

Fiche 2: Mededeling EU-Actieplan mensenrechten en democratie 2020-2024

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Gezamenlijk voorstel voor een Aanbeveling inzake de vaststelling van een besluit tot vaststelling van de strategische doelstellingen van de Unie die door middel van het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie (2020-2024) moeten worden nagestreefd

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

26 maart 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN (2020) 5 + Annex en JOIN (2020) 6 + Annex

d) *EUR-Lex*

JOIN (2020) 5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020JC0005&qid=1585905596060>

JOIN (2020) 6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7030_2020_INIT&qid=1586950911827&from=NL
& ANNEX : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7030_2020_ADD_1&qid=1586950911827&from=NL

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Buitenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Het Actieplan zet het EU-externe beleid uiteen gericht op bevordering van mensenrechten en democratie voor de komende vijf jaar. Het plan formuleert het antwoord van de EU in haar extern optreden op de toenemende druk op de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten, de terugval in de democratie (bijv. teruggang mediavrijheid, druk op democratische processen), alsook ondermijning van de multilaterale internationale rechtsorde (bijv. aanvallen op de rol van het Internationale Strafhof, schendingen internationaal humanitair oorlogsrecht).

Ten opzichte van het vorige actieplan (2015-2019) wordt nadrukkelijker aandacht gegeven aan de invloed van nieuwe technologieën, die gepaard gaat met kansen (denk aan: toegang

tot informatie, diensten) maar ook bedreigingen, zoals het risico van meer controle, toezicht en repressie. Het Actieplan identificeert ook de gevolgen van mondiale milieu-uitdagingen voor de bescherming van de mensenrechten als een terrein dat meer aandacht behoeft.

Het Actieplan 2020-2024 bouwt voort op het in 2012 aangenomen EU strategisch kader voor mensenrechten en democratie. Het plan is gericht op het vaststellen van beginselen, doelstellingen en prioriteiten, teneinde de doeltreffendheid en consistentie van het externe EU-beleid op deze gebieden te verbeteren.

Het actieplan stelt prioriteiten vast binnen vijf actielijnen, die elkaar versterken:

- I. bescherming en empowerment van personen;
- II. opbouw van veerkrachtige, inclusieve en democratische samenlevingen;
- III. bevordering van een mondiaal systeem voor mensenrechten en democratie;
- IV. nieuwe technologieën: het benutten van kansen en het aanpakken van uitdagingen; en
- IV. resultaten boeken door samen te werken.

Voor elk van deze vijf lijnen worden concrete doelstellingen voor extern beleid geformuleerd, bijvoorbeeld:

- instrumenten ontwikkelen om vroege tekenen van inperking van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te signaleren en daarop te reageren, inclusief het gebruik van digitale technologieën;
- Ondersteuning van de ontwikkeling van kindvriendelijke rechtsstelsels voor alle kinderen die in contact komen met de wet en de vrijheid wordt ontnomen;
- een nieuwe horizontale wereldwijde regeling voor sancties op het gebied van de mensenrechten ontwikkelen om ernstige schendingen van de mensenrechten aan te pakken;
- Verfijnen van de methodologie voor verkiezingswaarneming, onder meer om het gebruik van sociale media en andere digitale technologieën te monitoren tijdens verkiezingscampagnes;
- Bevordering van de toegankelijkheid van technologieën voor personen met een handicap.

Het Actieplan benadrukt de relatie tussen mensenrechten en de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals – SDG's*) van Agenda 2030. De SDG's zijn gegrond op internationale mensenrechtenverdragen en richten zich net als mensenrechten op het waarborgen van menselijke waardigheid en vrijheden.

Dit voorstel past binnen de visie van de Commissie dat de Unie, om een wereldleider zijn, sneller en doeltreffender besluiten te nemen. Eenparigheid van stemmen belemmert de

effectiviteit van het EU buitenlands beleid, zoals uiteengezet in de missiebrief van de Hoge Vertegenwoordiger.¹

De Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie doen een gezamenlijk voorstel aan de Raad om een aanbeveling aan de Europese Raad te doen voor een besluit door de Europese Raad tot vaststelling van de strategische doelstellingen van de Unie op grond van artikel 22 VEU.² Het gezamenlijke voorstel maakt de weg vrij voor de Europese Raad om - met eenparigheid van stemmen - het actieplan als strategisch belang van de EU aan te nemen, en vast te leggen dat wereldwijd leiderschap op het gebied van mensenrechten en democratie een strategische doelstelling van de EU vormt. Besluiten over acties ter uitvoering van het actieplan kunnen dan door de Raad met QMV worden genomen.³

Hierbij dient opgemerkt te worden dat slechts een beperkt aantal acties ter implementatie van het actieplan onder een dergelijk besluit zou vallen. De meeste handelingen binnen het externe mensenrechtenbeleid zijn zogenaamde atypische handelingen waar het EU-verdrag niet in voorziet. Deze atypische handelingen zijn geen rechtshandelingen van de Raad in de zin van de Verdragen en ze zijn dus niet onderworpen aan de procedurevoorschriften in de Verdragen. Bij gebreke van een formele aannemingsprocedure spreekt de Raad zich dan bij consensus uit. Eventuele invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voor Raadsbesluiten binnen het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB) is dus niet van toepassing op het vaststellen van atypische EU-interne instrumenten zoals conclusies en EU-verklaringen op het gebied van mensenrechten. Slechts over een beperkt aantal handelingen waarover nu met unanimiteit besloten wordt, kan na vaststelling van het actieplan door de Europese Raad, met gekwalificeerde meerderheid door de Raad besloten worden. Daarbij kan gedacht worden aan de vaststelling van besluiten van de Raad tot bepaling van een EU-positie in bijv. VN-verband.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet beschouwt de internationale inzet ter bevordering van mensenrechten en democratie niet als een apart beleidsterrein, en kiest voor een geïntegreerde aanpak. Dit blijkt

¹ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf

² JOIN (2020) 6 + Annex: "aanbeveling van de Raad aan de Europese Raad inzake de vaststelling van een besluit tot vaststelling van de strategische doelstellingen van de Unie die door middel van het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie (2020-2024) moeten worden nagestreefd."

³ Artikel 22 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) biedt de Europese Raad de mogelijkheid om met eenparigheid van stemmen een besluit vast te stellen waarin de strategische belangen en doelstellingen van de EU op specifieke gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) worden uiteengezet. Zodra de Europese Raad de strategische doelstellingen heeft vastgesteld, zou de Raad vervolgens op basis van artikel 31 (2) van het VEU met gekwalificeerde meerderheid (QMV) besluiten kunnen nemen ter uitvoering van de strategische besluiten van de Europese Raad.

onder meer uit het de mensgerichte benadering (human security) van de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie en de mensenrechtenbenadering van de BHOS-nota,⁴ gespiegeld aan de mensenrechtenbenadering van de *Sustainable Development Goals* (SDGs).⁵

In het regeerakkoord zijn de bevordering van internationale rechtsorde en de mensenrechten in het buitenlands beleid uitdrukkelijk opgenomen. Specifieke aandacht wordt gegeven aan een aantal kwetsbare groepen: LHBTI's, religieuze minderheden, waaronder christenen, en journalisten. Daarnaast behoudt het kabinet de inzet op vrijheid van meningsuiting, gelijke rechten van vrouwen en meisjes, de bescherming van mensenrechtenverdedigers en de strijd tegen straffeloosheid.

Daarnaast ziet het kabinet het beschermen en bevorderen van maatschappelijke ruimte (*civic space*) als essentiële voorwaarde voor het behalen van de zes prioriteiten. Ook blijft het thema mensenrechten en bedrijfsleven een belangrijk aandachtspunt van het kabinet vanwege de sterke samenhang met bredere vraagstukken op het gebied van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen en ketenverduurzaming.

Tot slot, in december 2019 heeft het kabinet een eigen nationaal actieplan mensenrechten uitgebracht. Dit actieplan richt zich op de toegankelijkheid van overheidsvoorzieningen.⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet zal, gegeven de huidige crisis naar aanleiding van het Coronavirus (COVID-19), waar nodig en relevant, maatschappelijke en economische gevolgen hiervan meewegen in zijn verdere inzet ten aanzien van de uitwerking van de voorliggende mededeling.

Het kabinet verwelkomt deze mededeling. Inspanningen ten behoeve van mensenrechten en democratisering worden in breder veilig- en ontwikkelingsperspectief geplaatst, conform de Nederlandse beleidsinzet.

Het kabinet onderschrijft de voortrekkersrol die de EU zich aanmeet in het (vocaal) aan de orde stellen van mensenrechtenschendingen en inbreuken op de rechtsstaat, met inzet van het brede instrumentarium dat de EU ter beschikking staat (diplomatiek/politiek, technische assistentie, ondersteuning maatschappelijk middenveld, handel). De inzet op multilaterale samenwerking, de versterking van het VN-mensenrechtensysteem, alsook het versterken van het strategische partnerschap met de Raad van Europa (met inbegrip van de Commissie van

⁴ Brief inzake Beleidsnota BHOS: Investeren in Perspectief - Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland, 24-05-2018, KST34952A.

⁵ Zoals uiteengezet in de Kamerbrieven "Mensenrechtenrapportage 2017 – Actualisering van het mensenrechtenbeleid" (28 mei 2018, K.st. 32735, no. 198) en de "Brief intensivering mensenrechtenbeleid" (30 oktober 2018, K.st. 32735, no. 227).

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/12/kabinet-presenteert-nieuw-nationaal-actieplan-mensenrechten>

Venetië) en de OVSE, sluit aan bij het kabinetsbeleid, evenals de aandacht die uitgaat naar het vergroten van maatschappelijke ruimte en het beschermen van fundamentele vrijheden.

De prioriteiten van het Nederlandse buitenlands mensenrechtenbeleid komen in het actieplan goed tot uiting. Binnen de vijf actielijnen staan individuele rechten centraal, met specifieke aandacht voor het belang van steun aan mensenrechtenverdedigers, een versterkte inzet tegen discriminatie op grond van sekse, ras, etniciteit, religie of levensovertuiging, seksuele oriëntatie en genderidentiteit. Ook kabinetsprioriteiten zoals geweld tegen vrouwen en meisjes, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, gelijke rechten voor LHBTI worden uitgelicht. Op het vlak van democratie ligt de nadruk bij vrijheid van meningsuiting *online* en *offline*, inclusieve democratische processen, en een centrale rol voor het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media. Het bevorderen van de internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid worden onverminderd tot EU-prioriteit gerekend.

Het kabinet omarmt verder volledig de centrale plaats van Agenda 2030 in het Actieplan. Dit geldt ook voor de samenhang die wordt gezocht met conflictpreventie, *women peace and security*, crisis respons, onder meer via missies in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Het kabinet verwelkomt ook de aandacht voor de verwevenheid van mensenrechten met milieuproblemen waaronder klimaatverandering, en de inzet op het versterken van de band daartussen in het externe optreden van de EU in den brede.

Het Actieplan identificeert mensenrechten en digitale technologieën als een gebied dat de komende periode extra aandacht zal vragen. Dit strookt met de stijgende aandacht ook in Nederland voor de kansen en risico's die nieuwe technologieën met zich meenemen. Hierbij neemt het kabinet het vraagstuk in aanmerking hoe mensenrechten en (snelle ontwikkeling en adoptie van) de juiste technologie elkaar kunnen versterken.

Het kabinet verwelkomt dat de instelling van een Wereldwijd EU-Mensenrechtensanctieregime als actie is opgenomen. Een voorstel dat door Nederland werd geïnitieerd. Bij deze positieve kabinetsappreciatie, gelden een aantal kanttekeningen.

Naar opvatting van het kabinet komt het thema vrijheid van religie en levensovertuiging onvoldoende uit de verf. Het kabinet zal zich inzetten voor een betere verankering in het Actieplan van de bevordering van de rechten en bescherming van niet-gelovigen en zij die van geloof willen veranderen.

Het kabinet wil verder een aanscherping zien ten aanzien van vrijheid van meningsuiting met expliciet aandacht voor het ondersteunen van vrouwelijke journalisten, die vaak het doelwit zijn van haatzaaiing, seksisme en op de persoon gerichte bedreigingen. Daarbij is alertheid geboden dat tegengaan van haatzaaien en discriminatie niet mag dienen als een voorwendsel

om de vrijheid van meningsuiting in te perken. Dat laat onverlet dat diezelfde vrijheid ook niet mag worden misbruikt om dergelijke illegale en onrechtmatige content te verspreiden.

Het kabinet acht toegang tot het recht, inclusief de toegang tot rechtsbijstand, een belangrijk uitgangspunt. Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met een juridisch probleem toegang hebben tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit. De notie in het Actieplan dat "gratis rechtsbijstand" daar in alle gevallen onderdeel van uitmaakt is echter niet in lijn met het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de herziening daarvan.

Verder pleit het kabinet voor voortzetting van de in 2019 gestarte discussie over een EU Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven conform de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.⁷ Het Actieplan maakt hier geen melding van terwijl actie op EU-niveau van toegevoegde waarde zou zijn om NL inspanningen t.b.v. IMVO te versterken.

Aangezien voor het kabinet de inzet voor mensenrechten wereldwijd een van de kernelementen is van het Nederlands Buitenlands beleid, en de EU instrumenteel is het behalen van resultaten op dit terrein, staat het kabinet open voor de discussie over de invoering van besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid op dit deelterrein. Indien de Europese Raad het besluit aanneemt dat het actieplan een strategische doelstelling van de Europese Unie vormt (vergt unanimititeit) zullen besluiten van de Raad die nodig zijn ter uitvoering van het actieplan met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld kunnen worden.⁸

Het Actieplan werd opgesteld voor de uitbraak van het 'Coronavirus.' In de persverklaring bij publicatie werd echter aangehaald dat tijdens crisissituaties, zoals de actuele pandemie, mensenrechten en democratische processen onder druk kunnen komen te staan. Nederland schaart zich achter de visie van de Hoge Vertegenwoordiger dat Europese Unie juist in moeilijke tijden pal moet staan voor fundamentele rechten, en actief uitdragen dat bij het bestrijden van de crisis en bij het uitvoeren van mitigerende maatregelen een mensenrechtenbenadering blijft gelden: vrijheid van informatie, participatie, verantwoording, non-discriminatie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een grote meerderheid van de EU-lidstaten het Actieplan ondersteunen, met net als Nederland beperkt commentaar en wensen tot aanscherpingen op onderdelen, in lijn met de eigen nationale prioriteiten. Te verwachten weerstand op de geformuleerde ambities zal waarschijnlijk met name komen van een enkel Oost-Europese lidstaat, die uitgesproken kritisch is over een vooruitgeschoven internationale rol van de EU in de

⁷ https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

⁸ Zie ook: Fiche: [Mededeling over efficiëntere besluitvorming in het GBVB](#), Kamerstuk 22 112, nr. 2714

ondersteuning van mensenrechten en democratie. Naar verwachting zal het Actieplan op steun kunnen rekenen van het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), zie artikel 2, lid 4, VWEU.

De inzet op mensenrechten binnen het externe beleid is ook bij verdrag vastgelegd in artikel 3, lid 5, VEU op grond waarvan de EU in haar "betrekkingen met de rest van de wereld" bijdraagt tot o.a. de "uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties". Voorts bepaalt artikel 21 van het VEU: "het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten en fundamentele vrijheden, eerbied voor de menselijke waardigheid, gelijkheid en solidariteit, eerbiediging van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties van 1945 en het internationaal recht."

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. de subsidiariteit van deze mededeling, voor zover het gaat om zaken die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen. Opereren vanuit de Europese Unie is een uitgangspunt van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, want de stem van de Unie is krachtiger dan de stem van Nederland alleen. Bij de uitwerking van het actieplan zal steeds moeten worden bekeken op welke wijze de EU en/of de lidstaten het meest effectief zouden kunnen optreden op het externe vlak.

c) Proportionaliteit

De reikwijdte van de mededeling is passend gezien de beginselen van de EU en de EU-ambitie een rol te spelen op het globale toneel, en in lijn met de visie van het kabinet daarop. De voorgestelde acties staan in de juiste verhouding tot het nagestreefde doel – het beschermen en bevorderen van mensenrechten en democratie buiten de EU – en zijn geschikt om het doel te bereiken. De gekozen vorm laat daarnaast voldoende ruimte aan de lidstaten voor het voeren van een nationaal beleid. Concluderend kent Nederland dan ook een positieve grondhouding t.a.v. de proportionaliteit van deze mededeling.

d) Financiële gevolgen

De financiële middelen die nodig zijn om het actieplan uit te voeren vormen onderdeel van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021-2027). De onderhandelingen over het MFK zijn nog gaande.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

In het huidige MFK (2014-2020) bestaat het 'Europees instrument voor democratie en mensenrechten' (EIDHR), met een budget van 1,3 miljard EUR, dat wordt ingezet ter ondersteuning van (vooral) actoren uit het maatschappelijk middenveld die zich inzetten voor mensenrechten en democratie. In het nieuwe MFK (2021-2027) gaat het EIDHR op in het Instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI).⁹

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Geen gevolgen voorzien.

⁹ Zie BNC-Fiche over het NDICI: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/08/17/fiche-2-mfk-verordening-instrument-voor-nabuurschap-ontwikkeling-en-internationale-samenwerking>