

HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE
TUSSEN AMBITIE EN AMBIVALENTIE

No. 76, juli 2011

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

A I V

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden gecombineerde Commissie Europees Mensenrechtenbeleid

Voorzitters Mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts
Prof.mr. R. Fernhout

Leden Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
Prof.mr. C. Flinterman
Mw. prof.mr. J.E. Goldschmidt
Mr. R. Herrmann
Drs. T.P. Hofstee
Mw. mr. C.F. Meindersma
Mw. prof.mr. W.M.F. Thomassen
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Prof.dr. J.W. de Zwaan (CEI)

Extern deskundige Prof.dr. R.A. Lawson

Secretaris Drs. A.M.C. Wester

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	De context	8
	I.1	Het mondiale krachtenveld 8
	I.2	Het Verdrag van Lissabon 10
	I.3	Nederland en de Europese samenwerking 13
II	Het historisch perspectief	17
	II.1	Van het Ontwerpverdrag voor een Europese Politieke Gemeenschap tot het Verdrag van Lissabon 17
	II.2	Analyse en gevolgtrekkingen 25
	II.3	Conclusie 31
III	Mensenrechten in het externe optreden van de Europese Unie	33
	III.1	De instrumenten 34
	III.2	De EU-spelers 38
	III.3	De praktijk 41
	III.4	Voorwaarden voor effectiviteit 45
	III.5	EU-optreden in multilateraal verband 50
	III.6	Conclusie 55
IV	Coherentie tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de Europese Unie	57
	IV.1	Het interne mensenrechtenbeleid van de EU: de stand van zaken 58
	IV.2	Een krachtiger intern mensenrechtenbeleid 61
	IV.3	Conclusie 64
V	Conclusies en aanbevelingen	65
	V.1	Algemeen 65
	V.2	De adviesvragen 67

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Overzicht geraadpleegde personen
Bijlage III	Lijst met veelgebruikte afkortingen

Woord vooraf

In december 2010 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) van de minister van Buitenlandse Zaken een adviesaanvraag inzake de effectiviteit van het Europees mensenrechtenbeleid. Hierin stelt de minister dat – naast daadkrachtig optreden op nationale titel – een effectief en op maat gesneden mensenrechtenbeleid van de kant van de Europese Unie van belang is om tegenwicht te bieden aan de druk waaraan de naleving van mensenrechten internationaal blootstaat.

In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat mensenrechten zijn verankerd in het buitenlands beleid van de EU en dat ze ook intern een basisdoelstelling van de Unie vormen. Voor de uitvoering van het externe mensenrechtenbeleid zijn diverse instrumenten ontwikkeld, maar de grote uitdaging is volgens de minister gelegen in het aanbrengen van coherentie tussen het interne en externe beleid. Ook op het gebied van zichtbaarheid en slagkracht kan meer vooruitgang worden geboekt. Het Verdrag van Lissabon biedt hiervoor aanknopingspunten. In hoeverre de hierin voorziene institutionele veranderingen op afzienbare tijd zullen leiden tot een effectiever EU-mensenrechtenbeleid valt volgens de adviesaanvraag te bezien. Als een belangrijke stap in de goede richting wordt de toezegging genoemd van Hoge Vertegenwoordiger Ashton om in 2011 een EU-mensenrechtenstrategie te presenteren.

In het kader van de bepaling van het Nederlandse standpunt inzake een EU-mensenrechtenstrategie, wordt de volgende vraag aan de AIV voorgelegd:

Hoe kan het EU-mensenrechtenbeleid in het licht van het Verdrag van Lissabon slagvaardiger, coherenter en zichtbaarder worden gemaakt?

Meer specifiek stelt de minister de volgende vragen:

1. Hoe kan het optreden van de Unie in internationale mensenrechtenfora (Verenigde Naties en ook Raad van Europa en Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) worden versterkt, zonder dat eenstemmigheid leidt tot verlies van politiek- en stemgewicht?
2. Hoe kan de effectiviteit van de vele mensenrechteninstrumenten dusdanig worden vergroot dat zij integraal onderdeel uitmaken van het buitenlandbeleid van de Unie, en hoe kan maatwerk worden verbeterd?
3. Hoe kan de coherentie tussen het interne en externe mensenrechtenbeleid worden vergroot?
4. Hoe kan de EU meer zichtbaarheid geven aan diens interventies op mensenrechtenterrein?

Het advies over deze vragen is voorbereid door een gemengde commissie onder voorzitterschap van mw. prof.mr.dr. K.C.J.M. Arts (vanaf 14 maart 2011) en prof.mr. R. Fernhout (tot 14 maart 2011). In de commissie hadden de volgende personen zitting: mw. prof.dr. M.G.W. den Boer, prof.mr. C. Flinterman, mw. prof.mr. J.E. Goldschmidt, mr. R. Herrmann, drs. T.P. Hofstee, mw. mr. C.F. Meindersma, mw. prof. mr. W.M.F. Thomassen, mw. mr. H.M. Verrijn Stuart en prof.dr. J.W. de Zwaan. Prof. dr. R.A. Lawson heeft als extern corresponderend lid bijgedragen aan de tekst van dit

advies. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. A.M.C. Wester, daarin bijgestaan door de stagiaires mw. M.A.C. Lucassen, mw. D. Zevulun MSc en mw. S. de Jong. Als ambtelijke contactpersonen hebben gefungeerd: mw. drs. J.A. Alberda (DMH/MR), mw. drs. K. Bubach (DIE-IN) en mr. I. van der Steen (DJZ/IR). In de periode van januari tot juni 2011 is de commissie vijf keer bijeen geweest. Daarnaast heeft een aantal leden van de commissie op 17 en 18 maart 2011 een bezoek afgelegd aan Brussel. In bijlage II is een lijst opgenomen met de namen van mensen die bereid zijn geweest hun visie op het adviesonderwerp met de AIV te delen. De AIV is de desbetreffende personen zeer erkentelijk. Ook wil de AIV de medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel – in het bijzonder drs. T. Peters en mw. E.H.M. Sietses – hartelijk danken voor hun ondersteuning bij de organisatie van het bezoek aan Brussel.

Bij het opstellen van het advies heeft de AIV ervoor gekozen eerst in een inleidend hoofdstuk de context te beschrijven waarbinnen de adviesvragen dienen te worden beschouwd. Daarna volgt een hoofdstuk over de historische achtergrond van het huidige mensenrechtenbeleid van de Unie. Vervolgens zal in hoofdstuk III worden ingegaan op mensenrechten in het externe beleid van de EU en in hoofdstuk IV op het verband tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de Unie. Tot slot volgt een laatste hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

Voorafgaand aan het advies wil de AIV enkele algemene opmerkingen maken over de adviesaanvraag en de wijze waarop de AIV heeft gemeend deze het best te kunnen benaderen. De adviesaanvraag is gericht op het externe mensenrechtenbeleid van de EU, maar stelt ook de vraag hoe de coherentie tussen het externe en het interne mensenrechtenbeleid kan worden bevorderd. In dit advies staan de door de minister gestelde adviesvragen – en daarmee het externe EU-beleid – centraal. Maar waar dit relevant is, besteedt het advies aandacht aan zowel het externe als aan het interne EU-mensenrechtenbeleid. Beide componenten zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bovengenoemde vraag over coherentie tussen beide componenten kan dan ook alleen goed worden beantwoord als het advies ook het interne mensenrechtenbeleid voldoende belicht.

De adviesaanvraag suggereert dat het huidige mensenrechtenbeleid van de EU verbetering dan wel versterking behoeft. Zonder dit te willen weerspreken, constateert de AIV dat er geen meetinstrumentarium voorhanden is op basis waarvan de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid van de Unie eenduidig zou kunnen worden vastgesteld. Waar mogelijk zal het advies desalniettemin aandacht besteden aan de invloed en resultaten die kunnen worden toegeschreven aan EU-interventies op het terrein van de mensenrechten, bijvoorbeeld in multilaterale fora zoals de VN-Mensenrechtenraad. In algemenere zin heeft de AIV er echter voor gekozen om vooral te kijken naar de belangrijkste voorwaarden voor het voeren van een goed en effectief mensenrechtenbeleid: coherentie, consistentie en geloofwaardigheid. In de praktijk is het bijzonder moeilijk om aan deze voorwaarden op het terrein van het buitenlands beleid – en dat van de mensenrechten in het bijzonder – te voldoen. Recentelijk is dat weer eens gebleken naar aanleiding van de ontwikkelingen in een aantal staten in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.¹

1 Zie bijvoorbeeld: 'Het gezag van Ashton lijdt onder "Egypte"'. Kritiek buitenlandcoördinator EU omdat Brussel nog steeds niet met één mond praat', *NRC Handelsblad*, 5-6 februari 2011.

Zoals uit de adviesaanvraag blijkt, worden in Europees verband diverse termen gebruikt om mensenrechten aan te duiden. Vooral wanneer het gaat om extern beleid, wordt meestal gerefereerd aan 'de rechten van de mens'. In andere gevallen – met name binnen het interne beleid – worden de termen 'grondrechten' of 'fundamentele rechten' gebruikt.² De AIV vindt dit onderscheid in beginsel weinig gelukkig, omdat het een onwenselijke dichotomie suggereert. Zo zou de indruk kunnen worden gewekt dat de rechten van de mens vooral gelden voor 'anderen' buiten de EU, terwijl grondrechten en fundamentele rechten vooral van toepassing zijn op personen in de EU-lidstaten. In dit advies gebruikt de AIV waar mogelijk dan ook de internationaal gebruikelijke terminologie 'rechten van de mens' en wordt alleen gesproken van 'grondrechten' of 'fundamentele rechten' wanneer dit onvermijdelijk is.

Dit advies is door de AIV vastgesteld op 1 juli 2011.

2 De term 'fundamentele rechten' is afkomstig uit oude jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) (zie de arresten *Stork* (1959), *Internationale Handelsgesellschaft* (1969) en *Nold* (1974)), waarbij het steeds rechtspersonen waren die zich op bijvoorbeeld eigendomsrechten beriepen. Het Hof sprak in deze context over 'fundamentele rechten', wellicht omdat het conceptueel lastig werd geacht om hier van mensenrechten te spreken. Deze terminologie is blijven voortbestaan en wordt ook in het Verdrag van Lissabon gebruikt. Het onderscheid tussen mensenrechten en fundamentele rechten wordt echter ook wel gebruikt om de wettelijke aard te benadrukken van fundamentele rechten en het verschil tussen 'morele' mensenrechten en constitutionele fundamentele rechten. Zie voor dit laatste onder andere: Samantha Besson, 'The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?', *Human Rights Law Review* 6:2 (2006), pp. 323-360, p. 324, noot 3.

I De context

In het licht van het recentelijk in werking getreden Verdrag van Lissabon, maar ook tegen de achtergrond van het huidige debat in Nederland over het belang van Europese samenwerking, acht de AIV het zeer relevant om juist op dit moment de effectiviteit van het EU-mensenrechtenbeleid onder de loep te nemen. Op beide zaken – het Verdrag van Lissabon en het debat in Nederland – zal later in dit hoofdstuk nader worden ingegaan. Maar eerst zal aandacht worden besteed aan de veranderende mondiale context waarbinnen het mensenrechtenbeleid van de EU vorm dient te krijgen.

I.1 Het mondiale krachtenveld

Vanzelfsprekend wordt de effectiviteit van het EU-beleid op het gebied van de rechten van de mens mede bepaald door de mondiale context. Idealiter zou dat beleid toegesneden moeten zijn op veranderingen die in die mondiale context plaatsvinden.

Door de jaren heen zijn de rechten van de mens een grotere rol gaan spelen in de internationale betrekkingen. Dit vloeide onder meer voort uit het steeds sterkere en veelomvattender normatieve kader ten aanzien van mensenrechten dat zowel op mondiaal als op regionaal niveau tot stand is gekomen. Door ratificatie van onder meer regionale en VN-mensenrechtenverdragen heeft het overgrote deel van de staten in de wereld zich vrijwillig verbonden aan verplichtingen op het terrein van de mensenrechten. Mensenrechtenverdragen hebben ook verschillende formele toezichtprocedures in het leven geroepen. Waar nodig, opportuun en mogelijk, vindt juridische afdwinging van verdragsverplichtingen plaats. In bredere zin creëerde bovenstaande ontwikkeling ook een algemene basis voor staten om elkaar onderling aan te spreken op de naleving van mensenrechten, inclusief een duidelijke plaats voor mensenrechten in buitenlands beleid en internationale samenwerking. Met andere woorden, gaandeweg ontwikkelden mensenrechten zich tot een gerechtvaardigde zorg van de internationale gemeenschap, zoals in de slotverklaring van de VN-Wereldconferentie Mensenrechten in 1993 werd vastgelegd.³

Dit alles was een moeizaam proces waarvan de resultaten bij tijd en wijle fragiel bleken te zijn. Desalniettemin bood dit proces een context waarbinnen het vanaf het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw voor de hand lag dat de Europese Unie een extern mensenrechtenbeleid ging ontwikkelen. Sindsdien is de context echter sterk veranderd⁴ en wordt de Europese Unie steeds vaker met scherpe kritiek op haar mensenrechtenbeleid geconfronteerd. Recent heeft de *European Council on Foreign Relations* (ECFR) een analyse gemaakt van de mondiale verschuivingen waarmee de EU momenteel van doen heeft en geadviseerd over de wijze waarop de Unie haar mensenrechtenbeleid het beste zou kunnen aanpassen.⁵

3 De Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/24, 25 June 1993, verwijst in paragraaf 4 naar 'the promotion and protection of all human rights as a legitimate concern of the international community'.

4 Zie ook AIV, *Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering. Zoeken naar constanten in een veranderende omgeving*, advies nummer 73, Den Haag, februari 2011.

5 Susi Dennison en Anthony Dworkin, *Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World*, European Council on Foreign Relations, Londen, September 2010, zie: <<http://www.ecfr.eu>>.

In het algemeen constateert de ECFR dat in de periode na 1989, waarin de EU in haar buitenlands beleid een centrale plaats gaf aan mensenrechten en democratisering, de EU 'het tij mee had'. Vlak na het einde van de Koude Oorlog was er ruim baan voor een liberale internationale orde waarbinnen het democratisch-kapitalistische model een legitiem 'ontwikkelingsdoel' leek te zijn. Tegen deze achtergrond kon de EU door middel van het uitbreidingsproces democratisering en mensenrechten in de haar omringende landen bevorderen. Op mondiaal niveau bleek het mogelijk een instelling als het Internationaal Strafhof van de grond te krijgen.

Ruim twintig jaar later is, volgens de ECFR, de economische en politieke positie van het Westen echter danig verzwakt. Enerzijds is dit een gevolg van de financieel-economische crisis die het westerse economische systeem in het hart heeft getroffen, terwijl veel opkomende economieën relatief onaangetaast zijn gebleven. Anderzijds komt dit door afbrokkelend internationaal aanzien, onder meer vanwege omstrede en moeizaam verlopende militaire operaties in Irak en Afghanistan.

Door het economische succes en de groeiende assertiviteit van autoritair geregeerde landen zoals China, is tegelijkertijd het veronderstelde verband tussen liberale democratie enerzijds en sociale en economische ontwikkeling anderzijds in een nieuw daglicht komen te staan. China en andere staten doorbraken tevens het traditionele westerse monopolie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en handel door steeds meer leningen, investeringen en handelsovereenkomsten beschikbaar te stellen aan ontwikkelingslanden. In tegenstelling tot de EU stellen deze staten daarbij meestal geen normatieve voorwaarden ten aanzien van mensenrechten, democratisering of goed bestuur.

Volgens de ECFR komt daarbij dat een aantal belangrijke opkomende democratische landen, zoals Brazilië, India en Zuid-Afrika, zich weliswaar formeel aan mensenrechten committeren, maar in de praktijk ook sterk voorstander zijn van het principe van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Deze landen staan wantrouwend tegenover wat door hen wordt beschouwd als de 'westerse agenda' om nationale soevereiniteit (verder) ondergeschikt te maken aan de verdediging van mensenrechten.

Deze veranderende machtsverhoudingen nopen de EU tot een herijking van haar mensenrechtenbeleid. Om relevant te blijven zou de EU volgens de ECFR:

- flexibeler en niet te defensief moeten opereren;
- open moeten staan voor samenwerking met nieuwe partners;
- per situatie haalbare doelen moeten identificeren; en
- beter aansluiting moeten zoeken bij tastbare behoeften van mensen in verschillende situaties en culturen.

Met betrekking tot het laatste punt bestaan er overeenkomsten met het AIV-advies van 2008 over de universaliteit van de rechten van de mens.⁶ Hierin stond het concept van universaliteit als centrale waarde voorop. Tegelijkertijd stelde de AIV dat, om succesvol te zijn, het Nederlandse mensenrechtenbeleid gebaseerd moet zijn op erkenning van culturele diversiteit, op een procesgerichte dialoog en op steun voor initiatieven van onderaf. Voor zover het de EU betreft, tekent de AIV hierbij aan dat er uiteraard sprake is van een substantieel gemeenschappelijk normatief kader, zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon.

6 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens: principes, praktijk en perspectieven*, advies nummer 63, Den Haag, november 2008.

De AIV onderschrijft bovenstaande analyse van de *European Council on Foreign Relations* in grote lijnen en zal deze waar mogelijk ook betrekken bij dit advies. Het mensenrechtenbeleid van de EU, en zeker de externe component ervan, komt niet in een vacuüm tot stand. De wijze waarop de EU zich verhoudt tot de rest van de wereld en vice versa dient steeds een belangrijk referentiekader te vormen.

1.2 Het Verdrag van Lissabon

De adviesaanvraag geeft aan dat het Verdrag van Lissabon ‘aanknopingspunten’ biedt om vooruitgang te boeken met het externe mensenrechtenbeleid, in het bijzonder waar het coherentie, slagkracht en zichtbaarheid betreft. In deze paragraaf komen de belangrijkste nieuwe elementen uit het Verdrag van Lissabon aan de orde, voor zover het de rechten van de mens betreft, zowel in het interne als het externe beleid van de Unie. In het volgende hoofdstuk zullen deze elementen in een historische context worden geplaatst. Daarbij zal nader worden ingegaan op de geleidelijke incorporatie van mensenrechtenelementen in de EU, zoals deze zich sinds de tweede helft van de vorige eeuw heeft voltrokken.

Het Verdrag van Lissabon werd ondertekend in december 2007 en trad op 1 december 2009 in werking.⁷ Waar het gaat om het beleid inzake de rechten van de mens, bevat het Verdrag drie leidende bepalingen. Deze zijn niet (geheel) nieuw ten opzichte van eerdere verdragen,⁸ maar vanwege hun centrale belang wil de AIV ze hier toch noemen. Volgens artikel 2 EU-Verdrag berust de EU op de waarden:

Eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Artikel 3 (lid 1) omschrijft het algemene doel van de EU:

De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.

En in artikel 21 (lid 1, eerste deel) wordt gesteld dat:

Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

Voorts bevat het Verdrag van Lissabon de volgende belangrijke nieuwe elementen:

7 Het Verdrag van Lissabon omvat het EU-Verdrag, het EU-Werkingsverdrag en een aantal Protocollen.

8 Soortgelijke bepalingen als in artikel 2 en artikel 21, lid 1, waren reeds opgenomen in bijvoorbeeld artikel 6 en 11 van het Verdrag van Amsterdam.

- Het Handvest van de Grondrechten, in 2000 bij verklaring aanvaard door regeringsleiders in Nice, wordt juridisch bindend doordat het wordt gelijkgesteld aan de EU-Verdragen, zonder dat het hierin integraal is opgenomen.⁹ Het Handvest brengt een aantal uiteenlopende mensenrechtennormen samen, dat voorheen op verschillende andere plaatsen te vinden was. Het betreft zowel burger- en politieke rechten als sociale en economische rechten. Artikel 51(1) van het Handvest bepaalt dat het Handvest geen nieuwe bevoegdheden schept voor de organen van de Europese Gemeenschap, maar erop is gericht deze organen te verplichten om binnen de grenzen van het Handvest te handelen. Het Handvest is ook niet van toepassing op de activiteiten van lidstaten buiten de reikwijdte van het Gemeenschapsrecht.¹⁰
- De EU treedt toe tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).¹¹ Deze toetreding kan worden beschouwd als complementair aan de eigen, interne wetgeving. De situatie kan in zekere zin worden vergeleken met lidstaten die hun eigen constituties en constitutionele toetsing kennen en zich tegelijkertijd onderwerpen aan externe controles door organisaties als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Hierbij moet worden aangetekend dat de primaire taak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) niet ligt op het terrein van de mensenrechten. De complementariteit die toetreding van de EU tot het EVRM biedt, kan dus een relatief grote toegevoegde waarde hebben. Daarnaast kan deze toetreding de coherentie en consistentie tussen de twee hoven (verder) vergroten, alsmede de rechtszekerheid binnen de EU in brede zin, aangezien zowel lidstaten als EU-instellingen in de toekomst gehouden zullen zijn aan dezelfde verplichtingen volgend uit het EVRM.¹²
- Op het terrein van justitie en binnenlandse zaken zijn de voormalige artikelen 35 EU-Verdrag (voormalige derdepijlersamenwerking) en 68 EG-Verdrag (Titel IV EG-Verdrag) ingetrokken. Het Hof krijgt volledige jurisdictie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, met één uitzondering. Deze betreft de rechtsgeldigheid of evenredigheid van operaties van de politie of andere instanties belast met wetshandhaving in een lidstaat respectievelijk de uitoefening – door de lidstaten – van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Gedurende vijf jaar zal een overgangsregime van kracht zijn. Dit heeft betrekking op de geldigheid van gewezen derdepijlerinstrumenten (politie- en strafrechtelijke samen-

9 Artikel 6(1) EU-Verdrag.

10 Zie: Kirsten Shoraka, 'A background to the establishment of human rights in the law and policies of the European Union, *Human Rights and Minority Rights in the European Union*, New York, Routledge 2010, pp. 11-66, p. 48.

11 Artikel 6(2) EU-Verdrag.

12 Shoraka, *supra* noot 10, p. 51.

werking) die gedurende die periode niet kan worden aangevochten.¹³ Op het terrein van de rechtspleging door het Hof zijn daarnaast twee wijzigingen te registreren met betrekking tot prejudiciële procedures.¹⁴ De bepalingen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken zijn in het Verdrag van Lissabon samengebracht onder het derde deel, titel V van het EU-Werkingsverdrag, 'De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'. Onder deze titel vallen ook immigratie, asielbeleid en burgerlijk recht.¹⁵ Aangezien de onder titel V vallende beleidsterreinen belangrijke mensenrechtenaspecten hebben, heeft de volledige jurisdictie van het HvJEU op deze terreinen ook consequenties voor het (interne) mensenrechtenbeleid van de EU.

- Elementen die niet specifiek van toepassing zijn op mensenrechten, maar op het buitenlands optreden van de EU in brede zin, betreffen een aantal nieuwe institutionele voorzieningen die de coherentie van het externe beleid zouden moeten vergroten. Belangrijk in dit verband is de benoeming van een Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (HV), tevens vicevoorzitter van de Commissie, die toeziet op de samenhang van het externe optreden van de Unie.¹⁶ De Hoge Vertegenwoordiger wordt bijgestaan door een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), die momenteel in oprichting is.¹⁷
- Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) blijft grotendeels buiten de jurisdictie vallen van het HvJEU, een enkele uitzondering daargelaten. Artikel 275 van het EU-Werkingsverdrag kent het Hof de bevoegdheid toe om uitspraken te doen inzake beroepen die worden ingesteld 'betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen', die door de Raad zijn ingesteld op basis van GBVB-bepalingen. Hiermee heeft het Hof jurisdictie gekregen over zaken waarin de rechten in het geding zijn van verdachten van terrorisme, of van (rechts-)personen die door EU-sancties worden getroffen.

13 In artikel 10 van Protocol nummer 36 is bepaald dat als overgangsmaatregel de bevoegdheden van het HvJEU ongewijzigd blijven voor handelingen van politieke samenwerking en justitiële samenwerking die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld. Deze overgangsmaatregel houdt vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op. Als gevolg van deze overgangsmaatregel kan de Commissie ten aanzien van voormalige derde pijler-instrumenten gedurende vijf jaar geen infractieprocedure tegen in gebreke zijnde lidstaten beginnen. Gedurende deze periode zal de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van dergelijke instrumenten dezelfde zijn als die ten tijde van de werking van artikel 35 VEU heeft gegolden.

14 Enerzijds is bepaald dat het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak doet indien een verzoek voor een prejudiciële beslissing betrekking heeft op een zaak betreffende een gedetineerde persoon (artikel 267, vierde alinea, EU-Werkingsverdrag). Anderzijds heeft de zogeheten spoedprocedure voor prejudiciële procedures op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een juridische basis op verdragsniveau gekregen (artikel 23 bis van Protocol 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie).

15 Op het terrein van buitengrenzen, migratie en asiel had het Hof voor het Verdrag van Lissabon al jurisdictie.

16 Artikel 18 EU-Verdrag.

17 Artikel 27(3) EU-Verdrag.

- Een ander punt dat niet specifiek gerelateerd is aan het mensenrechtenbeleid, maar daarvoor wel consequenties heeft (bijvoorbeeld als het gaat om de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen), is de bepaling in artikel 47 van het EU-Verdrag dat de EU rechts-persoonlijkheid bezit.

Voor het *externe* beleid schept het Verdrag van Lissabon, door een aantal institutionele hervormingen, dus basisvoorwaarden voor een coherent en effectief beleid van de EU. Dit biedt uiteraard mogelijkheden voor een effectiever optreden op terreinen van buitenlands beleid, die relevant zijn voor de rechten van de mens. De meest concrete – en vergaande – vernieuwingen in het Verdrag van Lissabon liggen echter op het terrein van het *interne* mensenrechtenbeleid van de Unie, met name door de bindende werking van het Handvest en de toetreding tot het EVRM. Deze constatering is mede van belang met het oog op de coherentie tussen het externe en het interne mensenrechtenbeleid van de EU, een onderwerp waarop in hoofdstuk IV van dit advies uitgebreid zal worden ingegaan.

1.3 Nederland en de Europese samenwerking

Volgens de AIV moet de adviesaanvraag mede worden gezien in het kader van het debat dat in Nederland wordt gevoerd over (verdere) integratie en samenwerking in Europees verband. Er zijn op dit gebied twee tegengestelde tendensen te onderscheiden. Sinds het begin van de 21^e eeuw heerst er in Nederland een zekere ‘Europa-scepsis’. Het Nederlandse ‘nee’ tijdens het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in 2005 wordt vaak als culminatie hiervan opgevoerd. Maar diverse analyses hebben aangetoond¹⁸ dat het hierbij om een langer en breder bestaand gevoel van onbehagen over het voortschrijdende Europese integratieproces gaat, dat zich in de beleving van vele Nederlandse burgers (en parlementariërs) in toenemende mate aan hun invloed onttrekt, maar in de tussentijd wel steeds meer een stempel drukt op vrijwel alle aspecten van de samenleving. ‘Het gevoel “over u, maar zonder u” leeft sterk bij het electoraat’, stelde een studie uit 2006.¹⁹

Dit onbehagen vertaalt zich enerzijds in een toenemend accent op het Nederlandse eigenbelang, oftewel *what’s in it for us?* De Nederlandse nadruk in Brussel op de netto-betalerspositie van Nederland bij de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2006-2013, die nu wordt gecontinueerd, kan mede tegen deze achtergrond worden gezien. Anderzijds uit dit onbehagen zich in een beduchtheid voor ‘overregulering’ en ongewenste inmenging door ‘Brussel’, en een sterke neiging de eigen, nationale competenties te willen behouden op uiteenlopende terreinen. Zo zette Nederland na het negatief verlopen referendum in 2005, in Brussel sterk in op het subsidiariteitsbeginsel op terreinen als het

18 Zie onder meer: Peter van Grinsven, Mendeltje van Keulen, Jan Rood, ‘Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid’, *Clingendael CESP Paper*, Den Haag, november 2006; ‘De Europese Grondwet: Postreferendum opiniepeiling in Nederland,’ *Flash Eurobarometer 172*, juni 2005 ; René Cuperus, ‘Why the Dutch voted no. An Anatomy of the new Euroscepticism in the old Europe’, *Progressive Politics* 4, no. 2 (Summer 2005): pp. 92–101.

19 Zie van Grinsven et al., *ibid.*, p. 9. De desbetreffende constatering voerde naar de mening van de auteurs tot de vraag in hoeverre het mogelijk zou zijn om de betrokkenheid van burgers te versterken via politisering van Europa langs de band van de nationale politiek. De belangrijkste conclusie na het ‘nee’, was volgens de auteurs dat ‘het probleem ... hem niet zozeer in de *inhoud* [zit], maar in de *wijze* waarop’.

socialezekerheidsstelsel, pensioenen en de gezondheidszorg.²⁰ Het huidige kabinet heeft zowel in het regeerakkoord als in het gedoogakkoord²¹ aangegeven voornemens te zijn een aantal Europese richtlijnen op het gebied van asiel- en migratie te heroverwegen en, waar mogelijk, door heronderhandelingen aan te passen. Hierbij dient aangetekend te worden dat de daadwerkelijke ruimte voor heronderhandeling waarschijnlijk beperkt zal blijken te zijn. De desbetreffende richtlijnen staan immers niet op zich zelf maar maken deel uit van het mensenrechtenacquis zoals vastgelegd in al bestaande verdragen, inclusief het Verdrag van Lissabon en het daarin opgenomen Handvest van de Grondrechten.²²

Het publieke debat dat sinds eind 2010 wordt gevoerd over de werkingssfeer van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens past tevens in dit kader. De kritiek naar aanleiding van enkele concrete zaken (met name op het terrein van immigratie en asiel) dat het Hof in individuele zaken algemene normen zou concipiëren die de taak van de rechter te buiten gaan,²³ lijkt soms vooral ingegeven door angst dat de nationale ruimte beperkt wordt. Op zich is het een goede zaak dat uitspraken van het EHRM kritisch worden geanalyseerd en bestudeerd. Maar als kritiek op individuele zaken wordt gebruikt als argument om de legitimiteit van het Hof en de betekenis van het EVRM in zijn algemeenheid aan te tasten, kan de rechtsbescherming binnen Europa hierdoor in gevaar komen.²⁴

Naast de Europa-scepsis is er een tegengestelde beweging gaande. Steeds vaker blijkt dat, om de verworvenheden van ruim een halve eeuw Europese integratie veilig te stellen, juist op meer (politiek gevoelige) terreinen intensiever zal moeten worden samengewerkt. De financieel-economische crisis heeft de lidstaten er noodgedwongen toe gebracht eensluidende en striktere maatregelen te overwegen op het gebied van begrotingsdiscipline,

20 Brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 21 501-20, nr. 344. Op p. 6 van de brief wordt gesproken over 'onze nationale sociale arrangementen en de kwaliteit van publieke voorzieningen'.

21 *Vrijheid en Verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA*, pp. 21-27; *Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA*, 2010, pp. 4-10.

22 Willem van Genugten en Nicola Jägers, 'Land veroveren gaat niet vanzelf: Over de permanente en inherente spanning tussen internationaal recht en (internationale) politiek', *Nederlands Juristenblad*, afl. 20, 2011, p. 1318.

23 Thierry Baudet, 'Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een ernstige inbreuk op de democratie', *NRC Handelsblad*, 13 november 2010; Tom Zwart, 'Geef dat mensenrechtenhof weerwerk', *NRC Handelsblad*, 17 januari 2011; Stef Blok en Klaas Dijkhoff, 'Leg het Europees Hof aan banden,' *Volkskrant*, 7 april 2011.

24 Zie onder andere: Rick Lawson, 'Het mensenrechtenhof beschaaft Hongarije en Griekenland', *NRC Handelsblad*, 25 januari 2011; Jenny Goldschmidt, 'Houdt Grondwet in ere, heren politici', *Volkskrant*, 11 april 2011.

toezicht en handhaving.²⁵ Betekenisvol is in dit verband ook de uitspraak van het EHRM van 21 februari 2011 in de M.S.S.-zaak, waarin werd geoordeeld dat lidstaten asielzoekers niet mogen terugsturen naar Griekenland zolang dat land zich schuldig maakt aan mensenrechtenschendingen in asielprocedures. Deze uitspraak heeft duidelijk gemaakt dat de toepassing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel moet voldoen aan mensenrechtenstandaarden en dat het huidige gefragmenteerde Europese asielbeleid, waarbinnen lidstaten er veelal naar streven om de Europese normen aan te passen aan de eigen nationale regels, niet langer voldoet. In een redactioneel commentaar naar aanleiding van de M.S.S.-zaak, stelde NRC Handelsblad op 24 januari 2011: 'Wederom wordt Europa voor de keuze gesteld: ga verder met integreren of accepteer dat de zaak uit elkaar valt.'

Het WRR-rapport van november 2010 over het Nederlands buitenlands beleid, *Aan het buitenland gehecht*, betoogt onomwonden dat Europa voor Nederland 'de meest dominante arena voor samenwerking' is. Het rapport stelt: 'De "nieuwe" geopolitiek vereist een krachtiger en eensgezinder Europa, dat "statelijk" kan optreden. Zonder een krachtiger schakel Europa naar de rest van de wereld, overkomt ons die wereld. Een krachtiger Europa in een veranderende geopolitieke wereld is derhalve ook een Nederlands belang. (...) De EU is voor Nederland de dominante arena. De oude Nederlandse ambitie om de Unie communautair te maken was heel wel verdedigbaar vanuit het Nederlandse belang als kleinere mogendheid om niet te worden overheerst door de grotere buurlanden. (...) De recentere Nederlandse ambitie om juist het omgekeerde na te streven was vanuit het onbehagen in Nederland verklaarbaar. Maar het was en is ook een ontkenning van wat Nederland is, namelijk een deel van de Europese werkelijkheid.'²⁶

De meer Europegezinde instelling beperkt zich niet tot een klein deel van het politieke establishment en een select deel van de Nederlandse bevolking. Uit onderzoek blijkt dat de steun onder de Nederlandse bevolking voor de Europese integratie – ondanks de scepsis – nog steeds relatief groot is. De Eurobarometer van voorjaar 2010²⁷ geeft aan dat 69% van de Nederlandse ondervraagden het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie een goede zaak vindt. Nederland steekt hierin positief af bij het gemiddelde in

25 In juni 2010 werd de Europese Raad het er bijvoorbeeld over eens dat een nauwere coördinatie van het economisch beleid dringend noodzakelijk was. De Europese Raad achtte het met name wenselijk dat: i) zowel het preventieve als het corrigerende deel van het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) met onder meer sancties zouden worden versterkt; ii) de hoogte en de ontwikkeling van de schuld en de algehele houdbaarheid van de overheidsfinanciën een prominentere rol zouden krijgen in het begrotingstoezicht; iii) alle lidstaten nationale begrotingsregelgeving en een middellangetermijn budgettair kader zouden krijgen die aansloten bij het SGP; en iv) dat de kwaliteit van statistische gegevens gewaarborgd zou zijn. In oktober 2010 besloot de Europese Raad de begrotingsdiscipline verder aan te scherpen, het economisch toezicht te verbreden en de coördinatie te verdiepen (doc. 25/1/10 REV 1, p. 1). In december 2010 besloot de Raad o.a. tot een beperkte Verdragwijziging om de instelling van een permanent Europees stabiliteitsmechanisme mogelijk te maken (doc. 30/1/10 REV 1, p. 1). Zie voor dit onderwerp ook AIV, *De EU en de crisis. Lessen en leringen*, advies nummer 68, Den Haag, januari 2010.

26 *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, pp. 11, 85 en 98.

27 *Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 73, augustus 2010.

EU-landen, dat 49% bedraagt.²⁸ Bovendien vindt 68% van de Nederlandse ondervraagden dat Nederland heeft geprofiteerd van het EU-lidmaatschap (het gemiddelde binnen EU-lidstaten is 53%).²⁹

Het ligt niet in de lijn van dit advies om de sceptische en de meer Europegezinde benadering verder te analyseren. Wel zal de AIV het bestaan van beide tendensen voor ogen houden, in het bijzonder waar het gaat om de beleidsmatige aanbevelingen die later in dit advies zullen volgen.

28 11% van de Nederlandse ondervraagden geeft aan het EU-lidmaatschap een slechte zaak te vinden (het gemiddelde in de EU-landen is 18%) en 19% goed noch slecht (het gemiddelde in EU-landen is 29%).

29 25% van de Nederlandse ondervraagden vindt dat Nederland niet heeft geprofiteerd van het EU-lidmaatschap (het gemiddelde in EU-landen is 35%).

II Het historisch perspectief

Om de huidige staat van het EU-mensenrechtenbeleid goed te kunnen doorgronden, vindt de AIV het zinvol zijn analyse te beginnen vanuit een historisch perspectief. Daartoe zal eerst kort worden geschetst hoe de rechten van de mens in de afgelopen zestig jaar een plaats hebben gekregen in de rechtsorde en het beleid van de Europese Gemeenschap c.q. de Europese Unie. Dit historisch overzicht zal in het tweede deel van dit hoofdstuk op een aantal punten nader worden geanalyseerd. Zowel de ambitie van de EG/EU om een actief mensenrechtenbeleid te voeren, als de ambivalentie waarmee naar die ambitie is gehandeld, zullen daarbij naar voren komen.

Historische beschouwingen over de Unie nemen in veel gevallen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en/of het Verdrag van Rome uit 1957 als uitgangspunt. Dit ligt ook voor de hand. Immers, de EU zoals wij die tegenwoordig kennen heeft haar oorsprong in de vorming van de EGKS, opgericht in 1951 met het Verdrag van Parijs; en in de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG), beide opgericht in 1957. De periode tussen de instelling van de EGKS en de aanvaarding van het Verdrag van Rome verdient echter ook aandacht, met name vanwege de pogingen die destijds werden gedaan om een Europese Politieke Gemeenschap (EPG) tot stand te brengen. Hoewel deze pogingen uiteindelijk in 1954 strandden, geeft een analyse ervan een vollediger beeld van het historisch perspectief waarbinnen het mensenrechtenbeleid van de Unie moet worden geplaatst.³⁰

II.1 Van het Ontwerpverdrag voor een Europese Politieke Gemeenschap tot het Verdrag van Lissabon

Begin jaren vijftig: pogingen tot oprichting van een Europese Politieke Gemeenschap

In 1949 werd de Raad van Europa (RvE) opgericht. In 1950 kwam het EVRM tot stand. Door de jaren heen is de RvE, inclusief het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uitgegroeid tot een belangrijk en effectief forum voor de bescherming van mensenrechten in Europa.

Lange tijd vond het economische integratieproces binnen Europa vrijwel separaat van deze ontwikkelingen plaats. Sommige voorvaders van de Europese Unie hadden dit echter graag anders gezien. In 1952 gaf het zogeheten *Comité d'études pour la constitution européenne* (CECE), een groep van invloedrijke juristen, academici, activisten en politici die de Europese integratie verder wilden bevorderen, de eerste aanzet tot de mogelijke oprichting van een Europese Politieke Gemeenschap. Het voornaamste doel was aanbevelingen te doen voor een Europese constitutie. De eerste van de negen resoluties die voortkwamen uit het werk van het CECE, noemde de bescherming van de constitutionele orde, democratische instituties en fundamentele vrijheden als centrale doeleinden van zo'n Gemeenschap. Artikel 7 van deze resolutie bepaalde dat lidstaten democratische instellingen en fundamentele vrijheden dienden te respecteren en dat de nieuwe Gemeenschap

³⁰ Zie ook Gráinne de Búrca, 'The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor', *American Journal of International Law*, Vol. 105, 2011. De passage over de Europese Politieke Gemeenschap is mede op dit artikel gebaseerd.

kon interveniëren als een lidstaat zich hieraan niet zou houden.³¹ In deze voorstellen kreeg de Europese Gemeenschap dus een sterke rol toebedeeld bij het beschermen en behouden van mensenrechten *binnen* de lidstaten. De ervaringen van WO II en de angst voor het communisme klonken hierin duidelijk door.

Na ondertekening van het Ontwerpverdrag tot oprichting van een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) door Frankrijk, West-Duitsland, Nederland, België, Luxemburg en Italië, verzocht de Consultatieve Assemblee van de RvE de zes betrokken overheden de EGKS de opdracht te geven een plan op te stellen voor een Europese Politieke Gemeenschap. Een Ad Hoc Assemblee van de EGKS, bestaande uit 87 politici uit de desbetreffende staten, werd hiermee belast. Het Ontwerpverdrag ter oprichting van een EPG werd op 9 maart 1953 overhandigd aan de ministers van Buitenlandse Zaken van de zes staten.

De mensenrechtenartikelen van dat Ontwerpverdrag waren duidelijk beïnvloed door de CECE-resoluties. Artikel 2 verklaarde dat de Gemeenschap tot algemeen doel had mensenrechten en fundamentele vrijheden in de lidstaten te beschermen. Artikel 3 stelde dat het EVRM integraal onderdeel uitmaakte van het nieuwe Gemeenschapsstatuut. Artikel 104 voorzag in de mogelijkheid tot interventie door de Gemeenschap om de constitutionele orde en democratische instituties binnen het territorium van een lidstaat te behouden.³² Het Ontwerpverdrag bevatte daarnaast een individueel klachtrecht bij het Hof van de Gemeenschap in geval van schending van het EVRM door de Gemeenschapsinstellingen. Dit is opmerkelijk, zeker gezien het feit dat een verplicht individueel klachtrecht pas sinds 1998 deel uitmaakt van het EVRM-systeem. Artikel 45 voorzag in jurisdictie van het Hof van de Gemeenschap, maar stelde tevens dat deze rechtsmacht overging naar het EHRM als het een geval betrof dat van belang werd geacht voor alle partijen bij het EVRM.

Uit de documentatie die voorhanden is met betrekking tot de totstandkoming en ontvangst van bovenstaande artikelen, blijkt geen afkeuring of onenigheid. Integendeel, de ministers van Buitenlandse Zaken van de zes lidstaten bleken bereid hun goedkeuring te hechten aan de desbetreffende artikelen, met slechts enkele kleine wijzigingen.³³ Hieruit blijkt dat er brede steun bestond voor de oprichting van een Europese Politieke Gemeenschap die, respectievelijk: was gegrondvest op respect voor mensenrechten; bepalingen uit het EVRM integreerde; voorzag in krachtige juridische handhaving; en waarbinnen een belangrijke toezichthoudende en interventierol was weggelegd voor de Gemeenschap ten aanzien van mensenrechtanaangelegenheden in de lidstaten.

31 'Should the Community Government establish that, in one Member State, the constitutional order, democratic institutions or man's fundamental liberties have been seriously violated, without the constitutional authorities of this State being able or wishing to re-establish these, the Community may intervene...' paragraaf 7 van de eerste resolutie '*Preamble and General Proposals*' van de CECE, Brussel, November 1952.

32 Dit beginsel van interventie en de condities waaronder dit kon gebeuren behoeften wel voorafgaande unanieme goedkeuring van de lidstaten.

33 Gráinne de Búrca, *supra* noot 29, pp. 16-17.

Het Verdrag van Rome en stilte rond mensenrechten in de jaren zestig

Met het ter ziele gaan van het Ontwerpverdrag tot oprichting van een Europese Defensie Gemeenschap in 1954, als gevolg van de Franse weigering tot ratificatie,³⁴ verdween echter ook het EPG-Verdrag van tafel. De zogeheten Messina-resolutie uit 1955³⁵ blies het proces van Europese integratie nieuw leven in door het te richten op economische integratie en de instelling van een gemeenschappelijke markt. In navolging hiervan werd in 1957 de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. Om de kans op ontsporing van dit nieuwe project te beperken, werd strikt de hand gehouden aan het Messina-mandaat.³⁶

De afwezigheid van mensenrechtenbepalingen in de verdragen van 1957 moet mede in deze context worden gezien. Ten tijde van het opstellen van de EEG- en Euratom-Verdragen werd de eerdere visie van een nieuw Europees systeem dat een substantiële politieke rol zou hebben bij de bescherming tegen mensenrechtenschendingen door of in de lidstaten, of zelfs door de eigen nieuwe instellingen, terzijde geschoven ten behoeve van een beperktere, pragmatische en stapsgewijze benadering van het Europese integratieproces.

Aan het ontbreken van mensenrechtenbepalingen lijkt geen weloverwogen inhoudelijke beslissing van de opstellers van het EEG-verdrag ten grondslag te liggen volgens welke mensenrechten niet relevant zouden zijn, of de RvE beter in staat zou zijn om mensenrechtenkwesies te overzien, zoals soms wordt gesteld. Er zijn geen gegevens die erop wijzen dat de toezichthoudende en coördinatiemechanismen van de RvE werden gezien als substituuut voor de functies van de EEG, ook niet op het terrein van mensenrechten.³⁷ Dit blijkt mede uit het feit dat de vraag naar de EEG's eigen bemoeienis met mensenrechten en de wens om vorm te geven aan een expliciete mensenrechtendimensie regelmatig op bleven komen, ook in de beginfase van de Europese integratie.³⁸

Zelfs tijdens het opstellen van het EEG-Verdrag werden nog enkele pogingen gedaan om mensenrechtenkwesies een plaats te geven. Zo was er een Duits voorstel om (naar analogie van artikel 3 van het EDG-Verdrag) een *Verfassungsvorbehalt* te maken. Dit kwam erop neer dat de nieuwe Gemeenschap geen maatregelen mocht nemen die inbreuk maakten op nationaal beschermde mensenrechten en vrijheden. Dit voorstel werd echter verworpen vanwege het veronderstelde risico dat met een dergelijke clausule Gemeenschapswetgeving onderworpen zou kunnen worden aan die van de lidstaten en dat daarmee de doel-

34 Deze Franse weigering werd vooral ingegeven door zorgen over verlies van soevereiniteit als gevolg van het EDG-Verdrag.

35 Deze resolutie werd aanvaard door de EGKS-ministers van Buitenlandse Zaken tijdens een bijeenkomst in Messina op 1 en 2 juni 1955.

36 Zie ook Paul-Henri Spaak, *The continuing battle: memoirs of a European 1936-1966*, Weidenfeld, Londen 1971.

37 Dit wordt door velen verondersteld. Zie bijvoorbeeld Jan Willem Sap, *Het EU-Handvest van de Grondrechten. De opmaat voor de Europese Grondwet*, Kluwer 2003, p. 11. Er is echter geen bronnenmateriaal dat dit staaft. Zie Grainne de Búrca, *supra* noot 29, p. 20.

38 Grainne de Búrca, *supra* noot 29, p. 21. Zie bijvoorbeeld de Bonn Conferentie en het Fouchet Plan uit 1961 (vooral ontwerp-artikel 2); de *Commission Declaration on completion of the customs union* uit 1968 die opriep tot het werken aan een politieke unie; en het *Davignon report on political union* uit 1970.

stellingen van de Gemeenschap zouden kunnen worden ondermijnd.³⁹ Precies hetzelfde onderwerp werd een aantal jaren later opnieuw op de agenda gezet door Duitse bedrijven die in nationaal beschermde rechten en vrijheden een beperkingsgrond zagen voor de wetgevende activiteiten van de Commissie. In de zaak Stork (1959)⁴⁰ oordeelde het Hof van Justitie echter dat de Hoge Autoriteit van de EGKS niet geautoriseerd was om te beoordelen of haar besluiten al dan niet inbreuk maakten op beginselen van Duits constitutioneel recht. In een soortgelijke zaak, Geitling (1960),⁴¹ verwierp het Hof de relevantie van een fundamenteel recht in de Duitse grondwet, alsmede het argument dat Gemeenschapsrecht een dergelijk recht zelfstandig zou kunnen beschermen. Uit deze arresten, en het latere arrest in de zaak Scarlata (1965),⁴² bleek dat het Hof zich niet kon vinden in de gedachte dat nationaal beschermde rechten een beperkingsgrond zouden kunnen vormen voor de Commissie, en evenmin in het idee dat mensenrechten konden worden beschouwd als algemene beginselen van Europees recht.

De jaren zeventig en tachtig: mensenrechten krijgen geleidelijk een plaats

In de daarop volgende periode gaf het Hof een belangrijke aanzet tot de incorporatie van mensenrechten in de Europese rechtsorde. Deze 'ommekeer' kwam echter pas eind jaren zestig met het drietal arresten Stauder (1969),⁴³ Internationale Handelsgesellschaft (1970)⁴⁴ en Nold (1974).⁴⁵ De uitspraken in deze zaken getuigden van nieuwe opvattingen van het Hof over mensenrechten. Respect voor mensenrechten – geïnspireerd door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en internationale mensenrechtenverdragen – werd nu als onderdeel gezien van de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht. Het Hof verklaarde zich dan ook bereid zich te buigen over mogelijke schendingen van deze rechten door de Gemeenschap.

De veranderende houding van het Hof kan worden verklaard op basis van de wens de autonomie en de suprematie van het EG-recht te waarborgen⁴⁶ en te vermijden dat het EG-recht uiteindelijk ondergeschikt zou worden gemaakt aan het constitutionele recht van de lidstaten. Dit verklaart ook de nadruk die het Hof legde op de autonome aard van de betrokken rechten en op het feit dat zij konden worden beschouwd als algemeen Europees van oorsprong.

39 Manfred Zuleeg, *Fundamental Rights and the Law of the European Communities*, 8 *Common Mkt. L. Rev.* 446 (1971).

40 Arrest 1/58, *Stork v. Hoge Autoriteit*, 1959 E.C.R. 17.

41 Arresten 36, 37, 38 en 40/59, *Geitling v. Hoge Autoriteit*, 1960 E.C.R. 423.

42 Arrest 40/64, *Scarlata e.a. v. Commissie*, 1965 E.C.R. 215, 1966 E.C.R. 314.

43 Arrest 26/69, *Stauder v. Stad Ulm*, 1969 E.C.R. 419.

44 Arrest 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970 E.C.R. 1125.

45 Arrest 4/73, *Nold v. Commissie*, 1974 E.C.R. 491.

46 Dit is in lijn met het *Costa Enel*-arrest uit 1964: Arrest 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, 1964 E.C.R. 585.

Bovenstaande arresten kunnen worden gezien als een keerpunt met betrekking tot de plaats van mensenrechten binnen de rechtsorde van de Gemeenschap. Het 'stiltzwijgen' dat in 1957 was ingezet, werd hiermee doorbroken. De vraag werd niet zozeer of de Europese Gemeenschap zich met de bescherming van mensenrechten moest bezighouden, maar welke rol zij op dit terrein precies zou moeten spelen.

Daar kwam bij dat de EG, die primair was gericht op het vestigen van een gemeenschappelijke markt en afstemming van het economisch beleid van de lidstaten, zich begin jaren zeventig ook in toenemende mate ging bezighouden met haar externe rol en de wijze waarop zij op het wereldtoneel opereerde. De mondiale oliecrisis en de economische problemen waarvoor de EG daardoor werd gesteld, speelden hierbij een rol. Met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken vond in 1973 bovendien de eerste uitbreiding van de EG plaats.

Tegen deze achtergrond werden in 1970, bijna 20 jaar nadat het EPG-Verdrag roemloos ten onder was gegaan, opnieuw voorzichtige stappen gezet in de richting van Europese politieke samenwerking. Dit resulteerde in 1973 in een Verklaring inzake Europese Identiteit, aanvaard door de Europese Raad, waarin respect voor mensenrechten een fundamenteel element van de Europese identiteit werd genoemd. Deze verklaring werd gevolgd door de zogeheten *Joint Declaration* van 1977: een gemeenschappelijke verklaring over de rechten van de mens van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie.⁴⁷

In de hierop volgende jaren nam de jurisprudentie van het Hof van Justitie op het terrein van mensenrechten toe. Ook werden de reikwijdte en de betekenis van het gelijkheidsbeginsel in de loop der jaren uitgebreid. In het EEG-Verdrag (artikel 119) was al bij de inwerkingtreding het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen opgenomen. Dit kwam voort uit de noodzaak van het vermijden van concurrentievervalsing.⁴⁸ Geleidelijk aan werd echter naast onderscheid op grond van geslacht en nationaliteit ook onderscheid op andere gronden (met name ras, leeftijd, godsdienst en handicap) op een per grond verschillend aantal terreinen verboden. Daarbij raakte de economische functie steeds meer op de achtergrond en kwam het fundamentele karakter van het verbod van ongelijke behandeling centraal te staan.⁴⁹

Een scala aan juridische en politieke initiatieven werd ontplooid om de rol van de EG met betrekking tot mensenrechten verder te ontwikkelen. In dit verband kan onder andere worden gedacht aan: de Europese Acte van 1986; de *European Parliament Declaration on Fundamental Rights and Freedoms* uit 1989; en het (niet-bindende) *Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, eveneens uit 1989. Het Europees Parlement (EP), dat

47 In deze verklaring werd gesteld dat de EG-Verdragen waren gebaseerd op respect voor algemene rechtsbeginselen, waaronder mensenrechten, zoals erkend in de grondwetten van de lidstaten en in het EVRM, en dat de Gemeenschapsinstellingen deze rechten zouden respecteren. Hoewel de verklaring niet juridisch bindend was, droeg ze er wel toe bij dat mensenrechten steeds meer als een (mede)verantwoordelijkheid van de EG werden gezien.

48 Zie: Susanne Burri, *Tijd delen, deeltijd, nationaliteit en gender in Europees- en nationaal rechtelijk perspectief*, Kluwer, Deventer, 2000, p. 260.

49 Zie: Janneke H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel*, SDU Uitgevers, Den Haag 2002, Hoofdstuk 4, par. 1.1.2, Achtergrond en betekenis van het gelijkheidsbeginsel in het Europese recht, pp. 222-225.

eind jaren zeventig meer invloed kreeg en vanaf 1979 rechtstreeks door de burgers werd gekozen, profileerde zich in de jaren tachtig steeds actiever op het terrein van mensenrechten en oefende in toenemende mate druk uit op de EG om haar rol op dit gebied verder vorm te geven, constitutioneel en anderszins.

1992 – heden: consolidatie van mensenrechten in de rechtsorde en het beleid van de EG/EU

Pas in 1992, met het Verdrag van Maastricht, werd echter formeel erkend dat mensenrechten deel uitmaken van het EG/EU-recht.⁵⁰ ‘Maastricht’ creëerde de (overkoepelende) Europese Unie en voorzag deze van een pijlerstructuur. Artikel F(2) bepaalde dat de Unie de fundamentele rechten, zoals vervat in het EVRM en de constitutionele tradities van de lidstaten, zou respecteren als algemene beginselen van Gemeenschapsrecht.⁵¹ Artikel 130u(2) van het EG-Verdrag stelde dat het Gemeenschapsbeleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking bij moest dragen aan het algemene doel van ontwikkeling en consolidatie van democratie en de rechtsstaat en van respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden.⁵² Daarnaast bepaalde het Verdrag van Maastricht dat het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Defensiebeleid onder meer democratie, de rechtsstaat en respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden zou dienen te ontwikkelen en te consolideren.⁵³

Het Verdrag van Maastricht introduceerde ook het ‘burgerschap van de Unie’.⁵⁴ Hoewel de lidstaten met de introductie van het burgerschap van de Unie in essentie de bedoeling hadden het acquis inzake het vrij verkeer van personen op het gebied van de interne markt te codificeren, heeft het burgerschap ook betekenis gekregen op het gebied van mensenrechten, met name ten aanzien van het in het EVRM opgenomen recht op eerbiediging van

50 In de Europese Acte van 1986 werden mensenrechten weliswaar genoemd, maar slechts in de preambule.

51 Met dit artikel werd beoogd de door het HvJEG tot dan toe ontwikkelde doctrine te consolideren en vast te leggen dat mensenrechten zoals beschermd door het EVRM, een integraal onderdeel zijn van gemeenschapsrecht.

52 Dit had vooral betrekking op de achtereenvolgende Verdragen van Lomé, die de ontwikkelingsrelatie van de EU met de ACS-landen (landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee – veelal voormalige Europese koloniën) reguleerden.

53 Artikel J.1(2). Met betrekking tot de derde pijler, samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken – in dit stadium vooral gericht op verdere integratie van de markt en met name op vrij verkeer van personen – werd in het Verdrag van Maastricht onder meer gesteld dat zaken van gemeenschappelijk belang moesten worden behandeld in overeenstemming met het EVRM en met in acht neming van de bescherming door lidstaten van personen die op politieke gronden werden vervolgd (artikel K.2(1) EU-Verdrag).

54 Zie artikel 20 en 21 EU-Werkingsverdrag. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationaal burgerschap, maar niet in plaats daarvan. Het burgerschap geeft recht op vrij reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten.

privé-, familie- en gezinsleven.⁵⁵

In december 1993 aanvaardde de Europese Raad de zogeheten ‘Kopenhagen-criteria’ voor toetreding.⁵⁶ In 1997, in het Verdrag van Amsterdam, werd de post van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid ingesteld. Tevens werd een artikel opgenomen dat de EU in staat stelde wetgeving aan te nemen om discriminatie tegen te gaan op een aantal terreinen binnen de Gemeenschapscompetenties (artikel 13 EG-Verdrag). Met het Verdrag van Amsterdam werd ook het opschortingsmechanisme geïntroduceerd (artikel 7 EU-Verdrag), dat het mogelijk maakte de rechten van een lidstaat op te schorten als deze verantwoordelijk was bevonden voor serieuze, aanhoudende mensenrechtenschendingen. Enkele jaren later – naar aanleiding van de Haider affaire⁵⁷ – werd artikel 7 in het Verdrag van Nice (2001) dusdanig geamendeerd dat ook situaties die een risico van schendingen van mensenrechten inhielden, erdoor werden gedekt.

In 2000 aanvaardden de lidstaten, na een relatief korte onderhandelingsperiode, het EU Handvest van de Grondrechten. Het doel was de al bestaande grondrechtenbescherming in de EU te consolideren en transparanter te maken, door middel van een brede aanpak.⁵⁸ Omdat de politieke wil ontbrak om het Handvest een juridisch bindende werking te geven, had het Handvest in eerste instantie formeel slechts een politieke betekenis. In 2009, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, kreeg het een juridisch bindende status.⁵⁹ Uiteindelijk werd het Handvest niet integraal opgenomen in het Verdrag, hoewel

55 Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie aan het burgerschap vergaande betekenis toegekend. Dit betreft onder meer de bescherming van bloedverwanten in opgaande lijn die staatsburger van een derde staat zijn en die de zorg hebben voor een minderjarig kind met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie. Die bescherming omvat de toekenning, enerzijds, van een afgeleid verblijfsrecht en, anderzijds, van een arbeidsvergunning aan de betrokken onderdanen van derde landen. (Zie bijvoorbeeld het HvJEU-arrest van 8 maart 2011 in de zaak C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano tegen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). In het kader van deze jurisprudentie heeft het Hof mede verwezen naar het belang van artikel 8 EVRM inzake het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

56 Volgens deze criteria moet een kandidaat-lidstaat om voor lidmaatschap in aanmerking te komen, beschikken over: a. stabiele instellingen om de democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en respect voor minderheden te garanderen; b. een functionerende markteconomie, plus de capaciteit om met competitieve druk en marktkrachten om te gaan; c. de bereidheid om de verplichtingen van het lidmaatschap (*acquis communautaire*) te aanvaarden, inclusief de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire Unie.

57 Na een verkiezingsoverwinning in 1999 trad in Oostenrijk de extreemrechtse partij FPÖ, onder leiding van Jörg Haider, toe tot een coalitieregering met de christendemocratische ÖVP. Dit leidde in januari 2000 tot een beleid van ‘diplomatiek isolement’ van Oostenrijk door de overige EU-lidstaten. De effectiviteit van dit beleid was omstreden en in september 2000 werd het opgeheven.

58 Zie voor de onderhandelingen over het Handvest: Monica den Boer en Cristina Poleda Polo, ‘Negotiating the Charter of Fundamental Rights. Novel Method on the Way to the Nice Treaty’, in Finn Laursen (Ed.), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden, Brill Academic Publishers 2006, pp. 503-528.

59 Zoals in hoofdstuk I is aangegeven, is het Handvest bindend voor de instellingen, organen en instanties van de Unie alsmede voor de lidstaten, echter uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

een meerderheid van de lidstaten hiervan voorstander was. Met een kruisverwijzing in het EU-Verdrag – artikel 6 (lid 1) – werd bepaald dat het Handvest dezelfde juridische status heeft als de Verdragen.⁶⁰ Op verzoek van het Verenigd Koninkrijk en Polen werd evenwel een Protocol toegevoegd dat hen de mogelijkheid biedt van een *opt out*. In een later stadium bedong Tsjechië dat dit Protocol eveneens op Tsjechië van toepassing zal zijn.⁶¹

Het Verdrag van Lissabon bevat voorts, zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, de verplichting tot toetreding van de EU tot het EVRM. Het debat hierover was al in 1979 ingezet, toen de Europese Commissie voorstelde de EG te laten toetreden tot het EVRM.⁶² Doordat dit voorstel op weerstand stuitte van de lidstaten en van het HvJEG, duurde het echter bijna dertig jaar totdat uiteindelijk tot EVRM-toetreding werd besloten.

De periode van grote verdragsmatige veranderingen ging gepaard met institutionele ontwikkelingen, mede gestimuleerd door het EP, dat in 1999 belangrijk aan invloed won als gevolg van de co-decisieprocedure die met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam van kracht was geworden.⁶³ Sinds eind jaren negentig is het mensenrechteninstrumentarium stapsgewijs verder uitgebouwd.⁶⁴ Zo brengt de Europese Raad sinds 1998/1999 een jaarverslag uit over mensenrechten. In 2002 werd een *network of independent experts on fundamental rights* opgericht. In 2007 kwam er een Grondrechtenagentschap,⁶⁵ ter vervanging van het *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* (dat in 1997

60 Het Handvest maakte aanvankelijk deel uit van het Europees Grondwettelijk Verdrag (als Deel II). Nederland maakte echter, na de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag in een consultatief referendum in juni 2005, tijdens de heronderhandelingen bezwaar tegen opnemng van de tekst van het Handvest in de verdragen. Het was een van de Nederlandse voorstellen om het 'constitutionele' karakter van het Grondwettelijk Verdrag zoveel mogelijk ongedaan te maken. Zie voor een analyse van het onderhandelingsproces: Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press 2010, pp. 66-67.

61 De Europese Raad besloot het verzoek van Tsjechië te honoreren tijdens een bijeenkomst op 29-30 oktober 2009. Zie: Presidency Conclusions of the Brussels European Council (29/30 October 2009), -doc. 15265/1/09/REV 1, Annex 1.

62 Zie: Memorandum on Accession of the Communities to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Bulletin of the EC-S 2/1979; Commission Communication SEC (90) 2087, November 1990, On Community Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols. Het HvJEG stelde echter in 1996 dat de EG niet bevoegd was om toe te treden tot het EVRM. Zie: Opinion on the Accession by the Communities to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 2/94, E.C.R. 1996, I-1759.

63 De co-decisieprocedure geeft het EP de rol van medewetgever. De toepassing van de co-decisieprocedure werd door het Verdrag van Amsterdam uitgebreid tot onder meer de terreinen van het discriminatieverbod, milieu, sociaal beleid, ontwikkelingssamenwerking, vervoer, volksgezondheid en douanesamenwerking.

64 Dit werd mede geïnspireerd door een toonaangevend rapport uit 1998 van een *Comité des Sages* – bestaande uit Antonio Cassese, Catherine Lalumière, Peter Leuprecht en Mary Robinson –, getiteld *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, Florence 1998, zie: <<http://www.iue.it/AEL>>.

65 Zie: <<http://www.fra.europa.eu>>.

was opgericht, als reactie op openlijk racisme en xenofobie in Europa). Het Grondrechten-agentschap kreeg uiteindelijk wel een beperkter mandaat dan in eerste instantie was voorgesteld, mede door toedoen van Nederland.⁶⁶ In hoofdstuk IV zal op dit punt verder worden ingegaan. In 2010 werd de eerste Commissaris voor Justitie, Fundamentele Rechten en Burgerschap (Viviane Reding) benoemd.

Ook het extern gerichte mensenrechteninstrumentarium kreeg in de afgelopen vijftien jaar verder vorm. Mensenrechten en democratisering worden sinds 1996 geïntegreerd in politieke dialogen met niet-EU-landen. Sinds 1995 worden in de meeste samenwerkingsovereenkomsten van de EU met niet-EU-landen mensenrechtenclausules opgenomen. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice kwam er in 2005 een Persoonlijke Vertegenwoordiger inzake Mensenrechten om de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid te adviseren. Ook bestaat er inmiddels een aantal richtsnoeren op het gebied van mensenrechten en humanitair recht.⁶⁷ Sinds 2003 heeft het nabuurschapsbeleid van de EU, waarvan de bevordering van mensenrechten en democratisering belangrijke onderdelen zijn, zich eveneens verder ontwikkeld, onder andere met behulp van een specifiek financieringsinstrument dat hiervoor sinds 2006 voorhanden is.⁶⁸ Mensenrechtenbeleid en -activiteiten in derde landen werden van 1994 tot 2006 financieel ondersteund via het *European Initiative for Democracy and Human Rights*. In 2007 werd dit instrument vervangen door het *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR).

Sinds 1992 heeft ook de jurisprudentie van het Hof in Luxemburg op het terrein van mensenrechten een expansieve groei doorgemaakt. De desbetreffende zaken hebben niet langer hoofdzakelijk betrekking op procedurele rechten of arbeidsaangelegenheden, maar op een breed scala van onderwerpen, variërend van strafrecht tot gezinshereniging, privacy-bescherming en terrorismebestrijding.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de bescherming en de bevordering van mensenrechten een steeds centralere plaats zijn gaan innemen in het recht en het beleid van de EU. De Unie beschikt inmiddels over een aanzienlijk juridisch en institutioneel instrumentarium om haar rol op dit terrein te kunnen vormgeven.

II.2 Analyse en gevolgtrekkingen

Een analyse van bepaalde aspecten van het bovenstaande historische overzicht heeft de AIV tot een aantal conclusies geleid, die van belang zijn voor een goed begrip van de stand van het huidige mensenrechtenbeleid van de EU. Deze conclusies betreffen, achtereenvolgens: de politieke steun in de jaren vijftig voor een sterk mensenrechtenregime; het belang van externe factoren; de discrepantie in ambitieniveau tussen het interne en het externe beleid; het spanningsveld tussen economische integratie en de bescherming van mensenrechten; en de defensieve houding van de lidstaten.

66 Zie: <http://www.europaanu.nl/id/vhgaiseklvyo/nieuws/eerste_kamer_maakt_eu_bureau?ctx=vh9xhyko17jn>.

67 Het betreft richtlijnen voor extern EU-beleid inzake: de doodstraf (1998), mensenrechtendialogen (2001); foltering (2001); kinderen en gewapende conflicten (2003); mensenrechtenverdedigers (2004); internationaal humanitair recht (2005); de rechten van het kind (2007); geweld tegen vrouwen en de bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen (2008).

68 Dit is het Europees Nabuurschaps- en Partnerschaps Instrument (ENPI).

De politieke steun voor een sterk mensenrechtenregime in de jaren vijftig

Historische beschouwingen over de rol van de EG/EU betreffende mensenrechten gaan in het algemeen uit van een geleidelijke ontwikkeling van een economische gemeenschap waarin mensenrechten geen enkele rol speelden, tot een regionale organisatie die, aldus artikel 2 EU-Verdrag, berust op '(...) eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging voor mensenrechten'.⁶⁹ Een dergelijke voorstelling van zaken verdient echter enige nuancering.

Op basis van het bovenstaande historische overzicht moet worden geconstateerd dat er in de vroege jaren vijftig wel degelijk politieke steun was voor een sterk supranationaal mensenrechtenregime. Het Ontwerpverdrag voor de Europese Politieke Gemeenschap uit 1953 voorzorg in een krachtige toezichhoudende rol met betrekking tot de bescherming van mensenrechten. Het EU-mensenrechtensysteem dat men in gedachten had was bovendien integraal verbonden met het EVRM-systeem, inclusief een formele relatie tussen de twee hoven. Verder was het EPG-raamwerk van 1953 zowel extern als intern gericht.

Het Ontwerpverdrag voor de EPG bevatte op het gebied van mensenrechten dus niet alleen veel elementen die inmiddels zijn opgenomen in het constitutionele raamwerk van de EU, maar was op deze punten ook zeer ambitieus. Desondanks konden deze voorstellen rekenen op steun van de regeringen van de lidstaten, die op andere terreinen juist weinig moesten hebben van supranationale politieke integratie. Dat deze elementen uiteindelijk niet werden opgenomen in de EEG en Euratom-Verdragen van 1957, is deels terug te voeren op een bewuste keuze voor een pragmatische, stapsgewijze benadering van de Europese integratie, waarin economische doelstellingen centraal stonden.

Het Verdrag van Maastricht uit 1992 kan in zekere zin worden beschouwd als een keerpunt, omdat hiermee het beperkte verdragskader voor economische integratie formeel werd verlaten ten behoeve van een opener en flexibeler streven naar politieke en constitutionele integratie. Het idee van een politieke unie, waarvan in 1953 afstand was gedaan, deed opnieuw opgeld. Maar de inzet van de EU op mensenrechtengebied zoals sinds 1992 vormgegeven, is meer geclausuleerd van aard dan in de voorstellen uit de jaren vijftig. Zo is het toezicht op de lidstaten beperkt en wordt – zoals later in dit advies nog uitgebreider aan de orde zal komen – de EU zelf in hoge mate gevrijwaard van controle op naleving van internationale normen.

Een kanttekening is dus op haar plaats bij het vaak geschetste beeld dat mensenrechten pas de laatste decennia een rol zijn gaan spelen in het denken over de EU en dat zich sindsdien geleidelijk aan een krachtig mensenrechtenraamwerk ontwikkeld heeft dat de vroege ontwikkelingsfase van de EG/EU geheel in de schaduw stelt. Het tegendeel hiervan wordt ook wel bepleit: 'A look at the regime drawn up in the 1950s (...) allows us to see what it might look like when states are genuinely interested in creating a robust internal machinery for human rights monitoring and protection.'⁷⁰

69 Dit komt bijvoorbeeld naar voren in Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, hoofdstuk 2, 'A background to the establishment of human rights in the law and policies of the European Union'; en Samantha Besson, 'The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?', *Human Rights Law Review* 6:2 (2006), pp. 323-360.

70 Gráinne de Búrca, *supra* noot 29, p. 49.

Het belang van externe factoren

Het historische overzicht laat ook zien dat de rol ten aanzien van mensenrechten die in de loop der jaren werd voorzien voor de EG/EU, vaak (mede) een reactie vormde op externe factoren. In de jaren vijftig hadden de lidstaten van de EGKS recent de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog doorstaan. De angst voor een terugval tot nationaal-socialisme, fascisme of een andere vorm van repressie, vormde een reële zorg. Daarbij kwam het risico dat men zag in de Sovjet-Unie, zeker na de communistische omwenteling van Tsjechoslowakije in 1948. Tegen de achtergrond van deze zorgen en de angst voor mogelijke instabiliteit in de regio, zijn de passages over mensenrechten in de resoluties van de CECE en in het Ontwerp-EPG-Verdrag goed verklaarbaar.

De toenemende preoccupatie van de EG met haar externe profiel en de voorzichtige pogingen vorm te geven aan politieke samenwerking begin jaren zeventig, vonden plaats in de periode van de eerste oliecrisis en – mede als gevolg daarvan – een economische recessie binnen de EG.

Het Verdrag van Maastricht uit 1992 en het feit dat mensenrechten hierin voor het eerst een plaats kregen (met name op extern gebied), kunnen niet los worden gezien van de grootscheepse geopolitieke veranderingen die de val van de muur tot gevolg had, in Oost-Europa en elders. Het risico van groeiende instabiliteit aan de oostgrenzen van de EG vroeg om een Gemeenschap die zich ook in politieke zin zou kunnen profileren en problemen in de directe buurlanden het hoofd zou kunnen bieden.

Dat het verdragskader uit 1992 hiertoe bij lange na niet afdoende was, bleek in de jaren die volgden. In de periode 1992-1999 bleken Europese organisaties (de EU, maar ook de OVSE) niet in staat te zijn – en de lidstaten deels niet bereid – om grootschalige mensenrechtenschendingen in Europa zelf (met name in de Balkan) te voorkomen. De instelling van de post van een Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid in het Verdrag van Amsterdam in 1997 was een volgende poging om het buitenlands beleid van de Unie, en daarmee ook haar doelstellingen op het gebied van mensenrechten en democratisering, concreet vorm te geven.

In hetzelfde jaar werd de ‘opschortingsclausule’ opgenomen in het EU-Verdrag (artikel 7). Dit gebeurde in een periode waarin de EU zich voorbereidde op een groot uitbreidingsproces aan de oostgrenzen. Ook speelden zorgen over potentiële instabiliteit, ditmaal in de nieuw gevestigde democratieën van de kandidaat-lidstaten, een rol. In dit licht kan de aanscherping van artikel 7 EU-Verdrag in het Verdrag van Nice worden beschouwd als uiting van bezorgdheid over de mogelijke opkomst van extreemrechtse partijen in Europa.

De totstandkoming van het Handvest van de Grondrechten, de Ontwerpgrondwet voor Europa en het besluit om de EU te laten toetreden tot het EVRM, kunnen mede worden gezien in het kader van de legitimiteitscrisis en de discussie over het democratisch tekort van Europa, die werd gevoerd sinds begin jaren negentig.⁷¹ Hoewel het hier niet gaat om externe factoren zoals boven geschetst, waren ook in dit geval de veranderingen in beleid en institutionele structuur reactief en werden ze (deels) ingegeven door gebeurtenissen die op zichzelf buiten het specifieke domein van de mensenrechten lagen.

71 Deze discussie werd mede gevoed door het collectieve ontslag van de Europese Commissie Santer in 1999. Aanleiding hier voor was een verslag van een comité van onafhankelijke deskundigen over vermeende gevallen van fraude, wanbeheer en nepotisme bij de Europese Commissie.

Dit alles maakt duidelijk dat de rol die de lidstaten de EU/EG in de loop van de tijd op het terrein van mensenrechten toebedeelden, niet in een vacuüm tot stand kwam. Het is zeker niet zo dat deze rol (hoofdzakelijk) terug te voeren is op de intrinsieke waarde die aan mensenrechten en democratiseringsprocessen werd gehecht. Van minstens even groot, zo niet groter, belang waren: zorgen over de democratische stabiliteit binnen de EU of aan de buitengrenzen en angst voor een mogelijke terugval tot repressie en totalitarisme; de gevoelde noodzaak een groter stempel te drukken op mondiale ontwikkelingen; en de wens de interne en externe legitimiteit van de Unie te vergroten.

Discrepancie in ambitieniveau tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid

Binnen het EG/EU-mensenrechtenregime zoals zich dat sinds de jaren zestig heeft ontwikkeld, ligt het zwaartepunt op het externe beleid. Zo codificeerde het Verdrag van Maastricht mensenrechten binnen het externe optreden (zowel onder de eerste als de tweede pijler), terwijl voor het interne beleid uitsluitend een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (de derde pijler) werd opgenomen.

In 1999 werd het verschil in ambitieniveau tussen het externe en het interne beleid van de EU aan de kaak gesteld in een invloedrijk artikel van Philip Alston en J.H.H. Weiler, die hierover schreven:

‘In relation to its external policies, the irony is that the Union has (...) highlighted the incongruity and indefensibility of combining an active external policy stance with what in some areas comes close to an abdication of internal responsibility.’⁷²

Dit probleem leeft tot op heden voort. Terwijl mensenrechten in het EU-Verdrag (artikel 21) expliciet worden genoemd als een overkoepelend doel in alle externe relaties van de EU, wordt voor het interne beleid de mensenrechtenrol van de EU beperkt tot die terreinen waarop de EU competent is, met name anti-discriminatie en sociale insluiting. Dit is het geval ondanks het feit dat de EU extern zeker niet meer competenties heeft dan intern. Op belangrijke terreinen zoals vrijheid, veiligheid en justitie, en civiele en strafrechtelijke samenwerking, zijn de lidstaten voornamelijk gericht op wederzijdse erkenning, het coördineren en op elkaar afstemmen van nationaal recht en het beperken van transnationale obstakels. Op het terrein van migratie wordt vooral aandacht besteed aan het beheersen van migratiestromen en aan het versterken van grenzen.⁷³ Ook op de bescherming van de rechten van EU-burgers in de betrekkingen met derde landen, bijvoorbeeld als het gaat om afspraken die de EU maakt (met name met de VS) in het kader van de bestrijding van terrorisme, valt het nodige af te dingen.⁷⁴

72 Philip Alston en J.H.H. Weiler, ‘An “Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights’, in Philip Alston e.a. (red.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press 1999, p. 7.

73 Gráinne de Búrca, *supra* noot. 29, p. 38.

74 Weliswaar zijn hierbij mensenrechtenbepalingen van kracht, zoals onder meer bedongen door het Europees Parlement in de SWIFT-zaak (zie: <<http://www.montesquieu-institute.eu/9353000/1/j9vvhfxcd-6p0lcl/vigpgo5bo3wc?ctx=vi9bmsk8sprc>>.), maar nochtans is er geen sprake van reciprociteit tussen de EU en de VS, en is het lastig transparantie te verkrijgen als het gaat om afwegingen van criteria als proportionaliteit en subsidiariteit.

Eenzijds vormen mensenrechten dus een belangrijk onderdeel van wat de EU als haar internationale identiteit beschouwt en profileert de EU zich sterk als normatieve kracht op dit gebied. Tegelijkertijd heeft de EU er moeite mee om de bewust gekozen committering aan mensenrechten in haar interne beleid ook waar te maken. De vraag is of hierin op basis van het nieuwe constitutionele raamwerk verandering zal komen. In hoofdstuk IV zal nader op deze vraag worden ingegaan. Hier volstaat de AIV met de constatering dat het verschil in ambitieniveau tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de Unie geenszins een nieuw verschijnsel is, maar een constante factor in de ontwikkeling van het mensenrechtenbeleid van de EU. Dit is nauw gerelateerd aan twee andere punten, die hieronder aan de orde zullen komen: het spanningsveld tussen economische integratie en mensenrechtenbescherming; en de defensieve houding van de lidstaten.

Het spanningsveld tussen economische integratie en bescherming van mensenrechten

De relatief 'late' en geleidelijke wijze waarop mensenrechten uiteindelijk hun weg vonden in het EU-recht en beleid, heeft bij menig waarnemer de vraag opgeroepen of een EU die primair is gericht op het streven naar economische integratie, wel adequaat aandacht kan geven aan de bescherming en bevordering van de rechten van de mens.

De geschiedenis laat zien dat er een spanningsveld bestaat tussen beide doelstellingen, waarbij het de vraag is of, en wanneer, aan overwegingen op het gebied van mensenrechten de prioriteit wordt gegeven. Dit blijkt onder meer uit de uitspraken van het HvJEG in zaken waarin beide aspecten aan de orde waren. Hoewel het Hof sinds het begin van de jaren zeventig in haar uitspraken steeds vaker refereerde aan mensenrechten, draaide het zelden een besluit terug op basis van mensenrechtenoverwegingen.⁷⁵ Zo oordeelde het Hof al in zijn eerste gezaghebbende zaak op dit gebied, de zaak Nold (1974), dat 'de aldus gewaarborgde rechten wel verre van als absolute prerogatieven te mogen worden beschouwd, in verband met de sociale functie der beschermde goederen en werkzaamheden moeten worden gezien,' waaruit volgde dat 'bepaalde grenzen die hun rechtvaardiging vinden in de doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, moeten worden in acht genomen zolang aan het wezen dier rechten geen afbreuk wordt gedaan.'⁷⁶

Feit is dat het Hof hier sprak over het eigendomsrecht, een recht dat ook naar nationaal recht en onder het EVRM aan beperkingen wordt onderworpen. Niettemin leidde menig waarnemer uit deze en soortgelijke uitspraken af dat het Hof de vrije markt hoger aansloeg dan mensenrechten.⁷⁷ Zij meenden dat uit de jurisprudentie⁷⁸ naar voren kwam dat het

75 Zie Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, p. 53.

76 Arrest 4/73, Nold v. Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1974 E.C.R. 491, r.o. 14.

77 Zie voor twee overzichten van de kritiek uit het midden van de jaren '90 bijvoorbeeld: Rick A. Lawson, 'Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg', in Lawson & De Blois (red.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe* [Essays in Honour of H.G. Schermers, dl. III] (1994), pp. 219-252.; J. Weiler & N. Lockhart, 'Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence', in *CMLRev.* jrg. 32 (1995), pp. 51-94 en pp. 579-627.

78 Arresten 11/70, Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, 1970 E.C.R. 1125; 4/73, Nold v. Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1974 E.C.R. 491; 44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, 1979 E.C.R. 3727.

HvJEG een beperktere interpretatie van mensenrechten voorstond dan het EHRM, mogelijk omdat in Luxemburg het gemeenschapsbelang voorop werd gesteld – terwijl het doel van het EHRM is erop toe te zien dat de Verdragspartijen hun EVRM-verplichtingen nakomen. Meer recente arresten⁷⁹ wijzen er echter op dat het HvJEU (voorheen het HvJEG) wel degelijk bereid is een prominente plaats toe te kennen aan mensenrechten.⁸⁰ Interessant is dat deze trend des te duidelijker waarneembaar is sinds de aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten.

Het spanningsveld dat zich aftekent in de uitspraken van het Hof, is ook in het mensenrechtenbeleid terug te vinden. Extern is de rol van de EU als beschermer van mensenrechten sinds de jaren negentig flink gegroeid. Soms wordt wel gesteld dat de oorspronkelijke motivatie voor die rol van de Unie op het gebied van de mensenrechten (mede) kan worden teruggevoerd op economische belangen. Dit zou bijvoorbeeld gelden voor de verdragen met de ACS-landen, het uitbreidingsproces, de Kopenhagen-criteria en het EIDHR.⁸¹ In de uitvoering van het beleid blijft de afweging tussen overwegingen van economische aard en mensenrechtenbelangen regelmatig problematisch, zoals ook in de volgende hoofdstukken aan de orde zal komen.

De defensieve houding van de lidstaten

Met het Verdrag van Rome werd gekozen voor een stapsgewijze benadering van de Europese integratie, met als uitgangspunt een aantal specifieke economische doelstellingen. Toen mensenrechten in de jaren zestig langzaam weer in beeld kwamen, was de motivatie een andere dan in de vroege jaren vijftig. Het oogmerk was niet om een robuust mensenrechtenregime te creëren, waarbinnen de EG een krachtige toezichhoudende rol vervulde. Zoals blijkt uit de arresten *Stork*, *Geitling* en *Scarлата*, werden mensenrechten (door met name Duitse bedrijven) opnieuw op de agenda gezet om nationale verworvenheden te beschermen, de competenties van de EG in te perken en inmenging in het nationale beleid van de lidstaten zoveel mogelijk te voorkomen.

Deze achtergrond is van belang voor het doorgronden van de trage ontwikkeling van het interne EU-mensenrechtenbeleid en verklaart waarom het tot in de jaren negentig duurde totdat hiervoor een solide verdragsbasis werd gelegd. Hoewel het constitutionele raamwerk sindsdien een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt, krijgt het interne beleid nog altijd moeizaam vorm. De lidstaten geven er nog steeds de voorkeur aan het EU-mensenrechtenregime voor zover het van toepassing is op hun eigen beleid, zoveel mogelijk te beperken.⁸²

79 Zie bijvoorbeeld de arresten C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Bundesstadt Bonn*, 2004 E.C.R. I-9609; C-112/00, *Schmidberger v. Oostenrijk*, 2003 E.C.R. I-56959; gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi en Yussuf Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen*, 2008 E.C.R. I-6351.

80 Zie voor een beschrijving van deze ontwikkeling en voor de wijze waarop de uitspraken van het HvJEU zich verhouden tot die van het EHRM: Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, pp. 50-62; en Rick A. Lawson, 'Over *laserguns*, rode sterren en een voorzichtig ontluikende liefde tussen twee dames op leeftijd,' in *55 jaar EVRM (speciale aflevering NJCM-Bulletin)*, 2006, pp. 146-162.

81 Zie Samantha Besson, *supra* noot 67, p. 345.

82 *Ibid.*, p. 346.

Twee kanttekeningen zijn daarbij op hun plaats. Ten eerste is de positie van lidstaten met betrekking tot het mensenrechtenbeleid van de EG/EU gedifferentieerd. Bijvoorbeeld toen de status van het Handvest van de Grondrechten ter bespreking voorlag, verwelkomden landen als Duitsland en Frankrijk incorporatie in het EU-Verdrag, terwijl Nederland, Denemarken en Ierland daar tegenstander van waren. De kandidaat-lidstaten stonden overwegend positief tegenover een bindende werking van het Handvest.⁸³ Ook heden ten dage staan lidstaten nog verschillend tegenover de werking van het Handvest.⁸⁴

Ten tweede wordt de rol van de EU op mensenrechtengebied niet uitsluitend vormgegeven door de overheden van de lidstaten. Zij zijn weliswaar belangrijke actoren, maar de ontwikkeling die het EU-mensenrechtenregime sinds de jaren zestig heeft doorgemaakt, is het resultaat van een dialectische spanning tussen verschillende spelers. Enerzijds pogen maatschappelijke organisaties, transnationale netwerken en supranationale actoren, zoals de Europese Commissie, de instellingen en mechanismen ten behoeve van de bescherming van de rechten van de mens vaak te versterken. Anderzijds bieden overheidsinstellingen in veel gevallen juist weerstand tegen dit streven.

De dialectiek van enerzijds de terughoudendheid van de lidstaten en anderzijds de druk vanuit maatschappelijke organisaties en instellingen, zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement kan in zekere zin succesvol worden genoemd. Uiteindelijk heeft ze geresulteerd in een weliswaar moeizaam vormgegeven en gefragmenteerde, maar ook geleidelijk sterkere, rol van de EU op het terrein van de rechten van de mens.

II.3 Conclusie

In tegenstelling tot het beeld dat vaak wordt geschetst, wijst de AIV erop dat in de vroege jaren vijftig de politieke steun voor een sterk, supranationaal mensenrechtenregime groot was. De stapsgewijze, pragmatische aanpak van de Europese integratie waarvoor een aantal Europese landen later uiteindelijk koos, liet echter in eerste instantie geen ruimte voor mensenrechten.

De rol die de EU/EG in de loop van de jaren op het terrein van mensenrechten is toebedeeld, blijkt in hoge mate beïnvloed te zijn door externe factoren, zoals zorgen over de democratische stabiliteit binnen de EU of aan de buitengrenzen; de gevoelde noodzaak een groter stempel te drukken op mondiale ontwikkelingen; en de wens de interne en externe legitimiteit van de Unie te vergroten.

Daarnaast signaleert de AIV een 'historische scheefgroei' tussen ambities op intern en extern terrein. Waar de EU mensenrechten als een belangrijk onderdeel beschouwt van haar internationale identiteit en zich sterk poogt te profileren als normatieve kracht op dit gebied, heeft ze moeite om het commitment aan mensenrechten intern waar te maken. Dit probleem is mede terug te voeren op het spanningsveld tussen economische integratie en de bescherming van mensenrechten; en op de defensieve houding van de lidstaten. Beide punten vormen constante factoren in de ontwikkeling van het mensenrechtenregime van de EU sinds de jaren zestig.

⁸³ Monica den Boer and Cristina Poleda Polo, *supra* noot 56.

⁸⁴ Dit blijkt onder andere uit Protocol 30 dat op verzoek van het Verenigd Koninkrijk en Polen aan het Verdrag van Lissabon is gehecht (ook wel de 'opt out' genoemd) en waarbij Tsjechië zich later aansloot.

Duidelijk is dat de huidige periode, waarin het constitutionele raamwerk van de EU steeds meer vorm krijgt, niet simpelweg kan worden gezien als een geleidelijk en gestaag proces in de richting van steeds krachtigere bescherming. Veeleer is er sprake van een spanningsveld tussen verschillende actoren, dat resulteert in een stapsgewijze ontwikkeling. Stappen om het mensenrechtenregime te versterken gaan daarbij vaak gepaard met pogingen in tegenovergestelde richting.

Tegen deze historische achtergrond is het niet verwonderlijk dat de rol van de EU op het terrein van de rechten van de mens vaak ambivalent wordt genoemd. In de volgende hoofdstukken zal de AIV nader ingaan op het huidige externe en interne mensenrechtenbeleid van de EU en op de vraag of en hoe ambivalentie binnen het bestaande mensenrechtenregime kan worden beperkt.

III Mensenrechten in het externe optreden van de Europese Unie

Na de geleidelijke consolidatie van de juridische basis voor het externe mensenrechtenbeleid van de EU, is sinds de jaren negentig een uitgebreid instrumentarium gecreëerd om de rol van de EU op dit gebied in te vullen.

Volgens het Jaarverslag van de Raad van mei 2010, getiteld 'Mensenrechten en democratie in de wereld; verslag betreffende de acties van de EU: juli 2008 – december 2009' staat de inzet voor mensenrechten en democratie centraal in de EU.⁸⁵ In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd op welke wijze de EU aan dit uitgangspunt gevolg geeft in haar externe beleid. Daarbij zal de AIV voor ogen houden wat de regeringsnotitie 'Verantwoordelijk voor vrijheid, mensenrechten in het buitenlands beleid' van 5 april 2011 op dit punt stelt: 'Nederland heeft er alle belang bij dat het buitenlandse mensenrechtenbeleid van de EU een succes wordt. Inzetten op mensenrechten via de EU geeft niet alleen meer impact aan het Nederlandse mensenrechtenbeleid, het leidt ook tot een efficiëntieslag: door een goede taakverdeling binnen de EU wordt dubbel werk voorkomen en kunnen landen en EU-instituties zich specialiseren op specifieke deelonderwerpen.'⁸⁶

Deze passage geeft meteen duidelijk aan om welke redenen de lidstaten hun mensenrechtenbeleid tijdens de afgelopen decennia steeds meer via de EU zijn gaan voeren. De voordelen hiervan laten zich vooral samenvatten onder de noemer 'schaalvoordelen'.⁸⁷ Collectieve in plaats van unilaterale actie heeft als voordeel dat het lidstaten in staat stelt om tegen lagere (financiële en politieke) kosten en met minder risico's buitenlands beleid te bedrijven. De EU heeft daarnaast meer mogelijkheden dan de lidstaten afzonderlijk om, bijvoorbeeld, op reguliere basis politieke/mensenrechtendialogen te voeren met een breed scala aan derde landen. De invloed van de 27 lidstaten gezamenlijk is bovendien groter dan die van de individuele staten apart. Zo hebben sancties een aanzienlijk grotere invloed als ze door de EU worden afgekondigd, dan wanneer ze door een individuele lidstaat worden opgelegd.

Tegenover deze schaalvoordelen staat het nadeel dat het voeren van een mensenrechtenbeleid via de EU als risico heeft dat de posities van lidstaten verwateren tot de minimumconsensus. Dit geldt in het bijzonder wanneer het gaat om optreden in het kader van het GBVB, waar besluitvorming veelal met unanimité plaatsvindt en waar een enkele lidstaat een besluit dus kan blokkeren of in vergaande mate afzwakken.

In algemene zin tekent de AIV aan dat de verantwoordelijkheden van de Unie anders zijn dan die van de lidstaten. De Unie kan alleen optreden, ook naar buiten toe, voor zover zij uitdrukkelijk bevoegd is op het betreffende beleidsterrein.⁸⁸ Zoals in hoofdstuk II ook

85 Raad van de Europese Unie, 'Mensenrechten en democratie in de wereld; verslag betreffende de acties van de EU: juli 2008 – december 2009', Brussel, 11 mei 2010, doc. 8363/1/10 REV 1, p. 9.

86 Regeringsnotitie *Verantwoordelijk voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid*, 5 april 2011, gepubliceerd via <<http://www.rijksoverheid.nl>>, p. 16.

87 Zie ook: Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, p. 70.

88 Zie Artikel 5, lid 1, EU-Verdrag.

naar voren kwam, zijn de lidstaten er traditioneel terughoudend in geweest om de Unie op mensenrechtenterrein teveel beleidsruimte, laat staan bevoegdheden, toe te kennen. Daar waar de Unie niet bevoegd is, kunnen de lidstaten er wel voor kiezen om hun standpunten af te stemmen en te coördineren, hetgeen bijvoorbeeld in VN-verband vaak gebeurt (in dat geval wordt veelal gesproken van 'EU-optreden', terwijl het in feite gaat om gecoördineerd optreden van de EU-lidstaten).

In dit hoofdstuk zal allereerst aandacht worden besteed aan het instrumentarium dat de EU tot haar beschikking heeft om een extern mensenrechtenbeleid te voeren. Vervolgens wordt ingegaan op de organisatie en capaciteit van de daarbij betrokken instellingen en op de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Dan volgt een analyse van de belangrijkste voorwaarden voor een effectief mensenrechtenbeleid. Tot slot komt het optreden van de EU in multilateraal verband aan de orde.

III.1 De instrumenten

De EU beschikt over een breed scala van instrumenten voor extern mensenrechtenbeleid. Op preventief/ondersteunend gebied, maakt de Unie gebruik van richtsnoeren, mensenrechtenclausules, dialogen en consultaties, financiële steun en handelsinstrumenten. In de meer reactieve sfeer heeft de Unie de beschikking over verklaringen en demarches, sancties en GBVB-missies. Het onderstaande kader biedt een korte beschrijving van deze instrumenten.

Preventieve/ondersteunende instrumenten

Richtsnoeren: Deze zijn gericht op de ondersteuning van derde landen bij de implementatie van hun verplichtingen op het gebied van internationale mensenrechten en humanitair recht. Ze bevatten een overzicht van concrete acties die zowel de EU als de lidstaten kunnen ondernemen, enerzijds op het niveau van Brussel en hoofdsteden, anderzijds op het niveau van de delegaties en posten ter plaatse. In totaal zijn er acht richtsnoeren, die deels zijn herzien in 2008/2009. Ze hebben betrekking op: het EU-beleid ten opzichte van derde landen inzake de doodstraf (1998); mensenrechtendialogen (2001); foltering (2001); kinderen en gewapende conflicten (2003); mensenrechtenverdedigers (2004); naleving van internationaal humanitair recht (2005); de rechten van het kind (2007); en geweld tegen vrouwen en de bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen (2008).

Mensenrechtenclausules: Sinds 1995 bevatten de meeste overeenkomsten van de EU met derde landen een mensenrechtenclausule, waarin staat dat respect voor de rechten van de mens en democratie essentiële elementen van de overeenkomst zijn. Als een van de partijen zich hieraan niet houdt, kan de overeenkomst worden opgeschort of zelfs volledig opgezegd. In de praktijk gebeurt dit zelden. Hoewel deze clausules formeel meestal wederkerig zijn, worden zij in de praktijk alleen op de derde landen toegepast, en niet op de EU. De voorwaarden en procedures waaronder opschorting kan plaatsvinden zijn het meest duidelijk omschreven in het Verdrag van Cotonou, de kaderovereenkomst voor internationale samenwerking in 2000 gesloten tussen de EU en een grote groep landen in Afrika, het Caraïbisch

Gebied en de Stille Zuidzee, de zogeheten ACS-landen.⁸⁹ In totaal is de EU momenteel partij bij meer dan 50 internationale overeenkomsten waarin een mensenrechtenclausule is opgenomen⁹⁰ en hebben 120 landen zo'n clausule geaccepteerd.⁹¹

Dialogen en consultaties: Mensenrechtendialogen en -consultaties worden periodiek gevoerd met derde landen om de mensenrechtensituatie aldaar te bespreken. De rol van de samenwerking met de EU komt in dit verband ook aan de orde. Met de meeste ontwikkelingslanden en regionale organisaties worden dialogen gevoerd. Met zogeheten *like-minded* landen (zoals de VS, Nieuw-Zeeland en Japan), maar ook met de Russische Federatie en kandidaat-lidstaten houdt de EU mensenrechtenconsultaties (in plaats van dialogen). Dialogen maken gewoonlijk onderdeel uit van een Associatie-, Partnerschaps- of Samenwerkingsovereenkomst, maar kunnen ook daarbuiten plaatsvinden. In totaal voert de EU rond de 40 dialogen en consultaties.

Financiële steun: de EU beschikt over een aantal mogelijkheden om financiële steun te geven aan activiteiten op mensenrechtengebied. Het belangrijkste instrument is het *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR). Hiermee worden onafhankelijke nationale maatschappelijke organisaties gefinancierd die mensenrechtenschendingen in derde landen tegengaan.⁹² In totaal gaat het daarbij om rond de 150 miljoen euro per jaar. De fondsen worden voor het merendeel aangewend ter bevordering van burger- en politieke rechten, maar ook de inzet voor economische-, sociale- en culturele rechten wordt steeds meer ondersteund. Daarbij moet worden aangetekend dat onder de EU-begroting verreweg de meeste middelen voor het externe beleid zijn ondergebracht bij de geografische instrumenten. Ook binnen die middelen is meestal ruimte voor het ondersteunen van mensenrechtenactiviteiten. Een belangrijk voorbeeld is het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), oftewel de financieringsbasis voor het Verdrag van Cotonou. Dat valt formeel buiten de EU-begroting, wordt door de Commissie beheerd en bevat een groot deel van de ontwikkelingsgeldten voor de ACS-landen die via de EU worden uitgegeven. EOF-middelen kunnen onder meer worden ingezet ten behoeve van de bevordering van mensenrechten en democratisering in ACS-landen.

89 Artikel 96 Cotonou-verdrag voorziet specifiek in de mogelijkheid maatregelen te nemen wanneer een partij een essentieel element van de overeenkomst schendt, zoals de eerbiediging van de mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat, en schrijft een daarbij te volgen procedure voor.

90 Wolfgang Benedek, 'EU Action on Human and Fundamental Rights in 2009', *European Yearbook on Human Rights*, edited by Wolfgang Benedek, Florence Benoît-Rohmer, Wolfram Karl, Manfred Nowak, Vienna/Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2010, pp. 87-108, op p. 98.

91 European Parliament resolution of 16 December 2010 on the Annual Report on Human Rights in the World 2009 and the European Union's policy on the matter (2010/2202 (INI)), par. 114.

92 Interessant is in dit verband dat de Wall Street Journal kritiek heeft geuit op het feit dat er ook fondsen gaan naar organisaties die strijden tegen de doodstraf in de VS. Zie 'Europe Hectors America: One reason it's hard to take Europe seriously', *Wall Street Journal*, 9 March 2011, p. 13.

Handelsinstrumenten: De EU kan ontwikkelingslanden extra handelsvoordelen in de vorm van gereduceerde importtarieven bieden als zij de VN-kernverdragen op het gebied van mensenrechten en arbeidsvoorwaarden hebben geratificeerd. Dit systeem is bekend als het 'Generalised System of Preferences Plus' ('GSP+'). Mocht daar aanleiding toe zijn, dan kan een GSP+-status ook weer worden opgeschort. Dit gebeurde in 2010 met Sri Lanka vanwege problemen met de naleving van de VN-Verdragen inzake burger- en politieke rechten, tegen foltering en inzake de rechten van het kind.⁹³ Het GSP+-systeem kent dus een combinatie van zowel een positieve als een negatieve reactie.

(Uitsluitend) Reactieve instrumenten

Verklaringen en demarches: Om zorg uit te spreken over de situatie in een bepaald land kan een (publieke) verklaring worden afgelegd. Meestal wordt dit gedaan door de Hoge Vertegenwoordiger of door het EP. Ook kan een demarche worden afgelegd, bijvoorbeeld door het hoofd van een EU-delegatie ter plaatse. Het ondernemen van demarches wordt niet altijd openbaar gemaakt.

Sancties: In geval van serieuze mensenrechtenschendingen kan de EU uiteenlopende sancties opleggen, zoals een wapenembargo, reis- en visabeperkingen en de bevrozing van banktegoeden. De EU gaat hier bijvoorbeeld toe over ter uitvoering van een besluit van de VN-Veiligheidsraad, maar kan er ook op eigen kracht toe besluiten. De EU maakt steeds vaker gebruik van dit instrument, recentelijk nog naar aanleiding van situaties in een aantal landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Missies onder het GBVB: Het kan gaan om militaire missies zoals de EUFOR ALTHEA-missie in Bosnië-Herzegovina; politiemissies zoals EUPOL RD Congo; of missies gericht op de versterking van de rechtsstaat zoals EUJUST LEX-missie in Irak. Sommige missies hebben expliciet een mandaat op het gebied van mensenrechten, in andere zou in ieder geval voldoende aandacht moeten zijn voor mensenrechten en (de opbouw van) de rechtsstaat.

Onder lidstaten, NGO's en de EDEO is er in het algemeen overeenstemming over de toereikendheid van het huidige EU-mensenrechteninstrumentarium. Er lijkt weinig tot geen behoefte te bestaan aan de ontwikkeling van nieuwe instrumenten.⁹⁴ Wel is er kritiek op het gebrek aan samenhang in het mensenrechtenbeleid. Er zijn geen criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer welk instrument zou moeten worden ingezet voor welke doeleinden.⁹⁵ Uit gesprekken is tevens gebleken dat er een noodzaak wordt gevoeld om: sterker prioriteiten te stellen (mede met het oog op de beperkte capaciteit van de EDEO); de bestaande instrumenten te stroomlijnen en beter op elkaar af te stemmen; voor zover mogelijk tot een duidelijke taakverdeling te komen tussen de verschillende betrokken partijen; en – bovenal – implementatie te bevorderen, mede door reguliere evaluaties en het verzamelen en uitwisselen van informatie over de toepassing van de instrumenten.

93 EU Council Regulation no. 143/201, 15 February 2010.

94 Dit kwam duidelijk naar voren uit de gesprekken die zijn gevoerd in Brussel op 17 en 18 maart 2011.

95 Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, p. 71.

De mensenrechtenstrategie die de huidige HV, Baroness Catherine Ashton, heeft aangekondigd in de loop van 2011 te zullen presenteren zal wellicht een bijdrage leveren aan het adresseren van bovenstaande punten. Deze strategie zou in ieder geval duidelijk moeten maken hoe de Unie zich verhoudt tot het mondiale mensenrechtensysteem. Zoals in het eerste hoofdstuk naar voren kwam, is immers de afgelopen decennia een krachtig normatief raamwerk tot stand gekomen in de vorm van een uitgebreid stelsel van internationale verdragen, waaraan het overgrote deel van de VN-lidstaten zich heeft gecommitteerd. Ook voor de EU dient dit het referentiekader te vormen, ook al is de Unie als zodanig vooralsnog geen partij bij de meeste van deze verdragen. Het VN-Gehandicaptenverdrag is onlangs wel als eerste VN-mensenrechteninstrument door de EU geratificeerd en wellicht volgen er in de toekomst meer. De Unie zou een zeer wenselijke ondersteuning bieden aan het mondiale mensenrechtensysteem als zij zou bevestigen dat ze zich gebonden acht aan de negen kernverdragen van de VN op het terrein van de rechten van de mens⁹⁶ en zich gecommitteerd voelt aan het werk van de VN-Mensenrechtenraad (MRR), waaronder de uitvoering van de *Universal Periodic Review* (UPR), en aan dat van de VN-Verdragsorganen.

De nieuwe mensenrechtenstrategie van HV Ashton zou tevens een algemeen kader kunnen scheppen voor het vormgeven van mensenrechtenstrategieën per land. Het EP heeft hier herhaaldelijk om gevraagd en onder de lidstaten en binnen de EDEO bestaat hiervoor steun. Deze landenstrategieën op het terrein van mensenrechten zouden integraal onderdeel moeten uitmaken van een brede EU-strategie voor de betrekkingen met, en EU-activiteiten in, het desbetreffende land. COHOM en de geografische werkgroepen zouden de mensenrechtenstrategieën per land gezamenlijk kunnen opstellen. Binnen de EDEO zouden zowel de mensenrechtenafdeling als de geografische afdelingen voor de uitvoering verantwoordelijk moeten zijn. Zowel voor de EU als voor de lidstaten zouden de mensenrechtenstrategieën het kader moeten vormen voor het beleid en de inzet van instrumenten ten aanzien van het desbetreffende land.

Met betrekking tot de financiële instrumenten, wijst de AIV op het belang van de onderhandelingen over de nieuwe financiële perspectieven (de meerjarenbegroting voor de periode 2013-2020). De komende tijd zal in dit kader ook de vraag aan de orde komen welke instrumenten er op het terrein van mensenrechten en democratisering moeten worden ingezet, en of een specifiek mensenrechten- en democratiseringsinstrument zoals het EIDHR nodig blijft. Gegeven de specifieke kenmerken van het EIDHR, dat op relatief korte termijn inzetbaar is en deels ten goede komt aan onafhankelijke maatschappelijke organisaties en deels aan onder meer verkiezingswaarneming, lijkt het de AIV van groot belang dat dit instrument wordt gecontinueerd.⁹⁷ Daarnaast zal erop moeten worden toegezien dat onder

96 Het betreft het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten; het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing; het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen; het Verdrag inzake eliminatie van alle vormen van rassendiscriminatie; het Verdrag inzake de Rechten van het Kind; het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden; het Verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap; en het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijningen.

97 Hierbij moet worden aangetekend dat de verantwoording van de besteding van middelen uit dit financieringsinstrument niet altijd optimaal is, maar dat tot op zekere hoogte ook niet kan zijn, omdat het werken met maatschappelijke organisaties zekere risico's en onvoorspelbaarheid met zich meebrengt ('Sometimes you might lose', aldus een van de gesprekspartners in Brussel).

de geografische budgetlijnen voldoende fondsen beschikbaar zijn voor mensenrechten en democratiseringsprocessen. Dit geldt zonder meer voor Noord-Afrika en het Midden-Oosten – zie ook het recent verschenen AIV-advies over deze regio⁹⁸ –, maar is eveneens van belang voor andere regio's.

III.2 De EU-spelers

De Hoge Vertegenwoordiger en de EDEO

Binnen de EU is de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid, tevens vicevoorzitter van de Commissie, verantwoordelijk voor mensenrechten in het externe optreden van de EU. De huidige HV Catherine Ashton heeft aan mensenrechten gerefereerd als de *'gold standard of foreign policy'* en de *'silver thread that runs through all of our external action'*.⁹⁹ Ashton wordt ondersteund door de Europese dienst voor extern optreden (EDEO), die sinds december 2009 langzaam maar zeker vorm begint te krijgen.

De aandacht die binnen de EDEO zal uitgaan naar mensenrechten en de capaciteit die hiervoor beschikbaar zal zijn, zijn punten van zorg. Mensenrechten zijn uiteindelijk ondergebracht in een aparte afdeling, maar hier is de nodige discussie aan voorafgegaan over de vraag of er wel een afzonderlijke afdeling noodzakelijk was. De directeurspositie van de directie waaronder de afdeling valt (*managing director global and multilateral issues*), is nog altijd vacant. Het is van groot belang dat deze wordt vervuld door iemand met kennis van mensenrechten en humanitair recht. Daarnaast is het belangrijk dat ook op de geografische directies expertise op het gebied van mensenrechten voorhanden is. *Mainstreaming*¹⁰⁰ van mensenrechten binnen de EDEO als geheel behoeft specifieke aandacht. Er zou moeten worden gewaarborgd dat te allen tijde mensenrechtenspecialisten betrokken zijn bij het opstellen van verklaringen en documenten, zoals bijvoorbeeld in reactie op de recente ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Ook zou erop moeten worden toegezien dat de Speciale Vertegenwoordigers van de HV (op dit moment 11 in totaal, allen met een geografische focus) systematisch aandacht besteden aan mensenrechten en democratisering.

Daarnaast heeft het EP voorgesteld Speciale Vertegenwoordigers te benoemen op een aantal thematische mensenrechtenterreinen (mensenrechtenverdedigers, humanitair recht, vrouwenrechten en kinderrechten).¹⁰¹ De AIV is van mening dat een dergelijk voorstel zorgvuldig moet worden beoordeeld. Speciale Vertegenwoordigers kunnen bijdragen aan interne coherentie, bijvoorbeeld door beleidsvorming en het informeren van de relevante comités van ambassadeurs (PSC en COREPER II). Ook kunnen zij externe zichtbaarheid vergroten door letterlijk 'het gezicht' te zijn van de EU op een specifiek terrein. Daar

98 AIV, *Hervormingen in de Arabische regio; kansen voor democratie en rechtsstaat?*, advies nummer 75, Den Haag, mei 2011.

99 Speech by Catherine Ashton, European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, on the Annual Human Rights Report, at the European Parliament, Strasbourg, 15 December 2010, SPEECH/10/757.

100 Zie voor een definitie van 'mainstreaming': AIV, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens*, advies nummer 38, Den Haag, September 2004, pp. 26 e.v.

101 European Parliament resolution of 16 December 2010, *supra* noot 89, par. 6.

staat tegenover dat duplicatie van hetgeen reeds internationaal gebeurt, met name in VN-verband, moet worden voorkomen. Een en ander tegen elkaar afwegend, lijkt het de AIV op dit moment niet opportuun om diverse Speciale Vertegenwoordigers te benoemen. De benoeming van een algemene Speciale Vertegenwoordiger voor Mensenrechten kan echter wel toegevoegde waarde hebben en zou serieus moeten worden overwogen. Op die manier kunnen de kansen op coherentie en consistentie van mensenrechten in het externe beleid van de EU worden vergroot en zou de betrokkenheid van de Unie bij mensenrechtenvraagstukken zichtbaarder worden.

Ook de EU-delegaties in derde landen dienen voldoende mensenrechtencapaciteit en -expertise voorhanden te hebben. Diverse gesprekspartners in Brussel uitten de zorg dat hierin tot nu toe niet voldoende is voorzien en dat delegaties in bijvoorbeeld de Noord-Afrikaanse regio het gevoel hebben mensenrechten en democratiseringsprocessen 'over het hoofd te hebben gezien'. Niet alleen voldoende capaciteit maar ook training is belangrijk. De AIV ondersteunt in dit verband krachtig de EP-oproep tot verplichte mensenrechtentraining voor EU-staf, inclusief hoofden van delegaties en EDEO-directeuren.¹⁰²

De Raad

De Raadsorganen waarin het externe mensenrechtenbeleid aan de orde komen zijn COHOM, de geografische en thematische werkgroepen, PSC, COREPER II en de Raad Buitenlandse Zaken. COHOM, de werkgroep inzake mensenrechten die sinds 1987 bestaat, houdt zich onder meer bezig met landenspecifieke situaties en thematische onderwerpen, de implementatie en actualisatie van de richtsnoeren, het verloop van de mensenrechtendialogen, en zaken die spelen in multilateraal verband, zoals in de VN-Mensenrechtenraad.

COHOM is – in tegenstelling tot veel geografische en thematische werkgroepen – samengesteld uit experts vanuit de hoofdsteden en komt gemiddeld eens in de maand in Brussel bijeen. Deze constructie wordt alom als een probleem beschouwd voor het effectief functioneren van de werkgroep. COHOM heeft nu niet de tijd, de capaciteit en de middelen om zich te buigen over alle relevante mensenrechtenzaken. De werkbelasting is in de loop der jaren flink gegroeid, hetgeen een hogere vergaderfrequentie noodzakelijk maakt. Daarnaast is het – voor de coherentie van beleid en voor de integratie van mensenrechten in het werk van de Raad – van belang dat nauwe afstemming en samenwerking plaatsvindt met andere werkgroepen¹⁰³ en dat er regulier contact is met de PSC- en COREPER-ambassadeurs. Vooral nog is er onder de lidstaten geen consensus over de vorming van een in Brussel gevestigde COHOM (onder meer het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn hiertegen), maar het lijkt erop dat het een kwestie van tijd is voordat het zover zal komen. De AIV vindt het van belang dat het besluitvormingsproces hierover zoveel mogelijk wordt bespoedigd. Het is positief dat er in de tussenliggende periode naar tijdelijke oplossingen wordt gezocht in de vorm van het bijeenroepen van informele COHOM-vergaderingen en van bijeenkomsten met mensenrechtencontactpunten van de Brusselse PV's of de hoofdsteden. Ook het feit dat er sinds januari 2011 een vaste COHOM-voorzitter is – die ook PSC-bijeenkomsten kan bijwonen – is een stap vooruit.

102 Ibid., par. 5.

103 In dit verband moet ook worden gedacht aan coördinatie met de Werkgroep Grondrechten (met name waar het gaat om de mensenrechtenaspecten van intern beleid, bijvoorbeeld op het terrein van justitie en binnenlandse zaken).

Een ander punt van zorg dat duidelijk naar voren kwam uit de gesprekken in Brussel met NGO's en medewerkers van EDEO, is dat de lidstaten zich afzijdig opstellen nu de EDEO in oprichting is. Het Verdrag van Lissabon heeft een einde gemaakt aan de door het voorzitterschap gedragen beleidsontwikkeling. Het roulerend voorzitterschap werd vaak als een probleem beschouwd en het Verdrag van Lissabon zou hiervoor de oplossing moeten bieden, maar zo simpel blijkt het in de praktijk volgens de gesprekspartners niet te zijn. Een sterk voorzitterschap kon in een half jaar tijd veel werk verzetten. De HV, daarin ondersteund door EDEO, heeft nu het voortouw, maar de capaciteit is (zeker in de oprichtingsfase) beperkt. Samenwerking met de lidstaten blijft dus van belang, zowel in Brussel als op het niveau van de vertegenwoordigingen in derde landen. Geopperd werd dat een taakverdeling tussen de EU en de lidstaten zou kunnen helpen (*burdensharing*). Bijvoorbeeld op het terrein van de doodstraf, marteling, of *gendergerelateerd* geweld zouden bepaalde lidstaten een voortrekkersrol kunnen spelen. Een andere suggestie die werd gedaan, was de instelling van een *pool* van experts uit de lidstaten waaruit zou kunnen worden geput voor specifieke expertise die de EDEO zelf niet in huis heeft, bijvoorbeeld ten behoeve van specifieke mensenrechtendialogen. Bij mensenrechtendialogen die de EDEO voert, zouden ook vertegenwoordigers van lidstaten ter plaatse aanwezig moeten zijn, om op de hoogte te zijn en zich gebonden te voelen aan de afspraken die worden gemaakt. 'Member States have to come back, with their resources and their coordination. Currently we are going backwards' aldus een van de gesprekspartners in Brussel.¹⁰⁴

Het Europees Parlement

Binnen het EP houdt de Subcommissie Mensenrechten (DROI) van de Commissie Buitenlandse Zaken (AFET) zich bezig met het externe mensenrechtenbeleid van de EU. Het EP is sinds decennia een groot pleitbezorger van de versterking van mensenrechten in het externe optreden van de EG/EU. De mensenrechtenclausules in overeenkomsten met derde landen zijn mede het gevolg van aanhoudende druk van het EP op dit terrein.¹⁰⁵ Het EP ziet (mede) toe op de wijze waarop het EIDHR wordt besteed en volgt de mensenrechtendialogen nauwgezet. Ook de inzet van de EU in de VN-Mensenrechtenraad wordt door het EP actief gevolgd. Daarnaast laat het EP zeer regelmatig externe studies verrichten¹⁰⁶ en neemt het veelvuldig resoluties aan over landensituaties of over individuele gevallen (in 2009 waren dit er in totaal 38). Naar aanleiding van het Jaarverslag over mensenrechten van de Raad, waarin ook een deel over de werkzaamheden van het EP is opgenomen, neemt het EP jaarlijks een uitgebreide omnibusresolutie aan.¹⁰⁷

Hoewel het EP zich altijd prominent heeft geprofileerd op het gebied van mensenrechten, is het tot nu toe slechts een Subcommissie geweest die zich heeft beziggehouden met mensenrechten in het externe beleid. Sommige EP-leden menen dat er na de volgende EP-verkiezingen (in 2014) waarschijnlijk een volwaardige EP-Commissie mensenrechten zal komen – temeer daar fractievoorzitters ook actiever worden op mensenrechtenterrein, dat steeds meer als '*Chefsache*' wordt beschouwd. Andere leden zijn terughoudender over de vraag of dit inderdaad zal gebeuren.

104 Nicolas Beger van Amnesty International tijdens een gesprek op 18 maart 2011.

105 Wolfgang Benedek, *supra* noot 88, p. 98.

106 In 2009 ging het o.a. om de studies 'Freedom of Religion and Belief and the Freedom of Expression' en 'Business and Human Rights in EU External Relations'.

107 Zie bijvoorbeeld: European Parliament resolution of 16 December 2010, *supra* noot 89.

Het EP is lange tijd vooral een ‘adviesorgaan’ geweest, dat zich, vanwege de beperkte bevoegdheden, op een relatief vrijblijvende wijze bezighield met moreel-ethische kwesties (waaronder ook de mensenrechten lange tijd werden begrepen, zij het ten onrechte). Met de toegenomen bevoegdheden van het Parlement op uiteenlopende terreinen, is de vrijblijvendheid echter steeds meer aan het verdwijnen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het EP ook het recht gekregen verdragen met derde landen goed te keuren. Dit betekent dat er wellicht regelmatig dan in het verleden afwegingen zullen moeten worden gemaakt tussen bepaalde aspecten van mensenrechtenbevordering en economische-, politieke- en handelsbelangen. Wanneer het om handelsverdragen gaat, zal dit snel kunnen resulteren in een spanningsveld tussen de Subcommissie mensenrechten (die toeziet op mensenrechtenclausules) en de Commissie INTA (Internationale handelsakkoorden). Het is evenwel van belang dat de weging van mensenrechten en andere aspecten van het buitenlands beleid op evenwichtige wijze plaatsvindt. Alleen dan kunnen de verdergaande bevoegdheden waarover het EP inmiddels beschikt, positief uitpakken voor de plaats van mensenrechten in het externe beleid van de EU.

Het ‘spelersveld’ overziend, komt de AIV tot de conclusie dat zich een bepaald patroon aftekent in de wijze waarop mensenrechten binnen de verschillende instellingen zijn ondergebracht. Zowel het EP als de Raad en de EU als zodanig – bij monde van Hoge Vertegenwoordiger Ashton – kennen aan mensenrechten en democratiseringsprocessen een centrale plaats toe binnen het beleid. Tegelijkertijd blijkt dat de organen die belast zijn met de uitvoering van het beleid, hiertoe niet optimaal zijn uitgerust. Binnen het EP houdt een Subcommissie zich met mensenrechten bezig. COHOM, de werkgroep mensenrechten van de Raad, beschikt over beperkte capaciteit en middelen om zich van haar taak te kwijten. En ook binnen de EDEO lijken de capaciteit en expertise op mensenrechtengebied vooralsnog ontoereikend voor de taken waarvoor de dienst zich gesteld ziet. De AIV signaleert deze ‘institutionele zwakte’ en tekent daarbij aan dat deze niet bevorderlijk zal zijn voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid in de praktijk, het onderwerp waarop in de volgende paragraaf zal worden ingegaan.

III.3 De praktijk

Op welke wijze worden de mensenrechteninstrumenten die de EU tot haar beschikking heeft in de praktijk toegepast en welke resultaten kunnen eraan worden toegeschreven? Vooral de laatste vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het Jaarverslag van de Raad¹⁰⁸ bevat een goed overzicht van hetgeen er wordt gedaan en de publicatie ervan is zonder meer zinvol, ook met het oog op de zichtbaarheid van het EU-optreden. Het verslag is evenwel beschrijvend van aard en bevat geen analyse van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Het Europees Parlement heeft verzocht om een evaluatie van de effectiviteit van alle EU-instrumenten¹⁰⁹ en het formuleren van specifieke *benchmarks*, maar vooralsnog zijn er geen algemene evaluaties voorhanden. Mede op basis van de literatuur over specifieke onderdelen van het mensenrechtenbeleid, tekent zich echter wel een zeker beeld af.

Als het gaat om landen waarin de EU succesvol is geweest in het beïnvloeden van ontwikkelingen op de gebieden mensenrechten en democratisering, wordt zonder uitzondering het toetredingsbeleid genoemd: ‘Enlargement of the EU is, in itself, a form of EU foreign policy. It puts the EU in a position to shape large parts of the applicant states’ domestic and

108 Raad van de Europese Unie, ‘Mensenrechten en democratie in de wereld, etc.’, *supra* noot 83.

109 European Parliament resolution of 16 December 2010, *supra* noot 89, par. 10 en 21.

foreign policies.’¹¹⁰ De EU heeft van deze mogelijkheid tot beïnvloeding effectief gebruik gemaakt en er met succes toe bijgedragen dat niet alleen staten als Spanje en Portugal, maar vooral een groot aantal voormalige Oostblok-staten in relatief korte tijd de transitie hebben gemaakt naar een democratisch regime waarin respect voor mensenrechten een van de beginselen is. Dit kan niet los worden gezien van het feit dat de EU respect voor mensenrechten en democratische beginselen in het kader van de uitbreiding naar het Oosten als expliciete en centrale voorwaarde heeft gesteld voor hulp, handel en – uiteindelijk – toetreding.¹¹¹ ‘The EU is less concerned with protecting human rights within its member states but has a major input on the human rights situation in candidate countries by applying fairly strict political admission criteria’ stelt Manfred Nowak op dit punt.¹¹²

Studies over het EU-beleid ten aanzien van andere landen en regio’s laten een minder rooskleurig beeld zien. Zo concludeert Karen Smith op basis van een analyse van het EU-beleid met betrekking tot Birma, Cuba en Zimbabwe, dat de bilaterale relaties van de EU met deze drie landen worden bepaald door de minimum-consensus en door inconsistent beleid. Volgens Smith geeft dit aan dat de EU-lidstaten er niet in slagen overeenstemming te bereiken over vergaande sancties die hun eigen belangen (politiek of economisch) zouden kunnen schaden.¹¹³ Ook het multilaterale beleid van de EU voor de desbetreffende landen kenmerkt zich door inconsistenties. Wil de EU haar rol als ‘*proactive cosmopolitan*’ waarmaken, dan zal ze deze inconsistenties moeten aanpakken, aldus Smith, want ‘taking a principled stance and then backtracking on it fundamentally damages the credibility and legitimacy of its role’.

De conclusie die door Stefania Panebianco wordt getrokken op basis van een empirische analyse van de rol van de EU als ‘*norm exporter*’ in het Middellandse Zeegebied, komt hiermee overeen:

‘(...) although the EU tends to consider human rights and democracy (HRD) as distinct elements of its international identity and HRD promotion permeates the EU political rhetoric, the EU’s promotion of HRD seems more part of political discourse than a priority of international action. The impact the EU had on Med countries in terms of normative influence remains weaker than might be expected’.¹¹⁴

110 Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, p. 78.

111 Ulrich Sedelmeier, ‘The EU’s role as promotor of human rights and democracy. Enlargement policy practice and role formation’, in O. Elgström, M. Smith (eds), *The European Union’s Roles in International Politics*, New York: Routledge, 2006, pp. 118-135, op p. 121.

112 Manfred Nowak, ‘The Development of Human Rights in Europe’, in *European Yearbook on Human Rights*, edited by Wolfgang Benedek, Florence Benoît-Rohmer, Wolfram Karl, Manfred Nowak, Vienna/Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2010, pp. 31-47, op p. 42.

113 Karen E. Smith, ‘The limits of proactive cosmopolitanism. The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe’, in O. Elgström, M. Smith (eds), *The European Union’s Roles in International Politics*, New York: Routledge, 2006, pp. 155-171, op p. 168.

114 Stefania Panebianco, ‘The constraints on EU action as a ‘norm exporter’ in the Mediterranean’, in O. Elgström, M. Smith (eds), *The European Union’s Roles in International Politics*, New York: Routledge, 2006, pp. 136-154, op p. 150.

Het zogeheten Barcelona-proces, bedoeld om de relaties met de mediterrane landen in een regionaal kader te plaatsen, is niet effectief gebleken om normen en waarden vanuit de EU naar de desbetreffende landen over te brengen, aldus de auteur. De Barcelona-Verklaring, de Euro-Mediterraanse Overeenkomsten en de politieke verklaringen binnen het *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) gaan uit van steun van *alle* partners voor mensenrechten en democratisering. Er is echter een grote kloof tussen de officiële verklaringen en de wijze waarop mensenrechten en democratische principes in praktijk zijn gebracht. 'The EU cannot in the long run blindly accept that the leaders of the Med countries adhere to common political documents and treaties and officially plead for democratic institutions which are only formally recognized or partially implemented', stelt Panebianco, met wat – met de kennis van nu – een vooruitziende blik kan worden genoemd.¹¹⁵ Zij pleit ervoor om financiële instrumenten in te zetten om democratische veranderingen af te dwingen en controle-instrumenten te gebruiken om toe te zien op vooruitgang. Hiervoor is een *top-down*strategie essentieel. Het verschil in effectiviteit tussen het toetredingsproces en het Barcelona-proces is zeer groot, zo signaleert Panebianco.

Ook over de toepassing van mensenrechtenclausules en mensenrechtendialogen door de EG/EU kan een aantal conclusies worden getrokken. Zo blijkt er niet op uniforme wijze met mensenrechtenclausules te worden omgegaan. Overeenkomsten die voor 1995 zijn gesloten met landen als Canada, China en met de ASEAN werden niet 'heronderhandeld' om de clausule op te nemen. In 1997 ondertekende de EU met Australië een minder formele verklaring, omdat het land weigerde een mensenrechtenclausule op te nemen; hetzelfde scenario werd gevolgd met Nieuw-Zeeland.¹¹⁶

Als er wel een mensenrechtenclausule in een overeenkomst is opgenomen, heeft dit vaak nauwelijks consequenties. Eerder werd al gerefereerd aan mensenrechtenclausules in partnerschapsovereenkomsten met de Noord-Afrikaanse landen. Deze zijn vrijwel nooit ingeroepen. In het algemeen is de implementatie van mensenrechtenclausules een probleem, omdat niet altijd duidelijk is wanneer en hoe ze moeten worden ingeroepen, waardoor ze relatief gemakkelijk selectief kunnen worden toegepast.

Zowel relevante literatuur als de meeste in Brussel gevoerde gesprekken geven aan dat het Verdrag van Cotonou op het gebied van mensenrechtenclausules het best uitgewerkte en meest effectieve kader heeft, zowel qua inhoud als procedure voor toepassing. Mogelijk kan dat door de EU en ACS-landen gezamenlijk ontwikkelde kader dan ook meer voor andere samenwerkingsrelaties worden gehanteerd. Het Verdrag van Lomé IV uit 1989 (de 'voorganger' van het Verdrag van Cotonou) bevatte voor het eerst een volledige specifieke mensenrechtenclausule. In latere verdragen werd deze verder uitgewerkt tot 'essentieel element' van de overeenkomst. Niet nakoming van zo'n element kan tot 'passende maatregelen' leiden, inclusief opschorting van de samenwerking. Tenzij er sprake is van 'speciale urgentie' kunnen zulke maatregelen alleen genomen worden nadat de betrokken partijen elkaar via een voorgeschreven procedure¹¹⁷ hebben geconsulteerd. Een uitnodiging voor zo'n consultatie dient met redenen te zijn omkleed. De maximale tijdsduur van de consultatie

115 Ibid., p. 151.

116 Zie Kirsten Shoraka, *supra* noot 10, p. 71 en Karin Arts, 'Development Cooperation and Human Rights: Turbulent Times for EU Policy'; in M. Lister (ed), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Oxford: Westview Press, 1999, pp. 7-27, op p. 17.

117 Artikel 96 Verdrag van Cotonou.

is voorgeschreven (zestig dagen). Na afloop van een consultatie maken beide partijen meestal hun bevindingen wereldkundig door middel van persberichten of andere media-uitingen. Tegenwoordig publiceert de EU haar uitnodiging tot consultaties en Raadsbesluiten tot 'passende maatregelen' normaal gesproken in het Publicatieblad. Bij dat laatste geeft zij vaak ook aan onder welke omstandigheden de 'passende maatregelen' weer ingetrokken zullen worden. Ook wordt dit soort besluiten automatisch periodiek heroverwogen. De optekening door de EU van de belangrijkste redenen voor, en de hoofdlijnen van het verloop van, de Cotonou-mensenrechtenconsultatie en eventueel genomen strafmaatregelen leveren een belangrijke bijdrage aan zowel de transparantie als de zichtbaarheid van het geheel.

Desalniettemin laat ook de Cotonou-praktijk ten aanzien van de mensenrechtenclausule nog veel te wensen over, zoals het EP¹¹⁸ en vele auteurs¹¹⁹ al hebben gesignaleerd. Er wordt te vaak nog te weinig werk gemaakt van het vermijden van de negatieve werking van mensenrechtenclausules via positieve ondersteuning. Met betrekking tot de inhoud van de clausules heeft de EU tijdens de (her-)onderhandelingen van het Verdrag van Cotonou bepaalde ACS-landen van zich vervreemd door grote politieke druk uit te oefenen om de reikwijdte van de mensenrechtenbepalingen in dat Verdrag op te rekken in de richting van (vooral) EU-interesses en -agenda's, bijvoorbeeld op de terreinen van migratie, massavernietigingswapens en de rol van het Internationaal Strafhof. Ook is er zowel in heden als verleden sprake (geweest) van selectieve toepassing van de mensenrechtenclausules in de ontwikkelingssamenwerking tussen de EU en ACS-landen. Zo is bijvoorbeeld nooit serieus gesproken over handelssancties tegen Nigeria (ook niet in de jaren negentig, ten tijde van het Sani Abacha-regime), hoewel de handel in olie voor Nigeria een zeer belangrijke bron van inkomsten was – en nog steeds is.

Meer in het algemeen is de effectiviteit van mensenrechtendialogen aan discussie onderhevig. De ervaringen tot nu toe lijken bepaald te zijn door het feit dat kandidaat-lidstaten en ACS-landen 'demandeurs' zijn. In de betrekkingen met deze landen is het voor de EU dus relatief eenvoudig om druk uit te oefenen en zelfs eisen te stellen. In relatie met andere landen is dat nauwelijks of niet aan de orde. Zo wordt de mensenrechtendialoog met China al 15 jaar gevoerd, maar constateren onder meer het EP en de NGO-gemeenschap dat deze geen zichtbare vooruitgang heeft opgeleverd.¹²⁰ Ook de EU-dialoog met Rusland wordt teleurstellend genoemd.¹²¹ De AIV wil hierbij aantekenen dat het op zichzelf al waardevol is dat met deze landen een dialoog wordt gevoerd over zaken die voorheen geacht werden puur in de sfeer van de nationale soevereiniteit te liggen. Maar desalniettemin moet worden geconstateerd dat mensenrechtendialogen vooral een effectief raamwerk bieden als het niet-EU land bereid is zich te committeren. Waar dit niet het geval is,

118 European Parliament resolution of 16 December 2010, *supra* noot 89, par. 115.

119 Zie Kristen Shoraka, *supra* noot 10, pp. 34-37; en Karin Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, The Hague: Kluwer Law International, 2000, en 'Political Dialogue in a "New" Framework' in O. Babarinde and G. Faber, *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, Leiden, Nijhoff, 2005, pp. 155-175.

120 European Parliament resolution of 16 December 2010, *supra* noot 89, par. 164.

121 Beide punten kwamen naar voren in gesprekken die in Brussel op 18 maart 2011 met NGO-vertegenwoordigers werden gevoerd. Voor een analyse van de relatie tussen de EU en Rusland wordt verwezen naar AIV, *De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang*, advies nummer 61, Den Haag, juli 2008.

sorteert het instrument in aangepaste vorm waarschijnlijk meer effect, bijvoorbeeld door met concrete indicatoren van geboekte vooruitgang te werken.

Bovenstaande inventarisatie geeft uiteraard bij lange na geen volledig beeld van de resultaten van EU-interventies op mensenrechtenterrein. Wel blijkt dat de effectiviteit van het EU-optreden op verschillende onderdelen ter discussie staat en dat door uiteenlopende partijen een gebrek aan coherentie, consistentie en geloofwaardigheid wordt gesignaleerd. Deze drie punten zijn essentiële voorwaarden voor effectief beleid. In de volgende paragraaf zal hierop verder worden ingaan.

III.4 Voorwaarden voor effectiviteit

Coherentie

Voor zover het gaat om het externe mensenrechtenbeleid van de EU, onderscheidt de AIV twee relevante vormen van coherentie: ten eerste coherentie van het EU-beleid zelf; en ten tweede coherentie tussen het EU-beleid en dat van de lidstaten.

De kracht van de EU is dat ze een breed scala aan instrumenten voorhanden heeft om vorm te geven aan haar externe beleid, variërend van politieke dialogen en diplomatieke druk, tot handels- en visserijverdragen en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is de Unie een economische en financiële speler van betekenis. In paragraaf 1 van dit hoofdstuk werd al een overzicht gegeven van het externe EU-mensenrechteninstrumentarium. Het is van belang dat alle instrumenten die de EU tot haar beschikking heeft, in samenhang worden ingezet zodat ze elkaar – waar mogelijk – kunnen versterken.

Verdragmatig is de basis voor een coherent extern mensenrechtenbeleid gelegd. Zo is er het overkoepelende artikel 21 EU-Verdrag, waarin staat dat democratie en mensenrechten leidende beginselen zijn voor het internationale optreden van de EU.¹²² En bijvoorbeeld op het gebied van handel bepaalt artikel 205 van het EU-Werkingsverdrag, dat leidend is voor het gemeenschappelijke handelsbeleid: 'Het internationaal optreden van de Unie berust (...) op de beginselen en is gericht op de doelstellingen van, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk I van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie.' Hiermee wordt onder andere verwezen naar artikel 21.

Uiteindelijk komt het echter vanzelfsprekend vooral aan op de uitwerking en toepassing van coherent beleid in de praktijk. Het betekent bijvoorbeeld ook dat de uitkomsten van mensenrechtendialogen moeten worden geïncorporeerd in bredere politieke dialogen en in Toppen (*Summits*) met de desbetreffende derde landen. Ook zal beter moeten worden gekeken naar de wijze waarop economische samenwerking en respect voor mensenrechten zich tot elkaar verhouden in relaties met derde landen.

Het laatste punt houdt verband met het vraagstuk van conditionaliteit. Respect voor mensenrechten als voorwaarde voor hulp of economische betrekkingen, is een complex vraagstuk¹²³ en de AIV is van mening dat hier behoedzaam mee moet worden omgegaan. Een positieve benadering en het zoeken van de dialoog dienen altijd voorop te staan. Toch kan het van groot

¹²² Zie hoofdstuk I.

¹²³ Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

belang zijn om onder omstandigheden van grove en/of systematische schendingen van de rechten van de mens, waarin het inzetten van andere instrumenten geen effect heeft gehad, als noodmiddel gebruik te kunnen maken van (de dreiging met) opschorting van hulp of de toepassing van economische of andere sancties. In het uiterste geval zouden in zo'n situatie zelfs de betrekkingen geheel en al kunnen worden verbroken. De complexiteit van de keuzes die zich hierbij voordoen, dient evenwel niet te worden onderschat. Mensenrechtenclausules dienen voorts op een beredeneerde en op de concrete situatie toegesneden wijze te worden toegepast. De AIV is van mening dat het in de huidige praktijk te vaak voorkomt dat er geen gebruik wordt gemaakt van bestaande mensenrechtenclausules. Dit is niet bevredigend en komt de geloofwaardigheid van het mensenrechtenbeleid van de EU niet ten goede.

Naast de mensenrechtenafdeling van de EDEO, waarbinnen specifieke expertise aanwezig is, zal ook op geografische directies en terreinen zoals handel, ontwikkeling en energie, kennis van mensenrechtenaangelegenheden voorhanden moeten zijn, zoals hiervoor al is betoogd. Mensenrechten worden nu nog teveel beschouwd als het domein van een relatief kleine groep experts. Zoals eerder al naar voren kwam, vereist coherentie van EU-beleid *mainstreaming* van mensenrechten in de Brusselse gremia. Coherentie van EU-beleid vereist ook een nauwe samenwerking tussen de Brusselse structuur en de EU-delegaties in het veld en afstemming van het EU-optreden in Brussel met dat op multilaterale posten in New York en Genève. De uitkomsten van de *Universal Periodic Review* die in de VN-Mensenrechtenraad wordt uitgevoerd, en de uitkomsten van de behandeling van landenrapportages door VN-Verdragscomités kunnen worden gebruikt bij beslissingen over de allocatie van EU-middelen. Omgekeerd kan datgene wat bilateraal aan de orde komt, in het multilaterale systeem worden ingebracht.

Daarnaast is de tweede vorm van coherentie van belang, namelijk dat het optreden van de EU en dat van de EU-lidstaten zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming zijn. Zo riep de Commissie in een Mededeling uit 2001 op tot: '(...) greater consistency and coherence between the European Community, other European Union and Member State activities, to work for a transparent approach to human rights and democratisation, which is coherent and consistent between countries and regions and avoids double standards and makes use of all available instruments.'¹²⁴ Diverse gesprekspartners in Brussel brachten naar voren dat de lidstaten soms contrair handelen aan wat de EU doet of wordt geacht te doen, of dat zij soms de EU 'de kastanjes uit het vuur laten halen' en in hun bilaterale relaties met de desbetreffende landen een heel andere toon aanslaan. Hier gaat uiteraard een zeer ambivalente boodschap vanuit naar derde landen. Dit ondermijnt de effectiviteit van het EU-beleid. Dit zou ten dele kunnen worden ondervangen door beter in kaart te brengen hoe het bilaterale mensenrechtenbeleid van de lidstaten eruit ziet en welke activiteiten worden ondernomen door posten van de lidstaten en EU-delegaties in derde landen. Voor zover de AIV heeft kunnen overzien, bestaat een dergelijk overzicht nu niet. Wil het in de toekomst binnen de EU daadwerkelijk tot een onderlinge taakverdeling komen, zoals door de Nederlandse regering wordt bepleit (zie het begin van dit hoofdstuk), dan zal een dergelijk overzicht, dat op reguliere basis wordt geactualiseerd, ook een eerste vereiste zijn.

124 COM, 'The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries', 252 final, 8 May 2001, Annex 2 (Action Points).

Consistentie

Bij consistentie gaat het vooral om een beredeneerde inzet en toepassing van het voorhanden zijnde instrumentarium. Voorop dient te staan dat er geen eensluidend recept is voor alle situaties en dat er ook geen wondermiddelen zijn die in alle gevallen direct effect hebben. Wel zou het EU-mensenrechtenbeleid sterker kunnen worden verankerd in de krachtige ontwikkeling van het internationaal recht inzake de rechten van de mens, zowel verdragsrechtelijk als gewoonterechtelijk. Op basis daarvan is nu wel algemeen aanvaard dat staten een verantwoordelijkheid hebben om niet alleen de rechten van de mens van de eigen bevolking te bevorderen en te beschermen, maar ook bij te dragen tot de bescherming en bevordering van de rechten van de mens van de bevolkingen van andere staten. Dit komt onder andere tot uiting in het beginsel van de *Responsibility to Protect*.¹²⁵

Een dergelijk uitgangspunt brengt met zich mee dat het op puur politieke gronden meten met twee maten of het klakkeloos volgen van de waan van de dag, kan worden vermindert. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan een versterking van de legitimiteit en effectiviteit van het mensenrechtenbeleid.

Het benadrukken van de *Responsibility to Protect* als een belangrijk uitgangspunt van het EU-mensenrechtenbeleid kan ook een basis zijn voor het duidelijker definiëren en het aanscherpen van bestaande beleidsinstrumenten, waardoor de kans op consistente uitvoering van het beleid wordt verhoogd.

Een goed voorbeeld zijn de mensenrechtenclausules. Vaak wordt met een algemene formulering volstaan, terwijl de clausules verder zouden kunnen worden gespecificeerd en op specifieke landen zouden kunnen worden toegesneden. Tevens zou kunnen worden gedefinieerd welke consequenties worden verbonden aan niet-naleving van de clausule. Het Verdrag van Cotonou zou, zoals eerder gesteld, in deze tot voorbeeld kunnen strekken. Diverse gesprekspartners in Brussel benadrukten het belang van goede afspraken voordat akkoorden worden afgesloten. Als samenwerkingsakkoorden er eenmaal zijn, is er immers geen garantie dat een daarin opgenomen mensenrechtenclausule daadwerkelijk wordt ingeroepen. De kans hierop is echter wel groter als in het voortraject duidelijke afspraken zijn gemaakt.

In dit kader wordt vaak opgemerkt dat voorkomen moet worden dat met twee maten wordt gemeten. Zoals hiervoor al is gezegd, is de AIV van mening dat er geen 'maat' is die op alle situaties past. De AIV is daarom voorstander van een op maat gesneden beleid voor derde landen. De effectiviteit van instrumenten verschilt van land tot land. Wat in sommige landen wel kan, is in andere landen niet mogelijk of zinvol. In China is bijvoorbeeld het opleiden van vakbondsadvocaten effectief. Zij kunnen er op hun beurt toe bijdragen dat de eigen wetgeving wordt gehandhaafd. Per land moet worden bekeken wat het meest effectief – en haalbaar – is. In de per land opgestelde mensenrechtenstrategieën zou duidelijk naar voren moeten komen voor welke instrumenten wordt gekozen en welke resultaten hiervan worden verwacht. In dit verband is het essentieel dat de EU zich verder beraadt op de vraag hoe ze het meest effectief kan omgaan met opkomende machten als China en India, alsmede Rusland, en met de impact die deze landen hebben op de rest van de wereld (zie tevens hieronder). Ook hier kan gebruikmaking van relevant materiaal dat in VN-kader is gegenereerd, op basis van overeengekomen teksten, een nuttige rol spelen.

¹²⁵ Voor meer informatie zie: AIV, *Nederland en de Responsibility to Protect: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden*, advies nummer 70, Den Haag, juni 2010.

Geloofwaardigheid

De effectiviteit van de EU op het gebied van mensenrechten staat of valt met de geloofwaardigheid van het optreden. De mate van geloofwaardigheid hangt mede af van de coherentie van het beleid en de consistente toepassing ervan. Daarnaast kan de EU haar geloofwaardigheid volgens de AIV versterken door aan de volgende punten aandacht te besteden: het voeren van een geloofwaardig beleid ten aanzien van landen als de VS, China, Rusland en Israël; oog hebben voor de beperkingen van een statelijke benadering en kritiek van buitenaf; en de bereidheid een betekenisvolle dialoog te voeren.

Als zij elders geloofwaardig wil zijn, zal de EU ook een geloofwaardig buitenlands beleid – waaronder mensenrechtenbeleid – moeten voeren respectievelijk ten opzichte van de VS, China, Rusland en Israël. Dit beleid zou zowel de EU als de lidstaten moeten binden. Bij het bestaande beleid zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. Voor Israël kan worden gedacht aan de recente discussie die binnen de EU werd gevoerd over het opwaarderen van het Associatieverdrag, in plaats van het opvoeren van een kritische mensenrechtendialoog over bijvoorbeeld het optreden van Israël in de laatste Gaza-oorlog. Wat betreft de relatie met China is de EU er sinds 1989 niet in geslaagd om gezamenlijk en publiekelijk aan te geven onder welke voorwaarden het wapenembargo tegen China opgeheven kan worden. En er zijn tot nu toe meer dan 130 uitspraken van het EHRM geweest tegen Rusland (onder andere op het gebied van marteling, moord en gedwongen verdwijningen), zonder dat de EU dit tot een – zichtbaar – onderdeel heeft gemaakt van haar Ruslandbeleid. Met betrekking tot de VS is het moeilijk om een volledig beeld van het EU-beleid te krijgen, omdat een aantal mensenrechtendemosities geheim blijft. Duidelijk is in ieder geval dat onder meer de situatie in Guantanamo Bay en andere maatregelen die de VS in het kader van de strijd tegen het terrorisme hebben genomen, voldoende aanleiding geven voor een kritische stellingname. Ook is bekend geworden dat Duitsland en Denemarken in het voorjaar van 2010 een interne oproep hebben gedaan om te komen tot het formuleren van een duidelijk beleid, met name op het gebied van mensenrechten in de VS, China en Rusland. Dit initiatief kan mogelijk (mede) als aanknopingspunt dienen voor verdere beleidsvorming op dit gebied.

Een ander punt dat de EU moet onderkennen om geloofwaardig te kunnen zijn, is dat de traditionele statelijke aanpak grenzen heeft en dat het beïnvloeden van beleid door het leveren van kritiek van buitenaf steeds moeilijker wordt, mede vanwege de toegenomen invloed en assertiviteit van veel opkomende machten en ontwikkelingslanden. De EU zal zich moeten beraden op de vraag hoe met deze realiteit om te gaan. Het voeren van een dialoog op basis van gelijkwaardigheid lijkt kansrijker te zijn, maar de vraag is hoe dit zich verhoudt tot het eerder gesignaleerde conditionaliteitsvraagstuk. In veel gevallen zal het uiteindelijk moeilijk zijn om iets te bewerkstelligen als een derde land niet bereid is mee te werken. De uitdaging is dus om landen te overtuigen dat het in hun belang is mee te werken. Dit kan (behalve met ‘*carrots and sticks*’) mede door zaken aan de orde te stellen die belangrijk zijn voor het desbetreffende land, bijvoorbeeld de economische-, sociale- en culturele rechten. Uitwerking van mensenrechtenstrategieën per land kan hierbij behulpzaam zijn, doordat deze kunnen worden gericht op zowel de specifieke situatie als de problemen die de EU-delegatie ter plekke ervaart. Naast de op staten gerichte benadering lijkt het de AIV raadzaam om verandering van binnenuit (*bottom-up*) meer te stimuleren. Mensenrechten kunnen niet worden bevorderd zonder onafhankelijke maatschappelijke actoren, inclusief vakbonden. Deze moeten dan ook worden ondersteund, ook door de EU. De EU-delegaties zouden het werk van onafhankelijke NGO's, maatschappelijke organisaties en media in derde landen waar nodig en mogelijk bijvoorbeeld financieel kunnen ondersteunen. Ook zouden ze deze organisaties kunnen consulteren over de te volgen strategieën en hen van relevante informatie kunnen voorzien.

Voorts zal de EU de bereidheid aan de dag moeten leggen tot het voeren van een echte dialoog over mensenrechtenbeleid met derde landen. Als basis hiervoor zouden bijvoorbeeld de VN-mensenrechtenverdragen kunnen dienen, waarbij de EU weliswaar geen partij is (met uitzondering van het Gehandicaptenverdrag), maar de lidstaten wel. Dit betekent dat de EU(-lidstaten) desgevraagd verantwoording zou(den) moeten kunnen afleggen over schendingen en misstanden die binnen de EU plaatsvinden. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de situatie van de Roma, LHBT-rechten of het migrantenvraagstuk. Dit punt kwam duidelijk naar voren in een gesprek op de Indonesische ambassade in Brussel,¹²⁶ waarin de Indonesische gesprekspartners aangaven dat in hun visie de EU en Indonesië kampen met soortgelijke problemen (fragmentatie en opkomst van extremisme) en van elkaar zouden kunnen leren. Daarnaast werd rechtstreeks de vraag gesteld hoe de EU omgaat met haar eigen mensenrechtenproblemen. Dit raakt uiteraard aan een gevoelige kwestie, namelijk de vraag in hoeverre de EU in staat, en de lidstaten bereid, zijn interne mensenrechtenvraagstukken aan de orde te stellen. In het volgende hoofdstuk zal hierop uitgebreid worden ingaan, maar duidelijk is in ieder geval dat de geloofwaardigheid van het externe mensenrechtenbeleid van de EU nauw verbonden is met de wijze waarop intern met mensenrechten wordt omgegaan. Hierbij realiseert de AIV zich dat de situatie op het terrein van mensenrechten in de EU over het algemeen genomen relatief gunstig afsteekt bij die in sommige van de landen die de EU aanspreken op de mensenrechtensituatie binnen de EU. Maar dat doet er niet aan af dat de EU er goed aan zou doen kritischer naar de interne situatie te kijken en zich meer open te stellen voor kritiek van derde landen op dit terrein.

Een punt dat vaak in één adem wordt genoemd met geloofwaardigheid, is zichtbaarheid. De AIV is van mening dat, zoals veel gesprekspartners in Brussel ook naar voren brachten, geloofwaardigheid en zichtbaarheid van het mensenrechtenbeleid niet altijd verenigbaar zijn. Met zichtbaarheid moet behoedzaam worden omgegaan, omdat met publiciteit mensenlevens gemoeid kunnen zijn en omdat een beleid van publieke confrontatie soms contraproductief kan werken. Besluitvorming hierover moet weloverwogen plaatsvinden. Hoge Vertegenwoordiger Ashton heeft zich ertoe verbonden om, wanneer het mogelijk is, mensenrechtenverdedigers te ontmoeten als ze naar het buitenland gaat, maar strategieën voor mensenrechtenverdedigers worden niet altijd bekend gemaakt vanwege het mogelijke risico dat dit met zich meebrengt voor de desbetreffende personen. Hoewel over vrijwel iedere EU-mensenrechtendialoog in de publiciteit wordt bericht, worden niet alle gegevens over de dialoog naar buiten gebracht. Op zichzelf valt dit te rechtvaardigen, maar het resultaat hiervan moet niet zijn dat voornamelijk over het proces wordt gerapporteerd en dat inhoudelijke informatie per definitie buiten beschouwing wordt gelaten.¹²⁷ De zichtbaarheid van het mensenrechtenbeleid en van concrete acties is wel degelijk van groot belang, niet alleen voor de geloofwaardigheid van het beleid, zowel binnen als buiten de EU, maar ook vanwege de druk die uitgaat van publieke stellingname of activiteiten.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de effectiviteit van het EU-mensenrechtenbeleid vooral afhankelijk is van de politieke wil van de lidstaten. Het feit dat het GBVB (waaronder veel mensenrechteninstrumenten vallen) niet supranationaal van karakter is, is in dit

126 Gesprek met medewerkers van de Indonesische ambassade in Brussel op 18 maart 2011.

127 In het voorwoord van *World Report 2011: A Facade for Action* stelt Human Rights Watch directeur Kenneth Roth: '(...) the EU seems to have become particularly infatuated with the idea of dialogue and cooperation, with the EU's first high representative for foreign affairs and security policy, Catherine Ashton, repeatedly expressing a preference for "quiet diplomacy" regardless of the circumstances.'

verband een complicerende factor: 'Despite the fact that all Member States recognize that an effective EU will always exert more power and influence than any of them could individually, there is little appreciation of how irreconcilable the maintenance of national authority in foreign policy is with a common foreign policy.'¹²⁸

III.5 EU-optreden in multilateraal verband

Veel van wat in dit hoofdstuk aan de orde kwam, geldt evenzeer voor het bilaterale als het multilaterale optreden van de EU, zeker waar het gaat om de voorwaarden voor effectief beleid. Het optreden in multilateraal verband stelt de Unie daarnaast voor een aantal specifieke uitdagingen. Een van de adviesvragen die aan de AIV zijn gesteld, luidt dan ook: 'Hoe kan het optreden van de Unie in internationale mensenrechtenfora (VN en ook RvE en OVSE) worden versterkt, zonder dat eenstemmigheid leidt tot verlies van politiek- en stemgewicht?'

De AIV zal zich voor de beantwoording van deze vraag met name richten op de VN, omdat de desbetreffende vraag daar bij uitstek aan de orde is. Als het gaat om de verhouding tot de RvE en de OVSE, is er in plaats van 'optreden in' veelal sprake van *samenwerking* van de EU met deze instellingen. Dat neemt niet weg dat hetgeen over de VN naar voren komt mutatis mutandis ook kan worden toegepast op het EU-optreden in andere multilaterale mensenrechtenfora.

Zoals in het begin van dit hoofdstuk al werd opgemerkt, is in VN-verband voor zover het mensenrechten betreft veelal sprake van coördinatie van EU-lidstaten onderling, omdat het geen bevoegdheden betreft die de lidstaten aan de EU hebben overgedragen. Desondanks wordt in de praktijk toch meestal gesproken van 'de EU' en 'EU-optreden'. Deze terminologie zal de AIV hier dan ook gebruiken, ook al gaat het strikt genomen in de meeste gevallen dus om gecoördineerd optreden van de EU-lidstaten.

Het optreden van de EU in VN-verband op het terrein van mensenrechten is de afgelopen jaren kritisch onder de loep genomen door diverse auteurs en in het bijzonder door de *European Council on Foreign Relations*. De ECFR heeft sinds 2008 ieder jaar een rapport uitgebracht over het EU-optreden in met name de VN-Mensenrechtenraad. In het algemeen komt uit de artikelen en rapportages een weinig rooskleurig beeld naar voren.

Zo wordt gesignaleerd dat de EU-lidstaten minder resoluties indienden in de MRR dan tijdens de laatste jaren van de Mensenrechtencommissie het geval was.¹²⁹ Als reden hiervoor wordt opgevoerd dat de EU-lidstaten teveel oppositie en mogelijke 'nederlagen' trachten te vermijden door geen landenresoluties meer in te dienen. De lidstaten zouden er bovendien vaker dan voorheen voor kiezen om consensus na te streven, bijvoorbeeld door het vermijden van taalgebruik dat tot weerstand aanleiding zou kunnen geven.¹³⁰

128 Kirsten Shoraka, supra noot 10, p. 72.

129 Karen Smith, 'The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence', *Journal of European Public Policy*, 17:2, p. 232. De lijst van landenresoluties die de EU tijdens de laatste jaren van de Mensenrechtencommissie indiende, maar nu niet meer indient in de MRR, is vrij lang. Deze landenresoluties betreffen onder andere Wit-Rusland, Tsjetsjenië, Congo, Iran, Irak, Turkmenistan en Zimbabwe.

130 Ibid., p. 232.

Hierbij speelt volgens de auteurs een rol dat de EU-inzet er (mede) op gericht geweest is om van de MRR een levensvatbaar en effectief VN-orgaan te maken. Dit streven naar consensus gaat, aldus de auteurs, echter ten koste van de EU-ambities op het gebied van mensenrechten. Gevoelige kwesties, zoals het aandringen op landenresoluties en speciale zittingen, worden vermeden.¹³¹

Daarnaast wordt geconstateerd dat de EU-lidstaten moeite hebben met het beïnvloeden van de MRR-agenda en de uitkomsten ervan. Dit wordt voornamelijk afgeleid uit kwantitatieve gegevens, zoals het aantal keren dat 'de EU' is 'weggestemd'. Zo waren de EU-lidstaten bij de 70 stemmingen die plaatsvonden tijdens de eerste twaalf zittingen van de MRR in 55 gevallen (d.w.z. 78,5%) in de minderheid. Tevens waren zij tijdens acht speciale zittingen bij stemmingen in de minderheid. Zes daarvan hadden betrekking op mensenrechtenschendingen door Israël en waren bijeengeroepen door de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC). Het vermogen van de EU om een groot aantal staten te beïnvloeden wordt daarnaast als beperkt gezien. Over het algemeen sluit zich slechts een kleine groep staten aan bij de EU.¹³² De EU is volgens analyses vooral geïsoleerd als het gaat om kwesties die door de OIC en de Afrikaanse groep in stemming worden gebracht, voornamelijk op het terrein van het Midden-Oosten en godsdienstlastering. De beperkte invloed van de EU binnen de MRR werd tevens duidelijk tijdens de speciale zittingen over Congo en Sri Lanka.¹³³

Ook in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) is de invloed van de EU volgens de ECFR tanende. De steun die de EU ontving van andere staten voor mensenrechtelijke kwesties, *voting coincidence* genoemd, is volgens de ECFR gedaald van 71% in 1998 naar 42% in 2009-2010. De *voting coincidence* van China en Rusland bedroeg in 2009-2010 (voor beide landen) 69%.¹³⁴ Hoewel de EU wel in staat is om kwesties op de agenda te plaatsen, zowel in New York als Genève, bepalen andere partijen in toenemende

131 Ibid., p. 236.

132 Ibid., p. 234. Het betreft meestal landen als Canada, Japan, Zuid-Korea, Zwitserland, en Oekraïne.

133 Karen Smith, supra noot 129, p. 234. Toen gevechten uitbraken in Oost-Congo in november 2008, riep Frankrijk, namens de EU, een speciale zitting bijeen om mensenrechtelijke kwesties te bespreken. De EU diende een resolutie in waarin het belang van samenwerking met het Internationaal Strafhof werd onderstreept, en Congo werd opgeroepen om speciale rapporteurs op het gebied van marteling en buitengerechtigde executies toe te laten. Onder druk van de Afrikaanse groep trok de EU deze resolutie echter in. De MRR nam uiteindelijk een resolutie aan die was ingediend door de Afrikaanse groep, waarin noch het Internationaal Strafhof, noch de speciale rapporteurs werden genoemd. In het geval van Sri Lanka, riepen EU-lidstaten een speciale zitting bijeen naar aanleiding van het neerslaan van de Tamil Tijgers door de regering, in het voorjaar van 2009. Sri Lanka diende echter een eigen resolutie in, waarin het zichzelf feliciteerde met het verslaan van de opstandelingen. Verschillende EU-amendementen werden afgewezen vanwege een 'no-action motion'. De uiteindelijk aangenomen resolutie is zeer positief over de opstelling van de regering van Sri Lanka. Zie: UN Human Rights Council res. S11/1, Assistance to Sri Lanka in the promotion and protection of human rights, 27 May 2009.

134 Richard Gowan and Franziska Brantner, *The EU and Human Rights at the UN – 2010 review*, ECFR, London, September 2010, p. 3. De VS hadden in 1998 een *voting coincidence* van 75%, maar slechts 40% in 2010. De *voting coincidence* van China bedroeg in 1998 ca. 40%; die van Rusland ca. 59%.

mate de uitkomst van de besprekingen.¹³⁵

Het hierboven geschetste beeld behoeft wel enige nuancering. Ten eerste mag niet over het hoofd worden gezien dat de stemverhoudingen in de MRR anders zijn dan die in de (oude) Mensenrechtencommissie.¹³⁶ Dit betekent dat stemmingen ook anders uitpakken en dat de EU in sommige gevallen behoedzamer moet opereren dan voorheen om het gewenste resultaat te bereiken. Ten tweede zijn bovenstaande analyses vooral gebaseerd op kwantitatieve gegevens en ontstaat hierdoor een onvolledig beeld. De aard en het belang van de desbetreffende resoluties en stemmingen wordt immers niet meegewogen, waardoor de inzet en de resultaten van de EU niet op inhoud worden geanalyseerd. Een derde punt van aandacht is dat er in de meeste analyses relatief weinig aandacht is voor de *interne* effectiviteit van de EU. Uit analyses blijkt dat deze interne effectiviteit is toegenomen. Dit is voornamelijk te zien in de MRR, waarin EU-lidstaten meer als een eenheid optreden dan voorheen in de Mensenrechtencommissie het geval was. In veel verklaringen en interventies spreken de EU-lidstaten met één stem. Dit duidt op een hoog niveau van afstemming en coördinatie tussen de lidstaten onderling.¹³⁷ Daarnaast zijn er aan het gezamenlijk opereren van de EU-lidstaten ook andere voordelen verbonden, waarvan het delen van kennis en (achtergrond-)informatie een belangrijk voorbeeld is. Ook worden lidstaten die zich zelfstandig wellicht niet over bepaalde mensenrechtenkwesaties hadden gebogen, hier nu wel bij betrokken.

Dit alles neemt niet weg dat het ontegenzeggelijk een grote uitdaging vormt voor de EU om binnen de VN haar invloed te doen gelden en resultaten te boeken op mensenrechtengebied. Het probleem is deels terug te voeren op het feit dat de EU, als een grotendeels supranationale organisatie, opereert in de multilaterale context van de VN, die overwegend intergouvernementeel van karakter is. Als de EU-lidstaten consequent met (uitsluitend) één stem zouden spreken, zou het individuele geluid van de 27 lidstaten verloren gaan, hetgeen in de VN-context niet zonder meer winst oplevert. Op het terrein van mensenrechtenkwesaties (die veelal onder het GBVB vallen) hebben de lidstaten in principe ook de ruimte om te handelen in de nationale capaciteit. Zij kunnen zich bovendien in VN-verband minder gebonden voelen om collectief te handelen als EU.¹³⁸ Dit kan ertoe leiden dat de

135 Richard Gowan and Franziska Brantner, *The EU and Human Rights at the UN – 2009 Review*, ECFR, London, September 2009, p. 7.

136 De zetelverdeling in de Commissie Mensenrechten (totaal 53 zetels) was als volgt: Afrikaanse staten, 15; Aziatische staten, 12; Oost-Europese staten, 5; Latijns-Amerikaanse staten en Caraïbische staten, 11; en West-Europese en andere staten, 10. De zetelverdeling in de Mensenrechtenraad (totaal 47 zetels) is: Afrikaanse staten, 13; Aziatische staten, 13; Oost-Europese staten, 6; Latijns-Amerikaanse staten en Caraïbische staten, 8; en West-Europese en andere staten, 7.

137 Karen Smith, *supra* noot 128, p. 229. Smith signaleert dat de EU slechts in drie gevallen te maken heeft gehad met *split votes* in de MRR. Deze hadden vooral betrekking op resoluties over kwesaties gerelateerd aan het Midden-Oosten, en vonden plaats tijdens de volgende zittingen: 1) de derde speciale zitting over mensenrechtenschendingen tijdens Israëliëse militaire invallen in de Bezette Palestijnse Gebieden (Frankrijk onthield zich van stemming, terwijl andere lidstaten tegen stemden); 2) een reguliere zitting in maart 2009, waarop werd gestemd over een soortgelijk onderwerp (sommige lidstaten onthielden zich van stemming; en andere stemden tegen); 3) de twaalfde speciale zitting in oktober 2009 over oorlogsmisdaden tijdens de Gaza-oorlog in 2009.

138 Karen Smith, *supra* noot 128, p. 224.

lidstaten juist niet met één stem spreken. Maar uiteraard wordt verdeeldheid van de EU ook als een teken van zwakte gezien. Het vinden van een evenwicht is geen eenvoudige opgave; het zoveel mogelijk coördineren van standpunten, maar waar mogelijk of wenselijk ook het nationale geluid laten doorklinken (zoals nu in de praktijk ook vaak gebeurt), lijkt de meest aangewezen weg.

Een andere verklaring voor het feit dat het moeilijk(er) is voor de EU om effectief te opereren in de VN, is het veranderende internationale krachtenveld dat in het eerste hoofdstuk werd geschetst. Het toegenomen zelfbewustzijn en de assertiviteit van staten als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika, maar ook van andere ontwikkelingslanden, is een factor om terdege rekening mee te houden. De EU zal hierop adequaat moeten reageren, wil ze een zekere machtspositie kunnen behouden. Dit wordt bemoeilijkt doordat binnen het VN-systeem in het algemeen, en de MRR in het bijzonder, sprake is van een steeds verder toegenomen polarisatie tussen het 'Noorden' en het 'Zuiden'.¹³⁹ Het Israëliësch-Palestijns conflict vormt daarbinnen een constante 'splitszwam', waarbij de ontwikkelingslanden grote groepssolidariteit vertonen. Deze polarisatie staat flexibel optreden binnen en van de VN in de weg, terwijl flexibiliteit juist nodig is om (mensenrechten)crises efficiënt het hoofd te bieden.¹⁴⁰ Bovendien maakt de polarisatie het moeilijk voor de EU om de meer gematigde landen ervan te overtuigen zich aan haar kant te scharen, omdat hiermee bestaande verhoudingen worden doorbroken. Zo zullen staten die streven naar een permanente zetel in de Veiligheidsraad (onder meer Brazilië, India en Zuid-Afrika) bijvoorbeeld niet snel geneigd zijn de steun onder ontwikkelingslanden op het spel te zetten door partij te kiezen voor de EU. Het opbouwen van regio-overstijgende coalities, waarin staten uit verschillende regio's gezamenlijk optrekken, is mede hierom moeilijk te realiseren.

Dit alles betekent echter niet dat de EU machteloos is. Zij kan de effectiviteit van het eigen optreden in VN-verband wel degelijk bevorderen door op een aantal punten haar benadering aan te passen. Zoals al vaak is gesignaleerd, zou de EU erop moeten toezien dat het coördinatieproces van de 27 lidstaten, dat zeer arbeids- en tijdsintensief is, niet volledig ten koste gaat van de *outreach* naar derde landen en andere regionale groepen. Dat is nu (te) vaak nog wel het geval, waarbij de coördinatie als zodanig soms meer het einddoel lijkt dan het behalen van het wenselijke resultaat in de VN.

Anders dan de VS is de EU weinig gericht op het lobbyen voor haar posities. Daarbij is een punt dat zeker aandacht behoeft, het feit dat VN-gerelateerde mensenrechtenkwesaties niet of nauwelijks aan de orde komen in bilaterale relaties tussen de EU en derde landen. Hetgeen in Genève gebeurt, staat in hoge mate los van het externe optreden van de EU zoals dat vanuit Brussel wordt aangestuurd.¹⁴¹ De EU ontbeert bovendien een duidelijke strategie voor haar optreden in VN-verband. COHOM richt zich relatief weinig op het

139 Ibid., p. 235. De EU ondervindt vaak krachtig verzet van zuidelijke landen als Egypte, Pakistan, China, Zuid-Afrika, en Cuba, en in toenemende mate ook van Rusland.

140 Richard Gowan and Franziska Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR, London, September 2008, p. 31.

141 Karen Smith, *supra* noot 129, p. 235. Deze kwestie is al langere tijd bekend. De Commissie heeft in 2003 al aangegeven dat de bilaterale politieke dialogen die gevoerd worden door de EU, tevens de doelstellingen van de EU in de VN zouden moeten weerspiegelen. Zie: European Commission, 'The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism', COM (2003) 526 final, 10 September.

identificeren van multilaterale doelen en op het formuleren van strategieën om deze doelen te behalen. De prioriteiten van de EU op het gebied van mensenrechten in de VN zijn hierdoor niet altijd duidelijk.¹⁴² Deze gang van zaken bevordert de effectiviteit van de EU niet. Meer communicatie en afstemming tussen Brussel, Genève, New York en de hoofdsteden kan een belangrijke bijdrage leveren aan een strategisch, en daarmee waarschijnlijk effectiever, optreden van de EU in de VN. EU-initiatieven in zowel de MRR als de AVVN kunnen op die manier ook beter worden ondersteund door krachtige bilaterale diplomatie, bijvoorbeeld ten aanzien van landen als China en Rusland.¹⁴³

In de MRR wordt de EU vaak verweten selectief te zijn en dubbele standaarden te hantieren.¹⁴⁴ De UPR biedt op zichzelf een uitgelezen kans om te laten zien dat de EU-lidstaten bereid zijn om zichzelf – ook onderling – aan kritiek bloot te stellen. ‘Lichte coördinatie’¹⁴⁵ van de EU-lidstaten tijdens de voorbereiding van de UPR stelt de lidstaten in de gelegenheid om elkaars mensenrechtensituatie intern tegen het licht te houden.¹⁴⁶ Dit zou echter niet moeten leiden tot een onderlinge afspraak om geen vragen te stellen die aanpassing van nationale wetgeving zou kunnen vereisen, zoals volgens analyses van het ECFR in het verleden wel is gebeurd.¹⁴⁷

Tot slot zal de EU, in de context van het hierboven geschetste delicate krachtenveld, moeten investeren in de opbouw van nieuwe coalities. Er zullen nieuwe stimuli moeten worden gecreëerd voor derde staten om flexibiliteit te tonen en coalities aan te gaan die door bestaande verhoudingen heen snijden. Dit vereist de ontwikkeling van nieuwe discussiefora en een openheid tot dialoog. De EU-lidstaten zullen daarbij een grotere bereidheid aan de dag moeten leggen om hun eigen tekortkomingen op mensenrechtengebied te adresseren.¹⁴⁸ Op dit laatste punt zal in het volgende hoofdstuk verder worden ingegaan.

142 Karen Smith, *ibid.*, p. 237. Zie ook: ‘European Parliament Resolution of 14 January 2009 on the development of the Human Rights Council, including the role of the EU’, P6_TA (2009) 0021.

143 Zie: Richard Gowan and Franziska Brantner, *The EU and Human Rights at the UN – 2009 Review*, *supra* noot 134, pp. 7-8.

144 Karen Smith, *supra* noot 129, pp. 235-236. Zo heeft EU-wetgeving betreffende migratie niet alleen weerstand opgeroepen onder Latijns-Amerikaanse en Afrikaanse landen, maar tevens vanuit het VN-systeem zelf. De Hoge Commissaris voor Mensenrechten Louise Arbour heeft in een brief aan EU-vertegenwoordiger Kouchner de EU-terugkeerrichtlijn bekritiseerd en opgeroepen tot naleving van internationale mensenrechten in EU-migratiebeleid. Zie: Richard Gowan and Franziska Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, *supra* noot 139, p. 45.

145 Tijdens de UPR maakt de EU gebruik van ‘lichte coördinatie’. Dat wil zeggen dat het voorzitterschap niet namens alle 27 lidstaten spreekt, maar door middel van coördinatie tracht te bereiken dat lidstaten langs dezelfde lijnen interveniëren. Zie: Richard Gowan and Franziska Brantner, *ibid.*

146 *Ibid.*, p. 62.

147 *Ibid.*, p. 45.

148 *Ibid.*, p. 58.

III.6 Conclusie

Voor de EU-lidstaten heeft het voeren van een mensenrechtenbeleid via de Europese Unie belangrijke schaalvoordelen. Hier staat tegenover dat er ook het risico aan kleeft van verwatering van beleid, daar waar dat beleid niet verder komt dan de minimumconsensus.

In de loop der jaren heeft de EU de beschikking gekregen over een breed scala aan instrumenten voor het externe mensenrechtenbeleid, zowel van preventieve en ondersteunende aard als van reactieve aard. Hoewel de EU op zich over voldoende adequate instrumenten beschikt, is op de inzet ervan nog veel kritiek. Er is behoefte aan duidelijke prioriteitstelling, meer samenhang tussen en meer systematische inzet van de beschikbare instrumenten en aan bevordering van implementatie, mede door reguliere evaluaties en informatie-uitwisseling.

De voor 2011 aangekondigde mensenrechtenstrategie van Hoge Vertegenwoordiger Ashton zou hierin kunnen voorzien. Die strategie zou bovendien wenselijke steun bieden aan het mondiale mensenrechtensysteem als de EU zou bevestigen dat zij zich gebonden acht aan de kernverdragen van de VN en aan het werk van de VN-Mensenrechtenraad, inclusief de *Universal Periodic Review*. Naast de mensenrechtenstrategie zou de introductie van specifieke landenstrategieën op het terrein van mensenrechten zinvol zijn. Deze strategieën kunnen het specifieke kader bieden voor het beleid en de inzet van instrumenten en middelen met betrekking tot het desbetreffende land.

Binnen het externe mensenrechtenbeleid zijn diverse EU-spelers actief. De Hoge Vertegenwoordiger en de EDEO zijn daarvan de nieuwste en zij zijn hun rol geleidelijk aan het invullen. Het is van belang dat de EDEO, zowel in Brussel als op de delegaties in derde landen, voldoende beschikking krijgt over kennis en capaciteit op het gebied van mensenrechten. Het functioneren van de Raad zou sterk aan kwaliteit kunnen winnen, als COHOM zou worden omgevormd tot een in Brussel gevestigde werkgroep en frequenter bijeen zou komen. Door een versterking van de rol van de COHOM en meer capaciteit bij de EDEO, zou de lacune die is ontstaan door het wegvallen van het roulerend voorzitterschap van de Raad, kleiner kunnen worden. De daadkracht van het EP op het gebied van mensenrechten, zou, zeker met de verworven rechten inzake goedkeuring van (handels)overeenkomsten met derde landen, gebaat zijn bij de instelling van een volwaardige Commissie mensenrechten (in plaats van de Subcommissie die tot nu toe bestaat).

De praktijk van het externe mensenrechtenbeleid van de EU laat een gemengd beeld zien. De integratie van mensenrechten en democratisering in het toetredingsbeleid wordt algemeen gezien als een voorbeeld van succesvol en effectief optreden door de Unie. In de betrekkingen met andere delen van de wereld valt echter nog veel aan te merken op de wijze waarop het mensenrechtenbeleid in de praktijk vorm krijgt. Selectiviteit, inconsistentie en het niet-systematisch gevolg geven aan mensenrechtenclausules en -procedures staan effectief optreden regelmatig in de weg. Ondanks een aantal tekortkomingen, wordt de invulling die met het Verdrag van Cotonou aan mensenrechtenaspecten wordt gegeven, zowel inhoudelijk als procedureel, door velen wel positief beoordeeld. Deze invulling zou als inspiratie c.q. voorbeeld kunnen dienen voor andere samenwerkingsrelaties van de EU met derde landen. De ervaring leert wel dat mensenrechtendialogen of -consultaties meestal alleen effectief zijn als de betrokken landen echt bereid zijn zich aan mensenrechten te committeren. In de betrekkingen met, bijvoorbeeld, China en Rusland, heeft de mensenrechtendialoog met de EU tot nu toe weinig opgeleverd en dient de vraag zich aan of er geen andere modaliteiten zouden moeten worden gezocht.

De AIV onderscheidt drie algemene hoofdvoorwaarden voor een effectief EU-mensenrechtenbeleid: coherentie, consistentie en geloofwaardigheid. Coherentie betreft zowel samenhang binnen het EU-beleid zelf, als samenhang tussen het beleid van de EU en dat van de lidstaten. Verdragsmatig is de coherentie binnen het EU-beleid voldoende gegarandeerd. In de voorbereiding en uitvoering van het beleid is dit echter nog niet het geval. De coherentie tussen het beleid van de EU en dat van de lidstaten dient ook te worden versterkt. Dit kan onder meer worden bevorderd door in te zetten op betere wederzijdse informatieverschaffing.

Wat betreft de consistentie van het externe EU-mensenrechtenbeleid is het belangrijk dat het ongegrond 'meten met twee maten' zoveel mogelijk vermeden wordt. Desalniettemin is het voeren van een op maat gesneden beleid, met aandacht voor de concrete omstandigheden in een bepaald land of voor een bepaald thema, wél nodig om effectief te zijn. Gebruikmaking van relevant materiaal dat in VN-kader is gegenereerd, kan zo'n op maat gesneden aanpak van een basis voorzien.

Coherentie en consistentie zijn op hun beurt voorwaarden voor geloofwaardigheid. De EU zal bovendien alleen geloofwaardig zijn in haar externe mensenrechtenoptreden als zij, en de lidstaten, zich ook constructief kritisch opstellen tegenover belangrijke landen als de VS, China, Rusland en Israël. Ook dient de EU te erkennen dat de traditionele statelijke aanpak en het beïnvloeden van beleid door het leveren van kritiek grenzen heeft. Kansrijker is het om verandering van binnenuit te stimuleren (*bottom-up*), en daarnaast een dialoog te voeren op basis van gelijkwaardigheid, waarbij de EU ook bereid moet zijn om in te gaan op mensenrechtenproblemen binnen de eigen grenzen.

Multilateraal optreden, met name in VN-verband, stelt de EU voor specifieke uitdagingen. Deze zijn deels terug te voeren op het feit dat de EU als (grotendeels) supranationale organisatie opereert in een intergouvernementeel kader. Daarnaast compliceert het veranderende internationale krachtenveld slagvaardig optreden van de EU en het sluiten van regio-overstijgende coalities. Dit neemt niet weg dat de EU de effectiviteit van het eigen optreden wel degelijk kan verbeteren, door meer tijd en aandacht te besteden aan, respectievelijk: *outreach* naar derde landen; coördinatie tussen Brussel, Geneve, New York en de hoofdsteden; een betere afstemming van bilateraal en multilateraal beleid; en de opbouw van nieuwe coalities.

IV Coherentie tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de Europese Unie

Mensenrechten vormen een belangrijk onderdeel van wat de EU als haar internationale identiteit beschouwt. De Unie profileert zich sterk als normatieve kracht op dit gebied, zoals uit het vorige hoofdstuk naar voren kwam. Tegelijkertijd is de vraag hoe de EU haar bewust gekozen externe committering aan mensenrechten intern waar maakt. Onder andere maatschappelijke organisaties hebben veel kritiek op de mensenrechtensituatie binnen de Unie, bijvoorbeeld als het gaat om de behandeling van Roma, het beleid op het terrein van asiel en migratie, seksuele oriëntatie, detentie, of geweld tegen vrouwen en kinderen.¹⁴⁹ Ook naar aanleiding van de medewerking die sommige lidstaten hebben verleend aan bepaalde contraterrorismeactiviteiten, is de geloofwaardigheid van de Unie op mensenrechtengebied ter discussie gesteld.¹⁵⁰ Voor de duidelijkheid is het goed om hierbij de kanttekening te plaatsen dat de kritiek maar ten dele het beleid van de EU(-instellingen) betreft. Een deel van de kritiek heeft immers betrekking op het beleid dat de lidstaten zelf voeren. Een en ander valt echter moeilijk los van elkaar te zien, en zal door velen – zeker door de ‘buitenwacht’ – als onlosmakelijk met elkaar verbonden worden beschouwd. Hieronder (zie V.1) zal verder op dit punt worden ingegaan.

De relatie tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de EU is een veel-besproken onderwerp. Het gebrek aan coherentie tussen beide wordt vaak genoemd als een belangrijke factor die de geloofwaardigheid van de EU als internationale actor ondermijnt. Regelmatig wordt bepleit dat juist op dit punt veranderingen nodig zijn om de Unie extern een sterke en effectieve rol te laten spelen. In een eerder geciteerd toonaangevend artikel uit 1999 stelden Philip Alston en Joseph Weiler al:

‘At the end of the day, the Union can only achieve the leadership role to which it aspires through the example it sets to its partners and other states. Leading by example should be the *Leitmotiv* of a new European Union human rights policy.’¹⁵¹

In hetzelfde artikel spraken de auteurs van een element van schizofrenie binnen de EU bij de benadering van het interne en externe mensenrechtenbeleid. In meer recente literatuur wordt deze kwestie nog steeds als centraal probleem aangemerkt. Zo stelde Wolfgang Benedek bijvoorbeeld: ‘A central challenge, which will become even more important in the future, is (...) whether the EU will strive to give equal attention to the external dimension of human rights promoted in the world and the internal dimension of the protection of fundamental rights within the European Union.’¹⁵²

149 Zie: Amnesty International, *The EU and human rights: making the impact on people count*, Londen/Brussel, 2009; en Kristi Severance, *France’s expulsion of Roma migrants: a test case for Europe*, Migration Policy Institute (2010), <<http://www.migrationinformation.org>>.

150 Zie o.a.: Monica den Boer, ‘The EU and Counter-Terrorism: Human Rights in the Balance?’, in URIOS, *The Law on Terror*, Wolf Legal Publishers 2003, pp. 29-45.

151 Philip Alston en J.H.H. Weiler, *supra* noot 70, p. 7.

152 Wolfgang Benedek, *supra* noot 88, p. 108.

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de vragen wat het gesignaleerde gebrek aan coherentie tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid behelst; wat de belangrijkste manco's zijn van het interne mensenrechtenbeleid van de EU; en welke mogelijkheden er zijn om deze (deels) weg te nemen. In het eerste deel van het hoofdstuk wordt ingegaan op de bestaande situatie. In het tweede deel zal de vraag aan de orde komen hoe het interne beleid van de EU zodanig kan worden versterkt dat er meer coherentie ontstaat tussen het (beoogde) externe optreden en het interne beleid van de Unie op het terrein van mensenrechten.

IV.1 Het interne mensenrechtenbeleid van de EU: de stand van zaken

Voor een verdere analyse van de problematiek is het van belang te omschrijven wat precies moet worden verstaan onder 'het interne mensenrechtenbeleid van de Unie'. In grote lijnen zijn er twee onderdelen te onderscheiden. Ten eerste zijn er het recht, het beleid en de handelingen van de EU en haar instellingen, lichamen en agentschappen. Ten tweede is er het door de lidstaten gevoerde mensenrechtenbeleid. Dit laatste kan zowel de uitvoering van EU-recht betreffen, als de naleving van mensenrechten door de lidstaten in het algemeen. Het beleid van de lidstaten, al dan niet ter uitvoering van EU-recht, dient naar de mening van de AIV als onderdeel te worden beschouwd van het interne mensenrechtenbeleid van de EU, mede omdat dit door de buitenwacht als zodanig wordt gezien. De wijze waarop derde landen tegen het functioneren van de EU aankijken, is voor het debat over de relatie tussen het externe en het interne optreden van de Unie immers van groot belang.

Het mensenrechtenbeleid van de EU, haar instellingen, lichamen en agentschappen

Voor zover het gaat om het beleid van de EU, valt op dat er verdragsmatig een onderscheid bestaat tussen het externe en het interne mensenrechtenbeleid. Terwijl mensenrechten in het EU-Verdrag (artikel 21) expliciet worden genoemd als een overkoepelend doel in alle externe relaties van de EU, figureren deze niet of nauwelijks binnen intern EU-recht of -beleid. Zoals al in hoofdstuk II werd gesignaleerd, zijn de lidstaten op belangrijke terreinen zoals vrijheid, veiligheid en justitie, en civiele en strafrechtelijke samenwerking vooral gericht op wederzijdse erkenning, en het coördineren en op elkaar afstemmen van nationaal recht. Op het terrein van migratie wordt meer aandacht besteed aan het beheersen van migratiestromen en aan het versterken van grenzen dan aan mensenrechtenkwes-ties.¹⁵³ Diverse critici hebben erop gewezen dat EU-beleid op deze terreinen veeleer een negatief dan een positief effect heeft op de rechten van de mens.¹⁵⁴

Daarnaast is er een discrepantie tussen de bevoegdheden die de EU in de loop van de tijd heeft gekregen en de verantwoording die zij aflegt op mensenrechtengebied. Enerzijds heeft de EU op veel beleidsterreinen steeds meer bevoegdheden overgenomen van de lidstaten. Anderzijds wordt zij – in tegenstelling tot de lidstaten – niet verantwoordelijk gehouden voor de wijze waarop mensenrechten in het geding zijn bij de uitoefening van deze bevoegdheden. Het VN-Gehandicaptenverdrag uitgezonderd, is de EU tot op heden geen

153 Zie bijvoorbeeld Jari Pirjola, 'European asylum policy: inclusions and exclusions under the surface of universal human rights language', 11 *European J. Migration & L.* 347 (2009).

154 Zie bijvoorbeeld Amnesty International, *Human rights dissolving at the borders? Counterterrorism and EU criminal law*, Amnesty International EU Office, Brussel, 2005; en Catherine Teitgen-Colly, 'The European Union and asylum: an illusion of protection', 43 *Common Mkt. L. Rev.* 1503, 2006.

partij bij internationale mensenrechtenverdragen. Het beleid van de Unie wordt dan ook niet – zoals dat van de lidstaten – getoetst door regionale of internationale toezichthoudende (verdrags-)organen. De *Universal Periodic Review* van de VN-Mensenrechtenraad is evenmin op de EU van toepassing. Daarmee ontstaat wat een *accountability gap* kan worden genoemd. Terwijl de EU (terecht) verwacht dat derde landen zich houden aan het internationale mensenrechtenacquis en aanbevelingen van VN-verdragsorganen overnemen, heeft de Unie zelf een uitzonderingspositie en opereert zij vrijwel autonoom ten opzichte van het internationale mensenrechtensysteem. Dit is moeilijk te verenigen met de normatieve mondiale rol die de EU op zich heeft genomen.

In dit verband kan ook worden opgemerkt dat het HvJEU zeer terughoudend is met het verwijzen naar regionale en mondiale mensenrechteninstrumenten, het EVRM uitgezonderd. In de Kadi-zaak bijvoorbeeld,¹⁵⁵ oordeelde het HvJEU dat bepaalde EU-besluiten, die resoluties van de Veiligheidsraad – aanvaard onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest – uitvoerden, een schending betekenden van rechten onder de rechtsorde van de Europese Gemeenschap. Deze uitspraak vormde op zichzelf overigens wel een positief voorbeeld van rechtsbescherming.

Het verband tussen het HvJEU en het EHRM is wel betiteld als '*common supranational diplomacy*'¹⁵⁶, maar deze wordt gekenmerkt door behoud van de autonomie en suprematie van het HvJEU in EU-zaken. Ingevolge artikel 52, derde lid van het Handvest is het EVRM, naast het EU-recht een rechtsbron voor het HvJEU. Wel laat dit artikel de mogelijkheid open dat het HvJEU een ruimere uitleg geeft dan het EHRM. Op zijn beurt geeft het EHRM met zijn '*equivalent protection*'-doctrine ruimte aan eigen beleidsvrijheid van de EU. Deze doctrine komt erop neer dat, wanneer de mensenrechtenbescherming binnen de EU (via het HvJEU) als gelijkwaardig kan worden beschouwd aan die binnen de Raad van Europa (via het EHRM), het EHRM zich niet bevoegd acht om een eigen oordeel over die bescherming te geven.¹⁵⁷ Een en ander brengt voor de EU een bijzondere verantwoordelijkheid mee om de mensenrechtenbescherming binnen de Unie ook daadwerkelijk op peil te houden. De relatie tussen de EU en het EHRM zal veranderen na de toetreding van de EU tot het EVRM. Hierop zal in het tweede deel van dit hoofdstuk worden ingegaan.

Het mensenrechtenbeleid van de lidstaten

In de inleiding werd al een aantal voorbeelden genoemd van terreinen waarop de naleving van mensenrechten binnen de EU-lidstaten onder druk staat, zoals seksuele oriëntatie, detentie en (seksueel) geweld tegen vrouwen en kinderen. Een ander voorbeeld betreft de gelijke behandeling van vrouwen, die in lang niet alle EU-lidstaten voldoende gewaarborgd

155 Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi & Al Barakaat v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 3 C.M.L.R. 41, 2008.

156 Laurent Scheeck, 'The supranational diplomacy of the European Courts: a mutually reinforcing relationship?', in: *The ECJ under siege: new constitutional challenges for the ECJ* (Giuseppe Martinico and Filippo Fontanelli eds.), Ecfai University Press, 2009.

157 Bosphorus v. Ireland, E.C.R. 30 June 2005.

is.¹⁵⁸ Daarnaast kan in dit verband worden gedacht aan de recente M.S.S.-zaak, waarin het EHRM vaststelde dat de behandeling van asielzoekers in Griekenland onmenselijk is.¹⁵⁹

Onder de lidstaten bestaat evenwel grote terughoudendheid om een duidelijke rol toe te kennen aan de EU in relatie tot hun eigen mensenrechtenbeleid. Als voorbeelden gelden de controverserige rondsom Frankrijks collectieve uitzetting van Roma in de zomer van 2010 en de reactie van Hongarije begin 2011 op de kritiek die er vanuit de EU werd geleverd op een wetvoorstel om de media aan banden te leggen.¹⁶⁰ Deze terughoudendheid blijkt ook uit het verdragskader. Hoewel artikel 2 van het EU-Verdrag breed gedefinieerd is en artikel 6 EU-Verdrag voorziet in toetreding van de EU tot het EVRM, wijst de *fine print* op reserves van de kant van de lidstaten als het gaat om het beoordelen en reguleren van hun eigen activiteiten. Zo beperkt artikel 51 van het Handvest de reikwijdte ervan, door te stellen dat het Handvest alleen van toepassing is binnen de lidstaten als zij EU-recht implementeren.¹⁶¹

Artikel 7 EU-Verdrag (het 'opschortingsartikel') zou in potentie kunnen dienen als basis voor een toezichthoudende procedure voor de naleving van mensenrechten in de lidstaten, maar in de praktijk blijkt dit tot nu toe niet zo te werken. In eerste instantie wekten de opname van dit artikel in het Verdrag van Amsterdam (1992) en de aanpassing ervan in het Verdrag van Nice (2001) de indruk dat de lidstaten hun weerstand tegen een toezichthoudende rol door de EU op het gebied van mensenrechten hadden laten varen. Na de amendering van artikel 7, werd op initiatief van het EP in 2002 een *network of independent experts on fundamental rights* opgericht. Het netwerk bracht regelmatig de naleving van mensenrechten binnen de lidstaten in kaart en presenteerde hierover jaarlijks rapportages. Het werd echter in 2007, met de oprichting van het Grondrechtenagentschap, vervangen door een soortgelijk netwerk (FRALEX) dat uitdrukkelijk niet de taak kreeg om

158 Zo staat Frankrijk op de 46e plaats in het *World Economic Forum's 2010 gender equality report*, na bijvoorbeeld Jamaica en Kazachstan, en is 82% van de Franse parlementariërs van het mannelijk geslacht, zie: *International Herald Tribune*, 1 June 2011.

159 M.S.S. v. Belgium and Greece, E.C.R. 21 January 2011.

160 In augustus 2010 begon Frankrijk met de collectieve uitzetting van in Frankrijk aanwezige Roma, die voornamelijk uit Roemenië afkomstig waren. Dit kwam Frankrijk op veel kritiek te staan, onder andere van Eurocommissaris Reding en het Europees Parlement, omdat het beleid in strijd zou zijn met EU-recht. Frankrijk stelde zich echter op het standpunt dat het een nationale aangelegenheid betrof. Op 14 september 2010 kondigde Reding aan een procedure bij het HvJEU te starten vanwege het uitzettingsbeleid. Op 19 oktober 2010 liet Reding weten af te zien van verdere stappen tegen de Franse overheid, nadat Frankrijk de nationale wetgeving had aangepast aan de Europese regelgeving. Op 1 januari 2011, met de start van het Hongaarse voorzitterschap van de EU, werd in Hongarije een mediawet van kracht die beperkingen met zich meebracht voor de persvrijheid. Dit riep veel weerstand op binnen de EU, vanwege de strijdigheid met EU-recht. Hongarije legde dit in eerste instantie naast zich neer, maar stemde op 16 februari 2011 in met wijzigingen ten aanzien van de mediawet, zoals voorgesteld door Eurocommissaris Kroes. Op 7 maart werden de wijzigingen door het Hongaarse Parlement goedgekeurd. Het Europees Parlement is echter nog niet tevreden over de bereikte resultaten. Naar aanleiding hiervan heeft Eurocommissaris Kroes besloten opnieuw naar de Hongaarse mediawet te zullen kijken.

161 Zie voor de achtergrond van artikel 51: Gráinne de Búrca, 'The drafting of the EU Charter of Fundamental Rights', 26 *Eur. L. Rev.* 214 (2001).

systematische rapportages te verzorgen over het mensenrechtenbeleid van de lidstaten.¹⁶² Evenmin gaat er een rechterlijke toetsing vooraf aan het besluit of artikel 7 EU-Verdrag van toepassing is en een lidstaat zou kunnen worden aangesproken op het niet naleven van de in artikel 2 EU-Verdrag opgenomen rechten. Het gaat uiteindelijk dus om een politiek besluit *pur sang*, dat wordt genomen op het niveau van regeringsleiders, in de Europese Raad – zonder dat hieraan enige vorm van systematische rapportage ten grondslag ligt.

De vraag is hoe bruikbaar artikel 7 hiermee in de praktijk is. Er kan een zekere preventieve werking van uitgaan. Maar het is onduidelijk wanneer en hoe het artikel precies kan worden ingeroepen. Daarnaast heeft de desbetreffende procedure dermate verstrekkinge gevolgen dat ze uitsluitend als uiterste redmiddel moet worden beschouwd. Oftewel: 'the heaviness of the procedure by these provisions and the potentially damaging consequences of invoking them make them weapons of last resort. They will do little to reinforce the protection afforded to individuals in concrete cases.'¹⁶³

Het mandaat dat het in 2007 opgerichte Grondrechtenagentschap momenteel heeft, biedt geen mogelijkheid om de bovenstaande lacune op te vullen. Dat mandaat beperkt zich immers tot het bieden van ondersteuning en expertise aan relevante Gemeenschapsinstellingen en de lidstaten bij het implementeren van Gemeenschapsrecht; het verzamelen, publiceren en verspreiden van gegevens en onderzoek; het voorzien in relevante analyses; en het bieden van advies aan de EU en de lidstaten. Artikel 3 van de Verordening waarmee het Grondrechtenagentschap is opgericht, bevat bovendien een soortgelijke clause als die in het Handvest en bepaalt dat het Agentschap zich dient te beperken tot de implementatie van het EU-recht binnen de EU en de lidstaten.

Concluderend constateert de AIV dat wanneer wordt gesproken van incoherentie tussen het interne en het externe mensenrechtenbeleid van de EU, in feite wordt bedoeld op het verschil in ambitieniveau dat de EU op de twee terreinen aan de dag legt. De EU onderscheidt zich van veel andere internationale actoren door de openlijk en nadrukkelijk verklaarde intentie om een normatief georiënteerd buitenlands beleid te voeren. Voor zover het de situatie binnen de Unie betreft, legt de EU echter niet hetzelfde ambitieniveau aan de dag.

IV.2 Een krachtiger intern mensenrechtenbeleid

Als het interne mensenrechtenbeleid van de EU wordt bekritiseerd, wordt door de lidstaten soms als tegenargument naar voren gebracht dat problemen binnen de EU(-lidstaten) van een andere orde zijn dan de grove of systematische mensenrechtenschendingen die elders ter wereld plaatsvinden. Dit geldt echter zeker niet voor alle gevallen. In de M.S.S.-zaak ging het bijvoorbeeld om schending van één van de belangrijkste mensenrechten (*core rights*), namelijk het verbod op onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM). Maar ook

162 Zie: Gráinne de Búrca, *supra* noot 29, p. 30. De Raad van Ministers gaf wel een verklaring uit waarin stond dat de Raad 'may seek the assistance of the Agency as an independent person if it finds it useful during a possible procedure under Article 7 TEU. The Agency will however not carry out systematic and permanent monitoring of Member States for the purposes of Article 7 TEU,' <http://ec.europa.eu/justice_home/fjs/rights/fsj_rights_agency_en.htm>.

163 Commentaar van Anthony Arnall over het (toentertijd nieuwe) artikel 7, in: *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press 1999, p. 219.

in andere gevallen dient de EU schendingen die plaatsvinden, te erkennen en de bereidheid aan de dag te leggen om oplossingen voor de situatie te vinden. Deze oplossingen hoeven lang niet altijd te worden gezocht in grootscheepse hervormingen. Er zou al veel gewonnen zijn met de wil van lidstaten om, op basis van het bestaande internationale mensenrechtenkader, interne zaken in EU-verband bespreekbaar te maken, bijvoorbeeld in een daaraan gewijde jaarlijkse bijeenkomst.

Waar het gaat om het mensenrechtenbeleid van de EU(-instellingen), kunnen aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten en de toetreding van de EU tot het EVRM een grote stap vooruit betekenen. De lacune in verantwoording die hierboven werd geschetst, kan hiermee voor een deel worden opgeheven omdat de EU-instellingen (evenals de EU-lidstaten) hierdoor ter verantwoording kunnen worden geroepen voor mogelijke schendingen van in het EVRM vervatte rechten. De AIV signaleert in dit verband het initiatief van de Europese Commissie om een mensenrechten *impact assessment* te ontwikkelen op basis van het Handvest van de Grondrechten. Dit initiatief verdient krachtige ondersteuning.¹⁶⁴ Ook de publicatie, door de Europese Commissie, van een Jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest van de Grondrechten (meest recent op 11 maart 2011)¹⁶⁵, is zonder meer positief; wellicht kan dit Jaarverslag zich in de toekomst verder ontwikkelen tot een monitoringmechanisme voor de naleving van de in het Handvest vervatte rechten door zowel de EU als de lidstaten.

Daarnaast, en zoals ook betoogd voor het externe mensenrechtenbeleid, pleit de AIV ervoor dat de EU expliciet erkent dat zij als supranationale organisatie niet langer afzijdig kan blijven van het bestaande internationale mensenrechtensysteem. Dit betekent niet dat de EU zich onmiddellijk in nieuwe gecompliceerde toetredingsprocedures tot internationale verdragen hoeft te begeven. Wel zou de EU duidelijk moeten maken dat zij zich gebonden acht aan de VN-mensenrechtenverdragen. Ook zou moeten worden gezocht naar een manier om aanbevelingen en richtlijnen die voortkomen uit het VN-systeem, de RvE, de OVSE en andere internationale mensenrechtenfora zo volledig en systematisch mogelijk te integreren in alle beleidsterreinen van de EU. De oproep die hiertoe is gedaan door het EP¹⁶⁶ onderschrijft de AIV van harte.

Dit impliceert bijvoorbeeld ook dat de EU de tenuitvoerlegging van arresten van het EHRM zou moeten bevorderen als deze de EU raken. Dat betekent dat de al eerder genoemde uitspraak van het EHRM dat asielzoekers niet mogen worden uitgezet naar Griekenland wegens onmenselijke omstandigheden aldaar, de EU noopt tot het nemen van actie, omdat deze uitspraak raakt aan de kern van het EU-asielbeleid.

Voor zover het gaat om het mensenrechtenbeleid van de EU-lidstaten (al dan niet voortvloeiend uit EU-recht), constateert de AIV dat artikel 7 EU-Verdrag op zichzelf een basis biedt om het beleid van de lidstaten kritisch te volgen. De reikwijdte van het artikel is niet beperkt tot de toepassing van EG/EU-recht. Dit blijkt uit de formulering en is ook duidelijk geworden door de werkzaamheden van het in 2002 ingestelde *network of independent*

164 Zie: *Commission Report on the Practical Operation of the Methodology for a Systematic and Rigorous Monitoring of Compliance with the Charter of Fundamental Rights*, COM (2009) 205 final (April 29, 2009).

165 Zie: <http://www.ec.europa.eu/justice/news/intro/news_intro_eu.htm>.

166 European Parliament resolution of 16 December 2010, *supra* noot 89, par. 24.

experts, dat de mensenrechtensituatie in de lidstaten in beeld bracht en evalueerde.

De 'achilleshiel' van het interne mensenrechtenbeleid van de EU is echter dat er op dit moment geen monitoringmechanisme bestaat waarmee de situatie binnen de lidstaten in kaart kan worden gebracht en, waar nodig, aan de kaak kan worden gesteld. Ook lijkt er geen grote bereidheid te bestaan een dergelijk mechanisme in het leven te roepen. De AIV meent dat deze situatie op den duur niet houdbaar is, temeer daar de EU het wel op zich neemt om niet alleen kandidaat-lidstaten, maar ook derde landen waar ook ter wereld de maat te nemen als het gaat om hun mensenrechtenbeleid.

De AIV pleit dan ook voor het zetten van stappen om verandering te brengen in deze situatie. Zoals al eerder is aangegeven, kan in eerste instantie bijvoorbeeld worden gedacht aan de instelling van een procedure die voorziet in regulier overleg waarbij het beleid van de lidstaten en eventueel ook de EU-instellingen worden besproken. Dit overleg kan worden gevoerd op basis van bestaande documenten, zoals aanbevelingen van VN-verdragsorganen, de resultaten van de UPR en het *Annual report on the supervision of the execution of judgements of the ECHR*. De Commissaris Grondrechten en de Werkgroep Grondrechten zouden bij de voorbereiding van een dergelijk overleg een rol kunnen spelen en het verloop ervan zou kunnen worden gepresenteerd in de vorm van een rapport, dat ook voor de buitenwacht toegankelijk is. Hiermee zou zichtbaar gemaakt worden dat de EU ook binnen de eigen organisatie en gelederen serieus aandacht besteedt aan mensenrechten.

Een eventuele mogelijkheid tot beleidsevaluatie op JBZ-gebied wordt geboden door het zogeheten Stockholm Programma, een beleidsplan aangenomen door de Europese Raad in december 2009, waarin de uitgangspunten van de EU op het gebied van de vrijheid van de burger, veiligheid, justitie, asiel en immigratie voor vijf jaar zijn vastgelegd. Hierin is een passage opgenomen waarin de Commissie door de Europese Raad wordt uitgenodigd met voorstellen te komen over beleidsevaluatie op het gebied van de JBZ-samenwerking.¹⁶⁷ De tekst vervolgt dan: 'De voorstellen moeten, indien nodig, voorzien in een mechanisme op basis van beproefde methoden van wederzijdse beoordeling. De evaluatie moet periodiek gebeuren, een efficiënt follow-up systeem omvatten en leiden tot een betere kennis van de nationale systemen, zodat duidelijk wordt welke methoden goed werken en op welke hinderpalen de samenwerking stuit.'

Daarnaast vindt de AIV het wenselijk dat wordt gezien of het mandaat van het Grondrechtenagentschap dusdanig kan worden aangepast dat het agentschap kan worden omgevormd tot een Europees Mensenrechteninstituut volgens de *Paris Principles*.¹⁶⁸ De AIV acht het in ieder geval van belang dat het Agentschap een aanbevelingsrecht krijgt op het gebied van mensenrechtanaangelegenheden in de lidstaten. Tot dat gerealiseerd is, kan het agentschap door middel van rapportages aandacht blijven vragen voor mensenrechtenproblemen binnen de EU(-lidstaten). Bijvoorbeeld het rapport dat het agentschap begin

167 Doc. 17024/09 JAI 896 van de Raad van 2 december 2009, par. 1.2.5 (Evaluatie). Deze passage wordt wel gezien als reflex van een oorspronkelijk idee van de voormalige minister van Justitie Hirsch Ballin, die in de aanloop naar de opstelling van een nieuw beleidsmatig JBZ-programma van de EU, parallel aan de inwerkingtreding van het Lissabon-Verdrag, ijverde voor de instelling van een rechtsstaatmonitor die de mensenrechtensituatie binnen de EU lidstaten zou moeten monitoren.

168 De *Paris Principles* werden in 1992 aanvaard door de VN-Mensenrechtencommissie (res. 1992/54) en in 1993 door de Algemene Vergadering van de VN (res. 48/143). Ze hebben betrekking op de status, het mandaat en het functioneren van nationale mensenrechteninstellingen.

2011 publiceerde over de situatie van migranten in Griekenland¹⁶⁹ bevat veel waardevolle informatie over een evident probleem dat zich momenteel binnen de Unie voordoet. De AIV pleit ervoor het Grondrechtenagentschap te stimuleren dergelijke rapporten in de toekomst te blijven publiceren.

IV.3 Conclusie

De AIV stelt vast dat er een duidelijk verschil in ambitieniveau is tussen het externe en het interne mensenrechtenbeleid van de EU. Onder het laatste wordt zowel het beleid van de EU(-instellingen) als dat van de lidstaten verstaan (al dan niet ter uitvoering van EU-recht). Terwijl de EU mensenrechten als overkoepelend doel van de externe betrekkingen heeft gedefinieerd en zich extern sterk als normatieve kracht profileert, blijven de interne ambities relatief bescheiden. Dit komt duidelijk naar voren uit het verdragskader, maar blijkt ook uit het feit dat de EU vrijwel autonoom opereert ten opzichte van het internationale mensenrechtensysteem. Onder de lidstaten bestaat bovendien een grote terughoudendheid om de EU een rol toe te kennen waar het gaat om het evalueren van hun nationale mensenrechtenbeleid.

De AIV meent dat deze situatie op den duur niet houdbaar is. Als de EU niet alleen kandidaat-lidstaten, maar ook andere derde landen waar ook ter wereld de maat wil nemen als het gaat om hun mensenrechtenbeleid, zal zij ook de bereidheid aan de dag moeten leggen om het eigen beleid en handelen kritisch tegen het licht te houden en waar nodig bij te stellen. Aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten en toetreding van de EU tot het EVRM vormen stappen in de goede richting, omdat hierdoor ook EU-instellingen ter verantwoording kunnen worden geroepen voor naleving van de in het Handvest en het EVRM vervatte rechten. Daarnaast zou de EU er goed aan doen zich minder afzijdig op te stellen van het internationale mensenrechtensysteem en aanbevelingen en richtlijnen die voortkomen uit de VN en andere internationale mensenrechtenfora (beter) te integreren in haar beleid.

Een groot probleem van het bestaande systeem, waar vooralsnog geen oplossing voor is gevonden, is dat er geen mechanisme bestaat om de mensenrechtensituatie binnen de lidstaten zelf in kaart te brengen en te bespreken. De instelling van een vorm van regulier overleg, dat kan worden gevoerd op basis van bestaande rapportages van de VN en andere instellingen, kan hierin verandering brengen. Op den duur zou naar de mening van de AIV het mandaat van het Grondrechtenagentschap dusdanig moeten worden aangepast, dat het agentschap kan worden omgevormd tot een Europees Mensenrechteninstituut volgens de *Paris Principles*. Het agentschap zou in ieder geval een aanbevelingsrecht moeten krijgen ten aanzien van mensenrechtenaangelegenheden in de lidstaten.

169 European Agency for Fundamental Rights, *Coping with a fundamental rights emergency, The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Vienna 2011.

V Conclusies en aanbevelingen

V.1 Algemeen

Recentelijk is een aantal belangrijke veranderingen opgetreden in de context waarbinnen het EU-mensenrechtenbeleid tot stand komt. Op mondiaal niveau is de economische en politieke positie van het westen verzwakt, onder andere door de financieel-economische crisis van de afgelopen jaren. Tegelijkertijd stellen andere, relatief nieuwe, grote spelers op het internationale toneel, zoals China, Brazilië, India en Zuid-Afrika, zich steeds assertiever op, óók ten opzichte van wat door hen wordt beschouwd als de ‘westerse’ mensenrecht-nagenda. Bovendien worden de EU-lidstaten zelf steeds vaker geconfronteerd met, én aan-gesproken op, het voorkomen van mensenrechtenschendingen binnen de EU c.q. in eigen land.

Zoals in hoofdstuk I is toegelicht, heeft het Verdrag van Lissabon, dat sinds 1 december 2009 van kracht is, een aantal institutionele basisvoorwaarden geschapen voor een co-herent en effectief EU-mensenrechtenbeleid. Naast de gedetailleerde verdragsbasis voor mensenrechten als waarden die de Europese Unie nastreeft, zoals mede vervat in het Handvest van de Grondrechten, zijn de volgende aspecten daarbij vooral van belang: de voorziene toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens; de benoeming van een Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buiten-landse Zaken en Veiligheidsbeleid (tevens vicevoorzitter van de Commissie); en de oprich-ting van een Europese Dienst voor Extern Optreden.

In Nederland is inmiddels een stevig debat gaande over nut en noodzaak van Europese samenwerking. Hierbinnen onderscheidt de AIV twee tendensen: enerzijds een zekere ‘Europa-scepsis’, die zich vertaalt in een toenemende nadruk op het Nederlands eigen-belang en een weerstand tegen inmenging vanuit Brussel. Het debat dat recentelijk is ont-staan over de rol en relevantie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, past ook in dit kader. Anderzijds blijkt steeds vaker dat, om de verworvenheden van ruim een halve eeuw Europese integratie veilig te stellen, en waar mogelijk uit te bouwen, juist op meer – en politiek gevoelige – terreinen zal moeten worden samengewerkt. Ook op financieel-economisch terrein en het asiel- en migratiebeleid is dit noodzakelijk.

De verschuivingen in de mondiale verhoudingen, de veranderingen binnen de Europese Unie, en het Nederlandse debat over de Europese samenwerking, maken het relevant om juist op dit moment de effectiviteit van het EU-mensenrechtenbeleid aan een onderzoek te onderwerpen.

Hoofdstuk II van dit advies laat zien dat uit de geschiedenis van de Europese integratie zowel de ambitie naar voren komt om een actief mensenrechtenbeleid te voeren, als de ambivalentie waarmee in de loop der jaren naar die ambitie is gehandeld.

De eerste voorstellen voor de oprichting van een Europese Politieke Gemeenschap, ge-daan in de vroege jaren vijftig, voorzagen in een Gemeenschap die tot algemeen doel had mensenrechten en fundamentele vrijheden in de lidstaten te beschermen, op basis van het EVRM als integraal onderdeel van het Gemeenschapsstatuut. Het Ontwerpverdrag ter oprichting van een Europese Politieke Gemeenschap bevatte zelfs een individueel klacht-recht bij het Hof van de Europese Gemeenschap met betrekking tot schendingen van het EVRM door gemeenschapsinstellingen.

Destijds bestond er brede steun voor deze voorstellen voor de oprichting van een Europese Politieke Gemeenschap, waarin mensenrechten een kernwaarde zouden zijn voor zowel intern als extern beleid, het EVRM geïntegreerd zou worden, en krachtige juridische handhaving mogelijk zou zijn. Vanwege de teloorgang van de plannen voor een Europese Defensie Gemeenschap, verdwenen deze voorstellen echter uiteindelijk van tafel en ontwikkelde het Europese integratieproces zich geruime tijd volgens een veel beperktere, vooral economisch gerichte, pragmatische agenda.

Aan het eind van de jaren zestig en in de jaren zeventig werd de ommekeer op dit terrein ingeluid door jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, die gaandeweg zou leiden tot de incorporatie van mensenrechten in de Europese rechtsorde. De vraag werd toen niet zozeer *of* de Europese Gemeenschap zich met de bescherming van mensenrechten moest bezig houden, maar *welke* rol zij op dit terrein zou moeten spelen. Ook de politieke organen van de gemeenschap begonnen zich hierover uit te spreken, zoals de Europese Raad in de Verklaring inzake Europese Identiteit van 1973, die respect voor mensenrechten tot een fundamenteel element van die identiteit bestempelde. In 1977 volgde een eerste gezamenlijke verklaring over de rechten van de mens van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

In het Verdrag van Maastricht (1992) werd uiteindelijk formeel erkend dat mensenrechten deel uitmaken van het EG/EU-recht. Met name voor extern georiënteerde activiteiten, zoals ontwikkelingssamenwerking en Gemeenschappelijk Buitenlands en Defensiebeleid, werden de ontwikkeling en consolidatie van respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden tot officiële beleidsdoelen verheven.

Met betrekking tot de interne dimensies van het mensenrechtenbeleid van de EU werd in de daaropvolgende periode een aantal positieve stappen gezet. Zo werd een mechanisme geïntroduceerd dat het mogelijk maakt de rechten van een lidstaat op te schorten als deze verantwoordelijk wordt bevonden voor serieuze mensenrechtenschendingen of daartoe risico loopt (artikel 7 Verdragen van Amsterdam en Nice). De aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten vormde een volgende belangrijke stap, al duurde het lang voordat het Handvest een juridisch bindende status kreeg, werd het niet integraal opgenomen in het Verdrag en biedt een Protocol de mogelijkheid van een 'opt out' aan enkele lidstaten. Toetreding tot het EVRM werd al sinds 1979 besproken en uiteindelijk in het Verdrag van Lissabon als verplichting opgenomen. In 2007 werd het Grondrechtenagentschap opgericht – echter zonder mandaat om de naleving van de mensenrechten intern, zowel door de lidstaten als door EU-organen en -lichamen, onder de loep te nemen.

De historie overziend, valt op hoezeer – ondanks de bovengenoemde stappen – door de jaren heen de externe mensenrechtenambities van de EG/EU los zijn komen te staan van interne mensenrechtenambities. Steeds weer bleek er grote weerstand te bestaan, in het bijzonder onder de lidstaten, om de EG/EU een rol van betekenis te laten spelen ter bevordering en handhaving van mensenrechten binnen de Gemeenschap/Unie. Terwijl mensenrechten in het EU-Verdrag (artikel 21) expliciet benoemd zijn als overkoepelend doel van alle externe betrekkingen van de Unie, wordt voor het interne mensenrechtenbeleid de rol van de EU beperkt tot die terreinen waarop de EU specifiek competent is, met name anti-discriminatie en sociale uitsluiting.

Hoewel de EU extern zeker niet meer competenties heeft dan intern, hebben mensenrechten in de betrekkingen met niet-EU-landen sinds begin jaren negentig geleidelijk aan veel systematischer en dwingender aandacht gekregen dan intern het geval is. Als duidelijke voorbeelden gelden de 'Kopenhagen-criteria' voor de toetreding van nieuwe lidstaten, en

de mensenrechtenclausules in samenwerkingsovereenkomsten met niet-EU-landen, inclusief mogelijkheden tot opschorting of zelfs verbreking van de samenwerking in het geval van ernstige schendingen van mensenrechten. Sinds 1996 worden mensenrechten en democratisering ook geïntegreerd in politieke dialogen met niet-EU-landen. Sinds 1994 is er specifieke financiering ter ondersteuning van extern mensenrechtenbeleid, momenteel in de vorm van het *European Instrument for Democracy and Human Rights*. Ook wordt de stand van zaken ten aanzien van het externe mensenrechtenbeleid van de EU regulier in kaart gebracht door middel van jaarlijkse rapportages van de Raad.

Het verschil in ambitieniveau tussen het interne en externe mensenrechtenbeleid is een constante factor in de ontwikkeling van het mensenrechtenbeleid van de EU. Waar de Unie mensenrechten duidelijk als een belangrijk onderdeel beschouwt van haar internationale identiteit, en zich zelfs als normatieve kracht op dit terrein probeert te profileren, heeft zij duidelijk moeite om deze betrokkenheid bij mensenrechten intern waar te maken. Tegen de bovengeschetste historische achtergrond is het niet verwonderlijk dat de rol van de EU op het terrein van de mensenrechten vaak ambivalent wordt genoemd. Het spanningsveld tussen verschillende betrokken actoren en belangen resulteert in een stapsgewijze ontwikkeling, met wisselende resultaten.

Door de bestaande tekortkomingen en ambivalenties ondermijnt het huidige mensenrechtenbeleid van de EU de geloofwaardigheid van de Unie als internationale actor soms meer dan dat het deze versterkt. Ook de aspiraties van de EU om mondiaal normatief leiderschap uit te oefenen, worden erdoor ondergraven. Dit geldt des te sterker nu, zoals al eerder geschetst, het gezag van het Westen tanende is en de assertiviteit van opkomende machten en ontwikkelingslanden toeneemt.

Dit alles betekent volgens de AIV echter niet dat de EU haar ambities om mondiaal een leidende rol te spelen op het gebied van mensenrechten zou moeten laten varen. Maar de tijd is wel gekomen om de uitgangspunten, zoals vervat in het Verdrag, daadwerkelijk en consequent in praktijk te brengen en het bestaande instrumentarium optimaal te benutten en waar nodig aan te passen. Realiteitszin, een zekere bescheidenheid en oog voor haalbaarheid dienen hierbij leidend te zijn.

In het kader van deze algemene beschouwing zullen in het tweede deel van dit hoofdstuk de specifieke adviesvragen beantwoord worden.

V.2 De adviesvragen

Algemene vraag: Hoe kan het EU-mensenrechtenbeleid in het licht van het Verdrag van Lissabon slagvaardiger, coherenter en zichtbaarder worden gemaakt?

- 1. Hoe kan het optreden van de Unie in internationale mensenrechtenfora (Verenigde Naties en ook Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) worden versterkt, zonder dat eenstemmigheid leidt tot verlies van politiek- en stemgewicht?*

Bij de beantwoording van deze vraag heeft de AIV zich met name gericht op de VN, omdat die vraag daar bij uitstek aan de orde is. Als het gaat om de verhouding tot de RvE en de OVSE, is er in plaats van 'optreden in' immers veelal sprake van *samenwerking* van de EU met deze instellingen. Dat neemt niet weg dat hetgeen over de VN naar voren komt mutatis mutandis ook kan worden toegepast op het EU-optreden in andere multilaterale mensenrechtenfora.

Multilateraal optreden, met name in VN-verband, stelt de EU voor specifieke uitdagingen. Deze zijn naar de mening van de AIV onder meer terug te voeren op het feit dat de EU als (deels) supranationale organisatie binnen de VN opereert in een intergouvernementeel kader. Daarnaast compliceert het veranderende internationale krachtenveld een slagvaardig optreden van de EU en het sluiten van regio-overstijgende coalities.

Dit neemt niet weg dat de EU de effectiviteit van het eigen optreden wel degelijk kan verbeteren. In dit kader beveelt de AIV de regering aan om er in EU-verband voor te pleiten meer tijd en aandacht te besteden aan, respectievelijk:

- a. overleg met derde landen en lobby voor EU-voorstellen en standpunten;
- b. betere coördinatie tussen Brussel, Genève, New York en de hoofdsteden, om te komen tot een strategischer optreden van de EU in de VN en tot een betere afstemming van bilateraal en multilateraal beleid;
- c. en de opbouw van nieuwe (regio-overstijgende) coalities.

Een meer flexibele en minder defensieve opstelling zal waarschijnlijk meer steun voor EU-standpunten opleveren onder derde landen dan de huidige nadruk op consensus die ertoe leidt dat de EU vaak erg veel energie besteed aan interne coördinatie en minder aan extern overleg, en dat gevoelige kwesties, zoals landenresoluties of bepaald taalgebruik, die tot weerstand aanleiding zouden kunnen geven, niet eens meer door de EU voorgesteld worden.

Daarnaast kan de EU nog veel meer haar voordeel doen met de solide basis die het binnen de VN ontwikkelde normatieve kader én de uitkomsten van VN-toezichtsprocedures – zoals de *Universal Periodic Review* (UPR) van de Mensenrechtenraad (MRR) en de aanbevelingen door VN-Verdragscomités naar aanleiding van landenrapportages – bieden voor zowel intern als extern mensenrechtenbeleid.

De Unie zou een zeer wenselijke ondersteuning bieden aan het mondiale mensenrechtensysteem als zij zou bevestigen dat ze zich gebonden acht aan de negen kernverdragen van de VN op het terrein van de rechten van de mens en zich gecommitteerd voelt aan het werk van de MRR, waaronder de uitvoering van de *UPR*, en aan dat van de VN-Verdragsorganen.

2. *Hoe kan de effectiviteit van de vele mensenrechteninstrumenten dusdanig worden vergroot dat zij integraal onderdeel uitmaken van het buitenlandbeleid van de Unie en hoe kan maatwerk worden verbeterd?*

In de loop van de jaren heeft de EU de beschikking gekregen over een breed scala aan instrumenten voor het externe mensenrechtenbeleid, zowel van preventieve en ondersteunende aard als van reactieve aard. De AIV heeft, mede op basis van alle in Brussel gevoerde gesprekken, de indruk dat het voorhanden zijnde instrumentarium uitgebreid genoeg is. Wel is er behoefte aan een duidelijke prioriteitstelling en aan meer samenhang tussen, en systematische inzet van, de beschikbare instrumenten.

De voor 2011 aangekondigde mensenrechtenstrategie van Hoge Vertegenwoordiger Ashton zou hierin kunnen voorzien. Naast de algemene mensenrechtenstrategie zou de introductie van specifieke landenstrategieën op het terrein van mensenrechten zinvol zijn. Deze strategieën zouden integraal onderdeel moeten uitmaken van een brede EU-strategie voor de betrekkingen met, en EU-activiteiten in, het desbetreffende land. COHOM en de geografische werkgroepen zouden de mensenrechtenstrategieën per land gezamenlijk kunnen opstellen. Binnen de EDEO zouden zowel de mensenrechtenafdeling als de geografische afdelingen voor de uitvoering verantwoordelijk moeten zijn. Zowel voor de EU als voor de

lidstaten zouden de landenstrategieën het kader moeten vormen voor het beleid en de inzet van specifieke instrumenten.

Met betrekking tot de toepassing van de verschillende instrumenten, komt de AIV tot de conclusie dat de praktijk een gemengd beeld laat zien. De integratie van mensenrechten en democratisering in het toetredingsbeleid wordt algemeen gezien als een voorbeeld van succesvol en effectief optreden door de Unie. In de betrekkingen met andere delen van de wereld valt echter nog veel aan te merken op de wijze waarop het mensenrechtenbeleid in de praktijk vorm krijgt. Selectiviteit, inconsistentie en het niet-systematisch gevolg geven aan mensenrechtenclausules en -procedures staan effectief optreden in de weg. Ondanks een aantal tekortkomingen, wordt de invulling die met het Verdrag van Cotonou aan mensenrechtenaspecten wordt gegeven, zowel inhoudelijk als procedureel, door velen echter positief beoordeeld. Deze invulling zou naar de mening van de AIV als inspiratie c.q. voorbeeld kunnen dienen voor andere samenwerkingsrelaties van de EU met derde landen.

De ervaring leert wel dat mensenrechtendialogen of -consultaties vooral effectief zijn als de betrokken landen gunsten van de EU kunnen verwachten – derhalve ‘demandeur’ zijn – en om die reden bereid zijn zich aan mensenrechten te committeren. In de betrekkingen met, bijvoorbeeld, China en Rusland, heeft de mensenrechtendialoog met de EU tot nu toe echter weinig opgeleverd en acht de AIV de vraag aan de orde of het instrument in aangepaste vorm niet meer effect sorteert, bijvoorbeeld door te werken met concrete indicatoren van geboekte vooruitgang.

De AIV onderscheidt drie algemene hoofdvoorwaarden voor een effectief EU-mensenrechtenbeleid: coherentie, consistentie en geloofwaardigheid. Coherentie betreft zowel samenhang binnen het EU-beleid zelf, als samenhang tussen het beleid van de EU en dat van de lidstaten. Verdragsmatig is de coherentie binnen het EU-beleid naar de mening van de AIV voldoende gegarandeerd. In de voorbereiding en uitvoering van het beleid is dit echter nog niet het geval. De coherentie tussen het beleid van de EU en dat van de lidstaten dient volgens de AIV ook te worden versterkt. Dit kan onder meer worden bevorderd door in te zetten op betere wederzijdse informatieverschaffing en door beter in kaart te brengen hoe het bilaterale mensenrechtenbeleid van de lidstaten eruit ziet en welke activiteiten worden ondernomen door posten van de lidstaten en EU-delegaties in derde landen. Voor zover de AIV heeft kunnen overzien, bestaat een dergelijk overzicht nu niet. Wil het in de toekomst binnen de EU daadwerkelijk tot een onderlinge taakverdeling komen, zoals door de Nederlandse regering wordt bepleit, dan zal een dergelijk overzicht, dat op reguliere basis wordt geactualiseerd, ook een eerste vereiste zijn.

In verband met de consistentie van het externe EU-mensenrechtenbeleid, beveelt de AIV krachtig aan het ongegrond ‘meten met twee maten’ te vermijden. Desalniettemin is het voeren van een op maat gesneden beleid, met aandacht voor de concrete omstandigheden in een bepaald land of voor een bepaald thema, nodig om effectief te zijn. Gebruikmaking van relevant materiaal dat in VN-kader is gegenereerd, zoals UPR-documentatie of de zogeheten ‘Concluding Observations’ van VN-Verdragscomités, kan zo’n op maat gesneden aanpak van een basis voorzien.

Coherentie en consistentie zijn op hun beurt voorwaarden voor geloofwaardigheid. De EU zal bovendien alleen geloofwaardig zijn in haar externe mensenrechtenoptreden als zij, en ook de lidstaten, zich ook constructief kritisch opstellen tegenover landen als de VS, China, Rusland en Israël. Daarnaast acht de AIV het van belang dat de EU erkent dat de traditionele statelijke aanpak en het beïnvloeden van beleid door het leveren van kritiek grenzen heeft. Kansrijker is het om enerzijds verandering van binnenuit te stimuleren

(*bottom-up*) en daartoe bij te dragen via ondersteuning van kritische mensenrechtenorganisaties en vakbonden; en anderzijds een dialoog te voeren op basis van gelijkwaardigheid. Een positieve benadering dient hierbij voorop te staan. Als er echter sprake is van grove of systematische schendingen van de rechten van de mens waarbij het inzetten van andere instrumenten geen effect gesorteerd heeft, kan als noodmiddel gebruik worden gemaakt van (de dreiging met) de opschorting van hulp of de toepassing van economische of andere sancties.

Om effectief te kunnen zijn, is ook capaciteit van belang. Binnen het externe mensenrechtenbeleid zijn diverse EU-spelers actief. De Hoge Vertegenwoordiger en de EDEO zijn daarvan de nieuwste; zij zijn hun rol geleidelijk aan het invullen. Het is van belang dat de EDEO, zowel in Brussel als op de delegaties in derde landen, beschikking krijgt over voldoende kennis en capaciteit op het gebied van mensenrechten. De AIV raadt de regering aan hierop krachtig in te zetten. Het functioneren van de Raad zou sterk aan kwaliteit kunnen winnen, als de mensenrechtenwerkgroep COHOM zou worden omgevormd tot een in Brussel gevestigde werkgroep en frequenter bijeen zou komen; een ander punt waarop Nederland naar de mening van de AIV zou moeten (blijven) aandringen. Door een versterking van de rol van COHOM en meer capaciteit bij de EDEO, zou de lacune die is ontstaan door het wegvallen van het roulerend voorzitterschap van de Raad, kleiner kunnen worden. De daadkracht van het EP op het gebied van mensenrechten, zou, zeker met de verworven rechten inzake goedkeuring van (handels)overeenkomsten met derde landen, gebaat zijn bij de instelling van een volwaardige Commissie mensenrechten (in plaats van de Subcommissie die tot nu toe bestaat).

3. Hoe kan de coherentie tussen het interne en externe mensenrechtenbeleid worden vergroot?

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al werd geschetst, stelt de AIV vast dat er een duidelijk verschil in ambitieniveau is tussen het externe en het interne mensenrechtenbeleid van de EU, waarbij onder het laatste zowel het beleid van de EU-instellingen als dat van de lidstaten wordt verstaan (al dan niet ter uitvoering van EU-recht). Terwijl de EU mensenrechten als overkoepelend doel van de externe betrekkingen heeft gedefinieerd en zich extern sterk als normatieve kracht profileert, blijven de interne ambities relatief bescheiden. Dit komt duidelijk naar voren uit het verdragskader, maar blijkt ook uit het feit dat de EU vrijwel autonoom opereert ten opzichte van het internationale mensenrechtensysteem. Het EU-beleid wordt bijvoorbeeld niet – zoals dat van de lidstaten – getoetst door regionale of internationale toezichthoudende (verdrags-)organen. Onder de lidstaten bestaat bovendien een grote terughoudendheid om de EU een rol toe te kennen waar het gaat om het evalueren van hun nationale mensenrechtenbeleid.

De AIV meent dat deze situatie op den duur niet houdbaar is. Als de EU niet alleen kandidaat-lidstaten, maar ook andere derde landen waar ook ter wereld de maat wil nemen als het gaat om hun mensenrechtenbeleid, zal zij ook de bereidheid aan de dag moeten leggen om het eigen beleid kritisch tegen het licht te houden en waar nodig bij te stellen. Aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten en toetreding van de EU tot het EVRM en tot het VN-Gehandicaptenverdrag vormen stappen in de goede richting, omdat hierdoor ook EU-instellingen ter verantwoording kunnen worden geroepen voor in het EVRM (en in het Handvest en Gehandicaptenverdrag) vervatte rechten. Ook de publicatie door de Europese Commissie van een Jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de Grondrechten is een positieve ontwikkeling. Daarnaast zou de EU er naar de mening van de AIV goed aan doen zich minder afzijdig op te stellen van het internationale mensenrechtensysteem en aanbevelingen en richtlijnen die voortkomen uit de VN en andere internationale mensen-

rechtenfora (beter) te integreren in haar beleid. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan hier in EU-verband sterk voor te pleiten.

Waar het de relatie tussen de EU en het EHRM betreft, wijst de AIV specifiek op de 'equivalent protection'-doctrine van het EHRM, die erop neerkomt dat wanneer de mensenrechtenbescherming binnen de EU als gelijkwaardig kan worden beschouwd aan die binnen de Raad van Europa, het EHRM zich niet bevoegd acht om een eigen oordeel over die bescherming te geven. De AIV onderstreept dat een en ander een bijzondere verantwoordelijkheid met zich meebrengt om de mensenrechtenbescherming binnen de EU ook daadwerkelijk op peil te houden.

Een probleem van het bestaande systeem, waar vooralsnog geen oplossing voor is gevonden, is dat er geen mechanisme bestaat om de mensenrechtensituatie binnen de Unie en de lidstaten zelf in kaart te brengen en te bespreken. De instelling van een vorm van regulier overleg, dat kan worden gevoerd op basis van bestaande rapportages van de VN, de Raad van Europa en andere instellingen, kan hierin verandering brengen. De Commissaris Grondrechten en de Werkgroep Grondrechten zouden bij de voorbereiding van een dergelijk overleg een rol kunnen spelen en het verloop ervan zou kunnen worden gepresenteerd in de vorm van een rapport, dat ook voor de buitenwacht toegankelijk is. Hiermee zou zichtbaar gemaakt worden dat de EU ook binnen de eigen organisatie en gelederen serieus aandacht besteedt aan mensenrechten.

De AIV beveelt de regering aan voorstellen in deze richting te steunen of de mogelijkheid te onderzoeken om deze – gezamenlijk met enkele gelijkgezinde landen – te initiëren. Op den duur zou naar de mening van de AIV het mandaat van het Grondrechtenagentschap dusdanig moeten worden aangepast, dat het agentschap kan worden omgevormd tot een Europees Mensenrechteninstituut volgens de *Paris Principles*.

4. Hoe kan de EU meer zichtbaarheid geven aan diens interventies op mensenrechten-terrein?

Een punt dat vaak in één adem wordt genoemd met geloofwaardigheid van het externe mensenrechtenbeleid, is zichtbaarheid. De AIV is van mening dat, zoals veel gesprekspartners in Brussel ook naar voren brachten, geloofwaardigheid en zichtbaarheid van het mensenrechtenbeleid niet altijd verenigbaar zijn. Met zichtbaarheid moet behoedzaam worden omgegaan, omdat met publiciteit mensenlevens gemoeid kunnen zijn en omdat een beleid van publieke confrontatie soms contraproductief kan werken. Besluitvorming hierover moet weloverwogen plaatsvinden. Dit moet er echter niet toe leiden dat er voornamelijk over processen wordt gerapporteerd en dat inhoudelijke informatie per definitie buiten beschouwing wordt gelaten. De zichtbaarheid van het mensenrechtenbeleid en van concrete acties is wel degelijk van groot belang, niet alleen voor de geloofwaardigheid van het beleid, zowel binnen als buiten de EU, maar ook vanwege de druk die uitgaat van publieke stellingname of activiteiten. In dit verband acht de AIV het zinvol te bezien of er in de mensenrechtenstrategie van de EU richtlijnen of criteria kunnen worden opgenomen die richting geven aan het 'zichtbaarheidsbeleid' van de EU op het gebied van mensenrechten.

Mede met het oog op de vergroting van de zichtbaarheid van het EU-mensenrechtenbeleid, heeft het EP voorgesteld Speciale Vertegenwoordigers te benoemen voor een aantal belangrijke thema's (mensenrechtenverdedigers, humanitair recht, vrouwenrechten en kinderrechten). De AIV is echter van mening dat dit voorstel het risico met zich meebrengt van duplicatie van hetgeen er internationaal al gebeurt, met name in VN-verband, en van verdere verbrokkeling en inconsistentie van beleid. Daarentegen vindt de AIV dat de

benoeming van een algemene Speciale Vertegenwoordiger voor Mensenrechten wel voldoende potentieel heeft. Deze stap kan de kansen op coherentie en consistentie van extern mensenrechtenbeleid van de EU vergroten en zou de betrokkenheid van de Unie bij mensenrechtenvraagstukken zeker zichtbaarder maken. De AIV adviseert de regering dan ook om voorstellen tot benoeming van een Speciale Vertegenwoordiger van de EU voor Mensenrechten te steunen.

Hoewel de adviesvraag betrekking heeft op de zichtbaarheid van het externe beleid, wil de AIV onderstrepen dat juist de zichtbaarheid van het *interne* mensenrechtenbeleid substantieel kan bijdragen tot de externe geloofwaardigheid van de EU. Als, zoals eerder aangegeven, de EU er bijvoorbeeld in zou slagen een vorm van regulier overleg in te stellen over de mensenrechtensituatie binnen de Unie en de lidstaten en hierover te rapporteren in de vorm van een openbaar toegankelijk en publieksvriendelijk verslag, zou hiervan een zeer positieve impuls kunnen uitgaan naar derde landen die de EU verwijten hen wél, maar zichzelf niet de maat te nemen. De AIV beveelt de regering aan ertoe bij te dragen dat juist ook de zichtbaarheid van het interne EU-mensenrechtenbeleid wordt bevorderd.

5. Tot slot

Tot slot wil de AIV een paar opmerkingen maken over een vraag die weliswaar niet in de adviesaanvraag is gesteld, maar er wel direct mee verbonden is, namelijk: dient Nederland de komende jaren in toenemende mate in te zetten op het voeren van een extern mensenrechtenbeleid via de Europese Unie? In de mensenrechtennotitie die de regering in april 2011 presenteerde, werd hierover het volgende opgemerkt:

'Effectiviteit vereist ook dat we per onderwerp bezien welk kanaal we inzetten om onze doelen te bereiken. Het credo is daarbij: multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig. Met het Verdrag van Lissabon en de aanstelling van een Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid is de EU als nooit tevoren in staat om een coherent en krachtig mensenrechtenbeleid te voeren. Daarvan wil het kabinet optimaal gebruik maken, in aanvulling op de al bestaande instrumenten. In de communicatie en dialoog over mensenrechten gaat het erom dat het resultaat telt.'¹⁷⁰

De AIV onderschrijft de 'schaalvoordelen' van extern optreden in EU-verband die eerder in dit advies aan de orde kwamen en is ervan overtuigd dat optreden via de bandbreedte van de EU – ook op mensenrechtengebied – in potentie een grote meerwaarde kan hebben en in veel opzichten effectiever kan zijn dan bilateraal optreden. De AIV is dan ook van mening dat het in principe logisch is om hierop in te zetten, ook al omdat het EU-Verdrag hiertoe verplichtingen creëert.

Echter, de AIV benadrukt dat Nederland de rechten van de mens niet alleen via het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU dient te bevorderen, maar ook door middel van het eigen buitenlands beleid. Een overweging daarbij is dat, hoewel het EU-verdragskader en het beschikbare instrumentarium op zichzelf een stevige basis bieden voor het voeren van een krachtig extern EU-mensenrechtenbeleid, het hier in de praktijk lang niet altijd van komt. Dit heeft te maken met gebrek aan coherentie en consistentie binnen het externe EU-beleid en een gebrek aan samenhang tussen het EU-beleid en dat van de lidstaten. Daarnaast is er een evident verschil in ambitieniveau tussen het externe en het

170 Regeringsnotitie *Verantwoordelijk voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid*, 5 april 2011, gepubliceerd via <<http://www.rijksoverheid.nl>, p. 5>.

interne mensenrechtenbeleid van de EU, hetgeen de geloofwaardigheid en de legitimiteit van de EU als mondiale actor op het gebied van mensenrechten ondermijnt.

Nederland heeft mensenrechten en de bevordering van de internationale rechtsorde altijd als een belangrijke pijler van het buitenlands beleid beschouwd – zeker sinds het verschijnen van de mensenrechtennota van 1979. De AIV beveelt in dat licht aan dat de regering doelgericht blijft inzetten op het voeren van mensenrechtenbeleid via de EU, in gevallen waarin dit effectiever lijkt te zijn dan bilateraal optreden. Ook het overlaten aan ‘partners in de Europese Unie’ van speciale inzet op specifieke thema’s, zoals in de mensenrechtennotitie van 2011 is aangegeven voor de onderwerpen ‘bescherming van etnische minderheden, de bestrijding van racisme en de bevordering van kinderrechten in het buitenlands beleid’¹⁷¹, is alleen opportuun en acceptabel als inzet door die partners ook gegarandeerd en van goede kwaliteit is én als er duidelijke redenen voor zijn.¹⁷² In dit verband is de eerder gedane aanbeveling, om beter in kaart te brengen hoe het bilaterale mensenrechtenbeleid van de lidstaten eruit ziet en welke activiteiten worden ondernomen door posten van de lidstaten en EU-delegaties in derde landen, van belang. Een gedocumenteerd en regelmatig geactualiseerd overzicht van deze aspecten is een basisvereiste om te komen tot de door de Nederlandse regering gewenste onderlinge taakverdeling.

Gegeven de voor de EU tot stand gebrachte institutionele structuur, zal er ook in de toekomst sprake blijven van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU én van een buitenlands beleid van elk van de EU-lidstaten. De AIV acht de tijd op dit moment niet rijp om in algemene zin te stellen dat waar het mensenrechten betreft, optreden via de EU de voorkeur heeft boven bilateraal optreden. Dit zou wellicht in de toekomst kunnen veranderen, als een verdere versterking van het gemeenschappelijk optreden van de EU op het terrein van de mensenrechten tot stand kan worden gebracht. Dit veronderstelt echter dat in de institutionele structuur van de EU betere waarborgen worden opgenomen voor adequate capaciteit en expertise op het gebied van mensenrechten; dat de praktijk van het externe EU-mensenrechtenbeleid verbeteringen laat zien; en dat de lidstaten erin slagen overtuigend vorm te geven aan het interne mensenrechtenbeleid van de EU. Bovenal vereist dit politieke wil van de kant van de lidstaten om mensenrechten daadwerkelijk een centrale plaats te geven, zowel binnen het externe als het interne beleid van de Europese Unie.

171 Ibid., p. 6.

172 Bijvoorbeeld ten aanzien van kinderrechten zijn er vraagtekens te plaatsen bij het desbetreffende besluit, dat komt op een moment waarop de regering tegelijkertijd de werkzaamheden van een relatief groot aantal Nederlandse maatschappelijke organisaties ten aanzien van kinderrechten in de wereld ondersteunt via het Medefinancieringsstelsel 2010-2015 (MFS II). Door zelf geen speciale inzet meer te plegen op het dossier kinderrechten, met uitzondering van kinderarbeid, dat wel een speerpunt blijft, ontstaat wellicht een onwenselijke dichotomie.

Bijlagen

Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum november 2010
Betreft Adviesaanvraag: effectiviteit van het Europees Mensenrechtenbeleid
Kenmerk DMH/MR-561/10

Geachte voorzitter,

De universaliteit van mensenrechten staat internationaal steeds vaker ter discussie, hetgeen de toch al beperkte naleving van de in verdragen vastgelegde mensenrechten verder onder druk zet. Om hieraan tegenwicht te bieden is – naast daadkrachtig optreden op nationale titel – een effectief en op maat gesneden mensenrechtenbeleid van de kant van de Europese Unie van belang.

Mensenrechten zijn verankerd in het buitenlands beleid van de Unie. Daarnaast is bescherming van mensenrechten niet alleen extern, maar ook intern een basisdoelstelling van de Unie (zie o.a. art. 2 en art 3, lid 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Voor de uitvoering van het externe mensenrechtenbeleid zijn diverse instrumenten ontwikkeld – waaronder demarches, verklaringen, mensenrechtendialogen en -richtsnoeren, een financieringsinstrument van de Commissie (EIDHR) en standaard mensenrechtenclausules in akkoorden met derde landen. Een grote uitdaging ligt nog gelegen in het aanbrengen van coherentie tussen het interne en externe beleid. Eveneens kan op het gebied van zichtbaarheid en slagkracht meer vooruitgang worden geboekt.

Het Verdrag van Lissabon biedt hiervoor aanknopingspunten. Door de aanstelling van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken, tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie, krijgt de Unie een duidelijker gezicht naar buiten toe. Daarbij is de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) een belangrijke ondersteunende factor. Het Europees Parlement zal er ook kritisch op toezien dat de Unie mensenrechten integraal meeneemt in alle beleidsterreinen.

In hoeverre deze institutionele veranderingen ook op afzienbare tijd zullen leiden tot een effectiever EU-mensenrechtenbeleid valt te bezien. Een belangrijke stap in de goede richting is de belofte van Hoge Vertegenwoordiger Ashton aan het Europees Parlement om in 2011 een EU-mensenrechtenstrategie te presenteren. In aanloop hiernaartoe vindt onder het Belgisch EU-voorzitterschap een discussie en evaluatie plaatsvinden over de versterking van de inbedding van mensenrechten in het buitenlands beleid van de Unie. Deze evaluatie zal met aanbevelingen van de lidstaten aangeboden worden aan de Hoge Vertegenwoordiger.

In het kader van de bepaling van het Nederlandse standpunt inzake een EU-mensenrechtenstrategie, wordt de volgende vraag aan de Adviesraad voorgelegd:

Hoe kan het EU-mensenrechtenbeleid in het licht van het Verdrag van Lissabon slagvaardiger, coherenter en zichtbaarder worden gemaakt?

De volgende subvragen zijn daarbij relevant:

1. Hoe kan het optreden van de Unie in internationale mensenrechtenfora (VN en ook RvE en OVSE) worden versterkt, zonder dat eenstemmigheid leidt tot verlies van politiek-en stemgewicht?
2. Hoe kan de effectiviteit van de vele mensenrechteninstrumenten dusdanig worden vergroot dat zij integraal onderdeel uitmaken van het buitenlandbeleid van de Unie, en hoe kan maatwerk worden verbeterd?
3. Hoe kan de coherentie tussen het interne en externe mensenrechtenbeleid worden vergroot?
4. Hoe kan de EU meer zichtbaarheid geven aan diens interventies op mensenrechtenterrein?

In het licht van de verwijten van derde landen, en ook van internationale organisaties als de Raad van Europa, dat de EU dubbele standaarden hanteert, is de vraag hoe ambitieus en slagvaardig de EU kan zijn. Het bevorderen van interne en externe coherentie in het mensenrechtenbeleid is vitaal voor de geloofwaardigheid van dat beleid, temeer omdat daarvoor – middels het Verdrag van Lissabon – ook de architectuur en instellingen in het leven zijn geroepen, zoals de Commissaris Grondrechten en de Raadswerkgroep Grondrechten (RWG FREMP).

Wij stellen het op prijs indien de Adviesraad ons over bovenstaande vragen en eventuele daarmee samenhangende aspecten van advies kan dienen.

Mede namens de Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken,

Dr. U. Rosenthal

Minister van Buitenlandse Zaken

Overzicht geraadpleegde personen

Naam	Functie / Organisatie
<i>Mw. V. Arnault</i>	Hoofd afdeling Mensenrechten en Democratie, Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)
<i>Dhr. J.C. van Baalen</i>	Lid Europees Parlement, Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE)
<i>Dhr. N.J. Beger</i>	Directeur Amnesty International European Institutions Office
<i>Dhr. M. Berman</i>	Lid Europees Parlement, Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten (S&D)
<i>Dhr. J. de Boer</i>	Medewerker EU-uitbreiding en westelijke Balkan, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PV EU) in Brussel
<i>Mw. I. Brands Kehris</i>	Directeur van het bureau van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<i>Dhr. W.G.J.M. van de Camp</i>	Lid Europees Parlement, Europese Volkspartij (EVP)
<i>Dhr. R. van Dijk</i>	Medewerker Afrika, Caraïbisch Gebied en Stille Zuidzee, PV EU
<i>Mw. A.K. Eneström</i>	Ambassadeur van Zweden in het Politiek en Veiligheidscomité van de EU (PSC)
<i>Dhr. C. Fernandez Arias</i>	Ambassadeur van Spanje in PSC
<i>Mw. S. Hartanti Kustiningsih</i>	Ambassaderaad, Ambassade van de Republiek Indonesië in Brussel
<i>Mw. M. de Kwaasteniet</i>	Ambassadeur van Nederland in PSC
<i>Dhr. R. van Laak</i>	Medewerker PSC en Relex, PV EU
<i>Dhr. J. Legrand</i>	Medewerker afdeling Multilaterale Relaties, EDEO
<i>Mw. L. Leicht</i>	EU directeur Human Rights Watch
<i>Dhr. T. Peters</i>	Hoofd afdeling Ontwikkelings-samenwerking, PV EU
<i>Dhr. M. Popowski</i>	Adjunct Secretaris-Generaal, EDEO
<i>Dhr. M. Reynolds</i>	Ambassaderaad, Permanente Vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de EU in Brussel

<i>Dhr. R. Rouwette</i>	Promovendus aan de Universiteit van Utrecht op het gebied van de effecten van Europeanisering voor het Nederlandse buitenlandse mensenrechtenbeleid
<i>Dhr. B. Scholts</i>	Medewerker Maghreb en Midden-Oosten, PV EU
<i>Mw. A. Sipilainen</i>	Ambassadeur van Finland in PSC
<i>Dhr. O. Skoog</i>	Permanente Voorzitter PSC
<i>Dhr. P. Sukiyantini Mustajab</i>	Ambassaderaad, Ambassade van de Republiek Indonesië in Brussel
<i>Dhr. S. Syarif</i>	Eerste Ambassadorssecretaris, Ambassade van de Republiek Indonesië in Brussel
<i>Dhr. G. They</i>	Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH)
<i>Dhr. R. Timans</i>	Medewerker afdeling Mensenrechten en Democratie, EDEO

Lijst met veelgebruikte afkortingen

ACS-landen	Landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee
AFET	Commissie Buitenlandse Zaken van het Europees Parlement
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CECE	Comité d'études pour la constitution européenne
COHOM	Raadswerkgroep Rechten van de Mens van de EU
COREPER II	Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EU
DROI	Subcommissie Mensenrechten van het Europees Parlement
ECFR	European Council on Foreign Relations
ECHR	European Convention on Human Rights
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDG	Europese Defensie Gemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EMP	Europees-Mediterraan Partnerschap
ENPI	Europees Nabuurschaps- en Partnerschaps Instrument
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EP	Europees Parlement
EPG	Europese Politieke Gemeenschap
EU	Europese Unie
EUFOR ALTHEA	EU Force Althea Mission in Bosnië-Herzegovina
EUJUST LEX	EU's Rule of Law Mission in Irak
EUPOL RD Congo	EU Police Mission and its Justice Interface in de Democratische Republiek Congo
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FRALEX	Fundamental Rights Agency Legal Experts
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GSP+	Generalised System of Preferences Plus
HV	Hoge Vertegenwoordiger (van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid)
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
HRD	Human Rights and Democracy
INTA	Commissie Internationale handel van het Europees Parlement
LHBT-rechten	Rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders
MRR	Mensenrechtenraad
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
OIC	Organization of the Islamic Conference
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PSC	Politiek en Veiligheidscomité van de EU
PV	Permanente Vertegenwoordiging
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
RvE	Raad van Europa
UPR	Universal Periodic Review
VN	Verenigde Naties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*

- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).