

RICHTSNOEREN VAN DE EUROPESE UNIE INZAKE DE MENSENRECHTENDIALOOG

1. Inleiding

In zijn conclusies van 25 juni 2001 heeft de Raad zich ingenomen verklaard met 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 als waardevolle bijdrage tot versterking van de samenhang en de consistentie van het EU-beleid op het gebied van mensenrechten en democratisering. De Raad heeft zijn gehechtheid bevestigd aan de beginselen van samenhang en consistentie, integratie van de mensenrechten in al zijn activiteiten, transparantie van zijn beleid en vaststelling van prioritaire thema's. In het kader van de uitvoering van deze conclusies van de Raad heeft de Groep mensenrechten (COHOM) zich ertoe verbonden, in overleg met de geografische groepen, de groep ontwikkelingssamenwerking (CODEV) en het Comité voor de acties ter ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtstaat, alsmede van de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, richtsnoeren vast te stellen voor de mensenrechtendialoog.

2. Constatering

De Europese Unie voert met bepaalde landen een dialoog over de mensenrechten. Deze dialoog is een volwaardig instrument van het buitenlands beleid van de Unie. Het is een van de instrumenten waarover de Europese Unie beschikt om haar mensenrechtenbeleid uit te voeren. Dit instrument vormt een essentieel onderdeel van de algemene strategie van de Europese Unie ter bevordering van duurzame ontwikkeling, vrede en stabiliteit. De keuze voor de totstandbrenging ervan is tot nog toe echter niet vastgelegd in een regeling. Bovendien moet worden geconstateerd dat de huidige aanpak van de EU op het gebied van de dialoog verre van samenhangend is. De EU maakt immers gebruik van verschillende soorten dialoog:

2.1. De dialoog of de besprekingen van vrij algemene aard, op basis van regionale of bilaterale verdragen, akkoorden of overeenkomsten waarin mensenrechtenkwesties systematisch aan bod

komen. Het betreft met name:

- 2.1.1. de betrekkingen met de kandidaat-lidstaten
- 2.1.2. de Overeenkomst van Cotonou met de ACS-landen en de overeenkomst met Zuid-Afrika (Trade Development and Cooperation Agreement)
- 2.1.3. de betrekkingen tussen de EU en Latijns-Amerika
- 2.1.4. het proces van Barcelona (Middellandse-Zeelanden)
- 2.1.5. de politieke dialoog met de Aziatische landen in het kader van de ASEAN en de ASEM
- 2.1.6. de betrekkingen met de Westelijke Balkan
- 2.1.7. de bilaterale betrekkingen in het kader van de associatie- en samenwerkingsovereenkomsten.

2.2. De dialoog die uitsluitend toegespitst is op de mensenrechten.

Op dit moment bestaat maar met één land, namelijk China, een regelmatige en geïnstitutionali-seerde dialoog die uitsluitend gewijd is aan de mensenrechten. Deze dialoog is zeer gestructureerd en wordt gehouden op het niveau van de directeuren mensenrechten. In het verleden onderhield de EU tevens een mensenrechtendialoog met de Islamitische Republiek Iran. Dit type dialoog, dat uitsluitend op de mensenrechten gericht is, is tot nog toe alleen gebruikt voor landen waarmee de Europese Gemeenschap geen overeenkomst heeft en/of een overeenkomst die geen mensenrechten-clausule bevat. Het bestaan van een dergelijke dialoog sluit niet uit dat het thema mensenrechten tevens wordt besproken in het kader van de politieke dialoog op alle niveaus.

2.3. De ad hoc dialoog waarin elementen die onder het GBVB vallen, waaronder mensenrechten, aan de orde komen. Zo onderhoudt de EU momenteel een dialoog met Cuba en met Soedan op het niveau van de missiehoofden.

2.4. De dialoog in het kader van de geprivilegieerde betrekkingen met bepaalde derde landen op basis van grotendeels gelijklopende standpunten. Deze dialoog neemt de vorm aan van een half-jaarlijkse bijeenkomst van deskundigen, als trojka, met de Verenigde Staten, Canada en de geassocieerde landen, vóór de vergadering van de Commissie voor de rechten van de mens en de jaarlijkse zitting van de algemene vergadering van de Verenigde Naties. Het hoofddoel van deze vorm van dialoog is aangelegenheden van gemeenschappelijk belang aan de orde te stellen, alsmede de mogelijkheden voor samenwerking binnen internationale mensenrechtenfora te bespreken.

Naast de dialoog op het niveau van de Europese Unie onderhouden bepaalde lidstaten op nationaal niveau eveneens een dialoog met bepaalde derde landen.

De richtsnoeren voor de mensenrechtendialoog dienen verschillende doelstellingen:

- de omschrijving van de rol van dit instrument in het algemene kader van het GBVB en het beleid van de Europese Unie inzake mensenrechten
- de versterking van de samenhang en de consistentie van de aanpak van de Europese Unie inzake mensenrechtendialoog
- de bevordering van het gebruik van dit instrument door de voorwaarden voor de totstandbrenging en de efficiëntie ervan te omschrijven
- de informatie van derden (internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties, academische wereld, Europees Parlement, derde landen) over deze aanpak.

Bij de politieke dialogen met de ACS-landen, in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, worden een specifieke werkwijze en specifieke procedures gevolgd die in artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou zijn omschreven. Ter wille van de samenhang zullen evenwel op gezette tijden opvattingen en ervaringen worden uitgewisseld in de Groep COHOM.

3. Algemene beginselen

3.1. De Europese Unie verbindt zich ertoe het proces waarbij de doelstellingen inzake mensenrechten en democratisering in alle aspecten van haar buitenlands beleid worden geïntegreerd ("mainstreaming") te intensiveren. In dit verband zal de EU ervoor zorgen dat de thema's mensenrechten, democratie en rechtsstaat aan bod komen in al haar ontmoetingen en besprekingen met derde landen, op alle niveaus: ministeriële gesprekken, gemengde commissies of formele dialoog, gevoerd door het voorzitterschap van de Raad, de trojka, de missiehoofden of de Commissie. Tevens zal zij erop toezien dat de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in de programmeringsbesprekingen en in de strategische documenten per land ter sprake komen.

3.2. Om dieper op de mensenrechten te kunnen ingaan, kan de Europese Unie echter besluiten om met een derde land een dialoog te beginnen die specifiek op de mensenrechten gericht is. Daarbij zullen bepaalde criteria in acht worden genomen zonder dat het nodige pragmatisme en de nodige uit het oog worden verloren. De EU zal zelf voorstellen om een dialoog met een derde land te beginnen of zal reageren op een verzoek van een derde land.

4. Doelstellingen van de mensenrechtendialoog

De doelstellingen van de mensenrechtendialoog verschillen van land tot land en zullen per geval worden vastgesteld. Het kan met name gaan om:

- a) de bespreking van vraagstukken van gemeenschappelijk belang en de versterking van de samenwerking inzake mensenrechten, onder andere in multilaterale fora zoals de Verenigde Naties;
- b) het uiten van de bezorgdheid van de EU over de mensenrechtensituatie in het betrokken land, de verzameling van informatie en het streven naar verbetering van de mensenrechtensituatie in het betrokken land.

Voorts kunnen de mensenrechtendialogen de mogelijkheid bieden om problemen die aanleiding kunnen geven tot conflicten in een vroeg stadium op te sporen.

5. Thema's van de mensenrechtendialoog

De thema's voor de mensenrechtendialoog zullen per geval worden vastgesteld. De Europese Unie verbindt er zich evenwel toe prioritaire thema's te bespreken die op de agenda van iedere dialoog moeten staan, met name de ondertekening, bekrachtiging en uitvoering van internationale instrumenten inzake mensenrechten, de samenwerking bij de internationale procedures en mechanismen inzake mensenrechten, de uitbanning van de doodstraf en van foltering, de bestrijding van alle vormen van discriminatie, de rechten van het kind, de rechten van de vrouw, de vrije meningsuiting en de rol van de civiele maatschappij, de internationale justitiële samenwerking, de bevordering van het democratiseringsproces en van behoorlijk bestuur, alsmede de conflictpreventie. De dialoog met het oog op de versterking van de samenwerking inzake mensenrechten kan, naargelang de omstandigheden, een aantal van de bovenvermelde prioritaire thema's omvatten, met name de toepassing van de voornaamste door de andere partij bekrachtigde internationale instrumenten inzake mensenrechten, alsmede de voorbereiding en de follow-up van de Commissie voor de rechten van de mens in Genève, van de derde Commissie van de algemene vergadering van de Verenigde Naties in New York, en van mondiale en/of regionale conferenties.

6. Procedure voor het aangaan van de mensenrechtendialoog

6.1. Alvorens een besluit over het aangaan van de mensenrechtendialoog wordt genomen, wordt de mensenrechtensituatie in het betrokken land geëvalueerd. Het besluit om de mensenrechtensituatie vooraf te evalueren wordt genomen door de COHOM, in overleg met de geografische groepen, de Groep ontwikkelingssamenwerking (CODEV) en het Comité voor de acties ter ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat alsmede van de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. De evaluatie zelf wordt door de COHOM in overleg met de andere groepen verricht. Ze omvat met name de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie, de bereidheid van de regering om de situatie te verbeteren, de inzet van de regering voor de mensenrechtenverdragen, de wil van de regering om samen te werken met de procedures en mechanismen inzake mensenrechten van de Verenigde Naties, de houding van de regering tegenover de civiele maatschappij. De evaluatie is onder meer gebaseerd op de volgende bronnen: verslagen van de missiehoofden, van de Verenigde Naties en andere internationale of regionale organisaties, van het Europees Parlement en van diverse niet-gouvernementele organisaties op het gebied van de mensenrechten en landenstrategiedocumenten van de Commissie.

6.2. Vóór het besluit tot het aanknopen van een mensenrechtendialoog wordt genomen, worden de concrete doelstellingen die de Unie door de dialoog met het betrokken land wenst te bereiken, omschreven en wordt de toegevoegde waarde van een dialoog met dat land geëvalueerd. De Europese Unie zal per geval ook criteria opstellen aan de hand waarvan de vooruitgang ten opzichte van de doelstellingen ("benchmarks") kan worden gemeten, alsmede criteria ten behoeve van een eventuele exit-strategie.

6.3. Vóór tot het aanvatten van een mensenrechtendialoog wordt besloten, worden met het betrokken land verkennende gesprekken gehouden. Deze hebben tot doel na te gaan wat het betrokken land met zijn instemming met of zijn verzoek om een mensenrechtendialoog met de EU beoogt en welke vooruitgang het land kan boeken in zijn verbintenissen ten aanzien van internationale instrumenten, mechanismen en procedures inzake mensenrechten, alsmede in de bevordering van de bescherming van de mensenrechten en de democratie in het algemeen, en zo de informatie in de verslagen die tijdens de voorbereidende evaluatie zijn voorgelegd te actualiseren. Tijdens die

gesprekken zal het betrokken land tevens worden gewezen op de beginselen waarop het optreden van de Europese Unie stoelt, alsmede op de doelstellingen die de Unie nastreeft met het voorstellen of het aanvaarden van een mensenrechtendialoog. De verkennende gesprekken worden bij voorkeur gevoerd door de trojka van de EU bestaande uit vertegenwoordigers uit de hoofdsteden op het niveau van de deskundigen inzake mensenrechten, in nauw overleg met de bij het betrokken land geaccrediteerde missiehoofden. Na afloop worden de gesprekken geëvalueerd. Op grond van deze evaluatie besluit de Europese Unie of zij de exercitie op een meer gestructureerde en geïnstitutionaliseerde wijze wil voortzetten.

6.4. Besluiten betreffende het beginnen van een mensenrechtendialoog moeten in de Groep COHOM worden besproken en goedgekeurd. De eindbeslissing om een mensenrechtendialoog aan te gaan berust bij de Raad van Ministers.

6.5. De geografische groepen, de Groep ontwikkelingssamenwerking (CODEV) en het Comité voor de maatregelen met het oog op de ontwikkeling en de consolidering van de democratie en de rechtstaat alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden moeten bij de besluitvorming worden betrokken.

6.6. Indien de evaluatie negatief uitvalt en de Europese Unie besluit geen mensenrechtendialoog aan te gaan, onderzoekt de Europese Unie of het nuttig kan zijn een andere weg te volgen, zoals de versterking van het mensenrechtenaspect in de politieke dialoog met het betrokken land, met name door daarbij deskundigen inzake mensenrechten te betrekken.

6.7. De follow-up van de dialoog wordt verzekerd door de Groep COHOM, indien nodig samen met de andere betrokken instanties: de geografische groepen, de missiehoofden, de Groep CODEV en het Comité voor de acties ter ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

7. Concrete vormgeving van de mensenrechtendialoog

Wat de concrete vorm van de mensenrechtendialoog betreft, zijn flexibiliteit en pragmatisme vereist. De werkwijze zal derhalve in overleg met het betrokken land per geval worden vastgesteld.

Het betreft met name de plaats waar de dialoog wordt gehouden, het niveau van vertegenwoordiging en de frequentie.

Om de uitwisseling zo vruchtbaar mogelijk te maken zal de dialoog zoveel mogelijk plaatsvinden op het niveau van de met mensenrechten belaste regeringsvertegenwoordigers. Ter wille van de continuïteit wordt de Europese Unie bij voorkeur vertegenwoordigd door de trojka - hetzij op het niveau van de vertegenwoordigers van de hoofdsteden, hetzij op het niveau van de missiehoofden.

De Europese Unie ziet erop toe dat de zittingen van de dialoog op gezette tijden plaatsvinden in het betrokken land. Op die manier kan de delegatie van de EU zich beter vergewissen van de situatie ter plaatse en, indien de autoriteiten van het land ermee instemmen, contacten hebben met personen en instellingen die hen interesseren. Wanneer vraagstukken van gemeenschappelijk belang en de versterking van de samenwerking op het gebied van de mensenrechten worden besproken, wordt de vergadering traditioneel in Brussel gehouden. Het is wenselijk deze traditie in ere te houden.

In de mate van het mogelijke verzoekt de Europese Unie de autoriteiten van het land waarmee een mensenrechtendialoog wordt gehouden in hun delegatie vertegenwoordigers op te nemen van de diverse instellingen en ministeries die bevoegd zijn inzake mensenrechten, bijvoorbeeld justitie, binnenlandse zaken, de politie, het gevangeniswezen, enz. Tevens kan de civiele maatschappij op de meest geschikte wijze worden betrokken bij de voorafgaande evaluatie van de mensenrechtensituatie, de dialoog zelf (met name door ontmoetingen met de lokale civiele maatschappij in de marge van de formele dialoog) en bij de follow-up en de evaluatie van de dialoog. Voorts kan de Europese Unie haar steun betuigen aan de verdedigers van de mensenrechten in de landen waarmee zij dergelijke contacten onderhoudt.

De EU zal er zoveel mogelijk naar streven de mensenrechtendialoog voor de civiele maatschappij een werkelijke transparantiedimensie te verlenen.

8. Samenhang tussen de bilaterale dialoog van de lidstaten en de dialoog van de EU

Om de samenhang tussen de bilaterale dialoog van de lidstaten en de dialoog van de EU zo groot mogelijk te maken, is uitwisseling van informatie noodzakelijk. De uitwisseling van informatie, met name over de behandelde thema's en de resultaten van de bespreking, kan via COREU lopen of in de COHOM plaatsvinden. De diplomatieke missie van het zittende voorzitterschap in het betrokken

land kan hierover ook ter plaatse informatie verzamelen. In voorkomend geval kunnen informele ad hoc vergaderingen tussen de leden van de COHOM en de betrokken geografische groepen en het Europees Parlement worden gehouden. Ook zijn informele ad hoc vergaderingen mogelijk met andere landen die een mensenrechtendialoog voeren met het betrokken land (zoals het geval is voor China). De COHOM en de geografische of thematische groepen dienen hierbij te worden betrokken.

Bij de verlening van technische bijstand door de Europese Unie op het gebied van de mensenrechten en de democratisering in de landen waarmee de EU een politiek dialoog onderhoudt, dient met de ontwikkelingen in en de resultaten van deze dialoog rekening te worden gehouden.

9. Samenhang tussen de mensenrechtendialoog en de resoluties van de EU in de algemene vergadering van de VN of de Commissie voor de rechten van de mens

De mensenrechtendialoog en de resoluties die de EU indient tijdens de algemene vergadering van de VN en de commissie van de rechten van de mens betreffende de situatie van de mensenrechten in bepaalde landen zijn twee afzonderlijke procedures. Het feit dat met een derde land een mensenrechtendialoog wordt gevoerd, belet de EU dus niet een resolutie over de mensenrechtensituatie in dat land in te dienen of een dergelijk initiatief van een derde land te steunen. Voorts verhindert een mensenrechtendialoog met een derde land de Europese Unie niet, ondermeer in de passende internationale fora, schendingen van de mensenrechten aan de kaak te stellen of dit vraagstuk in de vergaderingen op alle niveaus met de betrokken landen aan de orde te stellen.

10. Evaluatie van de mensenrechtendialoog

Iedere mensenrechtendialoog zal op gezette tijden en bij voorkeur jaarlijks worden geëvalueerd.

De evaluatie wordt verricht door het zittend voorzitterschap, met de steun van het secretariaat-generaal van de Raad. Zij wordt met het oog op een bespreking en een besluit voorgelegd aan de Groep COHOM, in samenwerking met de geografische groepen, de groep CODEV en het Comité voor de acties ter ontwikkeling en de consolidering van de democratie en de rechtsstaat alsmede de

eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. De civiele maatschappij wordt bij de evaluatie betrokken.

De evaluatie zal betrekking hebben op de mate waarin de doelstellingen die de EU voor de aanvang van de dialoog heeft vastgesteld, zijn bereikt en zal een beeld geven van de toegevoegde waarde van de dialoog. Met name zal aandacht worden besteed aan de vooruitgang die is geboekt met de prioritaire thema's van de dialoog. Indien inderdaad vooruitgang is geboekt, dient zo mogelijk, te worden nagegaan in hoeverre het optreden van de Europese Unie daartoe heeft bijgedragen. Is er geen vooruitgang, dan moet de Europese Unie haar doelen bijstellen of onderzoeken of het wenselijk is de mensenrechtendialoog met het betrokken land voort te zetten. De evaluatie van een dialoog moet namelijk kunnen uitmonden in een besluit om de dialoog stop te zetten indien aan de eisen van deze richtsnoeren niet meer wordt voldaan, de voorwaarden waaronder de dialoog gevoerd wordt niet bevredigend zijn of de resultaten onvoldoende beantwoorden aan de verwachtingen van de EU. Tevens kan worden besloten een dialoog die zijn doel heeft bereikt en derhalve geen bestaansgrond meer heeft op te schorten. Deze vraagstukken zullen bij voorrang in de Groep COHOM worden besproken.

Voor de dialoog met het oog op de versterking van de samenwerking inzake mensenrechten, met name in internationale en regionale fora, zal de evaluatie worden geconcentreerd op de gebieden waarop de samenwerking kan worden verbeterd.

11. Beheer van de mensenrechtendialoog

Omdat het aantal dialogen zal toenemen, zal het COHOM het beheer ervan moeten bestuderen. Zeer belangrijk zijn continuïteit en de versterking van de structuren die het zittend voorzitterschap van de Raad helpen bij de voorbereiding en de follow-up van de dialogen. Een gedegen voorbereiding van iedere dialoog vergt een inbreng van de geografische werkgroepen, het CODEV en het Comité voor de maatregelen met het oog op de ontwikkeling en de consolidering van de democratie en de rechtsstaat alsmede de naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Ten behoeve van de centralisering van alle gegevens, de logistieke en de inhoudelijke voorbereiding en de follow-up van de dialoog is ondersteuning van het secretariaat van de Raad essentieel. De Europese Unie kan tevens per geval overwegen om een stichting of een particuliere instantie die actief is op het gebied van de mensenrechten bij één of meer dialogen te betrekken. In dit verband zou de Zweedse ervaring (Instituut Wallenberg) in het kader van de verkennende besprekingen met Noord-Korea (Brussel, juni 2001) geëvalueerd kunnen worden.

12. Het vraagstuk van de mensenrechten in de politieke dialogen

Zoals onder punt 3 vermeld, zal de Europese Unie ervoor zorgen dat de thema's mensenrechten, democratie en rechtstaat aan bod komen in al haar ontmoetingen en besprekingen met derde landen, op alle niveaus, met inbegrip van de politieke dialogen. De EU verbindt zich ertoe in de delegaties van de EU deskundigheid inzake mensenrechten op te nemen. Per geval zal worden beslist wie die deskundigheid levert, zonder de continuïteit uit het oog te verliezen. Hoewel het thema mensenrechten tijdens dergelijke besprekingen niet uitvoerig aan bod kan komen, zal de Europese Unie trachten de onder punt 5 vermelde prioritaire thema's bij het betrokken land aan de orde te stellen.
