KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.5.2001

KOM(2001) 252 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

HVORDAN DEN EUROPÆISKE UNION KAN MEDVIRKE TIL AT FREMME MENNESKERETTIGHEDER OG DEMOKRATISERING I TREDJELANDE

1. Indledning 3
2. En mere sammenhængende og konsekvent EU-strategi 6
3. Integrering af menneskerettigheder og demokratisering i dialog og samarbejde 8
3.1. Dialogen med tredjelande 8
3.1.1. Regionale og bilaterale dialoger samt partnerskabs- og samarbejdsaftaler 9
3.1.2 Hvordan dialogen bør gribes an 10
3.1.3 Dialogen med civilsamfundet 11
3.2. Integrering ("mainstreaming") af menneskerettigheder og demokrati i EF's bistandsprogrammer 11
4. Det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettighederne (EIDHR) 13
4.1. Fordelene ved EIDHR 15
4.2. Strategien for EIDHR 15
4.2.1. Tematiske prioriteter 16
4.2.2 Landefokus 18
4.2.3 Fleksibilitet 19
4.3. Samarbejdet med De Forenede Nationer og andre internationale organisationer 19
5. Et europæisk menneskerettighedsagentur? 20
6. Konklusioner 21
Bilag 1 Dialoger med forskellige geografiske regioner
Bilag 2 Indsatsområder
Bilag 3 Anvendte forkortelser

1. INDLEDNING

Europa-Kommissionen har vedtaget en række meddelelser om menneskerettigheder og demokratisering inden for de seneste ti år[1]. Det er ikke denne meddelelses formål at ændre den grundlæggende politik, men snarere at integrere denne politik i Kommissionens samlede strategi for forbindelserne med tredjelandene i de kommende år. Ændringerne i den internationale situation og reformerne internt i Kommissionen har gjort det nødvendigt at omlægge strategierne på menneskerettigheds- og demokratiseringsområdet og især at sikre, at dette område integreres i alle Fællesskabets politikker, programmer og projekter. Fastlæggelse af prioriteter, fokusering, formidling og følgevirkninger er hovedtemaerne i denne meddelelse. Kommissionen vil bedømmes på sine resultater med at nå EU's politiske mål, og denne meddelelse afstikker vejen frem.

Den Europæiske Unions indsats hviler på et helt klart grundlag. EU søger at værne om princippet om menneskerettigheders almengyldighed og udelelighed (såvel civile, politiske, økonomiske, sociale som kulturelle rettigheder), der bekræftedes af verdenskonferencen om menneskerettigheder i Wien i 1993. EU støtter også princippet om, at menneskerettigheder for kvinder og piger er en umistelig, integrerende og udelelig bestanddel af de universelle menneskerettigheder, i overensstemmelse med Beijing-eklæringen og handlingsplanen fra 1995. Beskyttelsen af disse rettigheder samt fremme af pluralistisk demokrati, effektiv sikring af retsstatsprincipperne og bekæmpelse af fattigdom er væsentlige mål for Den Europæiske Union. Artikel 6 i Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, bekræfter, at Den Europæiske Union *"bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles"*, og artikel 49 fremhæver, at lande, der ansøger om at blive medlem af EU, skal overholde disse principper. Traktatens artikel 7 indfører desuden en sanktionsmekanisme over for EU-medlemsstater, der groft og vedvarende overtræder menneskerettigheder. Denne mekanisme blev yderligere befæstet i Nice-traktaten, der blev indgået i december 2000, og som udvider udviklingssamarbejdets målsætning om at fremme respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder til at omfatte alle områder for samarbejdet med tredjelande (artikel 181 A).

Kommissionens indsats på det eksterne område vil bygge på overholdelsen af rettighederne og principperne i EU-chartret om grundlæggende rettigheder, der blev officielt proklameret på topmødet i Nice i december 2000, med sigte på at øge sammenhængen mellem EU's interne og eksterne strategier. Chartret tydeliggør de grundlæggende rettigheders overordnede betydning og rækkevidde for unionsborgerne ved at kodificere bestemmelser fra en lang række inspirationskilder, som f.eks. den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder, medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale retsakter.

Den Europæiske Union står stærkt, når det gælder om at fremme demokrati og menneskerettigheder. Den bestræber sig konstant på at forbedre den demokratiske

---

[1] Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne, KOM(95) 567 endelig udg., hvorledes overholdelsen af de demokratiske principper og menneskerettighederne indgår i aftalerne mellem Fællesskabet og tredjelande, KOM(95) 216 endelig udg., udfordringer i partnerskabet mellem Den Europæiske Union og AVS-staterne: demokratiets og retsstatens principper, menneskerettigheder og god regeringsførelse, KOM(98) 146 endelig udg., bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme i ansøgerlandene, KOM(99) 256 endelig udg., og EU-bistand til valghandlinger og valgovervågning, KOM(2000) 191 endelig.

beslutningsproces, og Kommissionen vil snart vedtage en hvidbog om dette emne. Alle EU's 15 medlemsstater er demokratier, der lægger de samme traktatbaserede principper til grund for deres interne og eksterne politik, hvilket er enestående blandt de internationale aktører. Dette giver EU en betydelig politisk og moralsk vægt. Desuden er EU en økonomisk og politisk aktør med verdensomspændende diplomatisk rækkevidde og et omfattende budget for den eksterne bistand. Dette giver EU en indflydelse og betydning, som den kan anvende til at fremme demokratisering og menneskerettigheder.

I alle de aftaler, som EF har indgået med tredjelande siden 1992, er respekten for menneskerettigheder og demokrati defineret som et "væsentligt element" for EU's forbindelser, hvilket er enestående i bilaterale aftaler. Dette blev understreget i Cotonou-aftalen, der blev indgået med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) i juni 2000. Aftalen er baseret på respekt for menneskerettighederne, demokratiske principper og retsstaten samt god regeringsførelse, og den er et vigtigt skridt fremad i udviklingen af Den Europæiske Unions menneskerettighedspolitik.

I november 2000 vedtog Rådet og Kommissionen en vigtig fælles erklæring om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik[2], som blev modtaget med tilfredshed af Europa-Parlamentet. Sammen med reformen af forvaltningen af den eksterne bistand danner erklæringen en ny ramme for gennemførelsen af EF's udviklingspolitik. Denne nye udviklingspolitik er fast forankret i princippet om bæredygtig, retfærdig og deltagerbaseret menneskelig og social udvikling. Fremme af menneskerettigheder, demokrati, retsstaten og god regeringsførelse udgør en integrerende del af denne politik.

Forudsætningen for en bæredygtig fattigdomsbekæmpelse, der er hovedformålet med Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik, er fungerende nærdemokratier og ansvarlige regeringer. Korrupte og autokratiske regeringer kan misbruge udviklingsbistand til at fortsætte med at undertrykke befolkningen eller berige sig på dens bekostning. Sådanne regeringer skaber også konflikter og ustabilitet i deres region. Der er mindre sandsynlighed for, at demokratiske pluralistiske regeringer, som respekterer mindretals rettigheder, griber til nationalisme, vold eller aggressiv adfærd, enten internt eller over for deres naboer eller andre lande. Konflikter og ustabilitet har store menneskelige omkostninger og får ofte også konsekvenser for EU, som er verdens største bistandsdonor og bestemmelsessted for et stort antal immigranter.

Globaliseringen giver grobund for frihed og retfærdighed samt velstand. Men den har også en skyggeside, nemlig risikoen for, at den får negative følgevirkninger for verdens fattigste og mest sårbare befolkningsgrupper, at ikke alle lande og befolkninger vil kunne udnytte dens fordele, og at den vil føre til en ensretning af de kulturelle værdier. Der må rettes en særlig opmærksomhed mod sårbare befolkningsgrupper for at styrke dem, der risikerer at blive hægtet af udviklingen, hvis globaliseringen ikke skal øge kløften mellem de milliarder af mennesker, der er i stand til at drage fordel af den, og de milliarder, der står tilbage i fattigdom og elendighed. Den Europæiske Union kan medvirke til at løse disse problemer. Gennem sin menneskerettigheds- og demokratiseringspolitik kan EU bidrage til at gøre globaliseringen til en proces, der virkelig inddrager alle.

EU bør også opfordre andre globale aktører, som f.eks. multinationale selskaber, til at gøre en helhjertet indsats for at skabe større respekt for menneskerettighederne verden over og benytte

---

[2] Fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen om EF's udviklingspolitik af 10. november 2000 (findes på: http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm).

deres ofte betydelige indflydelse i udviklingslandene til at støtte, i stedet for at undergrave, landenes egne bestræbelser på at skabe en bæredygtig udvikling. Dette er også i selskabernes egen interesse, eftersom stabile lande og frie samfund giver de bedste betingelser for at investere og gøre forretninger. Derfor er støtte til menneskerettigheder og demokrati også et vigtigt supplement til EU's bestræbelser på at fremme investeringer og multinational handel.

Den fælles erklæring om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik fremhæver, at det er vigtigt at koncentrere EF's udviklingssamarbejde om bestemte sektorer. Institutionel kapacitetsopbygning (især med henblik på demokrati og god regeringsførelse) udpeges som et strategisk indsatsområde for Fællesskabet. Ifølge erklæringen skal bl.a. fremme af menneskerettigheder, ligestilling mellem mænd og kvinder og børns rettigheder desuden integreres i samarbejdsaktiviteterne. Sammen med den igangværende reform af forvaltningen af den eksterne bistand danner denne politiske erklæring en ny ramme for Europa-Kommissionens støtte til menneskerettigheder og demokratisering.

Denne meddelelse fremhæver **tre** måder, Kommissionen kan gøre en effektiv indsats på:

- ved at fremme en sammenhængende og konsekvent politik til støtte for menneskerettigheder og demokratisering. Dette gælder både for sammenhængen mellem Det Europæiske Fællesskabs politikker på forskellige områder og mellem disse politikker og EU's andre foranstaltninger, især under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Desuden bør EU's og medlemsstaternes indsats gøres mere sammenhængende og indbyrdes overensstemmende, navnlig ved at fremme og integrere menneskerettigheder gennem udviklingsbistand og anden officiel bistand

- ved at prioritere menneskerettigheder og demokratisering højere i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande og fremme en proaktiv tilgang ved at benytte de muligheder, der ligger i politisk dialog, handel og ekstern bistand

- ved at skabe en mere strategisk tilgang til det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettighederne (EIDHR) og afstemme programmerne og projekterne på området med EU's forpligtelser med hensyn til menneskerettigheder og demokrati.

Denne meddelelse handler derfor først og fremmest, men ikke udelukkende, om, hvordan Det Europæiske Fællesskabs eksterne bistand kan medvirke til at fremme menneskerettigheder og demokratisering. Den er også et resultat af konklusionerne fra mødet i Køln, hvor Det Europæiske Råd opfordrede til at undersøge, om der bør oprettes et EU-agentur for menneskerettigheder og demokrati.

Kapitel 2 og 3 omhandler ikke de lande, der er anerkendt som kandidater til medlemskab af EU. Strategien fra Agenda 2000, der er baseret på de tiltrædelseskriterier, der fastsattes af Det Europæiske Råd i 1993 i København, finder anvendelse for kandidatlandene.[3] Ifølge tiltrædelseskriterierne skal ansøgerlandet sikre "*institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal*". Det er en forudsætning for at indlede tiltrædelsesforhandlinger, at de politiske Københavnskriterier er opfyldt.

---

[3] Strategien i Agenda 2000 var oprindelig begrænset til de ti ansøgerlande fra Central- og Østeuropa. Efter Det Europæiske Råds møde i Cardiff i juni 1998 blev den imidlertid udvidet til at omfatte Cypern og Tyrkiet og derefter Malta, da landet besluttede at genoptage sin ansøgning om tiltrædelse i februar 1999.

2. EN MERE SAMMENHÆNGENDE OG KONSEKVENT EU-STRATEGI

Menneskerettigheder og demokratisering behandles som et tværgående område, og det kræver derfor en betydelig indsats at sikre foranstaltningernes konsekvens og sammenhæng[4]. Fællesskabets aktiviteter kan ikke behandles adskilt fra andre EU-aktiviteter. Rådet har også opfordret til "*øget koordinering mellem Kommissionen og medlemsstaterne*"[5] for at forbedre samspillet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

EU råder over en lang række instrumenter til at fremme målsætningerne for menneskerettigheds- og demokratiseringspolitikken. Disse instrumenter udspringer af EU's forpligtelse til at beskytte de grundlæggende rettigheder, der bekræftedes ved proklameringen af chartret. Nogle af dem er traditionelle diplomatiske og udenrigspolitiske instrumenter, som f.eks. henvendelser og interventioner inden for rammerne af FN og sanktioner, andre er finansielle samarbejdsinstrumenter og den ledsagende bilaterale dialog, og andre igen er mere nyskabende og måske ikke fuldt udnyttede instrumenter, navnlig fællesskabsinstrumenter på områderne miljø, handel, informationssamfundet og immigration, som også kan omfatte menneskerettigheds- og demokratiseringsfremmende mål. Disse redskaber bør anvendes på en sammenhængende måde for at skabe større synergi og konsekvens og sikre, at ressourcerne anvendes så effektivt som muligt til at fremme bæredygtig udvikling og respekt for menneskerettigheder og demokratisering verden over. Kommissionen, der ifølge artikel 3 i EU-traktaten sammen med Rådet har ansvaret for at sikre, at der er sammenhæng i hele Unionens optræden udadtil, bør sørge for, at disse forskellige instrumenter anvendes på en sammenhængende og effektiv måde. Dette gælder både internt i Kommissionen og i samarbejdet med dens vigtigste institutionelle partnere, dvs. Europa-Parlamentet og Rådet.

Europa-Parlamentets fulde deltagelse i politikken på dette område bidrager til at sikre en større demokratisk legitimitet. Europa-Parlamentet deltager aktivt ved at stille spørgsmål, afholde debatter og vedtage beslutninger om menneskerettigheder. Desuden sender Parlamentet jævnligt delegationer til tredjelande, og dens interparlamentariske delegationer spiller en vigtig rolle for udviklingen af demokratiske parlamentariske institutioner i tredjelande. Parlamentet har endvidere regelmæssige forbindelser til menneskerettighedsorganisationer og -forkæmpere.

Kommissionen kan bedst sikre, at dens egne og Europa-Parlamentets strategier er sammenhængende og konsekvente, ved jævnligt at udveksle synspunkter og tage hensyn til Parlamentets prioriteter i sin politik, når det er relevant. I forlængelse af meddelelsen om bistand til valghandlinger og valgovervågning er Kommissionen og Parlamentet allerede begyndt at øge koordineringen, navnlig ved at inddrage parlamentsmedlemmer i EU-delegationer af valgobservatører. De nuværende kontakter bør styrkes, og derfor vil Kommissionen inddrage Parlamentet i drøftelserne om prioriteringen af den eksterne bistand vedrørende menneskerettigheder og demokratisering og holde Parlamentet ajour med, hvilke foranstaltninger der er truffet, og, hvilke fremskridt der gøres med at nå de fastsatte mål.

Med hensyn til Rådet og medlemsstaterne er Kommissionen særlig velplaceret til at skabe større overensstemmelse mellem Fællesskabets, EU's og medlemsstaternes aktiviteter. Selv

---

4 I rapporten fra *vismandsudvalget* anføres det også, at EU bør føre en veldokumenteret, konsekvent, og troværdig menneskerettighedspolitik. "Leading By Example - A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000" – European University Institute (oktober 1998 – rapport bestilt af Kommissionen i anledning af 50-årsdagen for verdenserklæringen om menneskerettighederne, som kan findes på http://www.iue.it/AEL/events.htm).

5 Konklusionerne fra samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 9.10.2000.

om det er Fællesskabet, der træffer beslutning om at nedsætte en EU-delegation af valgobservatører, bør Kommissionen f.eks. sørge for, at sådanne beslutninger er i overensstemmelse med EU's politiske prioriteter og FUSP. Kommissionen sikrer også gennem sine bidrag til drøftelserne i Rådet og fastlæggelsen af holdninger i internationale menneskerettighedsfora, at disse ligger på linje med EF- og FUSP-foranstaltningerne. Kommissionen bidrager desuden på Fællesskabets vegne til udarbejdelsen af Rådets årsberetning om menneskerettigheder, der indførtes i 1999.

Rådet selv har en flersidet strategi for menneskerettigheds- og demokratiseringspolitikken, da det behandler disse spørgsmål ud fra både geografiske og tematiske synsvinkler og inden for rammerne af såvel Fællesskabet som FUSP. Kommissionen er sammen med EU-formandskabet og de enkelte medlemsstater ansvarlig for, at standpunkterne er konsekvente.

Desuden har Kommissionen formandskabet for de udvalg med medlemsstaternes repræsentanter, der fastlægger strategierne og sommetider de forskellige projekter inden for rammerne af Fællesskabets samarbejdsinstrumenter, dvs. Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), den faglige bistand til samfundet af uafhængige stater (Tacis), Asien og Latinamerika (ALA), Middelhavslandene (Meda), det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettighederne (EIDHR) osv. Kommissionen bør sikre, at de beslutninger, som disse udvalg træffer, både er i overensstemmelse med Rådets FUSP-holdninger og andre udvalgs strategier. Kommissionen bør have et vågent øje for, hvordan sammenhængen kan øges, f.eks. ved at sikre, at udvalgene har kendskab til alle de politikker og programmer, der har indflydelse på deres interesseområde (og samtidig sørge for, at beslutningerne kun træffes i de rette organer). Kommissionen vil fremme den gensidige udveksling af oplysninger om politikker, programmer og projekter på menneskerettigheds- og demokratiseringsområdet for at udbrede den bedste praksis, anvende de begrænsede finansielle og menneskelige ressourcer bedst muligt og give projekterne på stedet størst mulige virkninger.

Kommissionens delegationer skal i overensstemmelse med konklusionerne om ekstern bistand fra samlingen i Rådet (almindelige anliggender) i oktober 2000 skabe større sammenhæng i foranstaltningerne for hvert enkelt land og sørge for, at de supplerer hinanden, gennem koordinering på stedet og en regelmæssig gensidig udveksling af oplysninger om EF's og medlemsstaternes samarbejdsprogrammer og -projekter på menneskerettigheds- og demokratiseringsområdet. Sådanne udvekslinger bør ikke være begrænset til projekter, men også omfatte tematiske og politiske spørgsmål, der er relevante for det pågældende land.

Efter vedtagelsen af dokumentet "Fællesskabssamarbejde - rammerne for landestrategipapirer" i maj 2000[6] er der nu et strategisk grundlag for denne koordinering. Dokumentet er også et redskab, som Kommissionen selv kan benytte til at fastlægge en mere sammenhængende og konsekvent strategi for fremme af menneskerettigheder og demokratisering verden over på grundlag af de forskellige finansielle instrumenter. Den tidligere indsats er blevet kritiseret for at være for opsplittet og usammenhængende, bl.a. mellem de forskellige lande og regioner. Landestrategipapirerne åbner mulighed for en mere systematisk tilgang, bl.a. ved at fastsætte, at der skal foretages en analyse af situationen i hvert land med hensyn til menneskerettigheder, demokratisering og retsstaten.

---

[6] Kommissionens arbejdsdokument "Fællesskabssamarbejde - rammerne for landestrategipapirer", SEK(2000) 1049, især afsnit B3 om analysen af den politiske situation. http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm.

Ud over sin strategi for samarbejdsprogrammerne vil Kommissionen i overensstemmelse med sin forpligtelse til at overholde EU-chartret sørge for, at andre politikker ikke får nogen negative virkninger for menneskerettigheder og demokratisering, og at de så vidt muligt tilpasses således, at de får en positiv indvirkning. Områderne **retlige og indre anliggender**, herunder **immigration og asyl**, **bekæmpelse af organiseret kriminalitet, socialpolitik, miljø, forskning, kultur** og **informationssamfundet** bliver sandsynligvis politiske fokuspunkter. Der vil blive fastlagt en metode til at vurdere virkningerne på grundlag af internationale erfaringer, bl.a. fra den metode, der anvendes til at fremme ligestillingen mellem kønnene.

På områderne **handel** og **investering** har der i de seneste år været en stærk stigning i antallet af initiativer til fremme af menneskerettigheder, især i udviklingslandene. Europa-Parlamentet har taget særlig aktiv del i denne debat[7]. Andre nøglespillere er arbejdsmarkedets parter (virksomheder og fagforeninger) og civilsamfundsorganisationer. Fagforeninger er ofte de organisationer i partnerlandene, der har de største medlemstal, og som overvåger, at de internationale arbejdsnormer, bl.a. foreningsfriheden, overholdes. Det er EU's opfattelse, at overholdelsen af sociale rettigheder og arbejdsnormer fører til en bæredygtig og retfærdig social og økonomisk udvikling. EU følger en konstruktiv fremgangsmåde, hvormed den sociale udvikling fremmes ved at anspore til kapacitetsopbygning, snarere end at gribe til sanktioner. EF har sit eget instrument i den 'sociale ansporende bestemmelse' under den generelle præferenceordning (GSP), som åbner mulighed for at give tillægspræferencer til lande, der overholder visse af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) normer[8]. Cotonou-aftalen fremmer samarbejdet inden for handel og grundlæggende arbejdsnormer. Kommissionen er også aktiv i ILO-drøftelserne om de grundlæggende arbejdsnormer og i drøftelserne i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) om de multinationale selskabers rolle.

Kommissionen støtter mange af de andre organisationers initiativer vedrørende virksomhedernes sociale ansvar. Den planlægger at vedtage en grønbog om emnet i juni 2001 med det formål at indhente synspunkter på, hvordan EU kan bidrage til at fremme alle aspekter af virksomhedernes sociale ansvar, herunder i tredjelande.

3. INTEGRERING AF MENNESKERETTIGHEDER OG DEMOKRATISERING I DIALOG OG SAMARBEJDE

Respekten for menneskerettigheder og demokrati må integreres i alle EU's eksterne politikker ("mainstreaming") for at få effektiv virkning. Dette indebærer, at disse spørgsmål skal indgå i planlægningen, udformningen, gennemførelsen og overvågningen af politikker og programmer samt i både Komissionens og Rådets dialog med partnerlandene.

3.1. Dialogen med tredjelande

Regeringerne har hovedansvaret for at sikre, at menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder overholdes. Hvis deres land ikke overholder menneskerettighederne, står de til ansvar over for deres borgere, det internationale samfund og FN. Derfor er et positivt og

---

7 Europa-Parlamentets betænkning (Howitt) A4-0508/98 om europæiske kriterier for europæiske virksomheder i udviklingslande: Etablering af en europæisk adfærdskodeks.

8 Rådets forordning (EF) nr. 2820/98 om anvendelse af et flerårigt arrangement med generelle toldpræferencer for perioden 1. juli 1999 til 31. december 2001 (EFT L 357 af 30.12.1998, s. 1).

konstruktivt partnerskab med regeringerne, baseret på dialog, støtte og tilskyndelse, den mest effektive måde at opnå ændringer på. Dette partnerskab bør tage sigte på at øge den gensidige forståelse og respekt og fremme bæredygtige reformer. En forudsætning for gode resultater er imidlertid, at disse regeringer har en reel vilje til at samarbejde. EU bør følge denne fremgangsmåde, når det er muligt, men samtidig erkende, at tredjelande ikke altid er reelt indstillet på at opnå ændringer gennem dialog og konsultation, og at negative foranstaltninger derfor kan være mere hensigtsmæssige. Dette er princippet bag "det væsentlige element" i EU's aftaler og "bestemmelserne om suspension". Før EU griber til sanktioner, må alle andre muligheder være undersøgt.

3.1.1 Regionale og bilaterale dialoger samt partnerskabs- og samarbejdsaftaler

EU fører en mere eller mindre formel politisk dialog med alle de lande, den har forbindelser med. Grundlaget for dialogen om menneskerettigheder og demokrati er ofte den bestemmelse om "væsentligt element", der er en del af alle de aftaler, som Kommissionen har indgået siden 1992, og som nu gælder for mere end 120 lande[9]. Selv når der ikke foreligger en aftale med en sådan bestemmelse, bør den politiske dialog afspejle traktatens bestemmelser om menneskerettigheder og demokrati. I bilag 1 beskrives dialogerne med de forskellige geografiske regioner.

Ifølge bestemmelserne om "væsentligt element" ligger respekten for de grundlæggende menneskerettigheder og demokratiske principper, som anført i verdenserklæringen om menneskerettighederne, til grund for parternes interne og internationale politik og udgør et "væsentligt element" i aftalen. I de seneste aftaler suppleres denne bestemmelse med en afsluttende artikel om ikke-gennemførelse af aftalen, hvorved parterne skal konsultere hinanden, før de træffer "foranstaltninger", undtagen i særligt hastende tilfælde. En fortolkende erklæring eller selve artiklen anfører, at særligt hastende tilfælde omfatter krænkelser af "det væsentlige element" i aftalen. Foranstaltningerne kan bl.a. omfatte suspension af kontakterne på højt plan og ændringer af samarbejdsprogrammer, herunder udsættelse af nye projekter eller anvendelse af nye forsyningskanaler. EU kan f.eks. suspendere samarbejdet med regeringer, men fortsat støtte lokalbefolkninger gennem projekter, der udføres af organisationer i civilsamfundet.

Det skal imidlertid ikke opfattes som en negativ eller afstraffende strategi, når EU insisterer på at indsætte bestemmelser om væsentlige elementer. Formålet er at fremme dialog og positive foranstaltninger, som f.eks. en fælles understøttelse af demokrati og menneskerettigheder, tiltrædelse, ratificering og gennemførelse af internationale menneskerettighedsinstrumenter, når dette ikke er sket, samt forebyggelse af kriser gennem konstante og langvarige forbindelser. Den menneskerettighedsdialog, som bestemmelserne åbner mulighed for, bør gå begge veje, og EU må også være villig til at drøfte menneskerettigheds- og demokratiseringsspørgsmål, der opstår inden for dens egne grænser.

Dialogen bør afspejle begge parters interesse i at fremme menneskerettighederne og bør derfor også benyttes til at udveksle synspunkter om tematiske spørgsmål, der måske ikke er et problem i det pågældende land, som f.eks. dødsstraf, tortur, racisme, fremmedhad og kvinders menneskerettigheder, ikke mindst for at skabe koalitioner og opbakning til EU's holdninger i internationale fora, som f.eks. FN. Dialogen kan desuden give mulighed for en frugtbar

---

[9] Rådet godkendte en standardbestemmelse i 1995. Kommissionens strategi er beskrevet i dens meddelelse om, hvorledes overholdelsen af de demokratiske principper og menneskerettighederne indgår i aftalerne mellem Fællesskabet og tredjelande (KOM (95) 216 endelig udg.).

udveksling af synspunkter om menneskerettighedssituationen i andre tredjelande, især i tilfælde, hvor partnerne har større sagkundskab og ekspertise.

Efter Kommissionens opfattelse vil det give bestemmelserne om det væsentlige element større vægt og gøre det muligt for begge parter at afgøre, hvilke foranstaltninger der vil være mest effektive til at skabe politisk og økonomisk stabilitet, hvis menneskerettigheds- og demokratiseringsspørgsmål kommer til at indgå mere systematisk i den politiske dialog. En langsigtet dialog om menneskerettigheder og demokratisering indgår også i EU's strategi for konfliktforebyggelse[10]. Den kan have en forebyggende virkning, fordi man kan drøfte problemer, der i fremtiden vil kunne føre til voldelige konflikter, og bidrage til, at de løses.

Kommissionen vil fremover forsøge at sikre, at dens dialog med alle tredjelande (bortset fra kandidatlande, som har en særlig status) omfatter spørgsmål vedrørende menneskerettigheder og demokrati, såfremt det ikke allerede er tilfældet. Dette vil både gælde for Kommissionens egen dialog, herunder med dens delegationer, og den institutionaliserede dialog (EU-trojkaen, associeringsråd osv.).

3.1.2 Hvordan dialogen bør gribes an

Drøftelser mellem Kommissionen og partnerlandet bør navnlig finde sted i forbindelse med udformningen af EF's bistandsprogrammer. Dialogen bør anspore partnerregeringerne til at integrere målsætningen om fred og stabilitet i deres udviklingsplaner og klarlægge, hvordan EF-bistanden kan bidrage til at nå disse mål. Det bør også drøftes, hvordan de grundlæggende menneskerettighedsinstrumenter og andre rettighedsbaserede internationale aftaler (f.eks. ILO-konventioner og konventionen om biologisk mangfoldighed) kan ratificeres og gennemføres i praksis, samt hvordan der bør følges op på FN-henstillinger. Dette ligger på linje med EF's udviklingsprioriteter, dvs. fremme af institutionel kapacitetsopbygning, god regeringsførelse og retsstaten.

Landestrategipapirernes analyse af den politiske og sikkerhedsmæssige situation er et godt udgangspunkt. De fælles rammer for landestrategipapirerne kræver en bredere tilgang til f.eks. den regionale dimension, menneskerettighederne, dvs. økonomiske, sociale og politiske rettigheder samt borgerrettigheder, og relevante kulturelle og sociale faktorer, der har direkte indvirkning på den politiske proces og risikoen for konflikter og ustabilitet. Det kan dreje sig om spørgsmål vedrørende demokratisk deltagelse (almindelig valgret, frie valg, flertalssystem, lige adgang til politisk aktivitet, medbestemmelse osv.), menneskerettigheder (tilslutning til og gennemførelse af tilsagn under internationale menneskerettighedstraktater og -konventioner, beskyttelse af borgerlige frihedsrettigheder, herunder ytrings- og forsamlingsfrihed, effektiv overvågning af menneskerettigheder osv.) og retsstaten (et uafhængigt og effektivt retsvæsen, gennemsigtige retlige rammer, lighed for loven for alle borgere, politi og offentlig administration underlagt lovgivning, håndhævelse af kontraktlige forpligtelser osv.).

For at en dialog kan føre til resultater, må parterne i fællesskab fastlægge visse mål, som afhænger af de lokale forhold. Disse mål gør det muligt for både EU og partnerlandet at vurdere, hvilke fremskridt der gøres, og kan omfatte ratificering af internationale instrumenter, fredelig løsning på eksisterende eller potentielle konflikter samt konkrete fremskridt med at overholde sårbare befolkningsgruppers rettigheder. Kommissionen kan eventuelt støtte sig til internationalt anerkendte parametre, herunder dem, der er fastlagt af

---

[10] Meddelelse om konfliktforebyggelse af 11. april 2001 (KOM(2001) 211).

ILO, FN og Europarådet, og vurdere deres effektivitet, når der sker nye udviklinger på området. EU bør imidlertid ikke pr. automatik ty til indikatorer eller forsøge at sammenligne landenes resultater med hinanden, eftersom situationen er forskellig for hvert land. Tendenser siger mere end øjebliksbilleder. EU bør bestræbe sig på at lægge en konsekvent strategi for alle lande og regioner og undgå forskelsbehandling.

Dialogen bør være gennemsigtig. Kommissionen vil vurdere virkningerne af dialogerne og de dertil knyttede foranstaltninger og holde Parlamentet underrettet herom.

3.1.3 Dialogen med civilsamfundet

Civilsamfundet spiller en vigtig rolle for beslutningstagningen i alle de regioner, som EU har forbindelser med. Cotonou-aftalen styrker formelt civilsamfundets, herunder ngo'ernes, rolle. Kommissionen vil bygge på de tidligere erfaringer og fortsætte dialogen om menneskerettigheds- og demokratiseringsspørgsmål med civilsamfundet og ngo'erne, såvel gennem sine delegationer som i Bruxelles, f.eks. gennem Europa-Parlamentets kontaktgruppe vedrørende menneskerettigheder.

Disse udvekslinger af oplysninger er værdifulde for begge sider og øger den gensidige forståelse. De bør finde sted inden for rammerne af Kommissionens samlede strategi for dialogen med civilsamfundet. Dialogen med beslutningstagerne i Kommissionen kan f.eks. fremmes ved at gøre den politiske beslutningsproces mere gennemsigtig og ved at gøre brug af internettet. På lokalt plan vil Kommissionen bruge sin koordinerende rolle til at afholde rundbordssamtaler med civilsamfundet og medlemsstaterne, som både kan dreje sig om politiske spørgsmål og om at finde frem til, hvordan EF og medlemsstaterne eventuelt kan bistå med at styrke civilsamfundet.

I sine konklusioner fra december 1998 opfordrede Rådet til en *"overvejelse af, om det vil være hensigtsmæssigt med jævne mellemrum at indkalde et debatforum vedrørende menneskerettigheder med deltagelse af EU-institutionerne samt repræsentanter for højere læreanstalter og ikke-statslige organisationer"*. Siden da er der i samarbejde med formandskabet for Rådet afholdt tre debatfora[11], og et fjerde vil finde sted i maj 2001.

Det er Kommissionens opfattelse, at disse fora har spillet en nyttig rolle, og at de, hvis de sammensættes rigtigt, kan være omdrejningspunktet for EU's dialog med ngo'erne om menneskerettigheder og demokratisering. Foraene kan imidlertid uden tvivl gøres mere effektive og repræsentative (herunder med større deltagelse fra civilsamfundet), og deres målsætninger tydeliggøres. Kommissionen vil derfor evaluere de afholdte fora og på dette grundlag konsultere Rådet, Europa-Parlamentet og ngo'erne om den bedste vej frem. Kommissionen vil stille forslag til, hvordan foraene kan spille en rolle i gennemførelsen af den strategi, der fastlægges i denne meddelelse.

3.2. Integrering ("mainstreaming") af menneskerettigheder og demokrati i EF's bistandsprogrammer

EF's eksterne bistandsprogrammer (Phare, Tacis, ALA, Meda, Cards) beløber sig til i alt ca. 5 mia. EUR. Dertil kommer de midler, der er afsat under Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) til landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (13,5 mia. EUR under 9. EUF mellem

---

[11] EU's debatforum, Bruxelles, 30. november og 1. december 1999 – EU's menneskerettighedskonference "Den Europæiske Union og menneskerettighedernes og de demokratiske princippers centrale rolle i forbindelserne til tredjelande", Venedig, 25.-28. maj 2000 – EU's forum om menneskerettigheder, Paris, 13. december 2000 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm).

2000-2007)[12]. Denne bistand går bl.a. til at fremme menneskerettigheder, demokrati og retsstaten gennem programmer, der hovedsageligt, men ikke udelukkende, er koncentreret om bistand, der kanaliseres via regeringerne, og som tager fat på de grundlæggende årsager til fattigdom.

Bortset fra EUF (som forvaltes under Cotonou-aftalen) er programmerne baseret på Rådets forordninger, som udtrykkeligt betegner menneskerettigheder og demokratisering som principper eller prioriteter, selv om det gøres på forskellig vis. EF's udviklingspolitik er også rettet mod de grundlæggende årsager til fattigdom og bygger på principperne om bæredygtig, retfærdig og deltagerbaseret menneskelig og social udvikling.

De finansielle instrumenter til fordel for kandidatlandene (især Phare) udgør et solidt grundlag for en sammenhængende behandling af menneskerettigheds- og demokratiseringsproblemer. Med hensyn til de andre instrumenter vil Kommissionen forstærke de positive virkninger af EF's bistandsprogrammer til fremme af menneskerettigheder (herunder økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder) og demokratisering ved at:

- inddrage disse spørgsmål i den dialog, der føres i forbindelse med udformningen af landestrategierne for EF's bistand (som beskrevet under 3.1.2)

- koncentrere landestrategierne om sektorer eller tværgående interventioner for at forbedre den almene regeringsførelse og inddrage alle de tilgængelige EF-instrumenter, herunder EIDHR (se nedenfor), med sigte på at fremme menneskerettigheder og demokratisering

- støtte civilsamfundets deltagelse i EF's udviklingssamarbejde på linje med bestemmelserne i Cotonou-aftalen og styrke kapaciteten blandt de aktører i civilsamfundet, der deltager i dialogen og gennemførelsen af programmer

- sørge for, at programmerne bliver deltagerbaserede, og vurdere, overvåge og øge de forskellige projekters og programmers virkninger for menneskerettighederne

- tage hensyn til, hvilke fremskridt der er gjort med hensyn til menneskerettigheder (herunder økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder), demokrati og retsstaten, når landetildelingerne under de overordnede samarbejdsprogrammer fastlægges.

Kommissionen vil undersøge mulighederne for systematisk at vurdere samarbejdsprojekternes virkninger for menneskerettigheder og demokratisering for dels at undgå negative følgevirkninger, dels at øge den positive indvirkning. Kommissionen vil gøre brug af de erfaringer, som medlemsstaterne, internationale organisationer og andre donorer har gjort på området, samt sine egne metoder for vurdering af kønsrelaterede og miljømæssige virkninger. Selv i tilfælde, hvor det ikke er muligt at foretage sådanne vurderinger, har de medarbejdere i Kommissionen, der arbejder med bistandsprogrammer, stadig behov for uddannelse og et større kendskab til menneskerettigheds- og demokratiseringsspørgsmål for at kunne anvende den nye strategi, der er beskrevet ovenfor.

I samarbejdet med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet er Kommissionen allerede begyndt at tage hensyn til, hvilke fremskridt der gøres med at gennemføre institutionelle

---

[12] For eksempel blev der fra1997-2000 afsat 182 mio. EUR under EUF-programmer til direkte støtte af menneskerettigheder og demokratisering. Dertil kommer 115 mio. EUR mellem 1996 og 1999 til støtte af valghandlinger og valgovervågning, hvoraf 71 mio. EUR blev anvendt i Afrika (nogle af dem under EUF).

reformer til støtte for menneskerettigheder, demokrati, retsstaten og god regeringsførelse, når den fastlægger tildelingerne til de forskellige lande under det finansielle rammebeløb for EUF. I sin meddelelse om "styrkelse af Barcelona-processen" gør Kommissionen det klart, at den vil anvende den samme strategi for Meda-landene. Dette er en vigtig foranstaltning, som ansporer regeringerne til at handle, og Kommissionen vil udvide den til også at omfatte andre regioner for at fremme en sammenhængende strategi på verdensplan og opfordre medlemsstaterne til at gøre det samme.

Den humanitære bistand fra Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand (ECHO) tager sigte på at lindre menneskelig lidelse. I forordning (EF) nr. 1257/96 står der sort på hvidt, at "beslutningerne om humanitær bistand skal træffes på et upartisk grundlag, udelukkende under hensyn til ofrenes behov og interesser". EF's humanitære bistand ydes derfor betingelsesløst, på et upartisk grundlag og uafhængigt af politisk overbevisning til alle kriseofre. Den er ikke betinget af modtagerlandets resultater på menneskerettighedsområdet.

Kommissionen er imidlertid gennem ECHO forpligtet til at sikre, at de humanitære foranstaltninger i sig selv respekterer og bidrager til at sikre menneskerettighederne for ofrene for væbnede konflikter. Der er også voksende enighed blandt de humanitære ngo'er og internationale organisationer om, at integrering af menneskerettighedsanalyser på et tidligt tidspunkt i planlægningen af humanitære foranstaltninger kan afhjælpe eventuelle negative følgevirkninger og måske endda bidrage til at sikre ofrenes rettigheder.

Kommissionen har derfor for nylig fastlagt en menneskerettighedsbaseret strategi for den humanitære bistand, som har to aspekter: finansiering af humanitære beskyttelsesforanstaltninger i nødsituationer og integrering af menneskerettighedshensyn i den humanitære bistand. Dette betyder, at partnerne fra og med den 1. februar 2001 skal forklare, hvordan deres foranstaltninger vil påvirke menneskerettighedssituationen på stedet, når de ansøger om ECHO-finansiering af humanitære projekter.

4. DET EUROPÆISKE INITIATIV FOR DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHEDERNE (EIDHR)

Hvert år afsættes der ca. 100 mio. EUR under budgettets kapitel B7-7, der siden 1994 har været kendt som det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettighederne, til foranstaltninger til fremme af menneskerettigheder, demokratisering og konfliktforebyggelse, der hovedsageligt gennemføres i fællesskab med ngo'er og internationale organisationer. Retsgrundlaget udgøres af forordning (EF) nr. 975/99 og 976/99[13].

EIDHR har givet anledning til en række betænkninger fra Europa-Parlamentet[14] og evalueringer[15], hvori det i almindelighed anerkendes, at EF har ydet et positivt bidrag til at

---

13 Rådets forordning (EF) nr. 975/99 og 976/99 af 29. april 1999 (EFT L 120 af 8. maj 1999).

14 Lenz-betænkningen om oprettelse af en struktur i Kommissionen med henblik på en fælles koordinering i spørgsmål vedrørende menneskerettigheder og demokratisering, PE 220.735/DEF af 4.12.97; Imbeni-betænkningen om beretning fra Kommissionen om gennemførelsen af foranstaltninger til fremme af menneskerettigheder og demokratisering (for året 1995), KOM(96) 0672 – C4 – 0095/97, PE 223.610/DEF af 2.12.97; Roubatis-betænkningen om KOM(95) 0567 – C4 – 0568/95, PE 228.009/DEF af 6.11.98.

15 Se http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm, bl.a. "Evaluation of Aspects of EU Development Aid to the MED Region", COWI, Danmark, november 1998, "Evaluation of Community Aid concerning positive actions in the field of human rights and democracy in the ACP countries", 1995–1999, Franklin Advisory Services, august 2000, og "Evaluation of the PHARE and TACIS

sikre menneskerettighederne og udvikle demokratiske processer i tredjelande. Det er imidlertid også blevet bemærket, at virkningerne af EF's bistand under EIDHR og de overordnede bistandsprogrammer har været begrænsede, fordi de ikke har været tilstrækkeligt målrettede, og foranstaltningerne ikke har været bæredygtige nok. Ifølge betænkningerne kunne disse virkninger øges betydeligt, hvis der fastlagdes en mere samlet strategi for, hvordan Fællesskabets instrumenter til fremme af menneskerettigheder og demokratisering kan udnyttes. Desuden er forvaltningen af programmet blevet kritiseret.

Kommissionen er allerede begyndt at reformere programmeringen og gennemførelsen af EIDHR, og den samlede reform af EF's eksterne bistand vil endvidere gøre programmet betydeligt mere effektivt. Forvaltningen af EIDHR gøres mere gennemsigtig, bl.a. ved regelmæssigt at offentliggøre beretninger om de finansierede foranstaltninger[16] og udarbejde retningslinjer, standardformularer og projektvurderinger, som tydeligt angiver, hvordan forslag til projekter skal vurderes og udvælges.

Kommissionen vil fremover basere gennemførelsen af EIDHR på de senere års erfaringer og tage udgangspunkt i vejledningen i forvaltning af tilskud fra 1998, som fastsætter de vigtigste procedurer for forpligtelse og efterfølgende udbetaling af budgetmidler. Ifølge denne vejledning skal der bl.a. informeres grundigt om, at der er mulighed for at få tilskud, og "målretningen skal gennemføres ved, at formålet med tilskuddene defineres klart i overensstemmelse med målene for politikken og den ønskede virkning".

EIDHR gennemføres i dag ved hjælp af tre instrumenter, som fortsat vil ligge til grund for EF's strategi:

- **Indkaldelse af forslag**, herunder offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende og på Kommissionens website

- **mikroprojekter** (<50 000 EUR inden for 12 måneder), som forvaltes af Kommissionens delegationer og tildeles gennem lokale indkaldelser af forslag. Disse projekter bør udvides til at omfatte flere delegationer, da de medfører større lokal forvaltningskapacitet på linje med reformen af den eksterne bistand

- **målrettede projekter**[17] til støtte af politiske mål, som ikke kan nås gennem indkaldelser af forslag og mikroprojekter. De udvælges i henhold til offentliggjorte gennemsigtige retningslinjer.

Kommissionen vil også gøre evalueringen af de gennemførte foranstaltninger og deres virkninger mere effektiv ved regelmæssigt at udveksle erfaringer med Udvalget for Menneskerettigheder og Demokrati, som består af repræsentanter for medlemsstaterne. Såvel EF's som medlemsstaternes foranstaltninger vil blive undersøgt med sigte på at skabe synergi og forbedringer. Det vil endvidere blive undersøgt, hvilke virkningsindikatorer der kan opstilles.

Democracy Programme", European Institute (Sussex)/ISA Consult/GJW, november 1997. Se også Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 12/2000 om Kommissionens forvaltning af EU-bistand til støtte for udviklingen af menneskerettigheder og demokrati i tredjelande (EFT C 230 af 10.08.2000).

16 "Gennemførelsen af foranstaltninger i tredjelande til fremme af menneskerettigheder og demokratisering (1996-1999)", KOM(2000) 726 endelig af 14.11.00. En udførlig beretning om de foranstaltninger, der støttes under budgettet for 2000, vil blive offentliggjort i juni 2001.

17 Alle de projekter, der finansieres gennem EIDHR, herunder dem, der udvælges via indkaldelser af forslag, er rettet mod specifikke mål. Udtrykket "målrettede projekter" betegner projekter, der finansieres på Kommissionens initiativ på linje med specifikke prioriteter.

4.1. Fordelene ved EIDHR

På trods af disse planlagte eller igangværende forbedringer er der ifølge Revisionsrettens henstillinger stadig behov for at skabe en mere strategisk tilgang til EIDHR og dets sammenspil med andre instrumenter. Strategien bør baseres på de fordele, der er forbundet med EIDHR, når det gælder om at fremme EU's menneskerettigheds- og demokratiseringsmål. I forhold til **andre EF-instrumenter**:

- supplerer EIDHR de EF-programmer, der gennemføres sammen med regeringerne (EUF, Tacis, ALA, Meda, Cards, Phare osv.), da det kan gennemføres med andre partnere, især ngo'er og internationale institutioner. Desuden er EIDHR en form for "risikokapitalfond for menneskerettigheder", der gør det muligt at iværksætte initiativer på pilot- eller forsøgsbasis, som regeringerne derefter kan videreføre i en større målestok

- kan EIDHR anvendes uden værtsregeringens samtykke, eller når de vigtigste EF-programmer af en eller anden grund ikke kan gennemføres, f.eks. hvis de er blevet midlertidigt indstillet

- er EIDHR et væsentligt supplement til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål på områderne menneskerettigheder, demokratisering og konfliktforebyggelse. I visse regioner er EIDHR det eneste retsgrundlag for bestemte aktiviteter, herunder fremme af politiske og borgerlige rettigheder, valgovervågning og konfliktløsning[18].

De største fordele ved EIDHR i forhold til **andre donorers** støtte på dette område er, at EIDHR:

- identificeres med EU og afspejler og fremmer EU's værdier, herunder institutionaliseret multilaterisme, grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstaten samt respekt for mindretals rettigheder

- yder bistand, der anses for at have EU's politiske opbakning, hvilket kan være med til at beskytte potentielt sårbare organisationer i civilsamfundet mod undertrykkende regeringer

- giver mulighed for at løbe større politiske risici i forhold til bistand fra medlemsstater med kommercielle eller politiske interesser

- anses for at være upartisk, navnlig i forhold til andre nationale donorer

- kan anvendes til at iværksætte regionale menneskerettigheds- og demokratiseringsinitiativer i overensstemmelse med EU's egen målsætning om at fremme den regionale integration og de aftaler, som EU har indgået med regionale sammenslutninger.

4.2. Strategien for EIDHR

Tilgangen til EIDHR må gøres mere strategisk og langsigtet og rettes mod bestemte prioriteter, så EIDHR kan få større indvirkning og blive mere effektivt på trods af de forholdsvis begrænsede budgetmidler og ressourcer, der er til rådighed til forvaltningen heraf. Strategien for EIDHR vil blive baseret på **tre** elementer:

---

[18] Meddelelse om konfliktforebyggelse af 11. april 2001 (KOM(2001) 211).

(1) et begrænset antal tematiske prioriteter, som udvælges ud fra de områder, hvor EIDHR har størst gennemslagskraft, og som vil kunne tages op i alle lande uden for EU. Kommissionen vil søge at skabe sig en specifik rolle i forbindelse med disse prioriterede emner, ikke kun inden for EU, men også internationalt set

(2) et vist antal "fokuslande", som udvælges på linje med EU's politiske og udviklingsmæssige prioriteter og EIDHR's særlige gennemslagskraft med hensyn til at gennemføre disse prioriteter

(3) større fleksibilitet, der kan gøre det muligt for EU at imødekomme presserende og uforudsete behov

ioriteter, der fastlægges under denne strategiske tilgang, danner grundlag for det årsprogram, der forelægges for medlemsstaternes udvalg. Dette program gennemgås hvert år, hvorefter prioriteDe prterne (både de tematiske og de landespecifikke) eventuelt tilpasses. Årsprogrammet drøftes også med Europa-Parlamentet og ved det årlige debatforum for menneskerettighedsorganisationer.

4.2.1. Tematiske prioriteter

Prioriteterne bør fastlægges i form af **temaer** eller **emner**, der er rettet mod specifikke mellem- til langsigtede mål. Prioriteterne bør ikke fastlægges på grundlag af **aktiviteter**, som f.eks. undervisning i menneskerettigheder, der kun er et redskab til at behandle disse emner, men ikke er et mål i sig selv. De bør heller ikke fastlægges ud fra **målgrupper**. Hvis EF vil øge indsatsen for bestemte gruppers rettigheder (f.eks. kvinder, børn og oprindelige folk), bør dette gøres gennem projektudformningen og udvælgelsesmetoden. Kommissionen bør navnlig i overensstemmelse med EF's erklæring om udviklingspolitikken sikre, at fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder samt børns rettigheder integreres i alle EIDHR's tematiske prioriteter. Den samme strategi gælder for oprindelige folks rettigheder på linje med Kommissionens arbejdsdokument og Rådets resolution, som opfordrede til at integrere oprindelige folks rettigheder som et tværgående aspekt på alle trin af udviklingssamarbejdet, herunder den politiske dialog[19].

Kommissionen erkender, at visse grupper, som f.eks. børn og oprindelige folk, er særlig sårbare. Når Fællesskabet sætter sig bestemte menneskerettigheds- og demokratiseringsmål, bør dets indsats imidlertid snarere koncentreres om at bekæmpe de grundlæggende problemer end deres symptomer.

Kommissionen vil søge at fremme projekter, der har en regional dimension og således afspejler EU's merværdi og politikken om at fremme regional samordning og integration.

Kommissionen foreslår følgende **fire** tematiske prioriteter for EIDHR-programmet i 2002 og på mellemlang sigt:

(1) Støtte til styrkelse af demokratisering, god regeringsførelse og retsstaten

Denne støtte bør være koncentreret om at samarbejde med civilsamfundet for at fremme befolkningens deltagelse i beslutningsprocesserne på alle niveauer, herunder en afbalanceret

---

[19] Rådets resolution om oprindelige folk i forbindelse med Fællesskabets og medlemsstaternes udviklingssamarbejde af 30. november 1998, som er vedtaget på grundlag af Kommissionens arbejdsdokument om oprindelige folk af 11. maj 1998 (SEK(1998) 773). Kommissionen vil aflægge beretning om opfølgningen af resolutionen i 2001.

deltagelse af mænd og kvinder samt forskellige persongrupper (etniske, religiøse osv.), udvikling af politisk pluralisme, frie medier, et uafhængigt og velfungerende retssystem, retten til organisations- og forsamlingsfrihed og støtte til afholdelse af valg, herunder valgovervågning af observatører fra det pågældende land og EU.

Et blomstrende civilsamfund, der kan støtte sig til et uafhængigt og upartisk retssystem, har afgørende betydning for at kunne holde regeringerne ansvarlige for deres handlinger og fordømme brud på menneskerettigheder. Det er vigtigt at styrke enkeltpersoner og civilsamfundet, bl.a. gennem uddannelse og bevidstgørelse, og muliggøre et virksomt forsvar af alle rettigheder, herunder sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder, i tilknytning til de bistandsprogrammer, der gennemføres i samarbejde med regeringerne, især på områderne god regeringsførelse, opbygning af institutioner, retsstaten og fattigdomsbekæmpelse. EIDHR-støtten bør ikke overlappe de overordnede programmer, der gennemføres i samarbejde med regeringerne, men foranstaltningerne kan give input til kommende programmer. Lokalt forvaltede mikroprojekter er særlig nyttige for indsatsen på dette prioriterede område. Når et civilsamfund er svagt og har brug for at blive styrket - f.eks. under eller i kølvandet på et diktatorisk styre - er det usandsynligt, at lokale ngo'er har kapacitet til at søge om støtte fra EU.

For at forebygge konflikter er det vigtigt at støtte foranstaltninger, der fremmer en fredelig og demokratisk forsoning af forskellige interesser og bilæggelse af stridigheder, samt undervisning i retsstatslige principper, især menneskerettigheder.

Bistand til valghandlinger og valgovervågning er et område med stigende EF-støtte, ikke kun fordi valg spiller en central rolle for demokratiseringsprocessen, men også fordi en samordnet EU-valgovervågningsindsats har større gennemslagskraft.

(2) Foranstaltninger vedrørende afskaffelse af dødsstraf

Det fremgår af artikel 2 i EU-chartret, at EU er fast besluttet på at afskaffe dødsstraffen, og det er også et krav, som lande, der søger om EU-medlemskab, skal opfylde. EU lægger stor vægt på at forsvare denne politik i internationale menneskerettighedsfora og i dialoger med alle lande, uanset hvilke forbindelser EU har med dem. EU indtager en førende rolle på dette område, mens andre donorer er mindre aktive. Støtten til afskaffelse af dødsstraf bør omfatte projekter, der tager sigte på at begrænse dens anvendelse, f.eks. ved at fremme debatten med regeringer og civilsamfund om, hvorvidt dødsstraf rent faktisk bidrager til at nedbringe kriminaliteten.

(3) Støtte til bekæmpelse af tortur og straffrihed samt til internationale domstole, herunder straffedomstole

EU's bestræbelser på at bekæmpe tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf bekræftes af artikel 4 i EU-chartret. EU har fastlagt politiske retningslinjer for bekæmpelsen af tortur[20], som bistandsprogrammerne bør supplere. Kommissionen har afsat betydelige midler til bekæmpelse af tortur, bl.a. til rehabilitering af torturofre, og den politiske beskyttelse, som EF-støtten giver, kan være af stor vigtighed for ngo'er, der beskæftiger sig med dette følsomme område. Hvis EU skal skabe forandringer, bør dens indsats så vidt muligt være koncentreret om forebyggelse, bl.a. ved at undervise politi og andre mulige torturudøvere i menneskerettigheder.

---

[20] Konklusionerne fra samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 9. april 2001.

EU har været en stærk fortaler for internationale domstole og Den Internationale Straffedomstol. Det er vigtigt at bekæmpe straffrihed for at kunne forebygge, løse og begrænse konsekvenserne af konflikter.

(4) Bekæmpelse af racisme og fremmedhad samt forskelsbehandling af mindretal og oprindelige folk

EU har betydelig såvel intern som ekstern politisk kompetence på dette område. Ministerrådet vedtog for nylig to direktiver i henhold til EF-traktatens artikel 13 om beskyttelse mod forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og andre områder på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. EU-chartret fastsætter, at alle mennesker er lige for loven (art. 20), forbyder enhver forskelsbehandling (art. 21) og forpligter Unionen til at respektere den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed (art. 22). Foranstaltninger, der tager sigte på at skabe lige muligheder og bygge bro over de eksisterende skillelinjer mellem forskellige persongrupper, er vigtige for at forebygge konflikter. Indsatsen under EIDHR vil ligge på linje med den erklæring og handlingsplan, der skal vedtages på verdenskonferencen mod racisme i Durban i september 2001[21]. Der vil blive lagt særlig vægt på at fremme og støtte oprindelige folks rettigheder inden for rammerne af det internationale tiår for verdens oprindelige folk (1995-2004).

De ovennævnte tematiske prioriteter er først og fremmest koncentreret om politiske og borgerlige rettigheder, da det er på disse områder, at EIDHR står særlig stærkt i forhold til andre EF-instrumenter. Dette er ikke ensbetydende med, at der stilles spørgsmålstegn ved de politiske, borgerlige, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheders udelelighed og indbyrdes afhængighed, eller at politiske og borgerlige rettigheder prioriteres højere, men snarere at større materiel støtte til fremme af sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder i almindelighed bør ydes inden for rammerne af Fællesskabets overordnede programmer for udviklingsbistand (f.eks. sundhed, uddannelse og fødevaresikkerhed). Disse instrumenter har større gennemslagskraft på dette område, ikke mindst på grund af de væsentligt større ressourcer, der er til rådighed til at løse disse som regel meget bekostelige problemer. Den førstnævnte prioritet ("demokratisering, god regeringsførelse og retsstaten") omfatter imidlertid støtte til bevidstgørelse og kapacitetsopbygning af grupper, der søger at skabe en rettighedsbaseret tilgang til grundlæggende menneskelige behov og adgang til ressourcer. Sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder fremmes også gennem EF's programmer for udviklingssamarbejde og ekstern bistand (se **3.2**).

Til støtte for en EU-strategi, der søger at udvide **virksomhedernes sociale ansvar**, kan fremme af initiativer på dette område i tredjelande og støtte til fagforeninger og andre ngo-tilsynsorganer komme i betragtning som fremtidige prioriteter for EIDHR. Antallet af prioriteter bør imidlertid ikke være for stort, hvis det strategiske fokus skal fastholdes.

4.2.2 Landefokus

Desuden vil Kommissionen udpege et begrænset antal "fokuslande", som den vil koncentrere EIDHR-støtten om, og hvor det er muligt at behandle emner, der ikke er overordnede tematiske prioriteter, gennem EIDHR's **målrettede projekter**. Disse lande og emner vil hovedsageligt blive udvalgt på grundlag af analyser og prioriteter i landestrategipapirerne og tiltrædelsespartnerskaberne for at sikre sammenhængen og komplementariteten med andre

---

[21] Verdenskonferencen mod racisme, racediskrimination, fremmedhad og den tilknyttede intolerance, Durban, Sydafrika, 31. august til 7. september 2001. Kommissionen vil fremlægge et bidrag til denne konference i en meddelelse, der skal vedtages i maj 2001.

EF-instrumenter samt den nødvendige EF-støtte. Delegationerne i fokuslandene vil så vidt muligt få rådighed over budgetterne for **mikroprojekterne**. Projekter, der omfatter fokuslande, vil også blive prioriteret højere i forbindelse med **indkaldelser af forslag**.

Når et land udvælges som fokusland, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at EU betragter det som et af de lande, hvor der sker de værste overtrædelser af menneskerettigheder, eller hvor demokratiet er mindst synligt. Valget er snarere et udslag af, hvilken politisk prioritet EU tillægger arbejdet med at øge respekten for menneskerettigheder og demokrati i det pågældende land eller med at forebygge og løse konflikter, samt hvilke muligheder EIDHR's foranstaltninger har for at bidrage til at nå disse mål.

I nogle tilfælde vil et land blive anset for et EIDHR-fokusland, fordi der ikke er andre finansieringsinstrumenter til rådighed, eller ud fra et ønske om at kanalisere støtten via ngo'erne. Fokuslandene udvælges under hensyntagen til den geografiske ligevægt, selv om dette ikke bør være den afgørende faktor. Kommissionen vil først og fremmest se på, hvor behovet er størst, og hvor EIDHR's indsats vil være mest effektiv.

Fokuslandene kommer til at indgå i EIDHR's årsprogram og vil således blive gennemgået hvert år på baggrund af EU's holdninger og erklæringer i internationale fora (for at sikre sammenhængen mellem de tre søjler), ngo'ernes synspunkter og en evaluering af resultaterne af tidligere EIDHR-støtte.

4.2.3 Fleksibilitet

En vigtig del af strategien for EIDHR er at gøre EU i stand til at imødekomme de presserende og uforudsete behov, der uvægerligt vil opstå, og hvor EIDHR er det mest egnede instrument til at forfølge EU's mål. Det kan f.eks. dreje sig om konfliktløsende initiativer, positive foranstaltninger til støtte for konsultationer i henhold til artikel 96 i Cotonou-aftalen eller situationer, hvor andre former for bistand er blevet suspenderet. Årsprogrammet for EIDHR vil have tilstrækkelig budgetmæssig fleksibilitet til at imødekomme sådanne behov. Projekter, der falder uden for de fastsatte prioriteter, bør ikke desto mindre tage tydeligt afsæt i EU's strategiske prioriteter.

Mikroprojekterne vil give yderligere fleksibilitet til at kunne gennemføre menneskerettigheds- og demokratiseringsprioriteter i de enkelte lande. Kommissionens delegationer bør fastlægge prioriteterne for lokale indkaldelser af forslag på grundlag af de overordnede prioriteter, men kan justere dem i forhold til specifikke lokale problemer, især når disse er anført i landestrategipapirerne og tiltrædelsespartnerskaberne.

Den strategiske tilgang til programmeringen af EIDHR vil blive drøftet med medlemsstaternes udvalg, Europa-Parlamentet og ngo'erne med sigte på at iværksætte den under 2002-budgettet.

Forordningerne, der udgør retsgrundlaget for EIDHR, udløber den 31. december 2004. Ifølge disse forordninger skal Kommissionen forelægge Rådet en vurdering af de foranstaltninger, som Fællesskabet finansierer under forordningerne i 2002, eventuelt ledsaget af relevante forslag til det videre forløb.

4.3. Samarbejdet med De Forenede Nationer og andre internationale organisationer

Selv om EIDHR først og fremmest er rettet mod direkte støtte til civilsamfundet gennem ngo'er, er det samtidig et vigtigt instrument for samarbejdet med internationale organisationer. I en række år er der gennemført fælles projekter med Europarådet og OSCE/Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR). I forlængelse af aftalen mellem FN og EF om principperne for finansiering af programmer, der forvaltes af FN, fastlagde Kommissionen i 2000 et samlet program for samarbejdet på menneskerettighedsområdet med

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR) med hovedvægt på støtte til verdenskonferencen mod racisme.

Samarbejdet mellem Kommissionen og internationale organisationer er vigtigt for at virkeliggøre EU's mål vedrørende menneskerettigheder og demokratisering. Det bør gøres mere effektivt og baseres på både den pågældende organisations sammenlignelige fordele og på EF's prioriteter under EIDHR-programmet. I nogle fokuslande kan internationale organer, som f.eks. FN og Internationale Røde Kors Komité, have bedre adgang til at forbedre menneskerettighedssituationen og dermed være ideelle partnere for Kommissionen. Kommissionen og internationale organisationer bør samarbejde for at sikre, at EF's bidrag tydeligt afspejler den høje prioritet, som Den Europæiske Union tillægger dette særlige område. Beslutninger om at samfinansiere projekter bør naturligvis være baseret på de samme hensyn til behov, omkostningseffektivitet og bæredygtighed, der gør sig gældende for alle projekter under EIDHR. Kommissionen vil sørge for at fastlægge samarbejdsstrategier med bestemte internationale organisationer og fastsætte realistiske mål, der kan nås på mellemlang eller lang sigt. Derefter kan der fastlægges samfinansierede programmer og projekter, der ligger på linje med den strategiske planlægning.

Samarbejdet med OHCHR er især vigtigt med tanke på den store betydning, som EU tillægger undertegnelse, ratificering og anvendelse af internationale menneskerettighedsinstrumenter i dens partnerlande samt opfølgning af de relevante henstillinger fra FN's organer. Et øget samarbejde vil ikke alene kunne omfatte projekter, men også støtte til FN-mekanismer (f.eks. særlige udsendinge), når disse vedrører områder, der er udpeget som en prioritet for EU. Dette ville være med til at styrke de multilaterale rammer, som EU indgår i. En sådan tilgang, der er i overensstemmelse med meddelelsen om opbygningen af et effektivt partnerskab med FN[22], vil gøre OHCHR til en lejlighedsvis samarbejdspartner for EF.

5. ET EUROPÆISK MENNESKERETTIGHEDSAGENTUR?

Det Europæiske Råd bragte første gang muligheden for at oprette et europæisk menneskerettighedsagentur på banen i forbindelse med 50-årsdagen for verdenserklæringen om menneskerettighederne, der blev fejret af EU's udenrigsministre i Wien i december 1998. I stk. 46 i konklusionerne fra mødet i Køln i juni 1999 hedder det, at *"Det Europæiske Råd noterer sig formandskabets interimsrapport om menneskerettigheder. Det tilskynder til, at det undersøges, om der bør oprettes et EU-agentur for menneskerettigheder og demokrati"*.

Der er foreslået to forskellige modeller. Den første model, der drejer sig om et agentur med indberetnings- og/eller rådgivningsfunktioner, blev forslået i rapporten fra vismandsudvalget. Det er imidlertid ikke Kommissionens opfattelse, at Den Europæiske Union mangler rådgivning og information. Kommissionen kan støtte sig til rapporter fra De Forenede Nationer, Europarådet og en lang række internationale ngo'er. Der er desuden heller ikke noget vidensmonopol, når det drejer sig om at analysere menneskerettigheds- og demokratiseringsproblemer eller deres følgevirkninger for EU's forbindelser med et land. Den sande udfordring for enhver institution består i at bruge oplysningerne produktivt og have den politiske vilje til at træffe vanskelige beslutninger. Et yderligere rådgivende organ ville ikke kunne tage denne udfordring op. Kommissionen vil derfor ikke gå videre med dette forslag, og det samme gælder for det dertil knyttede forslag om, at Kommissionen, enten selv eller ved

---

[22] Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: "Opbygge et effektivt partnerskab med FN inden for udvikling og humanitære anliggender", der planlægges vedtaget den 2.5.01.

at opfordre en anden organisation til at gøre det, bør skabe en global oversigt over menneskerettighedssituationen i de forskellige lande, som USA's udenrigsministerium f.eks. gør det.

Den anden model handler om et "gennemførelsesagentur", som skulle være med til at udvælge menneskerettigheds- og demokratiseringsprojekter, tildele midler og føre tilsyn med deres gennemførelse. Kommissionens generelle holdning til dette spørgsmål fremgår af dens meddelelse om eksternalisering af forvaltningen af EF-programmer[23], der omfatter et forslag til Rådets forordning om vedtægterne for de forvaltningsorganer, der administrerer opgaver i forbindelse med EF-programmerne. Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at det ville undergrave EIDHR's vigtigste formål, dvs. at supplere EF's overordnede bistandsprogrammer og støtte EU's særlige FUSP-mål, hvis der oprettes et særskilt agentur uafhængigt af Samarbejdskontoret EuropeAid med det formål at støtte menneskerettigheder og demokratisering i tredjelande. Kommissionen vil derfor koncentrere sig om at gennemføre den forbedrede strategi for menneskerettigheds- og demokratiseringspolitikken, der er beskrevet i denne meddelelse, og vil ikke foreslå, at der oprettes et nyt organ.

6. KONKLUSIONER

I denne meddelelse er der udpeget tre områder, hvor Kommissionen kan forfølge EU's menneskerettigheds- og demokratiseringsmål mere effektivt: ved at gøre EU's og EF's politikker mere **sammenhængende og konsekvente**, opprioritere og **integrere** menneskerettigheds- og demokratiseringsmål i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande, navnlig gennem politisk dialog og strategisk anvendelse af dens eksterne bistandsprogrammer, og ved at skabe en mere målrettet og **strategisk tilgang** til det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettighederne (EIDHR).

Kommissionen vil øge sammenhængen og konsekvensen mellem såvel EU's foranstaltninger under de forskellige traktatsøjler som EF's og medlemsstaternes foranstaltninger. Kommissionen bør føre en konsekvent og sammenhængende dialog med tredjelande på grundlag af internationalt aftalte, og navnlig FN's, menneskerettighedsnormer og -instrumenter. Kommissionen vil også foreslå strategier og initiativer på andre af Fællesskabets politiske områder, som f.eks. handel, immigration og miljø, til fremme af menneskerettigheder og demokratisering, herunder ved at øge virksomhedernes sociale ansvar.

Kommissionen bør sørge for, at alle EF's bistandsinstrumenter mobiliseres til at støtte menneskerettigheds- og demokratiseringsmål. Menneskerettigheder, demokratisering, retsstaten og god regeringsførelse bør fremhæves i landestrategipapirerne, som vil være det vigtigste redskab til at skabe denne sammenhæng, også i Kommissionens egen dialog med partnerlandene.

Kommissionens strategi for EIDHR vil fremover være koncentreret om et begrænset antal prioriterede områder og en række særlige fokuslande. Denne strategi vil blive gennemgået hvert år i samråd med medlemsstaterne, Parlamentet og civilsamfundet. De igangværende reformer af EIDHR's forvaltning vil blive videreført med henblik på at opnå større gennemsigtighed, effektivitet og bæredygtige virkninger.

---

[23] KOM(2000) 0788 endelig.

Kommissionen vil gennemføre de nye strategier og foranstaltninger, der fastlægges i samråd med Rådet, Europa-Parlamentet og civilsamfundet samt andre donorer og internationale organisationer. Vigtigheden af dialoger og konsultationer med civilsamfundet kan ikke overvurderes, når det gælder om at integrere menneskerettigheder og demokratisering i Den Europæiske Unions aktiviteter, og især i EF's udviklingspolitik. Kommissionen vil forsøge at uddybe dette samarbejde og gøre det mere effektivt, bl.a. gennem menneskerettighedsforummet med ngo'erne.

Den Europæiske Union bør på den ene side samarbejde med regeringerne gennem dialog og samarbejdsprogrammer og fremme interne reformer og respekten for internationale menneskerettigheder ved at sætte tværgående fokus på regeringsførelse i landestrategierne. På den anden side kan EU støtte og opbygge civilsamfundets kapacitet til at kræve forandringer. Desuden kan EU koncentrere sin støtte om områder, der giver særlig anledning til bekymring, og skabe optimale muligheder for, at ikke blot dens bistand, men alle dens politikker kan fremme respekten for bestemte rettigheder.

Regeringerne har hovedansvaret for at skabe demokratiske forhold og fremme respekten for menneskerettigheder. På grundlag af de mål, den har sat sig i denne meddelelse, vil Kommissionen imidlertid med regelmæssige mellemrum vurdere, om der er gjort fremskridt, og om EU's indsats har bidraget til disse fremskridt, samt indgive beretning herom. **En liste over, hvilke foranstaltninger der bør træffes som følge af denne meddelelse, er angivet i bilag 2**.

Rådet, Europa-Parlamentet og andre partnere, som Kommissionen samarbejder med om at fremme respekten for menneskerettigheder og demokratisering, opfordres til at støtte strategien i denne meddelelse og samarbejde med Kommissionen om dens gennemførelse.

Bilag 1

Dialoger med forskellige geografiske regioner

Den institutionaliserede dialog antager forskellige former. Den mest udviklede dialog er den, der finder sted med tiltrædelseslandene, og som bygger på de "Københavnskriterier", som EU fastlagde for tiltrædelsen i 1993. I sine udtalelser om de central- og østeuropæiske landes ansøgninger om tiltrædelse af EU[24] undersøgte Kommissionen forholdene vedrørende demokrati, retsstaten og menneskerettigheder (civile, politiske, økonomiske og sociale). Disse udtalelser omfattede også overholdelsen og beskyttelsen af mindretallenes rettigheder, bl.a. deres ret til at fastholde deres kulturelle identitet, til social og økonomisk ligebehandling og til beskyttelse mod fjendtligheder fra flertalsbefolkningen (herunder endda politiet). Kommissionen vurderer på linje med strategien i Agenda 2000, hvilke fremskridt hvert land har gjort med at opfylde tiltrædelseskriterierne i de periodiske rapporter (siden 1998). Derved sikres det, at der er sammenhæng mellem de forskellige EU-instrumenter og -institutioner samt samordning med relevante internationale organisationer, som f.eks. Europarådet og OSCE. Lande, der ønsker at blive medlem af Den Europæiske Union, forventes ikke alene at tilslutte sig principperne om demokrati, retsstat og menneskerettigheder (civile, politiske, sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder) samt respekt for og beskyttelse af mindretal, men også at føre disse principper ud i praksis.

For at hjælpe kandidatlandene med at rette op på de særlig svage punkter, der er fastlagt i de periodiske rapporter, etablerer Fællesskabet et tiltrædelsespartnerskab med hvert land. Disse tiltrædelsespartnerskaber fastsætter, hvad hvert land bør prioritere for at opfylde tiltrædelseskriterierne. De angiver også, hvilken finansielle bistand, EU kan yde til at støtte disse prioriteringer, samt betingelserne for bistanden. Denne førtiltrædelsesstrategi, der er baseret på regelmæssige vurderinger af, hvilke fremskridt kandidatlandene har gjort med at opfylde Københavnskriterierne, og tiltrædelsespartnerskaberne, herunder målrettet bistand, har skabt en positiv udvikling i alle kandidatlandene, især med hensyn til de politiske Københavnskriterier. Som led i denne strategi gives der også støtte til at udvikle civilsamfundet, især gennem "Access", som er et flerlandeprogram under Phare, der løber indtil 2002.

Denne samlede strategi har skabt større sammenhæng mellem EU's forskellige instrumenter og med andre organisationer, som f.eks. OSCE. Den har ført til en positiv udvikling i alle ansøgerlandene, også hvad angår mindretallenes problemer. Ikke desto mindre finder der stadig en udbredt forskelsbehandling sted af Roma-befolkningen, og der er derfor behov for en forstærket indsats.

Cotonou-aftalen med AVS-staterne[25] bygger på tre indbyrdes forbundne komponenter: politisk dialog, handel og investering samt udviklingssamarbejde. Aftalen lægger vægt på at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder, støtte udviklingen af institutioner og øge kapaciteten til god regeringsførelse. Aftalen nævner udtrykkeligt, at respekt for alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder respekt for de

---

[24] Den 15. juli 1997 (Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien).

[25] 20-årig aftale mellem på den ene side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater og på den anden side 77 medlemmer af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet undertegnet den 23. juni 2000. Der er afsat13,5 mia. EUR til den første femårige periode.

grundlæggende sociale rettigheder, demokrati baseret på retsstatslige principper og åben og ansvarlig regeringsførelse udgør en integrerende del af bæredygtig udvikling.

Respekt for menneskerettighederne, demokratiske principper og retsstaten udgør væsentlige elementer i aftalen. Der er fastlagt en ny procedure, der skal anvendes ved tilsidesættelse af disse elementer. Den lægger større vægt på den pågældende stats ansvar og gør konsultationerne mere fleksible. I tilfælde af særligt hastende tilfælde, dvs. alvorlig tilsidesættelse af et af de væsentlige elementer, vil der øjeblikkeligt blive truffet relevante foranstaltninger.

En vigtig fornyelse i Cotonou-aftalen er en gensidig forpligtelse til at sikre en god regeringsførelse, hvilket defineres som en åben og ansvarlig forvaltning af menneskelige ressourcer, naturressourcer og økonomiske og finansielle ressourcer med sigte på en retfærdig og bæredygtig udvikling. Forhandlingerne mellem EU og AVS-staterne om begrebet god regeringsførelse mundede ud i en tostrenget politik: på den ene side en forpligtelse til god regeringsførelse som et grundlæggende og positivt element i partnerskabet, en genstand for regelmæssig dialog og et område for aktiv støtte fra Fællesskabet, og på den anden side en aftale om, at alvorlige tilfælde af korruption, herunder bestikkelse, der fører til sådan korruption, udgør en tilsidesættelse af dette element og en opfordring til at træffe foranstaltninger for at rette op på forholdene. Der er fastlagt en særlig konsultationsprocedure for sådanne tilfælde.

Dialogen får en vigtig rolle i det nye partnerskab. Aftalen nævner udtrykkeligt, at der i de enkelte lande løbende vil blive foretaget fælles vurderinger af udviklingen med hensyn til menneskerettighederne, de demokratiske principper, retsstaten og god regeringsførelse.

Et andet gennembrud i Cotonou-aftalen er, at ikke-statslige aktører får adgang til AVS-EF-partnerskabet. Denne nye tilgang betyder, at man går langt videre end hidtil med hensyn til at decentralisere samarbejdet, og tager bl.a. sigte på at fremme en ægte dialog om både udviklingspolitik og AVS-EU-samarbejdet. Civilsamfundet vil desuden blive inddraget i den politiske dialog og i vurderingen af de politiske resultater som led i revisionerne af AVS-EF-landestøttestrategierne.

I sin meddelelse om opfølgningen af Rio-topmødet[26], hvor der blev foreslået en ny strategi for forbindelserne mellem EU og Latinamerika, fastlagde Kommissionen, at den vigtigste politiske prioritet var fremme og sikring af menneskerettigheder, herunder nye "positive" foranstaltninger for at styrke respekten for menneskerettigheder, retsstaten og de demokratiske politiske systemer. Disse foranstaltninger omfattede et forslag om at etablere et EU-latinamerikansk/vestindisk debatforum til fremme og sikring af menneskerettighederne på grundlag af de positive erfaringer fra Mellemamerika, hvor der nedsattes et uafhængigt ekspertudvalg i forbindelse med San José-dialogen for at drøfte menneskerettigheder. Dette udvalg skal fremlægge en rapport på topmødet mellem EU og Latinamerika i år 2002 med konklusioner og forslag til foranstaltninger.

I sin meddelelse om "styrkelse af Barcelona-processen"[27] opfordrede Kommissionen for nylig til at give menneskerettigheder, demokrati, god regeringsførelse og retsstatsprincipper en mere fremtrædende betydning i forbindelserne med Middelhavslandene. EU bør med jævne mellemrum rejse disse spørgsmål i den politiske dialog og med trojka-partnerne,

---

[26] KOM(2000) 670 endelig.
[27] KOM(2000) 497 endelig.

associeringsrådene og -udvalgene for at undersøge, hvilke foranstaltninger regeringerne bør træffe for at sikre en tilfredsstillende udvikling på dette område. Denne dialog kan medføre, at der etableres fælles arbejdsgrupper om menneskerettigheder på embedsmandsniveau med det formål at nå til enighed om en række konkrete parametre og objektive kriterier, der vil blive gennemgået i associeringsrådene. Hvor dette ikke allerede er sket, opfordres Middelhavspartnerne til at tiltræde de relevante internationale instrumenter, konventioner osv. om menneskerettigheder.

Hvad angår de regionale grupperinger i Asien, fører EU en politisk dialog med Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien (ASEAN), herunder årlige ministermøder, og mødes med SAARC på trojka-niveau. Den politiske dimension af Asien-Europa-mødet (ASEM) åbner også mulighed for at drøfte støtte til menneskerettigheder, demokrati og retsstaten. Desuden føres der særlige bilaterale dialoger med de enkelte lande i Asien. Der er imidlertid stadig behov for at styrke dialogen om menneskerettigheder og demokrati med landene i Asien, og dette spørgsmål vil blive behandlet i den meddelelse om EU's forbindelser med Asien, der planlægges vedtaget i 2001.

Den Europæiske Union har ført en særlig dialog om menneskerettigheder med Kinas regering siden 1997 på grundlag af traktatens bestemmelser om menneskerettigheder og demokrati. EU offentliggjorde for nylig en evaluering af denne dialog[28]. To gange om året afholdes der møder på embedsmandsplan, som suppleres af ekspertseminarer og samarbejdsprojekter, bl.a. om kvinders rettigheder og nærdemokrati. Den Europæiske Union og Den Demokratiske Folkerepublik Korea overvejer at indlede en dialog, der er særligt rettet mod menneskerettigheder

Udviklingen af forbindelserne mellem EU og de vestlige Balkanlande (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien) er også underlagt politiske og økonomiske betingelser. Disse betingelser gælder for alle fem lande og spiller en central rolle for EU's regionale tilgang, der nu er videreudviklet til stabiliserings- og associeringsprocessen, som giver landene i regionen udsigt til at blive integreret i EU's strukturer. Overholdelse af betingelserne for menneskerettigheder, beskyttelse af mindretal, god regeringsførelse og demokratiske principper tillægges afgørende betydning. For at støtte disse landes deltagelse i stabiliserings- og associeringsprocessen tager bistanden under Cards-forordningen (Fællesskabets bistand til genopbygning, udvikling og stabilisering) sigte på at indføre en institutionel og lovgivningsmæssig ramme til støtte for bl.a. demokrati, retsstaten, menneskerettigheder og mindretalsrettigheder. Supplerende foranstaltninger gennemføres under EIDHR. På regionalt plan arbejder Fællesskabet tæt sammen med stabilitetspagten for Sydøsteuropa, der blev oprettet i 1999 med det formål at koordinere arbejdet mellem de vigtigste bistandsdonorer i Balkanlandene, og som har et "arbejdspanel" for udviklingen af demokrati og menneskerettigheder.

[28] Konklusionerne fra samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 22.01.01.

EU har indgået partnerskabs- og samarbejdsaftaler (PSA) med de fleste lande i Tacis-området. Ifølge den PSA med Rusland, der undertegnedes i 1994, skal den politiske dialog øges og institutionaliseres på alle niveauer. I 1999 fastlagde EU en fælles strategi over for Rusland, som fastsætter en række prioriteter, som f.eks. konsolidering af demokratiet, retsstatsprincippet og de offentlige institutioner. Ved samme lejlighed blev der vedtaget en fælles strategi over for Ukraine, hvori det bl.a. hedder, at: "EU bestræber sig på at fremme demokratiet, god regeringsførelse, menneskerettighederne og retsstatsprincippet"[29]. Arbejdet med at fastlægge en PSA med Belarus blev sat i stå i 1997 på grund af den forværrede menneskerettighedssituation, og EU følger nu en trinvis fremgangsmåde, som navnlig går ud på at genindføre demokratiske institutioner i Belarus. I Kaukasus og Centralasien er der indgået PSA'er med Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan og Usbekistan. EF yder bistand til fremme af menneskerettigheder og demokrati i de nye uafhængige stater inden for rammerne af Tacis og EIDHR.

[29] Det Europæiske Råds fælles strategi af 11. december 1999 over for Ukraine (1999/877/FUSP), EFT L 331 af 23.12.99, s. 1, del III, specifikke initiativer, punkt 50.

BILAG 2

INDSATSOMRÅDER

I. Øge konsekvensen og sammenhængen mellem Det Europæiske Fællesskabs foranstaltninger, andre EU-foranstaltninger og medlemsstaternes foranstaltninger

- Kommissionen vil arbejde for en gennemsigtig tilgang til menneskerettigheder og demokratisering, der er sammenhængende og konsekvent for alle lande og regioner, med sigte på at undgå forskelsbehandling og at gøre brug af alle de tilgængelige instrumenter.
- Kommissionen vil øge sammenhængen mellem de arbejdsgrupper i Rådet, der har en politisk interesse i menneskerettigheder og demokratisering, og de udvalg, der beskæftiger sig med bistand til tredjelande.
- Kommissionen vil udbygge den nuværende dialog med Rådet og Europa-Parlamentet til også at omfatte drøftelser om prioriteringen af menneskerettigheder og demokratisering i politikker og programmer (bl.a. EIDHR).
- Kommissionen vil samarbejde med Udvalget for Menneskerettigheder og Demokrati og eventuelle andre udvalg med henblik på at evaluere de gennemførte foranstaltninger og fremme udvekslingen af erfaringer og bedste praksis.
- Kommissionens delegationer i tredjelande vil systematisk inkludere EF's og den bilaterale menneskerettigheds- og demokratiseringsbistand i deres koordinering af den samlede EU-bistand og fremme den gensidige informationsudveksling med henblik på at øge sammenhængen og komplementariteten mest muligt.
- Kommissionen vil øge sammenhængen og gøre opmærksom på eventuelle uoverensstemmelser mellem de arbejdsgrupper i Rådet, der har en politisk interesse i menneskerettigheder og demokratisering, og de udvalg, der beskæftiger sig med bistand til tredjelande.
- Kommissionen vil sørge for, at alle Fællesskabets politikker får den størst mulige positive indvirkning på menneskerettighederne, og at ingen får negative følgevirkninger. Med henblik herpå vil Kommissionen fastlægge en metode på grundlag af internationale erfaringer, bl.a. fra den metode, der anvendes til at fremme ligestilling mellem kønnene.
- Kommissionen vil sikre, at den grønbog, der skal vedtages i juni 2001, også omfatter menneskerettighedsdimensionen.

II. Integrering af menneskerettigheder og demokratisering gennem dialog, bistand og andre politikker

a) Dialog

- Kommissionen vil føre en konsekvent og sammenhængende dialog med tredjelande på grundlag af internationalt aftalte, og navnlig FN's, menneskerettighedsnormer og -instrumenter.
- Kommissionen vil integrere menneskerettigheder og demokratisering i dialogerne med tredjelande, såfremt dette ikke allerede er tilfældet, og forsøge at gøre det samme i andre former for politisk dialog (som f.eks. trojkaen). Dialogen bør omfatte tematiske spørgsmål,

som f.eks. dødsstraf, tortur, racisme og fremmedhad, ikke mindst for at skabe koalitioner og opbakning til EU's synspunkter i internationale fora, som f.eks. FN.

- Kommissionen vil så vidt muligt skabe en ramme for dialogen med partnerlandene under hensyntagen til udviklingen i brugen af parametre og indikatorer med henblik på at skabe større sammenhæng og konsekvens. Kommissionen vil navnlig støtte sig til internationalt anerkendte parametre, herunder dem, der er fastlagt af ILO, FN og Europarådet. Kommissionen vil benytte dialogen til at forsøge at opnå fælles fastsættelse af visse mål.

- Kommissionen vil anvende dialogen med partnerlandene om landestrategipapirer og bistandsprogrammer til at klarlægge, hvordan menneskerettigheder og demokratisering kan integreres og styrkes gennem EF-programmerne, bl.a. ved at ratificere de grundlæggende menneskerettighedsinstrumenter og sikre, at de gennemføres i praksis, samt følge op på FN-henstillinger.

- Dialogen mellem Kommissionen og civilsamfundets organisationer uddybes og udvides, bl.a. gennem internettet, til at omfatte alle interesserede aktører samt ngo'er på menneskerettighedsområdet. Kommissionen vil gøre større brug af internettet til at fremme dialogen med civilsamfundet.
- Kommissionen vil fortsat søge at inddrage civilsamfundet i den politiske dialog i alle regioner på linje med den strategi, der er vedtaget med AVS-landene og Mercosur, og vil bl.a. fremme dialoger og meningsudvekslinger om politik og samarbejde på lokalt plan med civilsamfundet og medlemsstaterne.
- Kommissionen vil vurdere virkningerne af dialogerne og de dertil knyttede foranstaltninger, samt hvilke fremskridt der gøres med at nå de fastsatte mål, og underrette Europa-Parlamentet og medlemsstaterne herom.

- Kommissionen vil evaluere de afholdte ngo-menneskerettighedsfora og konsultere ngo'erne, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet om den bedste vej frem. På grundlag af denne konsultation vil Kommissionen bl.a. stille forslag til Rådet om, hvordan foraene kan bidrage til gennemføre forslagene i denne meddelelse.

b) EF's bistandsprogrammer

- Kommissionen vil basere sine foranstaltninger og den politiske dialog på landestrategipapirerne og gennemføre retningslinjerne for deres udarbejdelse systematisk. Dette omfatter at analysere situationen med hensyn til menneskerettigheder, demokratisering og retsstaten og undersøge, hvordan EF's landespecifikke bistandsprogrammer og andre EF-instrumenter, herunder EIDHR, kan bidrage til at fremme menneskerettigheder og demokratisering.
- Kommissionen vil udvide strategien for EUF og Meda til at omfatte alle samarbejdsprogrammer, således at beslutninger om landetildelinger og vurderinger af partnerskabsaftaler tager hensyn til positive resultater med at gennemføre reformer på området menneskerettigheder, demokrati og retsstaten.
- Kommissionen vil fastlægge en metode for vurderinger af samarbejdsprojekters og -programmers virkninger for menneskerettigheder med henblik på at overvåge og øge de forskellige projekters og programmers virkninger. Dette vil blive gjort i samråd med andre donorer med udgangspunkt i Kommissionens erfaringer med vurdering af kønsrelaterede og miljømæssige virkninger. Vurderingen vil også tage hensyn til økonomiske, kulturelle og sociale rettigheder.

- Kommissionen vil sørge for, at programmerne bliver deltagerbaserede, og vurdere, overvåge og øge individuelle projekters og programmers virkninger for menneskerettighederne.

c) Uddannelse

- Kommissionens ansatte i Bruxelles og delegationerne vil blive undervist i menneskerettigheder og demokratisering samt "mainstreaming".

III. En mere strategisk tilgang til det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettighederne (EIDHR) og til fælles samarbejdsprojekter med FN og andre internationale organisationer

- Kommissionen vil vedtage en mellem- til langsigtet strategi for EIDHR, der bliver koncentreret om et begrænset antal temaer og særlige fokuslande. Denne strategi skal vedtages efter høring af Rådet, Europa-Parlamentet, internationale organisationer og organisationer fra civilsamfundet/ngo'er og gennemføres fra og med 2002.

- I forbindelse med gennemførelsen af EIDHR vil Kommissionen sørge for at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder samt børns og oprindelige folks rettigheder ved en tværgående integrering af disse spørgsmål i alle projekter.

- Der vil blive lagt vægt på at give projekterne en regional dimension og benytte informations- og kommunikationsteknologi, når dette er muligt og rentabelt.

- De prioriterede områder vil blive gennemgået hvert år, når årsprogrammet fastlægges. Fokuslandene vil blive udvalgt en gang om året på grundlag af landestrategipapirer/tiltrædelsespartnerskaber og konsultationer. Kommissionen vil også sørge for, at EU har den nødvendige fleksibilitet til at imødekomme presserende og uforudsete behov.

- Kommissionen vil konsultere medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og ngo'erne om fastlæggelsen af årsprogrammet.

- Indsatsen for at forbedre forvaltningen af EIDHR og øge gennemsigtigheden vil blive forstærket, bl.a. ved at offentliggøre beretninger om de finansierede foranstaltninger, udgive retningslinjer for udvælgelse af målrettede projekter og fastlægge bedre indikatorer for projektevalueringen.

- Kommissionen vil inden 2002 evaluere de foranstaltninger, som Fællesskabet har finansieret under forordning 975/99 og 976/99, og vedtage relevante forslag for fremtiden, i god tid inden forordningerne udløber den 31. december 2004.

- Kommissionen vil sammen med de vigtigste internationale organisationer, der beskæftiger sig med menneskerettigheds- og demokratiseringsspørgsmål, undersøge, hvordan samarbejdet kan uddybes og gøres mere effektivt, bl.a. ved at aftale strategier og mål for samarbejdet.

- Kommissionen vil undersøge muligheden for at benytte EIDHR til at støtte FN-mekanismer, der ligger på linje med EF's prioriteter, samt ad hoc-projekter.

Bilag 3

ANVENDTE FORKORTELSER

ALA	Asien og Latinamerika
ASEAN	Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien
ASEM	Asien-Europa-mødet
AVS-lande	Landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet
Cards	Fællesskabets bistand til genopbygning, udvikling og stabilisering
ECHO	Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand
EF	Det Europæiske Fællesskab
EU	Den Europæiske Union
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
FN	De Forenede Nationer
FUSP	Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik
GSP	Den generelle præferenceordning
ILO	Den Internationale Arbejdsorganisation
Meda	Middelhavslande
Ngo	Ikke-statslig organisation
ODIHR	Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
OHCHR	FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder
OSCE	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
Phare	Handlingsplan for samordnet bistand til Polen og Ungarn
SAARC	Den Sydasiatiske Sammenslutning for Regionalt Samarbejde
Tacis	Faglig bistand til samfundet af uafhængige stater