderling, en tussen lidstaten, Commissie en de HV (ondersteund door de EDEO, de Europese dienst voor extern optreden). Coherentie betreft niet alleen samenhang binnen het EU-beleid zelf, maar ook samenhang tussen het beleid van de EU en dat van de lidstaten. Het kabinet is van mening dat hier een slag gemaakt kan worden. In de praktijk is reeds een soort taakverdeling gegroeid, maar deze moet worden vastgelegd en verder worden uitgewerkt. Nederland heeft in COHOM veelvuldig gepleit voor een heldere analyse inzake de verdeling van prioriteiten onder EU-partners, en duidelijke afspraken hierover.

In lijn met het kabinetsbeleid pleit de Commissie voor nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Het is van groot belang om (naast de dialoog) verandering van binnenuit te stimuleren door bij te dragen aan ondersteuning van kritische organisaties en mensenrechtenverdedigers.

De mensenrechtenstrategie van het kabinet gaat uit van vijf prioriteiten (vrijheid van meningsuiting inclusief internetvrijheid, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrouwen- en LGBT-rechten, maatschappelijk verantwoord ondernemen en bescherming van mensenrechtenverdedigers). Vier van deze thema's krijgen voldoende aandacht in de mededeling. Vrijheid van geloof en overtuiging krijgt onvoldoende aandacht in het stuk. Nederland betreurt dit en zal hiervoor aandacht vragen. In het kader van «eensgezindheid binnen het brede scala van EU-beleidsterreinen» is er verder aandacht voor de effecten van de ontwikkelingen op het vlak van ICT, zoals internet, mobiele telefonie en sociale media op mensenrechten zoals vrijheid van meningsuiting en vergadering, en voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De Commissie en de HV pleit voor meer synergie en coördinatie tussen Genève, New York en Brussel. Dit pleidooi sluit aan bij de Nederlandse inzet. NL zal zich sterk blijven maken voor verbeterde voorbereiding en coördinatie van EU-mensenrechtenprioriteiten in VN-verband en aandacht blijven vragen voor het tijdig identificeren van thema's waarover de EU moeizaam tot een gezamenlijk standpunt komt. In dit licht steunt Nederland de instelling van permanente capaciteit voor mensenrechten

en democratie binnen de Raad van de Europese Unie, waarbij de COHOM vaker bijeenkomt.

Nederland beziet positief dat de Commissie en de HV door middel van onderliggende strategie ook verdere invulling geeft aan de Commissieme-  
dedeling inzake de strategie implementatie handvest grondrechten (brief  
staatssecretaris Europese Zaken 29 nov 2010, BNC fiche). Hierbij werd  
gesteld dat de in het EU Handvest opgenomen mensenrechten ook voor  
het buitenlands beleid moeten gelden.

Tot slot is het kabinet van mening dat de mededeling duidelijker in had  
moeten gaan op de rol van de lidstaten in deze mensenrechtenstrategie.  
Hoewel aangegeven wordt dat «een sterke eigen inbreng en verantwoor-  
delijkheid van de lidstaten» – zowel bilateraal als multilateraal – behouden  
moet blijven en tot uitdrukking moet komen in het beleid van de EU en de  
lidstaten, krijgt dit zeer beperkt aandacht.