

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld**

(COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD))

(2013/C 11/17)

Algemeen rapporteur: **de heer IULIANO**

De Raad heeft op 25 juli 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld*

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Op 17 september heeft het EESC-bureau de afdeling Externe betrekkingen opdracht gegeven de voorbereidende werkzaamheden ter zake aan te vatten.

Het EESC heeft, gelet op de urgente aard van de werkzaamheden (artikel 59 van het reglement van orde), tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 15 november) besloten de heer Iuliano aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met 152 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het grote aantal rechten dat in de EP-amendementen bepleit wordt, met name wat betreft genderkwesties, de rechten van migranten, de noodzaak de inclusie van gehandicapten te verzekeren, en de rechten van minderheden.

1.2 Het onderschrijft de verwijzing daarin naar de holistische aanpak die de EU zou moeten hanteren met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden, met inbegrip van de ondeelbaarheid ervan<sup>(1)</sup>. In dit verband zou het EESC graag zien dat meer gewicht wordt gegeven aan economische, sociale en culturele rechten. Voorts vormt de bescherming van de arbeidsnormen zoals deze in de IAO-verdragen zijn vastgelegd, meer dan ooit een hoeksteen voor de ontwikkeling van de democratie.

1.3 Het is een goede zaak dat het recht op werk en op billijke en goede werkomstandigheden ook in de verordening wordt vermeld, net als het recht om zich te verenigen in en toe te treden tot vakverenigingen; een en ander hangt samen met de bevordering van fundamentele arbeidsnormen en maatschappelijk verantwoord ondernemen<sup>(2)</sup>. Wat dit laatste punt betreft, zou uitdrukkelijk moeten worden verwezen naar de VN-richtsnoeren inzake het bedrijfsleven en de mensenrechten<sup>(3)</sup>. Het Comité steunt voorts de bevordering van het recht op vrij ondernemen.

1.4 Op basis hiervan zouden de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen expliciet in deze verordening moeten worden vermeld, evenals de ondersteuning

van de sociale partners en de sociale dialoog teneinde de tenuitvoerlegging van de internationale arbeidsnormen te bevorderen.

1.5 Het EESC verheugt zich erover dat meer belang wordt gehecht aan de ontwikkeling van een onafhankelijk middenveld, dat kan bijdragen aan democratisering en goed bestuur, waarbij ook aan een nationale verantwoordingsplicht moet worden gedacht<sup>(4)</sup>. Hierbij aansluitend moet prioritaire aandacht uitgaan naar de rol van maatschappelijke organisaties, die via deze verordening kracht moet worden bijgezet (op nationaal, regionaal en internationaal niveau). Daarbij moeten deze organisaties tijdens het programmeringsproces rechtstreeks bij de beleidsdialoog worden betrokken<sup>(5)</sup>.

1.6 Het EESC is het ermee eens dat de capaciteit van EU-delegaties in partnerlanden moet worden versterkt daar deze delegaties steeds meer behoefte hebben aan relevante expertise op het gebied van mensenrechten en ondersteuning van de democratie; ook moeten zij vertrouwd zijn met de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld<sup>(6)</sup>. Wat de nationale ondersteuning van het maatschappelijk middenveld betreft, spelen delegaties voorts een cruciale rol in het verzekeren van de samenhang met andere EU-instrumenten voor externe betrekkingen als het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) of het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

1.7 Het EESC juicht de oproep toe voor meer flexibele procedures die voldoende toegankelijk moeten zijn voor de begunstigten en tot een vermindering van de administratieve rompslomp moeten leiden (met name in noodsituaties)<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het Europees Parlement m.b.t. het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld, Commissie buitenlandse zaken, rapporteur: Alexander Lambsdorff, paragraaf 6.

<sup>(2)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, artikel 2, 1 b (ix).

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>

<sup>(4)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 9.

<sup>(5)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 11 a.

<sup>(6)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 15 a.

<sup>(7)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 16 d.

1.8 Ten slotte herhaalt het Comité dat het ook moet worden betrokken bij het programmeringsproces van het instrument, met name wat de jaarlijkse en meerjarige programmering van de strategie en de tussentijdse herziening en evaluaties ervan betreft.

## 2. Achtergrond

2.1 Na raadpleging door de Raad heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) het onderstaande advies opgesteld over het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld<sup>(8)</sup>.

2.2 Dit voorstel ligt thans ter tafel voor een eerste lezing door het Europees Parlement (EP), overeenkomstig de medebeslissingsprocedure<sup>(9)</sup>.

2.3 Het EP heeft in dit verband reeds verschillende amendementen voorgesteld waarover het met de Raad zal moeten onderhandelen. De voorgestelde verordening zal uiteindelijk naar planning in 2013 worden goedgekeurd en in 2014 van kracht worden.

2.4 De verordening is gericht op de vervanging van de huidige rechtsgrondslag van het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR)<sup>(10)</sup>, het specifieke financiële instrument waarmee de EU steun geeft aan activiteiten die de mensenrechten en democratie in derde landen beschermen.

2.5 Het EESC heeft recentelijk rond dit thema gewerkt en in 2009 een initiatiefadvies over de EIDHR<sup>(11)</sup> uitgebracht, waarbij het dit instrument onder de loep heeft genomen en een aantal aanbevelingen ter zake heeft geformuleerd.

2.6 In het onderhavige advies bouwt het EESC verder op die aanbevelingen en formuleert het verdere voorstellen m.b.t. de voorgestelde verordening, waarbij het ook rekening houdt met de recentelijk door het EP voorgelegde amendementen.

## 3. Aanvullende opmerkingen

3.1 Zoals in zijn eerdere advies<sup>(12)</sup> wijst het EESC er in dit document andermaal op dat meer belang moet worden gehecht aan economische, sociale en culturele rechten in het EU-beleid in het algemeen alsook bij het gebruik van de beschikbare thematische instrumenten, waaronder dit nieuwe instrument ter bevordering van de democratie en de mensenrechten. Economische, sociale en culturele rechten kunnen immers vaak de aanzet geven voor daaropvolgende ondersteuning van burger- en politieke rechten. Zoals de Europese Commissie heeft aangegeven<sup>(13)</sup>, laten de globalisering en recente gebeurtenissen als de

Arabische Lente zien dat om de mensenrechten ten volle te kunnen bevorderen, nieuwe uitdagingen als ongelijkheid, discriminatie en uitbuiting moeten worden aangepakt. De bescherming van arbeid en de daarmee gepaard gaande rechten, zoals die bij de IAO-verdragen zijn vastgelegd, vormen een belangrijke pijler in dit verband. Op basis daarvan zouden de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen expliciet in deze verordening moeten worden vermeld, evenals de ondersteuning van de sociale partners en de sociale dialoog<sup>(14)</sup> teneinde de tenuitvoerlegging van de internationale arbeidsnormen<sup>(15)</sup> te bevorderen. Tegelijkertijd beklemtoont het EESC het belang van bevordering van het recht op vrij ondernemen, als een basisbeginsel van de economische en sociale rechten.

3.2 Het Comité hecht veel belang aan dit thematisch instrument dat omwille van zijn onafhankelijkheid cruciaal is voor het behoud van de autonomie en het initiatiefrecht van maatschappelijke organisaties bij de aanpak van schendingen van mensenrechten en de bevordering en instandhouding van echte democratie. Zoals de Europese Commissie terecht heeft opgemerkt in haar recente mededeling *Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen*<sup>(16)</sup>, „zijn mondig maatschappelijke organisaties een cruciale component voor elk democratisch systeem en op zich een pluspunt. Hierdoor wordt pluralisme vertegenwoordigd en bevordert en kan worden bijgedragen tot een meer doeltreffend beleid, een billijke en duurzame ontwikkeling en inclusieve groei. Mondige maatschappelijke organisaties zijn ook van belang voor de bewaring van de vrede en de oplossing van conflicten. Door uiting te geven aan de bezorgdheid van de burgers zijn de maatschappelijke organisaties actief in de publieke arena, en nemen zij deel aan initiatieven om de participatieve democratie te bevorderen.” Het EESC zou daarom graag zien dat deze verordening prioriteit geeft aan de ondersteuning van middenveldorganisaties, alsook aan hun medewerking aan mechanismen voor politieke dialoog op nationaal, regionaal en internationaal niveau, tijdens het programmeringsproces.

3.3 Het EESC beklemtoont dat moet worden gewerkt aan een meer samenhangend kader voor steunprogramma's voor middenveldorganisaties binnen de verschillende Europese financiële instrumenten voor extern optreden, waaronder het instrument dat in dit advies wordt behandeld, het DCI (geografische en thematische programma's) en het EOF. Versterkte

<sup>(8)</sup> COM(2011) 844.

<sup>(9)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP.

<sup>(10)</sup> Verordening (EG) nr. 1889/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld PB L 386 van 29.12.2006, blz. 1.

<sup>(11)</sup> Zie EESC-advies: *Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)*, PB C 182 van 4.8.2009, blz. 13.

<sup>(12)</sup> Zie EESC-advies PB C 182 van 4.8.2009, blz. 13.

<sup>(13)</sup> Een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU -voor een meer doeltreffende aanpak, gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2011) 886.

<sup>(14)</sup> Zoals het EESC reeds heeft aangegeven „zou die sociale dialoog, als volwaardig instrument voor participatie, vertegenwoordiging en ook verzoening tussen belangengroepen (in casu de sociale partners, d.w.z. werknemers en werkgevers), expliciet als prioriteit moeten worden genoemd. In de sociale dialoog kunnen de betrokken partijen hun belangen op tafel leggen en vervolgens werken aan een gezamenlijke oplossing. Dit proces gaat dan ook uit van het principe van gelijke vertegenwoordiging en vormt een bevestiging van de democratische grondbeginselen. De sociale dialoog is dus niets anders dan een toetssteen van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, die, zoals dat in de EIDHR-verordening staat omschreven, „de noodzakelijke voorwaarden zijn voor politiek pluralisme en het democratisch proces”. EESC-advies 53/2009, paragraaf 5.2, blz. 9.

<sup>(15)</sup> In dit verband zij opgemerkt dat de sociale dialoog reeds was geïntegreerd in het EIDHR-strategiedocument 2011-2013 en dat „het recht op vreedzame vergadering en vereniging, met inbegrip van het recht om zich te organiseren in vakverenigingen en van collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers” in het jaarlijkse EIDHR-actieplan 2011 was opgenomen.

<sup>(16)</sup> COM(2012) 492 final.

interne coördinatiemechanismen zijn daarom geboden tijdens de programmeringsfasen van de betrokken instanties, waaronder de EDEO, DEVCO en de lidstaten zelf. Dit geldt met name op nationaal niveau, waar de EU-delegaties een cruciale rol vervullen in het verzekeren van samenhang en complementariteit tussen de verschillende steunprogramma's voor middenveldorganisaties. Het EESC verheugt zich dan ook over het initiatief om op nationaal niveau routekaarten op te stellen voor samenwerking met maatschappelijke organisaties<sup>(17)</sup>, die de gestructureerde dialoog en strategische samenwerking moeten aanzwengelen en verzekeren, teneinde de samenhang en impact van het EU-optreden te verhogen.

3.4 Met het oog daarop is het zaak dat delegaties over voldoende capaciteit beschikken om ten volle met middenveldorganisaties te kunnen interageren, inzicht te verwerven in de verscheidenheid van actoren en specifieke functies van deze organisaties en daarbij een groter strategisch engagement te bewerkstelligen. In de Commissiemededeling zelf staat: „Er wordt aanbevolen bij het inventariseren regelmatig en participatief te werk te gaan en alle diverse actoren, netwerken en platformen op nationaal/sectoraal niveau te bestrijken.”<sup>(18)</sup> Het EESC staat volledig achter deze aanpak en wijst er andermaal op dat inclusieve en transparante dialoogplannen met onafhankelijke en representatieve middenveldorganisaties op landelijk niveau moeten worden ondersteund.

3.5 Ten slotte herhaalt het Comité dat het ook moet worden betrokken bij het programmeringsproces van het instrument, met name wat de jaarlijkse en meerjarige programmering van de strategie en de tussentijdse herziening en evaluaties betreft.

Zo kan het de resultaten doorgeven van de werkzaamheden die het verricht samen met zijn middenveldpartners in de derde landen waarmee het bijzondere betrekkingen onderhoudt (zie de India-EU-rondetafelgesprekken, het euromediterrane gebied, ACS-landen, Latijns-Amerika, enz.). Daarnaast zou het ook moeten worden geraadpleegd in het kader van de tussentijdse herziening en de evaluaties van het instrument.

3.6 Het EESC zou met zijn ervaring en „raadplegingsnetwerken” (de economische en sociale partners overal in de wereld en de sociaaleconomische raden waar deze actief en representatief zijn) een actieve rol willen spelen in dit proces.

3.7 Daarnaast zou het EESC het democratiseringsproces kunnen bevorderen door het maatschappelijk middenveld alle nodige steun te verlenen bij de follow-up van verkiezingen.

3.8 Het Comité heeft drie jaar geleden een follow-upcomité voor het EIDHR in het leven geroepen, dat enerzijds in dringende gevallen advies kan geven in het kader van de nieuwe procedures voor de financiële instrumenten en anderzijds kan toezien op de planning en tenuitvoerlegging van het EIDHR. Het follow-upcomité werd ook belast met de analyse van andere EU-instrumenten die in derde landen worden ingezet en heeft doeltreffend met de Commissie en het Europees Parlement samengewerkt. Dit comité zou kunnen uitgroeien tot een meer gestructureerd EESC-subcomité dat kan zich buigen over de verschillende steunprogramma's die voor middenveldorganisaties in derde landen in het kader van verschillende financiële instrumenten van de EU beschikbaar zijn.

Brussel, 15 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen, COM(2012) 492 final, blz. 9.

<sup>(18)</sup> COM(2012) 492 final, blz. 9.