



EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER VAN DE
EUROPESE UNIE VOOR BUITENLANDSE
ZAKEN EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 12.12.2011
COM(2011) 886 definitief

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**EEN CENTRALE PLAATS VOOR MENSENRECHTEN EN DEMOCRATIE IN HET
EXTERNE OPTREDEN VAN DE EU -
VOOR EEN MEER DOELTREFFENDE AANPAK**

INHOUDSOPGAVE

Het kader: de EU zet zich wereldwijd in voor mensenrechten	5
De uitdagingen	6
De reactie van de EU.....	7
A. Een verbeterde uitvoering: Doeltreffende en passende maatregelen.....	8
Verhoging van het effect op het terrein door middel van een benadering op maat	8
Resultaten boeken op horizontale thema's door middel van gerichte campagnes.....	9
Een nieuwe benadering voor de buurlanden en verder gelegen landen	9
Samenwerken in partnerschap met het maatschappelijk middenveld.....	10
B. Een eensgezinde beleidsbenadering.....	11
Democratie en verkiezingen.....	11
Ontwikkelingssamenwerking	12
Mensenrechtenclausules.....	12
Handelsbeleid.....	13
Informatie- en communicatietechnologie.....	13
Het bedrijfsleven en mensenrechten	14
Conflictpreventie.....	14
Crisisbeheer.....	14
Bestrijding van terrorisme	15
Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.....	15
Volledige beleidscoherentie	16
C. Sterke partnerschappen opbouwen.....	17
Multilaterale samenwerking.....	17
Internationale gerechtigheid.....	17
Regionale organisaties.....	18
Impact door dialoog	18
Reageren op ernstige mensenrechtenschendingen	19
D. De collectieve kracht van Europa aanwenden.....	19
Europees Parlement.....	19
Lidstaten	19

Permanente capaciteit voor mensenrechten en democratie binnen de Raad van de Europese Unie	19
Een cultuur van mensenrechten en democratie opbouwen	20
Een heroriëntering van de EU-communicatie	20
Volgende stappen	21

GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

EEN CENTRALE PLAATS VOOR MENSENRECHTEN EN DEMOCRATIE IN HET EXTERNE OPTREDEN VAN DE EU - VOOR EEN MEER DOELTREFFENDE AANPAK

Alle mensenrechten - civiel, politiek, economisch, sociaal en cultureel - zijn universeel van aard en gelden voor iedereen, waar ook ter wereld. Eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is een kernwaarde van de Europese Unie. De bescherming en bevordering van mensenrechten loopt als een rode draad door elk optreden van de EU, zowel binnen als buiten de Unie. Op het vlak van mensenrechten en democratie moet de EU een principieel standpunt innemen met betrekking tot de normen en waarden die zij verdedigt, deze waarden en normen op een creatieve wijze behartigen en uiterst vastberaden zijn om concrete resultaten te boeken.

Deze mededeling heeft tot doel de aanzet te geven 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. Om stapsgewijs veranderingen tot stand te brengen op het vlak van de doeltreffendheid van de EU, wordt in de mededeling uiteengezet hoe de EU haar internationaal optreden zal verbreden, verdiepen en stroomlijnen om echt een verschil te kunnen maken.

In deze mededeling worden maatregelen voorgesteld op vier terreinen - uitvoeringsregelingen, het op elkaar afstemmen van beleidsmaatregelen, het opbouwen van partnerschappen en streven naar eenstemmigheid. In de mededeling wordt gevraagd naar het standpunt van de Raad en het Europees Parlement over de wijze waarop kansen kunnen worden benut en uitdagingen worden aangepakt. Met de mededeling worden een aantal bakens uitgezet waaromheen standpunten en feitelijke gegevens bijeengebracht kunnen worden, met inbegrip van informatie van andere betrokken partijen om de externe mensenrechtenstrategie van de EU te versterken.

"Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht."

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 21

Het kader: de EU zet zich wereldwijd in voor mensenrechten

Er zijn tien jaren verstreken sedert de mededeling van de Commissie van 8 mei 2001 over de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen. Sedertdien is de wereld ingrijpend veranderd, van 9/11 tot de Arabische lente. Uit de gebeurtenissen die zich in 2011 in het Midden-Oosten en Noord-Afrika hebben afgespeeld, blijkt het grote belang van mensenrechten en democratie. Het is nu essentieel dat de EU met hernieuwde inspanningen ernaar streeft een doeltreffend antwoord te bieden op de uitdagingen waarmee mensenrechten en democratie wereldwijd worden geconfronteerd.

Voor haar extern optreden heeft de EU een brede waaier van beleidsinstrumenten en richtsnoeren ontwikkeld om haar inzet voor mensenrechten en democratie in de praktijk te brengen, waarbij zij samenwerkt met de EU-lidstaten en het Europees Parlement, alsook met het maatschappelijk middenveld. Met verscheidene door de Raad aangenomen richtsnoeren (alsook met toolkits en soortgelijke instrumenten) wordt sturing gegeven aan het optreden van de EU op het vlak van cruciale mensenrechtenkwesies zoals de doodstraf, de strijd tegen folterpraktijken, de bescherming van mensenrechtenverdedigers, het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging, vrijheid van seksuele geaardheid en kinder- en vrouwenrechten. Met een *actieprogramma* is een nieuwe grondslag gelegd voor de respons van de EU voor de ondersteuning van de democratie.

Op deze basis heeft de EU mensenrechtenkwesies en de situatie van personen die gevaar lopen, bij andere landen aan de orde gesteld: in een toenemend aantal mensenrechtendialogen en in het kader van mensenrechtenoverleg, bij politieke besprekingen, diplomatieke demarches en in het openbaar. De EU heeft advies en steun verstrekt bij de versterking van democratische instellingen en mensenrechten en heeft actie ondernomen om beperkende maatregelen op te leggen bij ernstige mensenrechtenschendingen. Nauwe samenwerking met en steun aan het maatschappelijk middenveld zijn essentiële kenmerken van het EU-optreden.

De EU speelt ook een voortrekkersrol bij het ontwikkelen van solide normen en mechanismen voor de bevordering en bescherming van mensenrechten bij de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de OVSE. De EU heeft samengewerkt met andere organisaties en belanghebbenden om ervoor te zorgen dat de VN ernstige schendingen van de mensenrechten in specifieke landen aan de kaak stelt en cruciale mensenrechtenkwesies behandelt.

De mensenrechten behoren tot de kern van het uitbreidingsbeleid van de EU, waarbij op basis van de criteria van Kopenhagen wordt bepaald of een land voor toetreding in aanmerking komt.

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) worden de internationale normen vastgesteld voor alle lidstaten van de VN. Elke lidstaat van de VN is partij bij ten minste één van de zes belangrijke mensenrechtenverdragen, die geïnspireerd zijn door de UVRM, waarbij 80% van de staten vier of meer mensenrechtenverdragen hebben

geratificeerd. En het ratificatieproces vordert gestaag. Op het vlak van de arbeidsrechten zijn de acht fundamentele arbeidsverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) wereldwijd ondertussen door een aanzienlijk aantal landen geratificeerd, met inbegrip van volledige ratificatie door alle EU-lidstaten. Er bestaat dus een wereldwijd rechtskader: de echte uitdaging ligt op het vlak van de uitvoering.

De EU bevordert de mensenrechten binnen en buiten haar grenzen omdat zij ervan uitgaat dat mensenrechten essentieel zijn voor zowel de waardigheid van het individu als de sociale rechtvaardigheid, alsmede voor het bevorderen van de internationale vrede, welvaart en stabiliteit.

De uitdagingen

In de voorbije jaren zijn verscheidene nieuwe uitdagingen ontstaan. Ten eerste is de legitimiteit van internationale normen en regels op het vlak van mensenrechten en democratie ter discussie gesteld, in sommige gevallen door opkomende mogendheden waarmee de EU wenst samen te werken. In de Verenigde Naties hebben sommige staten algemeen aanvaarde normen inzake mensenrechten in twijfel getrokken, waarbij zij – ten onrechte – hebben aangevoerd dat mensenrechtenschendingen door culturele verschillen gerechtvaardigd kunnen worden. Wetgeving inzake godslastering is gebruikt om de vrijheid van meningsuiting te beperken. De huidige economische crisis heeft geresulteerd in een verdere verschuiving in de mondiale economie, waardoor sommigen het universele karakter en nut van de mensenrechten in twijfel zijn beginnen te trekken. Wanneer de EU opkomt voor mensenrechten op terreinen zoals de afschaffing van de doodstraf of seksuele geaardheid, stuit zij vaak op bezwaren.

Zelfs daar waar internationale normen algemeen worden aanvaard, verloopt de uitvoering op nationaal niveau vaak traag. Vrouwen en kinderen worden nog steeds geconfronteerd met discriminatie en geweld. Discriminatie op grond van seksuele geaardheid of geslacht is wijdverspreid. In het voorbije decennium is er onvoldoende vooruitgang geboekt op het vlak van de uitbanning van foltering en onmenselijke behandeling en van de bescherming en bevordering van kinderrechten. De EU heeft een sleutelrol gespeeld bij de totstandkoming van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en is als volwaardige partij toegetreden tot dit verdrag - er blijven evenwel nog aanzienlijke knelpunten om de volledige uitvoering van het verdrag te kunnen bewerkstelligen.

Voorts is er ook de indruk dat de verklaringen van de EU op het vlak van mensenrechten en democratie niet altijd volledig in overeenstemming zijn met het externe of interne beleid van de EU. Naar aanleiding van de Arabische lente is er discussie gevoerd over het feit of de EU in het verleden voldoende had gedaan om het maatschappelijk middenveld te ondersteunen en veranderingen in plaats van stabiliteit te bevorderen. Tegelijkertijd wordt de mensenrechtensituatie binnen de EU steeds kritischer in het oog gehouden.

Ten slotte brengt de mondialisering nieuwe uitdagingen met zich mee wat betreft de bevordering van de mensenrechten. Door de steeds toenemende internationalisering en onderlinge afhankelijkheid van economieën zijn nieuwe actoren ontstaan, met complexe gevolgen voor de mensenrechten. Terwijl verplichtingen op het vlak van mensenrechten traditioneel betrekking hadden op staten, hebben mensenrechtenschendingen momenteel ook andere oorzaken, van inheemse volkeren van wie het land wordt afgenomen tot de uitvoer van nieuwe technologieën die gebruikt worden voor censuur en bewaking. In talrijke landen heeft de mondialisering weliswaar bijgedragen tot de verbetering van de situatie van een groot aantal mensen, door hen uit de armoede te helpen ontsnappen en maatschappijen open te

maken. In andere landen wordt de mondialisering evenwel verantwoordelijk gesteld voor de toename van de ongelijkheid en de verergering van discriminatie en uitbuiting.

De reactie van de EU

De EU is evenwel niet altijd zo doeltreffend of eensgezind geweest als zij had kunnen zijn. Er moet worden gestreefd naar een duidelijk, samenhangend en doeltreffend beleid door slimmer en strategischer op te treden. De belofte van het Verdrag van Lissabon om mensenrechten, democratie en de rechtsstaat centraal te stellen bij het extern optreden van de EU en te zorgen voor samenhang tussen de verschillende terreinen daarvan en de tenuitvoerlegging van de beginselen van het buitenlands beleid van de EU maakt deze opdracht nog urgenter.

Hierna worden de essentiële onderdelen van een strategisch kader toegelicht – met een voorstel voor een benadering en maatregelen waaraan de Europese instellingen kunnen bijdragen met hun eigen ervaring en standpunten.

De EU moet blijven proberen om mensenrechtenschendingen te voorkomen en indien er zich toch schendingen voordoen, moet zij ervoor zorgen dat slachtoffers toegang hebben tot justitie en schadevergoeding en dat diegenen die verantwoordelijk zijn voor de mensenrechtenschending hiervoor worden berecht.

Hiermee moet de EU opnieuw bevestigen hoe gehecht zij is aan de universaliteit, ondeelbaarheid en interdependentie van alle mensenrechten – civiel, politiek, economisch, sociaal en cultureel. De eerbiediging van de mensenrechten is opgenomen in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het VN-handvest en internationale mensenrechtenverdragen.

Democratie is een universele waarde gebaseerd op de vrije keuze van mensen om hun eigen politieke stelsel te bepalen. Mensenrechten en democratie gaan samen met vrijheden waarmee burgers voor zichzelf kunnen opkomen – vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering – en die de democratie schragen. Uit ontwikkelingen zoals de Arabische lente blijkt nogmaals dat vrijheid niet kan worden onderdrukt.

De EU is van oordeel dat de eerbiediging van de rechtsstaat, met inbegrip van toegang tot justitie en het recht op een eerlijk proces, essentieel is voor de bescherming van de mensenrechten en democratische beginselen.

De EU moet zichzelf ertoe verbinden de vrijheid, waardigheid, gelijkheid en gerechtigheid voor allen te bevorderen en te beschermen als essentiële prioriteit van het buitenlands beleid. Mensenrechten en democratie moeten als een rode draad door het extern beleid van de EU lopen. De bevordering van deze doelstellingen is belangrijk voor andere beleidsterreinen, zoals veiligheid, ontwikkeling, economische participatie en sociale insluiting. In elke besluitvormingsfase van het buitenlands beleid moet rekening worden gehouden met mensenrechten en democratie.

Het extern optreden van de EU moet in overeenstemming zijn met de rechten die zijn opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat in het kader van het Verdrag van Lissabon bindende EU-wetgeving werd, alsook met de rechten die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Om deze beginselen te bevorderen moet de EU haar uitvoeringsmechanismen, processen en structuren opnieuw bekijken. Op een aantal terreinen moet actie worden ondernomen, waaronder:

- externe uitvoeringsmechanismen – zou een bottom-up, op maat gesneden aanpak per land, in samenhang met horizontale wereldwijde campagnes over specifieke thema's niet geschikter zijn om betere resultaten te boeken op het vlak van mensenrechten en democratie?
- processen – hoe kan een grotere eensgezindheid van de EU tot stand komen binnen alle beleidsterreinen en instellingen van de EU, en extern wanneer wordt samengewerkt met internationale partners, ngo's, regionale groeperingen en internationale organisaties?
- interne structuren – moeten we prioriteit geven aan de voltooiing van een netwerk van contactpunten inzake mensenrechten en democratie binnen de EU-delegaties in de hele wereld, en aan een permanente capaciteit in de Raad voor vraagstukken van extern beleid op het vlak van mensenrechten en democratie?

A. EEN VERBETERDE UITVOERING: DOELTREFFENDE EN PASSENDE MAATREGELEN

Verhoging van het effect op het terrein door middel van een benadering op maat

Traditioneel hanteerde de EU een top-downbenadering voor haar mensenrechtenstrategie, waarbij mondiale prioriteiten in Brussel werden vastgesteld en vervolgens werd getracht die prioriteiten uit te voeren door middel van politieke dialogen en besprekingen met derde landen. Zelfs bij universele beginselen en doelstellingen kunnen en moeten de onmiddellijke prioriteiten, en bijgevolg het traject en het tijdschema, van land tot land variëren.

Hoewel de overkoepelende doelstellingen van het EU-beleid op het vlak van mensenrechten en democratie geldig en ongewijzigd blijven, kan een benadering waarbij de doelstellingen voor een land in overeenstemming worden gebracht met de concrete realiteit wellicht betere resultaten opleveren dan een uniforme standaardaanpak. Op een land afgestemde strategieën met betrekking tot mensenrechten en democratie moeten dus volledig deel uitmaken van de overkoepelende EU-strategie ten aanzien van dat land. Hierdoor kunnen prioriteiten worden vastgesteld en kunnen de werkzaamheden worden gestroomlijnd, met name voor de EU-delegaties en de ambassades van de lidstaten, waarbij beter een beroep kan worden gedaan op de toepasselijke combinatie van EU-middelen en instrumenten en kan worden opgetreden op terreinen waarvoor de grootste kans bestaat op blijvende verbeteringen en veranderingen. Dit betekent niet dat de EU bijvoorbeeld niet de toepassing van de doodstraf zou moeten veroordelen in een land waar de doodstraf nog van toepassing is, maar wel dat het optreden van de EU inzake mensenrechten zich niet alleen op deze kwestie moet beperken, terwijl op andere terreinen veranderingen tot stand kunnen worden gebracht.

Momenteel ontwikkelt de EU mensenrechtenstrategieën voor meer dan 150 landen (en uiteindelijk moeten alle landen aan bod komen). Hiermee moet de EU een benadering op maat kunnen ontwikkelen en een sterker positief effect op het terrein kunnen boeken. 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. In het kader van de strategieën worden landenspecifieke prioriteiten en doelstellingen vastgesteld, die

kunnen worden opgenomen in alle relevante externe beleidsterreinen van de EU, zoals ontwikkeling, handel of veiligheid, en zo passen in de overkoepelende politieke en economische betrekkingen die de EU met een bepaald land onderhoudt. Bij het opstellen van die strategieën wordt rekening gehouden met de standpunten van het maatschappelijk middenveld.

De EU moet ervoor zorgen dat bij de landenstrategieën inzake mensenrechten rekening wordt gehouden met mensenrechtendialogen, beleidsvoering en de programmering en uitvoering van financiële bijstand aan derde landen, met inbegrip van de nationale strategiedocumenten die na 2013 worden opgesteld.

Resultaten boeken op horizontale thema's door middel van gerichte campagnes

Naast de strategieën per land moet de EU horizontale thema's vaststellen die zij met haar volle gewicht ondersteunt met korte, doelgerichte campagnes. Goede voorbeelden hiervan zijn de jarenlange steun voor het Internationaal Strafhof (ICC) en de campagne voor de afschaffing van de doodstraf. Voor dergelijke campagnes is een collectief optreden van alle EU-instellingen en de afzonderlijke EU-lidstaten vereist.

Voor de komende drie jaar heeft de Hoge Vertegenwoordiger voorgesteld de aandacht toe te spitsen op de volgende drie thema's:

- justitiële hervorming, met name gericht op het recht op een eerlijk proces;
- vrouwenrechten – voortbouwen op de overkoepelende EU-benadering voor Vrouwen, vrede en veiligheid alsook op de EU-strategie voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen;
- kinderrechten – voortbouwen op de "*EU-agenda voor de rechten van het kind*" en de EU-richtsnoeren over kinderen.

De EU-instellingen en lidstaten moeten betrokken worden bij het opstellen van specifieke, meetbare, bereikbare en realistische doelstellingen met een concreet tijdschema, waarbij voor elke campagne uitvoeringsplannen worden opgesteld.

Een nieuwe benadering voor de buurlanden en verder gelegen landen

In de recente herziening van het Europese nabuurschapsbeleid is het EU-beleid ter ondersteuning van de democratie verder ontwikkeld. De nieuwe benadering is gebaseerd op wederzijdse verantwoordingsplicht en een grotere inzet voor de universele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, met inbegrip van een intensere beleidsdialoog op dit vlak. Hierbij werden twee concepten ingevoerd: "duurzame democratie", om een basisniveau van noodzakelijke verwezenlijkingen vast te stellen ten aanzien waarvan de geboekte vooruitgang kan worden beoordeeld; en "meer voor meer", waarbij landen worden beloond die bereid zijn daadwerkelijke vooruitgang te boeken op weg naar de democratie, waarbij extra middelen voor samenwerking ter beschikking worden gesteld. Het omgekeerde van "meer voor meer" zou ook kunnen worden toegepast. Partnerschappen met het maatschappelijk middenveld zullen worden versterkt en extra financiële bijstand zal ter beschikking worden gesteld, onder meer door een nieuwe, specifieke financieringsfaciliteit.

Samenwerken in partnerschap met het maatschappelijk middenveld

De EU moet nauw samenwerken met het maatschappelijk middenveld en gebruik maken van zijn deskundigheid en alternatieve communicatiekanalen. De bestaande dialoog tussen ambtenaren, ngo's, het bedrijfsleven, vakbonden en de media moet worden ontwikkeld. De EU moet steun blijven geven aan dynamische maatschappelijke organisaties die essentieel zijn voor democratische staten alsook aan sociale partners die een cruciale rol vervullen bij het ondersteunen van de hervormingen. Ook in landen waar weinig of geen redelijke vooruitzichten zijn op daadwerkelijk overleg met de regering, mogen de contacten met de bevolking van dat land niet worden afgebouwd. Het is dan des te belangrijker dat de EU contacten onderhoudt met het maatschappelijk middenveld en de vreedzame politieke oppositie, waarbij mensenrechtenactivisten worden ondersteund die met risico's en bedreigingen worden geconfronteerd. De EU moet zich blijven uitspreken over specifieke mensenrechtensituaties en -schendingen en over de teruggang van de democratie, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan het behoud of de totstandkoming een klimaat waarin het maatschappelijk middenveld kan floreren.

Voor alle aspecten van haar mensenrechtenbeleid kiest de EU voor een stelselmatige aanpak van het overleg met internationale en lokale ngo's op het gebied van de mensenrechten. Hierbij zal specifieke aandacht worden besteed aan het bevorderen van een klimaat in derde landen waarin maatschappelijke organisaties vrij kunnen opereren. Op het jaarlijkse EU-ngo forum over mensenrechten moet het EU-optreden geëvalueerd worden en kan worden bijgedragen tot het EU-beleid.

Mensenrechtenverdedigers zijn zowel onmisbare bondgenoten voor de EU bij de wereldwijde bevordering en bescherming van de mensenrechten als cruciale gesprekspartners voor de EU-delegaties en de diplomatieke vertegenwoordigingen van de EU-lidstaten in derde landen.

De EU moet de daadwerkelijke uitvoering van de EU-richtsnoeren met betrekking tot mensenrechtenverdedigers blijven ondersteunen, inclusief door middel van bewustmakingscampagnes bij alle belanghebbenden. De EU moet blijven inspelen op de urgente beschermingsbehoeften van mensenrechtenverdedigers die onmiddellijk gevaar lopen, onder meer door een noodopvangregeling op EU-niveau. Politieke steun voor mensenrechtenverdedigers wordt aangevuld met specifieke financiële bijstand in het kader van het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke moeilijkheden waarmee mensenrechtenverdedigers in hun dagelijks leven worden geconfronteerd.

Het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, met een begroting van 1,1 miljard EUR voor de periode 2007-2013, is een uiting van de inzet van de EU bij het bevorderen van democratie en mensenrechten, waarbij wereldwijd steun wordt verleend aan het maatschappelijk middenveld en de mensenrechteninstellingen. Voor het toekomstig meerjarig financieel kader 2014-2020 heeft de Commissie voorgesteld de middelen van het EIDHR te verhogen tot 1,4 miljard EUR (in prijzen 2011).

In het raam van het meerjarig financieel kader zal worden voorgesteld om het EIDHR flexibeler te laten optreden om betere, snellere en meer resultaten te kunnen boeken, waardoor meer organisaties toegang tot de middelen moeten krijgen en er snel kan worden voldaan aan de behoeften van maatschappelijke organisaties in landen die worden geconfronteerd met de meest urgente en moeilijke situaties.

B. EEN EENSGEZINDE BELEIDSBENADERING

De EU streeft ernaar om in haar extern beleid een centrale rol toe te kennen aan de mensenrechten en de democratie, die als een rode draad moeten lopen door elk optreden van de EU. In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt duidelijk bepaald dat mensenrechten en democratie leidende beginselen zijn voor alle acties van de EU. Er is ruimte voor meer eensgezindheid binnen het brede scala van EU-beleidsterreinen, opdat de gezamenlijke maatregelen echt resultaat opleveren.

Verscheidene EU-beleidsterreinen met een externe dimensie zijn duidelijk van belang voor de mensenrechten en de democratie. Hierbij gaat het onder meer over de volgende beleidsterreinen: ontwikkelingssamenwerking, handel, 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.

Democratie en verkiezingen

De EU en haar lidstaten zijn sterk gehecht aan de democratie, die is vastgelegd in de verdragen en grondwetten en steunt op sterke parlementaire tradities. In 2009 heeft de EU een strategie en een *actieagenda ter ondersteuning van de democratie* voor haar extern optreden goedgekeurd. Hierin werd gepleit voor een coherenter beleid en meer gecoördineerde inzet van instrumenten, in de geest van het Verdrag van Lissabon.

Verkiezingen zijn cruciaal voor een breed scala van mensenrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, vergadering en vereniging. De EU vervult een belangrijke rol bij het verlenen van verkiezingsondersteuning en geeft bijstand aan partnerlanden voor de uitvoering van een geloofwaardig, transparant en inclusief verkiezingsproces. Voorts beschikt de EU met de verkiezingswaarnemingsmissie (EOM) over een belangrijk instrument. De aanbevelingen van de EOM leveren een zeer nuttige bijdrage voor de verdere ondersteuning van de mensenrechten en de democratie in een land. In het kader van deze verkiezingswaarnemingsmissies zal de EU meer aandacht besteden aan de participatie van vrouwen, nationale minderheden en personen met een handicap, als kandidaten en als kiezers. Een synergie tot stand brengen tussen verkiezingsondersteuning en -waarneming is essentieel voor de EU-strategie. De EU zal intensief gebruik maken van de EOM-rapporten.

Verkiezingen volstaan niet om de democratie te ondersteunen. De EU-aanpak voor de opbouw van de democratie moet synergie-effecten tot stand brengen tussen directe steun aan het verkiezingsproces, de politieke wereld (parlementen en politieke partijen, het maatschappelijk middenveld en de media) en steun voor andere essentiële onderdelen voor de staatsopbouw, zoals de rechtsstaat, de rechterlijke macht, hervorming van het overheidsapparaat en decentralisatie.

De EU versterkt de tenuitvoerlegging van de *actieagenda ter ondersteuning van de democratie* door bij wijze van proef in een eerste reeks landen een beroep te doen op het onderdeel democratie van het EIDHR en te streven naar meer samenhang bij het gebruik van politieke en financiële instrumenten in het kader van overkoepelende aanpak voor een wereldwijde ondersteuning van de democratie. De respons van de EU op de recente

ontwikkelingen in Noord-Afrika was gebaseerd op initiatieven in het kader van de evaluatie van het Europees nabuurschapsbeleid, met het oog op de ontwikkeling van een methode voor de ondersteuning van hervormingen voor de opbouw van een duurzame democratie. Dit betekent de toepassing van naargelang van het geval positieve en negatieve prikkels en de ontwikkeling van criteria om de geboekte vooruitgang op het vlak van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat te evalueren.

Ontwikkelingssamenwerking

De agenda's voor mensenrechtenbescherming en ontwikkelingssamenwerking zijn nauw met elkaar verbonden. De naleving van de mensenrechten is essentieel voor de volledige verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG). De EU zet zich al jarenlang in om ervoor te zorgen dat bij ontwikkelingssamenwerking systematisch rekening wordt gehouden met de naleving van de mensenrechten en de democratische ontwikkeling. Hierbij kan het gaan om transparantie bij de beleidsvorming, waardoor vrouwen en gemarginaliseerde groepen volwaardig kunnen deelnemen aan het beleid en dus wordt vermeden dat zij nog meer worden uitgesloten. De EU moet ernaar streven dat de door haar gefinancierde ontwikkelingsprogramma's en -projecten ertoe bijdragen dat de internationale mensenrechtenverplichtingen van partnerlanden worden nagekomen, met inbegrip van de aanbevelingen die zowel door VN-verdragsorganen in het kader van de universele periodieke doorlichting als door andere toezichtsorganen zoals de IAO zijn geformuleerd. De koppeling van mensenrechten, democratie en ontwikkeling is cruciaal om succes te boeken op allerlei terreinen, van de toegang tot water en sanitaire voorzieningen tot voedselzekerheid.

In de recente mededeling van de Commissie "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering" wordt de aandacht gevestigd op de noodzaak om de inspanningen van de partnerlanden bij de uitvoering van hun binnenlandse en internationale verplichtingen op het vlak van mensenrechten beter te ondersteunen. De EU is vastbesloten ervoor te zorgen dat de resultaten die een land heeft geboekt op het vlak van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat meer directe gevolgen hebben op de programmering, de voorwaarden en de kanalen van de steun alsook op de directe begrotingssteun.

Bij de beoordeling van overeenkomsten voor directe begrotingssteun kan steun voor een duurzame en blijvende democratie en mensenrechten gekoppeld worden aan specifieke voorwaarden, overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen.

Met op één land afgestemde mensenrechtenstrategieën en *een op mensenrechten gebaseerde benadering* moet ervoor gezorgd worden dat bij het volledige ontwikkelingssamenwerkingstraject rekening wordt gehouden met mensenrechten en democratie en dat er continuïteit is tussen de politieke en de beleidsdialoog over mensenrechtenkwesies en de ontwikkelingssamenwerking.

Mensenrechtenclausules

Sinds 1995 heeft de EU mensenrechtenclausules opgenomen in politieke kaderovereenkomsten met derde landen. In 2010 heeft de EU dit beleid opnieuw bevestigd. De clausule is momenteel opgenomen in overeenkomsten met meer dan 120 landen en er lopen nog onderhandelingen over meer overeenkomsten. De clausule vormt de grondslag voor de samenwerking op het vlak van mensenrechten en de bevordering van mensenrechten met betrekking tot alle beleidsterreinen die onder deze overeenkomsten vallen. Daarnaast is de

clausule ook de rechtsgrondslag voor maatregelen die worden genomen naar aanleiding van mensenrechtenschendingen. Hierbij kan het onder meer gaan om de opschorting van overeenkomsten en technische samenwerkingsprogramma's met het desbetreffende land.

Handelsbeleid

Het gemeenschappelijk handelsbeleid is een van de meest zichtbare uitingen van het extern optreden van de EU. De agenda van de EU op het vlak van handel en mensenrechten moet samenhangend, transparant, voorspelbaar, haalbaar en doeltreffend zijn. Het is zaak dat een oplossing voor mensenrechtenvraagstukken door het handelsverkeer wordt bevorderd in plaats van belemmerd.

In het kader van het handelsbeleid kiest de EU ervoor om gebruik te maken van positieve prikkels, waarbij een beroep wordt gedaan op handelspreferenties voor de bevordering van mensenrechten, in combinatie met een dialoog over de voorwaarden waaronder die preferenties behouden kunnen blijven. Er zijn grote verschillen tussen de handelspartners van de EU. Bij het streven naar samenhang met de mensenrechtendoelstellingen moet die diversiteit tot uiting komen. De belichaming van deze benadering is de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur (SAP+-regeling) van het algemeen preferentiestelsel, waarbij aanvullende preferenties worden toegekend aan landen die zich ertoe verbinden fundamentele waarden inzake mensenrechten, arbeidsrechten, milieu en goed bestuur na te leven. De vrijhandelsovereenkomsten van de EU zijn gekoppeld aan de politieke kaderovereenkomsten van de EU (zie de paragraaf over mensenrechtenclausules); er moet rekening worden gehouden met de mensenrechtensituatie in het partnerland wanneer de EU al dan niet besluit om onderhandelingen over een vrijhandelsovereenkomst in te leiden of af te ronden.

Met het Verdrag van Lissabon zijn aan de EU nieuwe bevoegdheden op het vlak van het investeringsbeleid toevertrouwd; het gemeenschappelijk investeringsbeleid van de EU moet berusten op de beginselen en doelstellingen van het extern optreden van de EU, met inbegrip van de mensenrechten.

Specifieke handelsmaatregelen zijn ook gebruikt om mensenrechtendoelstellingen te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn Verordening (EG) nr. 428/2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik, Verordening (EG) nr. 1236/2005 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing en het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad over wapenexport.

Informatie- en communicatietechnologie

De ontwikkelingen op het vlak van de informatie- en communicatietechnologie (ICT), zoals internet, mobiele telefonie, en sociale media, bieden enorme mogelijkheden om mensenrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en vergadering te bevorderen. Een wereldwijde informatiedoorstroming kan het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenactivisten terdege versterken. Deze technologische ontwikkelingen kunnen evenwel ook nuttig zijn voor autoritaire staten aangezien hierdoor meer mogelijkheden voor bewaking en censuur ontstaan. Momenteel is er een gebrek aan duidelijke normen voor Europese bedrijven inzake de verkoop van dergelijke technologie en de verlening van diensten zoals opleiding en consultancy, aan autoritaire staten. Naar aanleiding van deze

tekortkomingen zullen de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de desbetreffende diensten van de Commissie passende maatregelen opstellen om ervoor te zorgen dat de bevolking van een land niet wordt onderworpen aan onbeperkte censuur of grootschalige controle bij het gebruik van internet en andere ICT en dat zij deze nieuwe technologie optimaal kan gebruiken ter bevordering van de mensenrechten, waarbij ook rekening wordt gehouden met de privacy en de bescherming van persoonsgegevens.

Het bedrijfsleven en mensenrechten

In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap integreren ondernemingen op vrijwillige basis sociale en milieuoverwegingen in hun activiteiten en in hun interactie met hun stakeholders. Europese ondernemingen moeten worden aangespoord zorgvuldigheid te betrachten en ervoor te zorgen dat zij bij de uitoefening van hun activiteiten de mensenrechten in acht nemen.

Met de mondialisering hebben ondernemingen meer mogelijkheden gekregen om bij te dragen tot de bevordering van de mensenrechten, maar het risico is ook groter geworden dat bedrijven betrokken raken bij schendingen van de mensenrechten. De EU was verheugd over de VN-richtsnoeren voor het bedrijfsleven en de mensenrechten, die in juni 2011 met eenparigheid van stemmen in de Mensenrechtenraad van de VN zijn goedgekeurd. De Europese Commissie heeft in oktober 2011 een mededeling over maatschappelijk verantwoord ondernemerschap gepubliceerd. In deze mededeling heeft de Commissie uiting gegeven aan haar verwachting dat alle ondernemingen voldoen aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap op het vlak van de naleving van de mensenrechten zoals omschreven in de VN-richtsnoeren. Naar aanleiding van deze mededeling zal de Commissie onder andere mensenrechtenrichtsnoeren optellen voor het MKB, lidstaten verzoeken hun eigen nationale plannen op te stellen voor de tenuitvoerlegging van de VN-richtsnoeren en partnerlanden blijven aansporen om internationaal erkende normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemerschap na te leven, zoals de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de driepartijenbeginselverklaring van de IAO met betrekking tot multinationale ondernemingen en sociaal beleid.

Conflictpreventie

Mensenrechtenschendingen, het ontbreken van fundamentele vrijheden en een heersende cultuur van straffeloosheid – in het bijzonder in kwetsbare situaties – veroorzaken of verergeren politieke instabiliteit en gewelddadige conflicten.

Voor de analyse van conflictrisico's en systemen voor vroegtijdige waarschuwing zal de EU haar aandacht nog meer toespitsen op de mensenrechtensituatie en de eerbiediging van de fundamentele vrijheden. Daarnaast moet de EU haar inspanningen voortzetten en versterken om bij conflictpreventie en vredesopbouwactiviteiten systematisch rekening te houden met mensenrechten en fundamentele vrijheden, en in voorkomend geval de analyse en vroegtijdige waarschuwing omzetten in opties om snel op te treden.

Crisisbeheer

De EU-missies en -operaties op het gebied van crisisbeheer werken nauw samen met de eenheden ter plaatse, vaak tijdens een conflict, en worden vaak geconfronteerd met mensenrechtenschendingen. Sinds de eerste crisisbeheersingsoperatie van de EU in 2003 zijn goede werkmethoden opgesteld om bij de planning en de uitvoering rekening te houden met

mensenrechten- en genderoverwegingen. De EU zal haar optreden afstemmen op de internationale optimale werkwijzen inzake planning, opleiding en inzetten van middelen, waarbij zij de interdepartementale mensenrechtenbenadering van de VN bij vredeshandhavingsoperaties als richtsnoer zal nemen.

Bij conflictpreventie, crisisbeheersing en inspanningen inzake vredesopbouw zal de EU meer aandacht besteden aan mensenrechten, kindbescherming en gender, waarbij zij rekening zal houden met internationale optimale werkwijzen en zal streven naar democratische ontwikkeling, waarbij conflicten worden opgelost met een politieke aanpak in plaats van met geweld.

De alomvattende aanpak voor de uitvoering door de Europese Unie van de resoluties 1325 en 1820 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties over vrouwen, vrede en veiligheid en de richtsnoeren inzake geweld tegen vrouwen en meisjes en de bestrijding van alle vormen van discriminatie zullen worden opgenomen in het EU-mensenrechtenbeleid en in de jaarlijkse rapportering aan de orde komen.

Daarnaast zal de uitvoering van de richtsnoeren inzake internationaal humanitair recht worden versneld.

Bestrijding van terrorisme

Terrorismebestrijding moet volledig in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten en het internationaal recht. Dit omvat mensenrechtenwetgeving, internationaal humanitair recht en vluchtelingenrecht, vrije en eerlijke gerechtelijke procedures alsook de bescherming van persoonsgegevens en privé-informatie. In het kader van haar mensenrechtendialogen brengt de EU reeds mensenrechtenschendingen ter sprake die onder het mom van terrorismebestrijding zijn begaan. Er is evenwel ruimte voor diepgaander overleg over dit vraagstuk met derde landen in het kader van dialogen over samenwerking op het vlak van terrorismebestrijding. In het kader van deze dialogen worden niet-EU-lidstaten door de EU aangespoord om over te gaan tot ratificatie van VN-verdragen en protocollen met betrekking tot terrorismebestrijding. Mensenrechten moeten steviger verankerd worden in het opzetten en uitvoeren van projecten met derde landen voor het verlenen van bijstand inzake terreurbestrijding.

Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Bij de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid - met inbegrip van politionele en justitiële samenwerking, bestrijding van drugs en georganiseerde criminaliteit, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, grensbeheer, mensenhandel, mobiliteit, asiel en migratie - is de bescherming van mensenrechten van het grootste belang. Bij het opzetten van samenwerking met derde landen op deze beleidsterreinen, is het essentieel ervoor te zorgen dat de werkmethoden volledig in overeenstemming zijn met de mensenrechten, inclusief non-discriminatie. Bij gegevensuitwisseling met politiediensten van derde landen mag deze informatie bijvoorbeeld niet worden verkregen door foltering of onmenselijke behandeling. Er moet worden voorzien in passende bescherming.

In de *totaalaanpak van migratie en mobiliteit*, waarin het externe migratiebeleid van de EU wordt uitgestippeld, wordt terdege rekening gehouden met meer respect voor mensenrechten, met name de mensenrechten van migranten in de landen van herkomst, doorreis en bestemming. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar het beschermen en weerbaar maken van

kwetsbare migranten, zoals alleenstaande minderjarigen, asielzoekers, staatlozen en slachtoffers van mensenhandel.

Op dit beleidsterrein is vooral het vraagstuk van de mensenhandel van groot belang. Het is essentieel ervoor te zorgen dat misdaadbestrijding/veiligheid en mensenrechten worden beschouwd als complementaire dimensies van hetzelfde vraagstuk en dat de achterliggende oorzaken van de mensenhandel ook worden aangepakt. Het is met name essentieel om vrouwen te beschermen tegen seksueel geweld en om de feminisering van de armoede tegen te gaan. Bij haar extern optreden blijft de aanpak van de mensenhandel een prioriteit van de EU in het kader van haar op mensenrechten gerichte aanpak. Deze prioriteit zal tot uiting komen bij de financiering, opleiding en gegevensuitwisseling en blijft niet beperkt tot de externe dimensie van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Er hebben reeds contacten plaatsgevonden tussen de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel en de EDEO om een lijst op te stellen van prioritaire landen en regio's voor toekomstige partnerschappen inzake de bestrijding van mensenhandel.

Wat grensbeheer betreft, ijvert de EU actief voor de integratie van de mensenrechtendimensie in de ontwikkeling van doeltreffende grenscontroles in derde landen. Het is met name van belang dat grenswachten naar behoren zijn uitgerust en opgeleid om ervoor te zorgen dat personen die bescherming nodig hebben en zich aan de grens melden, een beroep kunnen doen op passende steun en procedures.

Volledige beleidscoherentie

De EU heeft een voorbeeldfunctie bij de naleving van de grondrechten, hetgeen niet alleen voor de bevolking van de EU van belang is, maar ook voor de ontwikkeling van de Unie. Door sterke resultaten wordt de actie van de EU versterkt om de mensenrechten wereldwijd te bevorderen.

Met het Verdrag van Lissabon is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een juridisch bindend document geworden. Het Handvest moet worden nageleefd door alle instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de EU, alsook door de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving. De verplichting van de EU om de mensenrechten te eerbiedigen, houdt niet alleen in dat zij geen inbreuk mag maken op deze rechten, maar ook dat zij deze rechten dient te integreren in haar eigen beleid, zowel intern als extern.

In oktober 2010 heeft de Commissie een strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie goedgekeurd. In deze strategie wordt uiteengezet hoe het Handvest door de EU-instellingen en de lidstaten in praktijk moet worden gebracht. De strategie is met instemming begroet door het Europees Parlement en de Raad. De Commissie zal jaarlijks een voortgangsrapport publiceren. In maart 2011 is het eerste verslag over de toepassing van het Handvest door de EU-instellingen gepubliceerd.

De verbintenis van de EU om toe te treden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is een aanvulling op de sterke mensenrechtenbescherming die reeds bestaat in de rechtsorde van de Unie dankzij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

De door de EU genomen beleidsmaatregelen zijn van belang voor de geloofwaardigheid waarmee de EU mensenrechtenkwesties kan aankaarten bij andere landen. Wanneer de EU mensenrechtenkwesties aan de orde stelt bij derde landen, baseert de EU zich op

internationale normen: hierbij gaat het hoofdzakelijk om de fundamentele mensenrechtenverdragen en arbeidsnormen van de VN alsook (voor de partners in Europa) de normen die door de Raad van Europa en de OVSE zijn uitgevaardigd. Het is van belang dat de EU en haar lidstaten deze normen binnen hun respectieve bevoegdheden zichtbaar en doeltreffend ten uitvoer leggen.

C. STERKE PARTNERSCHAPPEN OPBOUWEN

Multilaterale samenwerking

Voor een krachtig VN-optreden moet de EU samen met partnerlanden gemeenschappelijke standpunten innemen. De voorbije jaren heeft de EU zich sterk ingezet om de Mensenrechtenraad (HRC) van de VN in Genève en de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN in staat te stellen universele mensenrechtennormen en -standaarden te bepalen en te beschermen en op te treden tegen ernstige mensenrechtenschendingen. Dit heeft geresulteerd in enkele opmerkelijke successen, zoals wereldwijde steun voor een moratorium op de doodstraf en een consensus over initiatieven in verband met vrijheid van godsdienst en overtuiging.

Het succes van de EU hangt grotendeels af van haar vermogen om contacten te leggen met partnerlanden en open te staan voor hun standpunten en om transregionale coalities uit te bouwen, waarbij zij ook gebruik maakt van haar bilaterale relaties. 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.

De EU moet de doeltreffendheid van haar optreden bij de VN verhogen, transregionale coalities uitbouwen, het VN-systeem voor mensenrechtenmechanismen ondersteunen en zorgen voor een betere afstemming met haar acties op bilateraal niveau en in andere multilaterale fora. De EU zal jaarlijks haar prioriteiten binnen de VN bepalen voor alle mensenrechtenbijeenkomsten in Genève en New York, in overeenstemming met de tussentijdse prioriteiten die zij vaststelt voor haar optreden bij de VN.

Internationale gerechtigheid

De EU is vastbesloten om internationale gerechtigheid te bevorderen, dat wil zeggen straffeloosheid bestrijden en een op wetgeving gebaseerde internationale orde bevorderen, voorkomen van volkerenmoord, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden en het aansprakelijk stellen van de daders van dergelijke misdaden. De EU zal ernaar blijven streven dat degenen die inbreuken hebben gepleegd tegen het internationaal humanitair recht en mensenrechtenwetgeving, zich hiervoor moeten verantwoorden. De EU zal significante steun blijven verlenen aan het Internationaal Strafhof en andere internationale straftribunalen, en campagne blijven voeren voor de universele ratificatie van het Statuut van Rome. De EU is vastbesloten de universaliteit en de integriteit van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof (ICC) en de onafhankelijkheid van het ICC te bepleiten. De EU heeft zich er tevens toe verbonden om volledige uitvoering te geven aan het Statuut van Rome door toepassing

van het complementariteitsbeginsel en versterking van doeltreffende contacten tussen nationale rechtsstelsels en het ICC.

De EU moet een specifiek beleid uitstippelen met betrekking tot overgangsjustitie door met haar extern optreden maatschappijen te ondersteunen bij het aanpakken van misstanden uit het verleden door instrumenten voor justitie, waarheidsvinding, herstel en institutionele hervormingen.

Regionale organisaties

De EU zal haar samenwerking op het vlak van mensenrechten en democratie versterken met regionale en intergouvernementele organisaties, zowel op politiek als lokaal niveau, tussen EU-delegaties en de centrale diensten in Brussel, kantoren ter plaatse of afvaardigingen van deze organisaties. De EU zal systematisch samenwerken met de Raad van Europa en de OVSE. De EU moet de mogelijkheden onderzoeken van intensieve samenwerking met de Afrikaanse Unie (AU), de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN), de OAS (Organisatie van Amerikaanse Staten) en andere regionale organisaties, waarbij een beroep kan worden gedaan op hun stabiele of nieuwe regionale mechanismen voor mensenrechten en democratie. De EU moet gebruik maken van haar dialogen met verschillende regio's, zoals de ontmoetingen Azië-Europa (ASEM), EU-LAC (EU-Latijns-Amerika en het Caribisch gebied) en Afrikaanse Unie/Europese Unie (AU/EU) en de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) om de samenwerking inzake mensenrechten te versterken.

Door nauwer samen te werken met andere organisaties, zoals de Arabische Liga en Islamitische Conferentie Organisatie (ICO), moet de EU de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in de Arabische wereld en daarbuiten blijven bevorderen.

Impact door dialoog

Mensenrechten en democratie vormen een integrerend deel van de dialoog van de EU met andere landen, tot en met de dialoog op topniveau. De EU heeft ongeveer 40 specifieke mensenrechtendialogen en -besprekingen opgezet, waarbij de beste resultaten worden geboekt wanneer deze dialogen stevig verankerd zijn in de bredere structuur van de betrekkingen die de EU met een bepaald land onderhoudt.

De EU moet rekening houden met de opgedane ervaring en een aantal maatregelen nemen om deze dialogen doeltreffender te maken:

- zorgen voor een nauwere band tussen mensenrechtendialogen en andere beleidsinstrumenten;
- prioriteiten, doelstellingen en maatstaven opstellen voor de dialogen opdat zij in combinatie met de landenstrategieën voor mensenrechten kunnen worden beoordeeld;
- de beste werkmethoden veralgemenen binnen de verschillende structuren voor mensenrechtendialogen, met inbegrip van lokale dialogen met ACS-landen in het kader van de Overeenkomst van Cotonou (art. 8);
- de mogelijkheden onderzoeken voor versterking van de dialoog en samenwerking met strategische partners van de EU.

Reageren op ernstige mensenrechtenschendingen

In sommige gevallen neemt de EU maatregelen (bv. bevroren van tegoeden, wapenembargo's of een visumverbod) naar aanleiding van ernstige mensenrechtenschendingen in derde landen. Deze maatregelen worden stevast zorgvuldig overwogen overeenkomstig de in 2004 door de EU vastgestelde "fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen" en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Op gezette tijden worden de beperkende maatregelen opnieuw beoordeeld door de Raad. Het is belangrijk dat zij bijdragen tot het beoogde doel, dat het gerichte maatregelen zijn zonder negatieve gevolgen voor de burgerbevolking en dat zij in overeenstemming zijn met de bepalingen over duidelijke en billijke procedures, met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

D. DE COLLECTIEVE KRACHT VAN EUROPA AANWENDEN

Om de in de vorige paragrafen beschreven benadering ten uitvoer te brengen, moet de EU haar benadering van de mensenrechten en democratie bij haar extern optreden versterken.

Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft van mensenrechten en democratie een van haar topprioriteiten gemaakt. Door zijn stem systematisch en aanhoudend te laten horen met betrekking tot cruciale kwesties die de actualiteit beheersen, vervult het Parlement een voortrekkersrol bij de bevordering van de mensenrechten in alle werkzaamheden van de EU. De betrekkingen die het Europees Parlement onderhoudt met andere parlementen (via haar parlementaire samenwerkingscommissies en afvaardigingen naar regionale parlementen) zijn bijzonder waardevol om de signalen van de EU te versterken. Het zou nuttig zijn indien het Europees Parlement zijn inspanningen intensificeert om haar cruciale mensenrechtenboodschap te verspreiden vanuit het subcomité voor mensenrechten naar de delegaties in derde landen.

Lidstaten

Voor een doeltreffender en geloofwaardiger EU-optreden bij de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de democratie moet een beroep worden gedaan op de collectieve kracht van de EU-instellingen en de EU-lidstaten. 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. Hiervoor moeten uitgesproken gemeenschappelijke standpunten over mensenrechten worden ingenomen die als richtsnoer dienen voor zowel de EU-instellingen als de EU-lidstaten, waardoor zij met één stem kunnen spreken. Dit kan worden bevorderd door op gezette tijden te overleggen over mensenrechtenvraagstukken, ook op politiek niveau. Daarnaast hebben de lidstaten een belangrijke rol te vervullen bij de uitvoering van het EU-beleid inzake mensenrechten en democratie door middel van een lasten- en taakverdeling.

Permanente capaciteit voor mensenrechten en democratie binnen de Raad van de Europese Unie

De Groep mensenrechten van de Raad (COHOM) vervult een sleutelrol bij het aansturen van het EU-mensenrechtenbeleid van de EU en het adviseren van het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) en de Raad. Momenteel wordt de COHOM door de lidstaten van

personeel voorzien en komt de groep slechts één keer per maand bijeen, waardoor het onmogelijk is om ten volle gevolg te geven aan de toegenomen werkdruk en aan alle verzoeken. Voor een doeltreffende uitvoering van het extern mensenrechtenbeleid van de EU is het noodzakelijk dat de COHOM vaker bijeenkomt en moet ook 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. Als de COHOM is samengesteld uit vertegenwoordigers die permanent in Brussel zijn gevestigd, zou betere integratie mogelijk zijn met de werkzaamheden van de Raad, het Coreper, het PSC en andere thematische of geografische werkgroepen. Hierdoor zouden de directeuren Mensenrechten zich in hun maandelijkse bijeenkomsten ook kunnen toespitsen op de strategische aspecten van het EU-beleid inzake mensenrechten en democratie, waarbij de lopende zaken zouden kunnen worden behandeld door de COHOM met permanent in Brussel gevestigde vertegenwoordigers.

Een cultuur van mensenrechten en democratie opbouwen

Binnen de EDEO is een directoraat Mensenrechten en democratie opgericht. Als algemene regel geldt dat mensenrechten niet alleen vallen onder de verantwoordelijkheid van deskundigen, maar essentieel zijn bij alle werkzaamheden. Derhalve is er nu een contactpunt voor mensenrechten in alle EU-delegaties in de hele wereld. Dit stelsel moet leiden tot een netwerk voor de totstandkoming van horizontale acties. Een soortgelijk netwerk van contactpunten wordt momenteel uitgebouwd binnen de EDEO en de diensten van de Commissie.

Er zal opleiding worden verstrekt over mensenrechten en democratie aan alle delegatiehoofden en personeelsleden van de EDEO en de Commissie.

Een netwerk van contactpunten voor mensenrechten en democratie zal worden uitgebouwd, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de beschikbare technologie voor de uitwisseling van gegevens en optimale werkmethoden.

Een heroriëntering van de EU-communicatie

Over de gehele wereld bieden socialemedianetwerken een platform voor mensenrechtenactivisten om elkaar steun en informatie te verstrekken en wereldwijd medestanders te bereiken. Sociale media stellen hen ook in staat hun persoonlijke ervaringen te documenteren en wereldkundig te maken, waarbij zij vaak de door de overheid gecontroleerde media kunnen omzeilen. Video- en boodschappendiensten maken het moeilijker voor repressieve regimes om de beknotting van de mensenrechten en de ontwrichting van de democratie te verbergen. Tegelijkertijd kunnen deze diensten worden benut voor scherper toezicht en profilering van burgers. Op deze connectiviteit – en de gemeenschap van mensen die de socialemedianetwerken hebben opgebouwd – kan ook een beroep worden gedaan om beleidsmakers en de bevolking samen te brengen voor politiek overleg. Door gebruik te maken van een live webcast kunnen mensen uit de hele wereld mensenrechtenkwesties bespreken met politieke leiders uit de EU en internationale partners van de EU. Hierdoor worden de traditionele belemmeringen van hiërarchie en toegang tot politieke invloed weggenomen. Wie zijn mening wenst te geven, hoeft alleen maar te beschikken over toegang tot internet.

Betrokkenheid bij verschillende maatschappelijke groepen via digitale diplomatie is een belangrijke manier om de waarden van de EU en de werkzaamheden van de EU in de wereld

te bevorderen. Er hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in de digitale diplomatie van de EU door gebruik te maken van sociale media. Deze nieuwe technieken moeten evenwel verder worden ontwikkeld en de EU moet ook een beroep doen op de mogelijkheden van de EU-delegaties in de wereld.

De EU zou belangrijke delegaties kunnen aansporen om gebruik te maken van sociale media voor digitale diplomatie via bestaande communicatiemiddelen. De EU zal praktische steun verlenen aan de gebruikers van sociale media om de maatschappelijke betrokkenheid op het terrein te versterken.

Volgende stappen

De Europese Unie heeft zowel de wil als de middelen om een leidinggevende rol te vervullen met het oog op wereldwijde bescherming van de mensenrechten en ondersteuning van de democratie.

Deze mededeling wil een bijdrage leveren aan de discussie die momenteel binnen de EU-instellingen wordt gevoerd om te komen tot een meer doeltreffende en allesomvattende benadering van mensenrechten en democratie. In de mededeling wordt gepeild naar standpunten over een aantal mogelijke acties en alternatieven. In een volgende fase moeten deze ideeën in het kader van interinstitutioneel overleg verder worden uitgewerkt om te komen tot een EU-benadering waarover overeenstemming bestaat.

Om de vorderingen te volgen met betrekking tot de doelstellingen die in deze mededeling zijn besproken, zal de EU haar prestaties toelichten in haar jaarverslag over mensenrechten en democratie in de wereld. Hierdoor zullen alle partijen die betrokken zijn bij het EU-beleid, met inbegrip van het maatschappelijk middenveld, de kans krijgen om de effecten van het EU-optreden te beoordelen en bij te dragen tot het bepalen van de toekomstige prioriteiten.

De Raad en het Parlement wordt verzocht deze prestatie op gezette tijden te beoordelen en na een periode van vijf jaar de strategische doelstellingen van de EU te herzien.