



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 februari 2021
(OR. en)

6279/21

COHOM 29
CFSP/PESC 136
COPS 58
COASI 21
COEST 42
COAFR 49
COLAC 17
MAMA 20
MOG 14

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	22 februari 2021
aan:	de delegaties

Betreft:	Herziene richtsnoeren van de EU inzake de mensenrechtendialoog met partnerlanden/derde landen
----------	---

Voor de delegaties gaan hierbij de herziene richtsnoeren van de EU inzake de mensenrechtendialoog met partnerlanden/derde landen, die de Raad in zijn 3785e zitting, op 22 februari 2021, heeft goedgekeurd.

**HERZIENE RICHTSNOEREN VAN DE EU INZAKE DE MENSENRECHTENDIALOOG
MET PARTNERLANDEN/DERDE LANDEN**

1. Inleiding

Mensenrechten behoren niet alleen tot de fundamentele waarden van de Europese Unie, maar ook tot de hoofddoelstellingen van haar externe optreden. De mensenrechtendialoog is een van de belangrijkste middelen voor de uitvoering van het externe mensenrechtenbeleid van de EU in overeenstemming met het nieuwe actieplan inzake mensenrechten en democratie (2020-24). Om de mensenrechten centraal te stellen in haar optreden, heeft de Unie een breed scala aan juridische en beleidsinstrumenten ontwikkeld, waaronder richtsnoeren inzake de mensenrechtendialoog.

De EU-richtsnoeren inzake de mensenrechtendialoog met derde landen zijn in december 2001 aangenomen (voor het laatst herzien in januari 2009).

Nu de mensenrechten wereldwijd onder druk staan, is het belangrijker dan ooit om de mensenrechtendialoog voort te zetten en tegelijkertijd te intensiveren zodat een zo groot mogelijk effect wordt bereikt.

Het moment is gekomen om deze richtsnoeren te vernieuwen om van de mensenrechtendialoog een doeltreffender instrument voor betrokkenheid te maken en zo de **politieke relevantie** ervan te vergroten. Dit is een prioriteit die wordt gedeeld met de lidstaten, onder meer door de SVEU voor de mensenrechten, die een aantal dialogen met belangrijke partners heeft voorgezeten en de mogelijkheid van nieuwe betrokkenheid via dialoog heeft onderzocht.

2. Huidige situatie

In de loop der jaren is de EU mensenrechtendialogen met een **toenemend aantal landen gaan voeren**. De EDEO voert namens de hoge vertegenwoordiger de mensenrechtendialogen en -raadplegingen in GBVB-verband. Ook de op overeenkomsten gebaseerde subcomités voeren deze dialogen. De EDEO heeft het format en het verloop van de dialogen verbeterd en geharmoniseerd. De betrokkenheid van EU-delegaties en Commissiediensten bij de dialogen is van essentieel belang geweest. Ook is het van cruciaal belang dat de lidstaten eigen verantwoordelijkheid blijven behouden.

Momenteel worden er ongeveer 60 dialogen en raadplegingen inzake mensenrechten gevoerd met partnerlanden en regionale groeperingen. Onlangs zijn er nieuwe dialogen opgezet, of ze staan op stapel. Sommige dialogen (bv. Rusland en Israël) zijn momenteel bevroren.

Er zijn verschillende soorten dialogen. Er zijn dialogen op basis van regionale of bilaterale verdragen en overeenkomsten, alsook informele en formele dialogen (d.w.z. dialogen met overeengekomen mandaten). Sommige dialogen worden lokaal gehouden door de EU-delegaties, bijvoorbeeld de dialogen met Chili en Argentinië. Bovendien zijn er specifieke subcomités of groepen die zich bezighouden met mensenrechten, onder meer in Marokko, Tunesië, Libanon, Jordanië, Egypte en Irak in het kader van diverse samenwerkings- of associatieovereenkomsten met partnerlanden. Daarnaast hebben de politieke dialogen, die met name betrekking hebben op mensenrechtenkwesties, met de ACS-landen specifieke parameters, zoals vastgelegd in artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou en het overeenkomstige artikel van de nieuwe partnerschapsovereenkomst, die in de plaats komt van de Overeenkomst van Cotonou. Voorts wordt overleg gepleegd met gelijkgestemde landen of in het kader van bijzondere betrekkingen zoals de Verenigde Staten, Canada, Japan en de kandidaat-lidstaten. Er zijn veel raakvlakken tussen deze verschillende soorten dialogen. Dit betekent echter niet dat er voor alle dialogen een identieke regeling is. Zo volgt het overleg met gelijkgestemde landen een ander patroon, aangezien de nadruk vooral ligt op kwesties van wederzijds belang en samenwerking in multilaterale fora.

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

3. Doelstellingen van de mensenrechtendialogen

Mensenrechtendialogen zijn **verankerd in de algemene politieke betrekkingen** met de landen. Hoewel elk land/elke regio anders is en de kwesties specifiek voor dat land/die regio zullen zijn, is de dialoog een belangrijk instrument voor de uitvoering van het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie en moeten de prioriteiten en aanpak van dat plan er derhalve in terug te zien zijn. Dialogen moeten daarom worden gekoppeld aan de landenstrategieën inzake mensenrechten en democratie.

De dialoog mag geen op zichzelf staand strak kader zijn waar de bilaterale besprekingen over mensenrechten niet buiten mogen treden. Hij mag evenmin een exclusief platform voor mensenrechten zijn waarvan andere bilaterale initiatieven van de EU op het gebied van de mensenrechten worden uitgesloten. De dialoog moet worden gezien als een essentieel onderdeel van een duurzame betrokkenheid van de EU op het gebied van de mensenrechten en moet ernaar streven het werk dat ter plaatse en in multilaterale fora wordt verricht, te verrijken of een meerwaarde te geven. Mensenrechtendialogen maken deel uit van de algemene samenwerking inzake mensenrechten met het land.

Tegelijkertijd moeten mensenrechtendialogen **doeltreffend worden gebruikt in combinatie en in synergie met andere instrumenten** (politieke dialogen, publieksdiplomatie, demarches, samenwerkingsprogramma's en -projecten, ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, verkiezingsmonitoring) om de prioriteiten en doelstellingen van de EU op het gebied van mensenrechten te promoten. Dat de mensenrechtendialogen en andere beleidsdoelstellingen positief op elkaar inwerken is met name duidelijk gebleken bij de SAP+-regeling: daarbij fungeren beleidsdoelstellingen als katalysator voor hernieuwde belangstelling van het partnerland om zinvolle en gestructureerde mensenrechtenbesprekingen met de EU te voeren en bieden mensenrechtendialogen een sterk platform voor het bespreken van doelstellingen in verband met SAP+.

De inzet van de EU op het gebied van mensenrechten is gericht op **concrete samenwerking en resultaten**. Het is daarom van essentieel belang dat dergelijke dialogen tussen de sessies in resultaatgericht zijn en levend worden gehouden. De doelstellingen kunnen verschillen tussen de dialogen. In moeilijke gevallen is een eerste belangrijke doelstelling om de bezorgdheid van de EU over de mensenrechtensituatie in complexe bilaterale betrekkingen op te tekenen. De inzet van de EU op het gebied van mensenrechten is er echter op gericht de samenwerking te versterken en strategische doelstellingen na te streven, zoals uiteengezet in het nieuwe EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie, en niet alleen om een gedachtewisseling te houden.

Daarom is voor wederzijdse betrokkenheid een **minimumplatform** vereist. De bereidheid van een derde land om zijn mensenrechtensituatie te verbeteren en samen met de EU op een open en transparante manier aan een breed spectrum van mensenrechtenkwesties te werken, blijft een belangrijk criterium. De gesprekken inzake mensenrechten moeten waar mogelijk worden voortgezet, ondanks de verslechtering van de mensenrechtensituatie in een partnerland.

Een belangrijke doelstelling is **zoveel mogelijk koppelingen te realiseren tussen de bilaterale, regionale en multilaterale inzet van de EU**. In een steeds problematischer context heeft de EU gepleit voor regio-overschrijdende samenwerking in multilaterale mensenrechtenfora. Daarom blijft het sterker aan elkaar koppelen van de mensenrechtendialogen en het multilaterale optreden van de EU een prioriteit. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat er betere dwarsverbanden moeten komen tussen alles wat voortkomt uit de ontwikkelingen op mensenrechtengebied in de VN en de dialogen. In sommige gevallen helpen mensenrechtendialogen de specifieke behoeften van het land in kaart te brengen en te bepalen hoe de EU het best vooruitgang kan ondersteunen en bevorderen.

Voorts kunnen de mensenrechtendialogen ook de mogelijkheid bieden om problemen die tot conflicten kunnen leiden, in een vroeg stadium op te sporen, en dus actief bijdragen tot conflictpreventie.

Dialogen zijn echte **collegiale uitwisselingen** om samen te werken met partnerlanden/derde landen en beste praktijken te delen. De EU moet ontvankelijk blijven voor verzoeken van partnerlanden om interne kwesties van de EU ter sprake te brengen, een trend die zich in een aantal dialogen in verschillende mate heeft ontwikkeld. Het is van essentieel belang dat de **interne en externe samenhang** van de EU op het gebied van mensenrechten wordt bevorderd.

De dialoog moet een echte gedachtewisseling zijn tussen de EU en het derde land of de regionale organisatie, waarvan de reikwijdte en de beoogde invloed zijn aangepast aan de mensenrechtensituatie van het land. De dialogen zijn weliswaar een extern instrument, maar de mensenrechtensituatie in de EU is van belang, evenals de uitwisseling van goede praktijken, en het is belangrijk dat de interne ervaringen van de EU met betrekking tot de betrokken kwesties, met name uitdagingen en geleerde lessen, worden meegedeeld. De betrokkenheid van de Commissiediensten en gespecialiseerde EU-agentschappen is cruciaal gebleken in een aantal dialogen om de uitdagingen en het beleid van de EU toe te lichten.

4. Een mensenrechtendialoog opzetten

Onlangs zijn er nieuwe dialogen opgezet, of ze staan op stapel.

Het opzetten van een nieuwe dialoog begint met een **evaluatie** door de EDEO. Er moet een duidelijke toegevoegde waarde worden aangetoond. Tot de belangrijkste criteria behoren: de bereidheid van een regering om de situatie te verbeteren, haar inzet voor de internationale mensenrechtenverdragen, haar wil om samen te werken met de VN-mechanismen, haar houding tegenover het maatschappelijk middenveld en de algemene betrekkingen van de EU met een partnerland. De evaluatie wordt onder meer gebaseerd op de volgende bronnen: verslagen van EU-delegaties, missiehoofden, rapporten van de VN en andere internationale of regionale organisaties, rapporten van niet-gouvernementele organisaties. Vervolgens legt de EDEO zijn evaluatie voor aan de bevoegde geografische Raadsgroep, die een algemeen beeld heeft van de betrekkingen van de EU met het betrokken derde land, in nauwe samenwerking met de Groep mensenrechten (Cohom). Bij die gelegenheid zal de Raad bespreken of een mensenrechtendialoog moet worden gestart en zal hij een standpunt innemen over andere aspecten, zoals de **reikwijdte van de dialoog, zoals uiteengezet in het gedetailleerde mandaat dat in onderling overleg met het partnerland is overeengekomen**.

De Raad keurt het mandaat voor nieuwe mensenrechtendialogen goed.

Alvorens een mensenrechtendialoog te starten, kunnen met het betrokken land verkennende gesprekken worden gevoerd. Tijdens die gesprekken zal worden gewezen op de beginselen waarop het optreden van de Europese Unie stoelt, alsmede op de doelstellingen die de Unie nastreeft met het voorstellen van een mensenrechtendialoog. In een aantal gevallen zijn informele besprekingen over mensenrechten een basis geweest om gaandeweg vertrouwen op te bouwen en uiteindelijk over te schakelen op een meer formele mensenrechtendialoog (d.w.z. met overeengekomen mandaat). Het is duidelijk dat het informele karakter van deze mensenrechtenbesprekingen bedoeld is als een tijdelijke situatie en dat het uiteindelijk de bedoeling is om over te gaan tot mensenrechtendialogen volgens de in het mandaat vastgestelde regels. Er moeten inspanningen worden geleverd opdat informele dialogen binnen een redelijke termijn worden vervangen door formele dialogen.

De instelling en het bestaan van een mensenrechtendialoog met een partnerland beletten de EU niet de mensenrechtensituatie in dat land aan de orde te stellen in mensenrechtenfora van de VN.

5. Overleg met het maatschappelijk middenveld

Overleg met actoren uit het maatschappelijk middenveld (waaronder ngo's en mensenrechtenverdedigers) is een essentieel onderdeel van de dialogen. Actoren uit het maatschappelijk middenveld kunnen een duidelijk beeld geven van de binnenlandse mensenrechtensituatie en mogelijke individuele gevallen, en technische expertise bieden over specifieke onderwerpen. Dit overleg moet ruim voor de dialoog plaatsvinden om als input voor de agenda te dienen, en een nabespreking moet standaard plaatsvinden. Indien de dialoog in Brussel wordt gehouden, kan ook een voorbereidende videovergadering worden overwogen waarbij lokale actoren uit het maatschappelijk middenveld met elkaar in contact treden. Dit is een goede optie gebleken.

De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld draagt ook bij tot een betere uitvoering tussen de dialogen in.

Seminars van het maatschappelijk middenveld waarvoor EU-financiering beschikbaar is, die parallel met mensenrechtendialogen worden georganiseerd, zijn een krachtig instrument om het maatschappelijk middenveld uit het partnerland/de partnerorganisatie te betrekken bij het overleg over mensenrechten met de autoriteiten van het partnerland of de regionale organisatie. Concrete aanbevelingen die voortvloeien uit de seminars van het maatschappelijk middenveld zullen met de covoorzitters van de dialoog en hun delegaties worden besproken in de marge van/tijdens een speciale sessie van de mensenrechtendialogen.

Na afloop van de dialogen moet een nabespreking voor het maatschappelijk middenveld worden georganiseerd.

Wanneer regeringen de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de dialogen belemmeren, moet het probleem van represailles rechtstreeks bij de regering worden aangekaart in het kader van de dialoog.

6. Nadere regels

Flexibiliteit en pragmatisme in het algemeen moeten de sleutelwoorden blijven voor de nadere regels betreffende de mensenrechtendialogen. **Jaarlijkse sessies** moeten de standaardpraktijk blijven. De nadruk moet liggen op het investeren van energie en middelen in vervolgactiviteiten tussen twee sessies van de dialoog. **Alternerende locaties** (Brussel/derde land) blijven het uitgangspunt. Wanneer fysieke bijeenkomsten niet mogelijk zijn, kunnen de dialogen worden gehouden via videovergaderingen. Tijdens de dialogen moet voldoende tijd worden geboden om alle kwesties te bespreken.

De EDEO zal de lidstaten via de bevoegde geografische Raadsgroep informeren over de opstelling van de ontwerp**agenda** en waar nodig hun standpunten inwinnen. De Groep Cohom zal worden betrokken bij de werkzaamheden van de geografische Raadsgroepen.

De agenda voor dialogen moet in onderling overleg met een partnerland worden vastgesteld. Het is belangrijk dat de agenda evenwichtig is en de prioriteiten van beide partijen erin tot uiting komen. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt van de agenda op de algemene ontwikkelingen op het gebied van de mensenrechten van beide partijen, specifieke onderwerpen – die met elke partner per geval worden gekozen – voor een diepgaande discussie en multilaterale betrokkenheid. De prioriteiten van het actieplan inzake mensenrechten en democratie zullen als leidraad dienen voor die besprekingen. De ratificatie en naleving van internationale mensenrechten- en fundamentele arbeidsrechteninstrumenten en de samenwerking met de VN (d.w.z. de Mensenrechtenraad, de AVVN, de universele periodieke doorlichting (UPR) en de speciale procedures van de VN) moeten een vast onderwerp van de dialogen blijven. Kwesties in verband met goed bestuur en de rechtsstaat kunnen ook worden besproken. In voorkomend geval kunnen kwesties betreffende het internationaal humanitair recht aan de orde worden gesteld. Individuele gevallen moeten worden aangekaart tijdens (bijvoorbeeld ter illustratie van een agendapunt) en/of in de marge (overhandiging van een lijst) van de dialoog.

Overeenkomstig het actieplan inzake mensenrechten en democratie zal gendermainstreaming worden toegepast om ervoor te zorgen dat de dialogen genderresponsief zijn.

Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon en de rol van de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (art. 27, lid 2, VEU) leidt de EDEO de dialoog. De EDEO zal op het passende niveau vertegenwoordigd zijn. Het voorzitterschap van de SVEU voor de mensenrechten stuurt een krachtige boodschap van politieke betrokkenheid en dadendrang van de EU. Aan de andere kant moet dit gepaard gaan met een vergelijkbaar niveau van betrokkenheid.

De actieve deelname van de EU-delegatie op hoog niveau in het betrokken land is een essentieel element, ook wanneer de dialoog in Brussel plaatsvindt. De Commissiediensten worden uitgenodigd deel te nemen. Samenwerking met gespecialiseerde EU-agentschappen en met name het Bureau voor de grondrechten (FRA) is cruciaal gebleken in een aantal dialogen om de uitdagingen en het beleid van de EU toe te lichten, en wordt sterk aangemoedigd.

Op basis van de gevestigde praktijk worden vertegenwoordigers van de lidstaten uitgenodigd om als waarnemers deel te nemen.

Naar verwachting zal de delegatie van derde landen in de mensenrechtendialoog naast het ministerie van Buitenlandse Zaken gewoonlijk ook de vakministeries en diensten omvatten die bij de agenda betrokken zijn (doorgaans de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Arbeid en Sociale Zaken). Daarnaast zullen de vakministeries verantwoordelijk zijn voor de voortgangsbewaking en zullen zij het meeste baat hebben bij een uitwisseling van beste praktijken. Ook de aanwezigheid van het nationale mensenrechteninstituut van het land wordt aangemoedigd.

Wanneer de dialoog in het partnerland plaatsvindt, moeten **bezoeken ter plaatse** (bv. aan detentiecentra, vluchtelingenkampen enz.) met betrekking tot agendapunten van de dialoog een standaardpraktijk worden, evenals bezoeken aan door de EU gesteunde projecten en vergaderingen met instellingen/organen die verband houden met mensenrechten. Evenzo vinden ook lokale bezoeken plaats wanneer de dialogen in Brussel plaatsvinden.

7. Resultaat en voortgangsbewaking

Waar mogelijk wordt een gezamenlijke persmededeling opgesteld waarin wordt aangegeven op welke gebieden naar aanleiding van de mensenrechtendialoog zal worden samengewerkt, en hoe de voortgang er moet uitzien. Wanneer het partnerland het er niet mee eens is om een gezamenlijke persmededeling te doen uitgaan of het moeilijk blijkt overeenstemming te bereiken over de tekst, kan een persmededeling van de EU worden uitgegeven om het publiek te informeren.

In voorkomend geval zijn mondelinge nabesprekingen met de ambassades van de lidstaten ter plaatse en in geografische Raadsgroepen vereist. Naargelang het geval wordt een schriftelijk verslag toegezonden aan de betrokken geografische Raadsgroep en Cohom. Cohom zal het hele jaar door regelmatig en tijdig updates ontvangen over dialogen, onder meer over nieuwe trends en belangrijke resultaten. Voorts zal de met de dialogen geboekte vooruitgang zo nodig worden beoordeeld door de bevoegde geografische Raadsgroep, in samenwerking met Cohom. Waar nodig zullen de lidstaten ook regelmatig informatie uitwisselen over bilaterale mensenrechtendialogen, om te zorgen voor samenhang tussen bilaterale mensenrechtendialogen en EU-mensenrechtendialogen.

Het opbouwen van vertrouwen en het aangaan van contacten met derde landen over mensenrechtenkwesties die zij als bijzonder delicaat en gevoelig beschouwen, is op zich een belangrijk resultaat. Met sommige landen kan, naast een gezamenlijk communiqué over de dialoog, aan dat derde land een **operationeel stappenplan** voor voortgangsbewaking worden voorgesteld om het werk van de respectieve delegatie in de maanden na de dialogen te ondersteunen. Het is belangrijk dat de dialogen tussen de sessies in levend worden gehouden. Toezicht op de vooruitgang tussen de dialogen in is dan ook belangrijk. Er moet ook worden nagedacht over een bilateraal bezoek halverwege de looptijd van de SVEU of een virtueel overleg met zijn tegenhangers van de dialoog, teneinde tussen de dialogen in de focus en het momentum te behouden.

De samenwerking naar aanleiding van de mensenrechtendialoog kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld: technische ondersteuning/uitwisseling van ervaringen met lidstaten, project-/programmafinanciering met betrekking tot in de dialoog besproken thema's, samenwerking in multilaterale fora, gezamenlijke verklaring over thematische kwesties, evenementen/conferenties/workshops en verder bilateraal overleg in aansluiting daarop. Dialogen leveren niet altijd onmiddellijke, meetbare en zichtbare resultaten op. Daardoor komt er kritiek op het nut ervan, met name vanuit het maatschappelijk middenveld. Vandaar de noodzaak om proactief operationele resultaten vast te stellen en mechanismen voor de voortgangsbewaking op te zetten.