

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1973

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening betreffende genetisch gemodificeerde

organismen in levensmiddelen en diervoeders (Kamerstuk 34 214, nr. 3)

Fiche 2: Mededeling Europese Veiligheidsagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 1972)

Fiche 3: Mededeling – EU Actieplan inzake mensenrechten en democratie (2015–2019)

Fiche 4: Mededeling capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 1974)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling – EU Actieplan inzake mensenrechten en democratie (2015–2019)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Actieplan inzake mensenrechten en democratie (2015–2019) «De mensenrechten in de EU centraal blijven stellen».
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 april 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2015) 16
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432041216587&uri=CELEX:52015JC0016>
- e) *Impact assessment*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Buitenlandse Zaken (waarschijnlijk juli 2015)
- g) *Eerstverantwoordelijke ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger hebben een mededeling gepubliceerd met in de annex een voorstel tot een nieuw EU-Actieplan voor mensenrechten en democratie voor de periode 2015–2019. Het oude Actieplan uit 2012 liep eind 2014 af. Het Actieplan vormt de basis van de externe EU-inzet (van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), Europese Commissie en EU lidstaten) voor de bevordering en bescherming van mensenrechten en democratie. Daarbij is ook aandacht voor de samenhang en consistentie met het interne beleid van de EU. Het Actieplan vormt één van de drie pilaren van het EU-mensenrechtenbeleid. De andere twee zijn de EU Speciaal Vertegenwoordiger voor de Mensenrechten en het EU Strategisch Raamwerk.

Het Actieplan richt zich op vijf thema's waaraan 32 doelen en 96 acties zijn gekoppeld. Voor elke actie wordt aangegeven wie deze actie moet realiseren en binnen welk tijds kader. De tenuitvoerlegging van het Actieplan zal worden getoetst in 2017. De vijf thema's zijn:

- 1) Inbreng van lokale actoren vergroten: dit thema heeft als doel de inzet van lokale actoren, zowel gouvernementeel als niet-gouvernementeel, voor mensenrechten en democratie te ondersteunen (met bijzondere aandacht voor steun aan maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers).
- 2) Belangrijkste uitdagingen op het gebied van mensenrechten: binnen dit thema ligt de nadruk op specifieke thematische mensenrechtenkwesties (bijv. het beschermen van de vrijheid van meningsuiting en de strijd tegen de doodstraf).
- 3) Mensenrechtenvraagstukken bij conflicten en crises: deze acties zijn gericht op de ontwikkeling van instrumenten en beleid voor het voorkomen, de aanpak en het herstel van schendingen van mensenrechten (met bijzondere aandacht voor de ernstigste mensenrechtenschendingen).

- 4) Samenhang en consistentie: dit thema heeft als doel de samenhang van het EU-beleid op het gebied van mensenrechten te vergroten door te zorgen voor integratie van mensenrechtenkwesties in verschillende aspecten van het externe optreden van de EU en in de externe aspecten van het interne beleid.
- 5) Doeltreffendheid en resultaatgerichtheid: de acties binnen dit thema moeten het externe EU-beleid voor de bescherming van mensenrechten en bevordering van democratie effectiever maken en ervoor zorgen dat de EU bestaande instrumenten en beleid beter benut.

In de mededeling wordt geen nieuwe regelgeving aangekondigd. De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger stellen in de mededeling expliciet dat het Actieplan voortbouwt op het bestaande corpus van EU-beleid inzake steun aan de mensenrechten en de democratie in het externe optreden en de diverse externe financieringsinstrumenten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Mensenrechten zijn de hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid en de «zilveren draad» van het extern beleid van de EU. Nederland ziet erop toe dat de Nederlandse mensenrechtenprioriteiten, waaronder gelijke rechten voor vrouwen en lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgender personen (LHBT) en de bescherming van mensenrechtenverdedigers, sterk verankerd blijven in het externe EU-beleid. Het kabinet spoort de Hoge Vertegenwoordiger aan actie te ondernemen daar waar nodig en let erop dat de verschillende EU-richtsnoeren voor mensenrechten worden geïmplementeerd. Voor een effectief EU-optreden is geloofwaardigheid onontbeerlijk. Coherentie van het interne en externe EU-mensenrechtenbeleid vormt daarom een beleidsprioriteit voor het kabinet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie. Het is voor Nederland dan ook van groot belang dat de EU de komende jaren nog sterker en eensgezinder wordt in het uitdragen van het mensenrechtenbeleid. Daarbij wordt mede ten behoeve van de geloofwaardigheid gewerkt aan en rekening gehouden met de interne-externe coherentie van het EU-mensenrechtenbeleid. Met een gemeenschappelijk geluid kan de EU veel krachtiger een boodschap overbrengen. Verwachting is dat dit Actieplan hieraan zal bijdragen.

NL heeft de evaluatie van het oude Actieplan aangegrepen om concrete acties voor te stellen voor het nieuwe Actieplan. Een aanzienlijk aantal van de Nederlandse voorstellen t.a.v. de bescherming van journalisten, aandacht voor naleving VN Veiligheidsraadresolutie nr. 1325 (inzake vrouwen, vrede en veiligheid), doodstraf, bedrijfsleven en mensenrechten, mensenrechten-*impact assessments*, bescherming van mensenrechtenverdedigers, non-discriminatie van LHBT en het voorkomen van ernstigste mensenrechtenschendingen zijn overgenomen in deze opzet voor het nieuwe Actieplan.

Daarnaast waardeert NL de grotere aandacht in dit Actieplan ten opzichte van het vorige Actieplan voor *empowerment* van lokale actoren, het versterken van de interne en externe coherentie van het EU-beleid en de nadruk op betere implementatie en monitoring van bestaande instrumenten. Ook is Nederland erover te spreken dat de geplande evaluatie

van het Actieplan in 2017 samenvalt met de evaluatie van de externe financieringsinstrumenten van de EU. Deze gelijktijdige evaluaties moeten zorgen voor een grotere samenhang tussen het beleid en de financiële steun van de EU.

Nederland vindt echter dat het Actieplan op sommige punten verbeterd moet worden. De belangrijkste punten die naar de mening van het kabinet in het nieuwe Actieplan nog onderbelicht zijn of in het geheel missen, zijn:

- Vrijheid van religie of geloof: Nederland heeft in de periode dat de Commissie en EDEO bezig waren met de voorbereidingen van het concept-Actieplan zowel mondeling als schriftelijk duidelijk gemaakt dat de EU-inzet op vrijheid van geloof en levensovertuiging een onmisbaar deel is van het Actieplan, gezien de bedreigingen voor geloofsvrijheid wereldwijd. Geloofsvrijheid komt echter niet als specifiek doel of actie terug in het voorgestelde Actieplan. Circa 11 EU lidstaten steunen NL in de inzet om geloofsvrijheid alsnog in het Actieplan te krijgen.
- Bedrijfsleven en mensenrechten: Dit thema komt dankzij aandringen van Nederland als doel met twee daaraan verbonden acties voor in het concept-Actieplan. De voorgestelde acties zijn voor Nederland echter niet ambitieus genoeg. Nederland krijgt daarin bijval van een aantal andere EU lidstaten.
- Communicatie: Eén van de conclusies van de evaluatie van het vorige Actieplan was dat het nieuwe EU Actieplan vergezeld zou moeten worden door een communicatiestrategie. Nederland vindt het belangrijk dat er meer aandacht is in het Actieplan – via specifieke acties gericht op communicatie – of via de hiervoor genoemde strategie voor de communicatie over de EU-inzet op het gebied van mensenrechten en democratie.
- Resultaatgerichtheid: Nederland vindt dat een aantal acties helderder geformuleerd kan worden, meer gericht op resultaat en met een duidelijkere tijdsafbakening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

EDEO en de Commissie hebben de lidstaten geconsulteerd voordat deze eerste opzet van het Actieplan werd gepresenteerd. In een eerste reactie waren de meeste lidstaten dan ook positief over de opzet. Veel lidstaten willen, net als NL, echter ook dat bepaalde onderwerpen, zoals die hierboven genoemd, meer aandacht krijgen in het Actieplan of beter worden omschreven. Over deze eerste opzet van het Actieplan is tevens uitgebreid geconsulteerd met het Europees parlement en het maatschappelijk middenveld. Mede hierom is de verwachting dat het draagvlak voor het Actieplan uiteindelijk groot zal zijn.

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

a) Bevoegdheid

De EU heeft de bevoegdheid extern beleid te voeren. Dit vindt plaats in het kader van meerdere beleidsterreinen, bijvoorbeeld in het kader het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het betreft hier zowel exclusieve bevoegdheden van de EU (gemeenschappelijke handelspolitiek) als gedeelde bevoegdheden (ontwikkelingssamenwerking en internationaal milieubeleid). Het externe beleid van de EU is erop gericht mensenrechten, als beginsel dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de EU, wereldwijd te verspreiden (artikel 21 EU-Verdrag).

De EU kan enkel bevoegdheden uitoefenen die aan haar zijn toegekend in de Verdragen.

b) Subsidiariteit

Nederland kent dan ook 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 het 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 mededeling betreft een Actieplan. 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. Belangrijk hierin is dat de ervaringen met het vorige Actieplan (2012–2014) zijn meegenomen om de nu voorgestelde acties strategischer te maken. De gekozen vorm laat daarnaast voldoende ruimte aan de lidstaten voor het voeren van een nationaal beleid. Nederland is tevreden dat door het nieuwe Actieplan geen nieuwe regelgeving wordt gecreëerd. Concluderend kent Nederland dan ook een positieve grondhouding t.a.v. de proportionaliteit van deze mededeling.

d) Financiële gevolgen

Voor zover te overzien heeft het Actieplan geen financiële gevolgen. Het actieplan bouwt voort op het bestaande corpus van de diverse externe financieringsinstrumenten, meer bepaald het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten.

Nederland is 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.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Geen gevolgen voorzien.