



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 25.3.2020
JOIN(2020) 5 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024

1. INLEIDING

De Europese Unie (EU) is gegrondvest op een sterk engagement om de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te bevorderen en te beschermen. Deze waarden staan centraal in haar activiteiten, zowel in haar interne beleid als in haar betrekkingen met andere landen en regio's. Overeenkomstig de strategische agenda 2019-2024 van de Europese Raad en de politieke richtsnoeren voor de Europese Commissie 2019-2024 heeft de EU er strategisch belang bij haar **mondiale leiderschap** op het gebied van mensenrechten en democratie te versterken, om mensen in de hele wereld tastbare voordelen te brengen. Er is al veel bereikt. Sinds de vaststelling van het strategisch EU-kader voor mensenrechten en democratie in 2012¹, de eerste twee EU-actieplannen inzake mensenrechten en democratie (2012-2014 en 2015-2019)², de benoeming van de eerste speciale vertegenwoordiger van de EU voor de mensenrechten (SVEU) in 2012 en de conclusies van de Raad van 2019 over democratie³, is de EU gecoördineerder, actiever, zichtbaarder en doeltreffender geworden in haar engagement in en ten aanzien van derde landen. Zij is tevens meer betrokken geraakt op het multilaterale niveau.

In een veranderend geopolitiek landschap is de EU standvastig gebleven als een krachtig voorvechter van mensenrechten en democratie. In het licht van nieuwe geopolitieke rivaliteiten moet zij haar rol benadrukken als een betrouwbare en stabiele partner en een voorvechter van de op regels gebaseerde multilaterale orde. De algemene situatie op het gebied van mensenrechten en democratie laat een gemengd beeld zien: er zijn weliswaar grote stappen vooruit gezet, maar de afbraak van waarden als de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten en de afbrokkeling van de democratie moeten worden bestreden. Op technologisch vlak valt een verschuiving waar te nemen waarbij het menselijk kunnen in toenemende mate wordt versterkt door machines. Nieuwe technologieën (met name kunstmatige intelligentie (KI)) staan voor de deur; zij bieden kansen maar houden ook bedreigingen in. Tegelijkertijd zijn de mensenrechten steeds meer verweven met mondiale milieuproblemen, zoals de klimaatverandering. De tijd is dan ook rijp voor de EU om een **nieuwe geopolitieke agenda voor mensenrechten en democratie** uit te werken.

Voortbouwend op het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2015-2019, moet het langdurige engagement van de EU ten aanzien van mensenrechten en democratie worden omgezet in een vernieuwde operationele agenda. Het doel van deze mededeling is een nieuw actieplan voor mensenrechten en democratie te presenteren. Het actieplan formuleert de ambities en prioriteiten voor de komende vijf jaar op het gebied van de externe betrekkingen en zal een **sterker Europa in de wereld** helpen tot stand brengen. Het actieplan is uniek omdat het het enige instrument in zijn soort is om een op waarden gebaseerde agenda op het wereldtoneel te bevorderen.

Deze gezamenlijke mededeling behelst de volgende voorstellen:

- het **leiderschap van de EU** versterken wat betreft de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de democratie overal ter wereld;
- de **ambities** van de EU formuleren, **prioriteiten** vaststellen en focussen op de **uitvoering**, in het licht van de veranderende geopolitieke situatie, de digitale transitie, milieu-uitdagingen en klimaatverandering;
- de rol van de EU in de wereld maximaliseren door uitbreiding van het **mensenrechteninstrumentarium** en de belangrijkste instrumenten en beleidsmaatregelen op dat gebied; en
- streven naar een **verenigde en gecoördineerde EU** door de bevordering van efficiëntere en meer samenhangende maatregelen.

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

² https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_0.pdf

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/en/pdf>.

Parallel aan deze mededeling doen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger, overeenkomstig artikel 22, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), een gezamenlijk voorstel aan de Raad voor een aanbeveling van de Raad aan de Europese Raad om de mededeling en het actieplan vast te stellen als een besluit van de Europese Raad over de strategische belangen en doelstellingen van de Unie, in de zin van artikel 22, lid 1, VEU. Op basis van een dergelijk besluit kan de Raad specifieke uitvoeringsmaatregelen vaststellen voor het actieplan uit hoofde van artikel 31, lid 2, VEU.

2. UITDAGINGEN OP HET GEBIED VAN MENSENRECHTEN EN DEMOCRATIE: EEN OPROEP VOOR EU-LEIDERSCHAP

De voorbije jaren heeft de EU een meer strategisch beleid gevoerd en haar politieke gewicht en het mensenrechteninstrumentarium doeltreffender ingezet om schendingen van de mensenrechten aan te pakken en democratische, veerkrachtige en vreedzame samenlevingen te bevorderen. Daardoor werd **aanzienlijke vooruitgang** geboekt in landen en regio's waar de mensenrechten onder druk stonden. Dit werd bereikt door innovatieve samenwerking, investeringen in economische en sociale rechten, en omvangrijke politieke en financiële steun om mensenrechtenverdedigers, het maatschappelijk middenveld en de media te beschermen en hun positie te versterken. In de mensenrechtenfora van de Verenigde Naties (VN) heeft de EU een leidende rol gespeeld op het gebied van landenspecifieke resoluties en thematische initiatieven door lokale, interregionale coalities te smeden, bijvoorbeeld met de Organisatie van Islamitische Samenwerking. In het kader van het regio-overschrijdende initiatief "Good Human Rights Stories" heeft de EU het voortouw genomen om het verhaal van de mensenrechten terug te winnen door succesverhalen te promoten.

Er blijven echter nog grote uitdagingen bestaan. Mensenrechten en democratie staan in veel landen overal ter wereld onder zware druk. De fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van vergadering en de vrijheid van de media, worden eveneens steeds verder beknot. **Stelselmatige inspanningen om de rechtsstaat te ondermijnen, de burgerlijke en politieke ruimte te beperken en de multilaterale, op regels gebaseerde orde te verzwakken**, hadden vergaande gevolgen omdat een aantal traditionele EU-partners zich terugtrokken uit de actieve bevordering en verdediging van de mensenrechten en democratische waarden. Dit kan worden geïllustreerd door een aantal tendensen, waaronder:

- de krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld;
- de verzwakking van de rechtsstaat;
- de betrouwbaarheid van verkiezingen en democratische processen komen steeds meer in gevaar;
- toenemende intimidatie van journalisten en bedreiging van de onafhankelijke media;
- toenemend geweld en intimidatie van mensenrechtenverdedigers (meer dan 2 600 aanvallen in de afgelopen drie jaar);
- wijdverbreide straffeloosheid voor schendingen van de mensenrechten en aanvallen op de rol van het Internationaal Strafhof;
- schendingen van het internationaal humanitair recht in gewapende conflicten, onder meer in Syrië, Jemen en Zuid-Sudan;
- het toenemende verzet tegen de rechten van de vrouw en de gelijkheid van mannen en vrouwen; en
- het voortbestaan van misbruiken op de arbeidsmarkt, met inbegrip van kinderarbeid.

De **overgang naar het digitale tijdperk** brengt nieuwe dringende kansen en uitdagingen met zich mee. Digitale technologieën kunnen de mensenrechten en democratisering vooruit helpen, doordat het grote publiek gemakkelijker inspraak kan krijgen, de overheid meer verantwoording kan afleggen,

schendingen en misbruiken kunnen worden gecontroleerd en gedocumenteerd en het opkomende onlineactivisme, voorlichting en toegang tot informatie en onderwijs kunnen worden ondersteund. Zij bevorderen tevens de economische en maatschappelijke inclusie en de toegang tot kwaliteitsvolle overheidsdiensten. Zij kunnen echter ook op onrechtmatige wijze het vrije verkeer en de vrije meningsuiting inperken. Socialemediaplatforms kunnen worden gebruikt om gerichte desinformatie en haatzaaiende berichten te verspreiden, waarbij de privacy vaak wordt geschonden en democratie en mensenrechten worden ondermijnd. Als nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie (KI), worden misbruikt, is er een risico dat bewaking, controle en repressie worden verscherpt. In sommige landen is grootschalig toezicht op burgers een realiteit. Gegevens en algoritmen kunnen worden gebruikt om bewust of onbewust te discrimineren tegen personen en groepen, waardoor maatschappelijke vooroordelen worden versterkt.

Een andere belangrijke verandering is het gevolg van mondiale milieuproblemen, zoals de aantasting van het milieu, vervuiling en **klimaatverandering**. Het verband tussen milieuproblemen en de mensenrechten wordt steeds duidelijker. Jongeren laten hun stem horen. Het maatschappelijk middenveld en de verdedigers van de mensenrechten spelen hierbij een belangrijke rol: zij brengen schendingen van de mensenrechten aan het licht en eisen maatregelen om de aarde en het klimaat te beschermen. Het bouwen aan een duurzame milieutoekomst is een belangrijke doelstelling, waarbij de traditionele lijnen tussen economie en veiligheid, en tussen de interne en de externe beleidsdimensies worden overschreden. De negatieve gevolgen van de aantasting van het milieu en de klimaatverandering vormen een bedreiging en kunnen de uitdagingen met betrekking tot een reeks rechten - het recht op gezondheidszorg, voedsel, water, universeel onderwijs en zelfs het leven zelf - aanzienlijk vergroten.

Tegelijkertijd zijn de conflicten verergerd en ontstaan er nieuwe gevaren. Conflicten en instabiliteit vormen een bedreiging voor de bestaansmiddelen van miljoenen mensen over de hele wereld, en nooit werden grotere aantallen ontheemden geregistreerd. Investeren in mensenrechten, democratie en de rechtstaat is het beste middel om te voorkomen dat samenlevingen in een crisis belanden. Mensenrechten en democratie moeten voorop staan bij de inspanningen van de EU op het gebied van conflictpreventie en crisisbeheersing. In crisissituaties vormt de doeltreffende bescherming van de mensenrechten een bijzondere uitdaging en wordt de werking van onze democratieën op proef gesteld. Zo bewijst de uitbraak van de pandemie COVID-19 bijvoorbeeld dat gecoördineerde mondiale actie en solidariteit van cruciaal belang zijn.

Derhalve is vroegtijdige actie nodig om schendingen van de mensenrechten aan te pakken en de democratie te ondersteunen, onder meer door bemiddeling en het voorkomen van verkiezingsgeweld. Hernieuwde aandacht voor mensenrechten en democratie zal de **weerbaarheid van de staat en de samenleving** bevorderen. In het belang van de veiligheid moeten zowel de civiele en politieke als de economische, sociale en culturele rechten worden gewaarborgd. Er is geen sprake van duurzame veiligheid zonder mensenrechten voor iedereen. Het waarborgen van verantwoordingsplicht en het bestrijden van straffeloosheid is van cruciaal belang.

De Agenda 2030 van de VN en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling bieden een buitengewone gelegenheid om ervoor te zorgen dat de verbintenis tot inclusie bijdraagt tot de wereldwijde bevordering van de mensenrechten en de democratie. De verbintenis om **“niemand aan zijn lot over te laten”** is een oproep tot eerbiediging van de mensenrechten voor alle mensen, zonder discriminatie op welke grond dan ook. In een tijd van toenemende **ongelijkheid** - waarbij economische verschillen politiek verankerd raken en sociale polarisatie veroorzaken - is deze uitdaging groter dan ooit.

3. NAAR DE TOEKOMST KIJKEN: EEN NIEUW EU-ACTIEPLAN INZAKE MENSENRECHTEN EN DEMOCRATIE

In het nieuwe actieplan worden de ambities van de EU geformuleerd en prioritaire maatregelen vastgesteld in het kader van vijf onderling verbonden en elkaar versterkende **actielijnen**:

- 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
- V. resultaten boeken door samen te werken.

Deze vijf actielijnen zullen in het nieuwe actieplan worden uitgewerkt om tot een strategische, overkoepelende leidraad te komen. Het actieplan zal het kader vormen waarbinnen de EU-delegaties en –kantoren, samen met de ambassades van de lidstaten, de specifieke operationele maatregelen op **nationaal, regionaal en multilateraal niveau** zullen vaststellen, rekening houdend met lokale omstandigheden en specifieke kenmerken.

Om deze vijf nieuwe actielijnen uit te voeren, zal de EU het **brede scala aan beleidsmaatregelen en instrumenten** waarover zij beschikt, gebruiken om de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te bevorderen en te verdedigen. Daartoe behoren publieke diplomatie en voorlichtingscampagnes, verklaringen en mededelingen van de EU, en thematische en landenspecifieke resoluties in multilaterale mensenrechtenfora. Ook discretere diplomatieke instrumenten zullen worden ingezet, zoals *demarches*, politieke dialogen en regelmatige mensenrechtendialogen, alsook sectorale beleidsdialogen. In de loop der jaren zijn mensenrechtendialogen met meer en meer landen een belangrijk instrument gebleken voor het bevorderen van de mensenrechtenagenda van de EU als onderdeel van haar bredere politieke betrekkingen.

In deze nieuwe wereld is communicatie over mensenrechten van het grootste belang. Het is meer dan ooit noodzakelijk om zich uit te spreken tegen schendingen van de mensenrechten, en tegelijk is een positief verhaal over en rond mensenrechten van essentieel belang. In een gepolariseerde informatieomgeving, waar sociale media een steeds belangrijker rol spelen, is dit een taak die geconsolideerde inspanningen vereist.

Het nieuwe actieplan zal gebruik maken van de **mogelijkheden die het nieuw meerjarig financieel kader (MFK) biedt**. Zo zal er met name flexibeler worden opgetreden om de samenhang tussen de landenspecifieke samenwerking enerzijds en de ondersteuning van mensenrechten en de organisaties van het maatschappelijk middenveld anderzijds, te waarborgen. Het antwoord van de EU op plotselinge verbeteringen of verslechtingen op het gebied van de mensenrechten en de democratie moet evenwichtig zijn en de EU moet haar steun verdelen over de overheidsinstellingen en het maatschappelijk middenveld.

Het vergroten van de **samenhang en het doorbreken van de compartimentering tussen de interne en de externe beleidsterreinen** is een cruciale doelstelling van het actieplan. De EU zal haar inspanningen opvoeren om de bescherming van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te integreren in alle terreinen van het externe optreden. Zo zal bijvoorbeeld de synergie tussen het handelsbeleid en het mensenrechtenbeleid worden versterkt, waarbij wordt voortgebouwd op de werkzaamheden in het kader van de EU-handelspreferenties. De mensenrechten zullen ook worden geïntegreerd in het interne beleid, met name op de prioritaire gebieden van de Green Deal - zoals milieu -, en op de gebieden migratie en veiligheid, en de “op rechten gebaseerde benadering” van ontwikkeling zal worden uitgebreid naar andere externe beleidsterreinen.

De EU streeft ernaar een **snellere en effectievere speler** te zijn voor de mensenrechten op nationaal niveau, daar waar dit het meest van belang is. Het nieuwe actieplan is gefocust op het versterken van de positie van actoren op het terrein. In dit verband vervullen de hoofden van de EU-delegaties een essentiële rol als beschermers van mensenrechten en democratie, een rol die nog zal worden versterkt.

Het maatschappelijk middenveld blijft een belangrijke partner om duurzame verandering teweeg te brengen en de vooruitgang te volgen en te evalueren.

Voor een doeltreffende uitvoering van het actieplan is een meer **gezamenlijke aanpak** nodig, ook met de lidstaten, waarbij wordt gestreefd naar meer samenhang en een grotere impact van de EU-betrokkenheid op alle niveaus en voor alle instrumenten en beleidsmaatregelen. Overeenkomstig zijn mandaat blijft de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de mensenrechten een belangrijke politieke speler. Hij is een centrale sturende factor om het actieplan op dynamische wijze uit te voeren en tot duurzame vooruitgang te komen.