

Fiche 7: Mededeling over thematisch programma voor bevordering van democratie en mensenrechten

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement Thematisch programma voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld in het kader van de toekomstige financiële vooruitzichten (2007-2013)

Datum Raadsdocument: 13 februari 2006

Nr Raadsdocument: 6297/06

Nr. Commissiedocument: COM(2006) 23

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. BZ, OCW, JUST, BZK, FIN, SZW

Behandelingstraject in Brussel: nog nader te bepalen. Waarschijnlijk de Raad voor Externe Betrekkingen (RAZEB).

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel is gerelateerd aan het akkoord van de Europese Raad van december 2005 over de nieuwe Financiële Perspectieven. De Commissie publiceerde in 2004 een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze mededeling werd het parlement separaat geïnformeerd (Kamerbrief 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK)).

De Europese Raad van december 2005 heeft besloten om de bestaande indeling van categorie IV van de Financiële Perspectieven (extern beleid) te stroomlijnen en te vervangen door zes instrumenten, waarvan er vier nieuw zijn. Reden hiervoor is dat het bestaande spectrum van uiteenlopende budgetlijnen steeds moeilijker op een effectieve en coherente manier te beheren is en dat de huidige situatie bovendien de transparantie en zichtbaarheid van het buitenlandse optreden van de EU compliceert. Het uiteindelijke doel is de coherentie van het externe beleid te bevorderen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten.

Naast de twee bestaande instrumenten voor het externe beleid, de instrumenten voor humanitaire hulp en macrofinanciële steun, heeft de Europese Raad ingestemd met het voorstel van de Commissie om vier nieuwe instrumenten in te stellen, waaronder het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking (zie BNC fiches najaar 2004).

Een aantal bestaande thematische budgetlijnen loopt dwars door de toepassingsgebieden van de afzonderlijke geografische instrumenten heen. Om te voorkomen dat deze

budgetlijnen in de nieuwe structuur ‘tussen wal en schip vallen’, wil de Commissie ze stroomlijnen en bundelen in zeven thematische programma’s. Deze thematische programma’s worden gedefinieerd op basis van de beginselen van subsidiariteit en toegevoegde waarde, aldus de Commissie.

De voorliggende mededeling is een uitwerking van het thematische programma ter bevordering van de democratie en de mensenrechten wereldwijd. Dit programma vervangt het huidige programma ‘Democratie en Rechtsgang en naleven van mensenrechten en fundamentele rechten’ (Reg. No. 975/1999 and 976/1999). De elementen democratie en mensenrechten zijn uitgegroeid tot een structureel onderdeel van het buitenlands beleid van de EU en het externe optreden via de politieke dialoog, de conditionaliteit en het systematisch integreren van deze dimensies in de samenwerkingsprogramma’s en de specifieke projecten.

De reeds bestaande instrumenten voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid inzake democratie en mensenrechten variëren van de politieke dialoog en diplomatieke demarches tot diverse instrumenten voor financiële en technische samenwerking. Het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR) heeft tot specifieke taak bijstand te verlenen bij het bereiken van de doelstellingen betreffende mensenrechten en democratie op internationaal en nationaal niveau en is complementair aan de maatregelen van de diverse nationale en regionale samenwerkingsprogramma's van de Gemeenschap. Het is thans gebaseerd op twee verordeningen en het fundamentele beleidskader is uitgestippeld in de mededeling van de Commissie van 2001 en de daarmee verband houdende standpunten van de Raad en het Europees Parlement.

In het onderhavige voorstel stelt de Commissie dat de keuze voor een afzonderlijk thematisch programma verband houdt met het feit dat de bevordering van democratie en mensenrechten bij uitstek kwesties zijn van mondiaal belang en relevantie die dwars door de toepassingsgebieden van de afzonderlijke geografische instrumenten heen lopen. Daarom bestaat er behoefte aan een EG-capaciteit voor het uitstippelen en ondersteunen van specifieke doelstellingen en maatregelen op internationaal niveau die geen verband houden met bepaalde geografische regio's of bepaalde crisissituaties. Voor werkzaamheden zoals verkiezingswaarneming door de EU is een enkel thematisch programma nodig met het oog op beleidscoherentie, een uniform beheerssysteem en gemeenschappelijke actienormen.

Bovendien is de mogelijkheid tot onafhankelijk optreden die door een thematisch programma wordt geboden, een essentieel onderdeel van de samenwerking met het maatschappelijk midden-veld op nationaal niveau, vooral in verband met democratie en mensenrechten. Een thematisch programma moet ook flexibel zijn en kunnen inspelen op veranderende omstandigheden of vernieuwingen ondersteunen, in tegenstelling tot de lange termijn programmering van de geografische programma's. Aangezien een

thematisch programma geldt voor de vier instrumenten en dus een intercontinentaal karakter heeft, kan het ook voordelen bieden in de vorm van een verhoogde geloofwaardigheid voor de partnerorganisaties en een extra zichtbaarheid voor de EU. Het algemene doel van het nieuwe thematische programma, dat zorgt voor continuïteit met de ervaring van het EIDHR en van die ervaring gebruik maakt, is bij te dragen tot de ontwikkeling en consolidatie van de democratie en het respect voor de mensenrechten in derde landen, overeenkomstig de beleidslijnen en richtsnoeren van de EU. Nederland kan zich hierin vinden.

De twee fundamentele strategische doelstellingen van het thematisch programma zijn:

- Versterking van de naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de gebieden waar die het meest worden bedreigd, en steun voor en solidariteit met de slachtoffers van onderdrukking of mishandeling.
 - Doel hierbij is politieke ruimte te creëren waarbinnen het maatschappelijk middenveld zich kan ontwikkelen, bij te dragen tot een pluralistische samenleving, en mensen-rechten en democratie te bevorderen.
- Versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld bij het bevorderen van mensenrechten en democratische hervormingen, het ondersteunen van conflictpreventie en het ontwikkelen van politieke participatie en vertegenwoordiging.
 - Doel hierbij is om cohesie tot stand te brengen en het maatschappelijk middenveld uit te laten groeien tot een reële drijvende kracht op zowel regionaal, nationaal en plaatselijk niveau.

Daarnaast heeft het programma nog de volgende complementaire doelstellingen:

- Versterking van het internationaal kader voor de bescherming van de mensenrechten, de rechtsstaat en de bevordering van de democratie.
 - Doel hierbij is om bij te dragen aan de doeltreffendheid van de internationale instrumenten in overeenstemming met de prioriteiten van het EU-beleid.
- Het opbouwen van vertrouwen in de democratische verkiezingsprocessen door de verdere ontwikkeling van verkiezingswaarneming
 - Doel hierbij is dat de programmering en tenuitvoerlegging van de missies voor verkiezingswaarneming van de EU verder worden versterkt.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit : strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel: positief.

De elementen democratie en mensenrechten maken een structureel onderdeel uit van het buitenlandse beleid van de EU en moeten hierin systematisch worden geïntegreerd. De EU heeft een eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om bevordering van mensenrechten en democratie. Het voorgestelde programma zal gebruikt worden voor geografisch overstijgende specifieke doelstellingen en maatregelen. Mondiale campagnes voor mensenrechten en democratie vergen een transnationale aanpak en activiteiten in de EU en kunnen een reeks partnerlanden omvatten. Het thematische programma heeft tot doel de coherentie binnen de bestaande EU-mensenrechteninstrumenten te vergroten en overlap te voorkomen. Deze integratie kan alleen op EU-niveau worden gerealiseerd. Complementariteit en samenwerking met het werk van de RvE, OVSE en de VN wordt op deze wijze bevorderd.

Proportionaliteit : strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel: positief.

Nederland ondersteunt de door de Commissie voorgestelde aanpak, met name het versterken van de rol van het lokale maatschappelijk middenveld. Nederland gaat ervan uit dat de strategie verder wordt uitgewerkt en operationeel wordt gemaakt in de aangekondigde nadere thematische strategien. Op dat moment zal een nader proportionaliteitsoordeel worden gegeven. Bij de nadere vormgeving van de strategie stelt Nederland voor de thematische strategie in te bouwen in de 'country-strategy-papers', directe steun aan capaciteitsopbouw bij politieke partijen mogelijk te maken. Ook de complementariteit van instrumenten op terrein verkiezingswaarneming en verkiezingsondersteuning.

Consequenties voor de EU-begroting: Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de hoogte van de EU begroting. De middelen voor de thematische programma's moeten komen uit het pakket van financiële instrumenten voor categorie IV (extern beleid). In de Triloog van 4 april 2006 over de Financiële Perspectieven is een totaalplafond voor categorie IV afgesproken (€ 49,464 mrd. voor 2007-2013).

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Het is de bedoeling dat de thematische programma's zullen worden ingesteld met ingang van de periode waarin de nieuwe Financiële Perspectieven van kracht zijn (1 januari 2007).

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Dit programma heeft betrekking op vier van de zes instrumenten, waaronder het Instrument voor economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking. Mensenrechten en ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Gezien de doelstellingen van het programma is het de verwachting dat de aandacht in het bijzonder naar ontwikkelingslanden zal uitgaan.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht grote waarde aan integratie van democratie en mensenrechten in het externe beleid van de EU. Nederland is van mening dat het Thematische Programma Democratie en Mensenrechten hieraan een substantiële bijdrage kan leveren. Nederland vindt echter dat de mededeling zowel bij de verantwoording van de keuze voor een thematisch programma (paragraaf 2.4) als bij de doelstellingen (Hoofdstuk 3) concreter zou kunnen aangeven hoe integratie van democratie en mensenrechten in de financiële instrumenten vormgegeven wordt.

Nederland onderschrijft de twee fundamentele doelstellingen en de twee complementaire doelstellingen. Hiermee wordt eveneens gewaarborgd dat het karakter van het huidige EIDHR gehandhaafd blijft.

Nederland zou willen bepleiten dat onder de doelstelling 'versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld (....) bij het ontwikkelen van politieke participatie en vertegenwoordiging', directe steun aan capaciteitsopbouw bij politieke partijen (de *political society*) mogelijk wordt gemaakt (zowel aan regerings- als oppositiepartijen).

Met betrekking tot de tweede complementaire doelstelling over verkiezingswaarneming zou de mededeling expliciet aandacht moeten besteden aan de noodzaak van

complementariteit tussen enerzijds verkiezingswaarneming en anderzijds initiatieven voor verkiezingsondersteuning die uit de geografische programma's zouden moeten worden gefinancierd.

Bij de nadere vormgeving van het thematische programma stelt Nederland voor de thematische strategie voor de promotie van democratie en mensenrechten te integreren in de 'country-strategy-papers'.

In de mededeling zou expliciet opgenomen kunnen worden dat het thematische programma aansluiting zoekt bij de EU Guidelines on Human Rights en de Manual for the EU Guidelines on Human Rights Defenders.