



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 8.5.2001
KOM(2001) 252 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**EUROOPAN UNIONIN TEHTÄVÄ IHMISOIKEUKSIEN JA
DEMOKRATISOITUMISEN EDISTÄMISESSÄ KOLMANSISSA MAISSA**

1.	Johdanto.....	3
2.	Yhtenäisempi ja johdonmukaisempi EU:n lähestymistapa	6
3.	Ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen sisällyttäminen vuoropuheluun ja yhteistyöhön.....	9
3.1.	Vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa	9
3.1.1.	Alueellinen ja kahdenvälinen vuoropuhelu ja kumppanuus- ja yhteistyösopimukset .	9
3.1.2	Vuoropuhelun lähtökohtia	10
3.1.3	Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa.....	11
3.2.	Ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisen ”valtavirtaistaminen” EY:n avustusohjelmissa.....	12
4.	Kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite (EIDHR).....	14
4.1.	EIDHR:n lisäarvo	15
4.2.	EIDHR:n strategian luominen.....	16
4.2.1.	Temaattiset painopistealueet.....	17
4.2.2	Kohdemaat	19
4.2.3	Joustavuus.....	20
4.3.	Yhteistyö Yhdistyneiden Kansakuntien ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa	20
5.	Euroopan ihmisoikeusvirasto?	21
6.	Päätelmät.....	22
Liite 1	Vuoropuhelu maantieteellisten alueiden kanssa	24
Liite 2	toimenpiteet	28
Liite 3	lyhenneluettelo	30

1. JOHDANTO

Euroopan komissio on viime vuosikymmenen aikana antanut useita ihmisoikeuksiin ja demokratisoitumiseen liittyviä tiedonantoja¹. Nyt käsillä olevassa tiedonannossa ei pyritä uudistamaan uusiksi politiikan lähtökohtia. Pikemminkin siinä pyritään yhdistämään ihmisoikeus- ja demokrationpolitiikka komission yleiseen strategiseen lähestymistapaan, jota se tulee noudattamaan ulkosuhteissaan tulevina vuosina. Ulkoisessa ympäristössä tapahtuneet muutokset sekä komission sisäiset uudistukset vaativat ihmisoikeus- ja demokrationstrategioiden kohdentamista uudelleen, ja erityisesti on varmistettava, että nämä kysymykset otetaan huomioon kaikissa yhteisön politiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa. Priorisointi, kohdentaminen, toteutus ja vaikutukset muodostavat koko asiakirjan läpi kulkevan punaisen langan. Komissio haluaa tulla arvioiduksi sen mukaan, kuinka hyvin se on onnistunut EU:n poliittisten tavoitteiden täyttämässä. Tämä tiedonanto viitoittaa tietä tulevaisuuteen.

Euroopan unionin (EU) toiminnan perusta on selkeä. Euroopan unioni pyrkii ylläpitämään yleismaailmallisia ja jakamattomia ihmisoikeuksia – yhteiskunnallisia, poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä – sellaisena kuin vuonna 1993 Wienissä kokoontunut Maailman ihmisoikeuskonferenssi on ne vahvistanut. EU pitää myös kiinni periaatteesta, että naisten ja tyttölasten ihmisoikeudet sisältyvät kiinteästi ja erottamattomasti yleisiin ihmisoikeuksiin, kuten Beijingin julistuksessa ja toimintaohjelmassa vuodelta 1995 vahvistettiin. Näiden oikeuksien turvaaminen yhdessä moniarvoisen demokration ja oikeusvaltion tehokkaan toteutumisen edistämisen ja köyhyyden torjunnan kanssa ovat Euroopan unionin perustavoitteita. Toukokuun 1. päivänä 1999 voimaan tullessa Amsterdamin sopimuksessa vahvistetaan sen 6 artiklassa, että Euroopan unioni ”*perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin*”, ja korostetaan 49 artiklassa, että näiden periaatteiden kunnioittamista vaaditaan myös EU:n jäsenyyttä hakevilta mailta. Siinä säädetään myös 7 artiklassa sanktiomekanismista EU:n jäsenvaltioiden vakavien ja jatkuvien ihmisoikeusrikkomusten varalle. Tätä mekanismia vahvistettiin entisestään joulukuussa 2000 tehdyllä Nizzan sopimuksella. Se myös laajensi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen edistämisen tavoitteen koskemaan kehitysyhteistyön lisäksi kaikkia kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön muotoja (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 181 artikla).

Komission toimintaa ulkosuhteiden alalla ohjaa Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 virallisesti julkistetun EU:n perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden noudattaminen, sillä se tulee lisäämään EU:n sisäisen ja ulkoisen toiminnan yhtenäisyyttä. Perusoikeuskirja lisää perusoikeuksien merkityksen näkyvyyttä EU:n kansalaisten kannalta kodifioimalla eri lähteistä, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja kansainvälisistä sopimuksista, saadun aineiston yhteen.

¹ Euroopan unioni ja ihmisoikeuksien ulkoinen ulottuvuus: Roomasta Maastrichtiin ja edemmäs, KOM (95) 567 lopullinen; Kansanvallan periaatteiden ja ihmisoikeuksien sisällyttämisestä yhteisön ja kolmansien maiden sopimukseen, KOM (95) 216 lopullinen; Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Demokratisoituminen, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja moitteeton julkinen hallinto: Euroopan unionin ja AKT-maiden välisen kumppanuuden haasteet, KOM (98) 146 lopullinen sekä komission tiedonanto rasismista, muukalaisvihan ja antisemitismin vastustamisesta jäsenyyttä hakeneissa maissa, KOM (99) 256 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan unionin vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta KOM (2000) 191 lopullinen.

Euroopan unionilla on hyvät edellytykset demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Se pyrkii jatkuvasti parantamaan oman hallintotapansa demokraattisuutta, ja komissio julkaiseekin aiheesta piakkoin valkoisen kirjan. Ainutlaatuisiksi kansainvälisten toimijoiden joukossa EU:n tekee se, että kaikki sen viisitoista jäsenvaltiota ovat demokratioita, jotka ovat omaksuneet samat perussopimuksiin perustuvat periaatteet sisä- ja ulkopolitiikassaan. Tämä antaa EU:lle merkittävää poliittista ja moraalista painoarvoa. Lisäksi taloudellisena ja poliittisena toimijana, jolla on käytettävissään maailmanlaajuiset diplomaattiset yhteydet ja huomattavan suuruinen ulkoisen avun budjetti, EU:lla on sekä vaikutusvaltaa että varoja, joita se voi käyttää demokratisoitumisen ja ihmisoikeuksien edistämiseen.

Vuodesta 1992 lähtien EY on sisällyttänyt kaikkiin kolmansien maiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin lausekkeen, jossa määritellään ihmisoikeuksien ja demokratian kunnioittaminen ”olennaiseksi osaksi” EU:n suhteita. Tällainen lauseke on ainutlaatuinen kahdenvälisissä sopimuksissa. Kyseistä lähestymistapaa on kehitetty edelleen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maat) kanssa kesäkuussa 2000 allekirjoitetussa Cotonoun sopimuksessa, joka perustuu ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin ja hyvään hallintotapaan. Se on merkittävä askel Euroopan unionin ihmisoikeuspolitiikan kehityksessä.

Marraskuussa 2000 neuvosto ja komissio antoivat Euroopan yhteisön kehityspolitiikasta tärkeän yhteislausunnon², jota Euroopan parlamentti (EP) on pitänyt erittäin tervetulleena. Yhdessä ulkoisen avun hallinnon uudistuksen kanssa se muodostaa uuden kehyksen EY:n kehityspolitiikan täytäntöönpanoa varten. Tämä uusi kehityspolitiikka perustuu vahvasti kestävän, oikeudenmukaisen ja osallistuvan inhimillisen ja sosiaalisen kehityksen periaatteeseen. Ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan edistäminen ovat olennainen osa sitä.

Euroopan yhteisön kehityspolitiikan päätavoite, köyhyyden vähentäminen, voidaan saavuttaa kestävällä tavalla vain siellä, missä on toimiva osallistuva demokratia ja toimistaan vastuussa oleva hallitus. Korruptoituneet ja itsevaltaiset hallitukset todennäköisesti käyttävät väärin kehitysapua joko pakkovallan ylläpitämiseen tai yksityiseen rikastumiseen väestön kustannuksella. Tällaiset hallitukset myös saavat aikaan konflikteja ja epävakautta alueellaan. Demokraattisesti valitut, moniarvoisuutta tukevat hallitukset, jotka kunnioittavat vähemmistöjen oikeuksia, ovat vähemmän alttiita turvautumaan nationalismiin, väkivaltaan tai hyökkäävään toimintaan niin oman maansa sisällä kuin naapureitaan tai kaukaisempiakaan kohteita vastaan. Konfliktit ja epävakaus tulevat humanitaarisilla mittareilla mitattuna kalliiksi. Ne todennäköisesti vaikuttavat myös EU:hun maailman suurimpana kehitysavun antajana ja siirtolaisten suosimana kohteena.

Maailmanlaajuistumisella on kaikki mahdollisuudet edistää vapautta ja oikeudenmukaisuutta ja lisätä hyvinvointia. Mutta sillä on myös pimeä puolensa. On olemassa vaara, että maailmanlaajuistuminen vaikuttaa kielteisesti maailman köyhimmän väestön ja heikoimmassa asemassa olevien ryhmien hyvinvointiin, että kaikki valtiot ja väestönosat eivät pysty nauttimaan sen mahdollisista eduista ja että se johtaa kulttuuriarvojen yhtenäistymiseen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä heikoimmassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin sekä syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten toimintakyvyn vahvistamiseen, mikäli maailmanlaajuistumisen ei haluta kasvattavan kuilua niiden miljardien ihmisten välillä, jotka siitä hyötyvät, ja niiden miljardien, jotka jäävät köyhyyteen ja kurjuuteen. Euroopan unionilla on oma tehtävänsä myönteisten ratkaisujen löytämisessä noihin ongelmiin. Ihmisoikeus- ja

² EY:n kehityspolitiikkaa koskeva yhteislausunto, neuvosto ja komissio, 10. marraskuuta 2000.

demokratiapolitiikkansa kautta se voi osaltaan vaikuttaa siihen, että kaikki maailman ihmiset voivat aidosti hyötyä maailmanlaajuistumisesta.

EU:n pitäisi myös rohkaista muita maailmanlaajuisia toimijoita, kuten monikansallisia yhtiöitä, osallistumaan täysimääräisesti ihmisoikeuksien kunnioituksen lisäämiseen kaikkialla maailmassa ja käyttämään usein merkittävää vaikutusvaltaansa kehitysmaissa pikemminkin tukemaan kuin romuttamaan kyseisen maan omia ponnisteluja kestävän kehityksen saavuttamiseksi. Se on myös yhtiöiden oman edun mukaista, sillä oloiltaan vakaat valtiot ja vapaat yhteiskunnat tarjoavat parhaat edellytykset investointeihin ja liiketoimintaan. Tästä syystä ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen täydentää myös olennaisella tavalla EU:n antamaa tukea monenkeskiselle kaupalle ja investointien helpottamista.

Euroopan yhteisön kehityspolitiikkaa koskevassa yhteislausunnossa korostetaan, miten tärkeää on keskittää EY:n kehitysyhteistyö tietyille aloille. Siinä määritellään institutionaalisten valmiuksien (ja erityisesti demokratian ja hyvän hallintotavan) kehittäminen yhteisön toiminnan strategiseksi alueeksi. Samoin siinä määritellään ihmisoikeuksien edistäminen, miesten ja naisten tasa-arvo sekä lasten oikeudet periaatteiksi, jotka on sisällytettävä kaikkiin yhteistyötoimiin. Tämä kannanotto yhdessä parhaillaan käynnissä olevan ulkoisen avun hallinnon uudistamisen kanssa muodostaa uuden kehityksen Euroopan komission toimille ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen tukemisessa.

Tässä tiedonannossa määritellään **kolme** aluetta, joilla komissio voi toimia tehokkaasti:

- edistämällä yhtenäistä ja johdonmukaista politiikkaa ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen tukemisessa. Tämä pätee sekä Euroopan yhteisön toimien sisäiseen yhdenmukaisuuteen että toisaalta EY:n politiikan ja EU:n muun toiminnan, erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väliseen yhtenäisyyteen. Se liittyy myös EU:n ja jäsenvaltioiden toimien johdonmukaisuuden ja täydentävyyden lisäämiseen erityisesti ihmisoikeuksien edistämässä ja niiden valtavirtaistamisessa kehitys- ja muun virallisen avun kautta,
- antamalla ihmisoikeuksille ja demokratisoitumiselle entistä suurempi painoarvo Euroopan unionin suhteissa kolmansiin maihin ja omaksumalla ennakoivampi lähestymistapa erityisesti käyttämällä hyväksi poliittisen vuoropuhelun, kaupan ja ulkoisen avun tarjoamia mahdollisuuksia,
- ottamalla käyttöön entistä strategisempi lähestymistapa kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen aloitteeseen (EIDHR) ja sovittamalla sen alalla toteutettavat ohjelmat ja hankkeet yhteen EU:n ihmisoikeus- ja demokratiasitoumusten kanssa.

Tiedonannossa keskitytään näin ollen pääasiassa, joskaan ei yksinomaan, Euroopan yhteisön ulkoisen avun tehtävään ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen edistämässä. Se vastaa myös Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmissä esitettyyn pyyntöön tutkia, miten suositeltavaa olisi perustaa Euroopan ihmisoikeus- ja demokratiavirasto.

Luvuissa 2 ja 3 keskitytään muihin kuin EU:n jäsenehdokkaiksi tunnustettuihin maihin. Ehdokasmaihin sovelletaan Agenda 2000 -ohjelmassa kehitettyä lähestymistapaa, joka perustuu Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston vuonna 1993 laatimiin liittymisperusteisiin³.

³ Agenda 2000 -ohjelmassa omaksuttu lähestymistapa rajoittui alunperin kymmeneen Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaahan. Kesäkuussa 1998 pidetyn Cardiffin Eurooppa-neuvoston jälkeen se kuitenkin

Niissä määrätään jäsenyyden edellyttävän, että hakijamaa varmistaa *demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeudet ja vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelun takaavien instituutioiden vakauden*. Kööpenhaminan poliittisten kriteerien täyttäminen on liittymisneuvottelujen aloittamisen ennakoedellytys.

2. YHTENÄISEMPI JA JOHDONMUKAISEMPI EU:N LÄHESTYMISTAPA

Ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen kaikki yhteiskunnan osa-alueet kattava luonne vaatii huomattavia ponnisteluja johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden varmistamiseksi⁴. Yhteisön toimia ei voida tarkastella erillään Euroopan unionin muusta toiminnasta. Neuvosto on myös vaatinut *komission ja jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin vahvistamista*⁵ yhteisön ja jäsenvaltioiden toimien yhteisvaikutuksen parantamiseksi.

EU käyttää monia erilaisia välineitä ihmisoikeuksiin ja demokratisoitumiseen liittyvien tavoitteidensa edistämiseen ulkosuhteissa. Ne perustuvat EU:n sitoutumiseen perusoikeuksien turvaamiseen, kuten perusoikeuskirjassa vahvistetaan. Jotkin välineet kuuluvat perinteiseen diplomatiaan ja ulkopolitiikkaan, kuten YK:n puitteissa toteutettavat viralliset yhteydenotot ja väliintulot sekä erilaiset sanktiot. Muita keinoja ovat muun muassa taloudellisen yhteistyön välineet ja niitä täydentävä kahdenvälinen vuoropuhelu. Toiset ovat innovatiivisempia ja mahdollisesti liian vähän käytettyjä, kuten yhteisön toimintavälineet ympäristön, kaupan, tietoyhteiskunnan ja maahanmuuttopolitiikan alalla. Näihin välineisiin on mahdollisuus sisällyttää myös ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyviä tavoitteita. Näitä välineitä olisi käytettävä yhtenäisesti, niin että niiden avulla voidaan saada aikaan yhteisvaikutuksia ja lisätä toimien johdonmukaisuutta sekä varmistaa voimavarojen mahdollisimman tehokas käyttö kestäväen kehityksen, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja demokratian edistämiseksi kaikkialla maailmassa. Komission, jolla on neuvoston kanssa yhteinen perustamissopimukseen perustuva velvollisuus (SEU, 3 artikla) varmistaa kaiken ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus, on työskenneltävä varmistukseksi, että näitä eri välineitä käytetään yhdenmukaisesti ja tehokkaasti. Tähän on pyrittävä sekä komission sisäisissä toiminnaissa että sen tärkeimpinä kumppaneina toimivien toimielinten, Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa yhdessä.

Euroopan parlamentin täysi osallistuminen tällä alalla toteutettaviin toimiin edistää osaltaan entistä suurempaa demokraattista oikeutusta. Euroopan parlamentti tekee aktiivisesti kysymyksiä, järjestää keskusteluja ja antaa päätöslauselmia ihmisoikeuskysymyksistä. Se tekee säännöllisesti vierailuja kolmansiin maihin. Parlamenttien välisistä suhteista vastaavien valtuuskuntien välityksellä se osallistuu merkittävällä tavalla demokraattisten parlamentaaristen instituutioiden kehityksen tukemiseen kolmansissa maissa. Se ylläpitää säännöllisiä yhteyksiä ihmisoikeusjärjestöihin ja ihmisoikeuksien puolestapuhujiin.

Komissio voi parhaiten varmistaa Euroopan parlamentin ja komission lähestymistapojen yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden järjestämällä säännöllisesti mahdollisuuksia

laajennettiin kattamaan Kypros ja Turkki, ja myöhemmin vielä Malta sen päätettyä uudistaa jäsenhakemuksensa helmikuussa 1999.

⁴ Viisaiden neuvoston (*Comité des sages*) raportissa vaadittiin EU:lle tutkittuun tietoon perustuvaa, johdonmukaista ja uskottavaa ihmisoikeuspolitiikkaa. Leading By Example - A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000, – European University Institute (lokakuu 1998 – EY:n toimeksiantama raportti ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 50-vuotispäivän johdosta, saatavilla osoitteesta <http://www.iue.it/AEL/events.htm>)

⁵ Yleisten asioiden neuvoston päätelmä, 9.10.2000.

näkemyksen vaihtoon ja noudattamalla aina kun mahdollista Euroopan parlamentin määrittelemiä painotuksia komission lähestymistavassa. Euroopan unionin vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta annetun tiedonannon mukaisesti komissio ja Euroopan parlamentti ovat jo alkaneet vahvistaa keskinäistä koordinoitua, erityisesti ottamalla Euroopan parlamentin jäseniä mukaan EU:n tarkkailutehtäviin. Olemassa olevia yhteyksiä olisi tiivistettävä. Komissio ottaa Euroopan parlamentin mukaan keskusteluihin ihmisoikeuksiin ja demokratisoitumiseen liittyvän ulkoisen avun ohjelmoinnin painopistealueista. Komissio toimittaa Euroopan parlamentille säännöllisin väliajoin raportit toteutetuista toimista sekä arvion siitä, kuinka pitkälti sen tavoitteet ovat toteutuneet.

Neuvoston ja jäsenvaltioiden kanssa komissiolla on ainutlaatuinen mahdollisuus edistää yhteisön toimien, EU:n toimien ja jäsenvaltioiden toimien välistä yhdenmukaisuutta. Esimerkiksi vaikka EU:n vaalitarkkailijoiden lähettämiseen tarvitaan yhteisön päätös, komission on varmistettava, että päätökset ovat EU:n poliittisten painopistealueiden ja YUTP:n mukaisia. Osallistumalla neuvostossa käytäviin keskusteluihin ja kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla esitettävien kannanottojen laatimiseen komissio varmistaa myös, että ne kuvastavat sekä yhteisön toimia että yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Komissio vastaa myös yhteisön osuudesta vuonna 1999 perustetun neuvoston vuosittaisen ihmisoikeusraportin laatimisessa.

Neuvoston oma lähestymistapa ihmisoikeus- ja demokratiapolitiikkaan voi olla hajanainen, koska siinä lähestytään näitä kysymyksiä sekä maantieteellisesti että aihealueittain ja sekä EY:n että YUTP:n puitteissa. Komissio vastaa yhdessä puheenjohtajavaltion ja yksittäisten jäsenvaltioiden kanssa siitä, että kannat ovat johdonmukaisia.

Lisäksi komissio toimii puheenjohtajana jäsenvaltioiden muodostamissa komiteoissa, joiden tehtävänä on päättää strategioista ja joissakin tapauksissa myös yksittäisistä hankkeista, joita toteutetaan yhteisön yhteistyövälineiden avulla. Tällaisia välineitä ovat esimerkiksi Euroopan kehitysrahasto (EKR), Itsenäisten valtioiden yhteisölle tarkoitettu teknisen avun ohjelma (Takis), Aasian ja Latinalaisen Amerikan (ALA) ja Välimeren maiden avustushjelma (MEDA) sekä kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite (EIDHR). Sen on varmistettava, että näissä komiteoissa päätetty lähestymistapa sopii yhteen sekä neuvoston yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien kannanottojen että muiden komiteoiden kantojen kanssa. Komission on seurattava tarkkaan mahdollisuuksia yhdenmukaisuuden lisäämiseen esimerkiksi varmistamalla, että komiteat ovat tietoisia kaikista poliittisista ja ohjelma-asiakirjoista, joilla saattaa olla vaikutusta niiden aihealueeseen (sekä varmistamalla samalla, että päätökset tehdään oikeassa toimitelmassa). Komissio tukee keskinäistä tietojenvaihtoa ihmisoikeus- ja demokratiapolitiikkaan, -ohjelmiin ja -hankkeisiin liittyvissä asioissa parhaiden käytäntöjen kulttuurin luomiseksi, rajallisten taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen käytön optimoimiseksi ja hankkeiden käytännön vaikutusten maksimoimiseksi.

Komission valtuuskuntien on maakohtaisesti ja yleisten asioiden neuvoston lokakuussa 2000 julkistamien ulkoista apua koskevien päätelmien mukaisesti tuettava yhtenäisiä ja toisiaan täydentäviä toimia paikan päällä tapahtuvan koordinoinnin sekä EY:n ja jäsenvaltioiden ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyviä yhteistyöohjelmia ja -hankkeita koskevan säännöllisen kaksisuuntaisen tietojenvaihdon kautta. Tällaisen tietojenvaihdon ei pidä rajoittua yksittäisiin hankkeisiin, vaan sen tulee ulottua myös kyseisen maan kannalta oleellisiin temaattisiin ja ohjelmallisiin kysymyksiin.

Maakohtaisia strategia-asiakirjoja koskevan yhteisön yhteistyön puiteasiakirjan (*Community Co-operation Framework for Country Strategy Papers*) käyttöönotto toukokuussa 2000⁶ antaa nyt strategisen perustan koordinoinnille. Se palvelee myös välineenä, jonka avulla komissio itse voi ottaa entistä yhtenäisemmän ja johdonmukaisemman maailmanlaajuisen lähestymistavan ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen edistämiseen käyttäen hyväksi erilaisia saatavilla olevia rahoitusvälineitä. Aikaisempaa toimintaa on joskus kritisoitu hajanaisuudesta ja epäjohdonmukaisuudesta, myös eri maiden ja alueiden keskeisestä hajanaisuudesta ja epäjohdonmukaisuudesta. Maakohtaiset strategia-asiakirjat edistävät järjestelmällisempää lähestymistapaa vaatimalla analyysiä kunkin maan tilanteesta ihmisoikeuksien, demokratisoitumisen ja oikeusvaltion kehityksen kannalta.

Yhteistyöohjelmien suosimisen lisäksi komissio sitoutuu EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti varmistamaan, että muiden toimien suunnittelussa vältetään aina kaikenlaisia kielteisiä vaikutuksia ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen kannalta. Lisäksi aina kun mahdollista toimia muokataan niin, että niillä olisi myönteinen vaikutus. Erityisiä kohdealueita tulevat todennäköisesti olemaan **oikeus- ja sisäasiat**, joihin sisältyvät muun muassa **maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka** ja **järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, sosiaalipolitiikka, ympäristö, tutkimus, kulttuuri ja tietoyhteiskunta**. Vaikutusten arviointimenetelmää kehitetään kansainvälisen kokemuksen ja myös sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevien arviointien perusteella.

Kauppa ja investoinnit ovat aloja, joilla ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäävät aloitteet ovat lisääntyneet nopeasti viime vuosina, erityisesti kehitysmaissa. Euroopan parlamentti on ottanut aktiivisesti osaa tähän keskusteluun⁷. Muita tärkeimpiä toimijoita ovat työmarkkinaosapuolet (yritykset, ammattiliitot) ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt. Ammattiliitot ovat usein suurimpia laajan jäsenkunnan omaavia järjestöjä kumppanimaisissa, ja valvovat kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien, muun muassa yhdistymisvapauden, toteutumista. EU uskoo, että sosiaalisten oikeuksien ja työelämän normien kunnioittaminen johtaa kestäväan ja oikeudenmukaiseen sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen. Se noudattaa positiivista lähestymistapaa edistämällä sosiaalista kehitystä erilaisten kannustimien ja valmiuksien kehittämisen pikemminkin kuin sanktioiden kautta. EY:llä on omana välineenään yleiseen tullietuusjärjestelmään (GSP-järjestelmä) liittyvä ”sosiaalinen kannustusmenettely”, jossa säädetään lisäetuuksien myöntämisestä maille, jotka noudattavat tiettyjä kansainvälisen työjärjestön (ILO) standardeja⁸. Cotonoun sopimus kannustaa yhteistyöhön kaupan ja työntekijöiden oikeuksien suojelun aloilla. Komissio osallistuu myös aktiivisesti keskusteluihin, joita käydään ILO:n piirissä tärkeimmistä työntekijöiden oikeuksista ja OECD:ssä monikansallisten yhtiöiden asemasta.

Komissio tukee monia muiden järjestöjen tekemiä aloitteita, jotka liittyvät yritysten sosiaaliseen vastuuseen. Se aikoo julkaista kesäkuussa 2001 yritysten sosiaalista vastuuta käsittelevän vihreän kirjan, jossa kartoitetaan näkemyksiä EU:n yhteisen lähestymistavan tuomasta lisäarvosta yritysten sosiaalisen vastuun kaikkien osa-alueiden, myös sen ulkoisen ulottuvuuden edistämiseen.

⁶ Maakohtaisia strategia-asiakirjoja koskevan yhteisön yhteistyön puiteasiakirja SEC(2000)1049, ja erityisesti poliittista analyysia käsittelevä osa B3, http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm.

⁷ EP:n mietintö (Howitt) A4-0508/98 EU:n normit eurooppalaisille kehitysmaissa toimiville yrityksille: kohti eurooppalaisia menettelysääntöjä.

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 2820/98, monivuotisen yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä heinäkuuta 1999 alkaen 31 päivään joulukuuta 2001, EYVL L 357, 30.12.1998, s.1–112.

3. IHMISOIKEUKSIEN JA DEMOKRATISOITUMISEN SISÄLLYTTÄMINEN VUOROPUHELUUN JA YHTEISTYÖHÖN

Ollakseen tehokasta ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja demokratian pitäisi olla kiinteä osa eli ”valtavirtaistettu” kaikkeen EU:n ulkopoliittikkaan. Tämä merkitsee näiden kysymysten ottamista mukaan politiikkojen ja ohjelmien suunnitteluun, muotoiluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan sekä kumppanien kanssa käytävään vuoropuheluun sekä komission että neuvoston aloitteesta.

3.1. Vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa

Valtiot ovat ensisijaisesti vastuussa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien ylläpitämisestä. Ne ovat vastuussa kansalaisilleen, kansainväliselle yhteisölle ja YK:lle kyvyttömyydestään kunnioittaa ihmisoikeuksia omassa maassaan. Tehokkain keino saavuttaa muutoksia on hallitusten kanssa luotava myönteinen ja rakentava kumppanuus, joka perustuu vuoropuheluun, tukeen ja kannustukseen. Sen tavoitteena olisi oltava keskinäisen ymmärtämyksen ja kunnioituksen parantaminen ja kestävien uudistusten edistäminen. Onnistuminen edellyttää kuitenkin, että asianomaiset valtiot ovat aidosti valmiita yhteistyöhön. EU:n olisi noudatettava tätä lähestymistapaa aina kun mahdollista, tunnustaen samalla, että joissakin tapauksissa kolmas maa ei ehkä ole aidosti sitoutunut tavoittelemaan muutosta vuoropuhelun ja neuvottelujen kautta, ja silloin negatiiviset toimet voivat olla tarkoituksenmukaisempia. Tämä on perusta, jonka pohjalta EU:n sopimusten ”olennaisia osia koskevat lausekkeet” ja ”väliaikaista peruuttamista koskevat lausekkeet” toimivat. Kaikki etenemismahdollisuudet tutkitaan ennen kuin EU turvautuu sanktioihin.

3.1.1. Alueellinen ja kahdenvälinen vuoropuhelu ja kumppanuus- ja yhteistyösopimukset

EU käy virallisempaa tai epävirallisempaa poliittista vuoropuhelua kaikkien niiden maiden kanssa, joihin sillä on suhteet. Monissa tapauksissa ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan vuoropuhelun perustana on ”olennaisia osia koskeva lauseke”, joka on vuodesta 1992 lähtien sisältänyt kaikkiin kolmansien maiden ja yhteisön välisiin sopimuksiin, joita tällä hetkellä sovelletaan yli 120 maahan⁹. Silloinkin kun tällaisen lausekkeen sisältävää sopimusta ei ole voimassa, poliittisen vuoropuhelun on noudatettava ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevia perustamissopimuksen säännöksiä. Liitteessä 1 esitetään yksityiskohtaisempia tietoja maantieteellisten alueiden kanssa käynnissä olevasta vuoropuhelusta.

”Olennaisia osia koskevissa lausekkeissa” määrätään, että perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien ja demokratian periaatteiden kunnioittaminen, sellaisena kuin ne on määritelty ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, on osapuolten sisä- ja ulkopoliitiikan perustana ja muodostaa ”olennaisen osan” sopimusta. Aivan viime aikoina laadituissa sopimuksissa tätä määräystä on vahvistettu erillisellä loppusäännöksellä, joka koskee sopimuksen täyttämättä jättämistä. Siinä edellytetään, että erityisen kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta kukin osapuoli neuvottelee toisen osapuolen kanssa ennen toimenpiteiden toteuttamista. Erillisessä tulkintalausekkeessa tai kyseisessä lausekkeessa itsessään selvitetään, että erityisen kiireellisiin tapauksiin sisältyvät myös sopimuksen ”olennaiseen osaan” kohdistuvat rikkomukset. Toimenpiteisiin voi kuulua muun muassa korkean tason yhteyksien katkaiseminen määrääjäksi tai yhteistyöohjelmiin tehtävät

⁹ Neuvosto hyväksyi mallilausekkeen vuonna 1995. Komission lähestymistapa on esitelty sen antamassa tiedonannossa kansanvallan periaatteiden ja ihmisoikeuksien sisällyttämisestä yhteisön ja kolmansien maiden sopimuksiin (KOM (95) 216 lopullinen).

muutokset, esimerkiksi uusien hankkeiden lykkääminen tai eri toteutuskanavien käyttö. EU voi esimerkiksi keskeyttää hallitusten kanssa tehtävän yhteistyön, mutta jatkaa tukeaan paikallisväestölle kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kautta toteutettavilla hankkeilla.

EU:n halukkuutta liittää sopimukseen olennaisia osia koskevia lausekkeita ei ole tarkoitettu merkiksi kielteisestä tai rankaisevasta lähestymistavasta. Niiden tarkoituksena on edistää vuoropuhelua ja positiivisia toimia, kuten demokratian ja ihmisoikeuksien yhteistä tukemista, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittymistä, niiden ratifiointia ja täytäntöönpanoa silloin, kun niissä on puutteita, sekä kriisien ennaltaehkäisemistä luomalla johdonmukaiset ja pitkäaikaiset suhteet. Niiden mahdollistaman ihmisoikeusvuoropuhelun olisi oltava kaksisuuntaista niin, että EU lupautuisi myös keskustelemaan ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksistä omien rajojensa sisällä.

Osoituksena molempien osapuolten kiinnostuksesta ihmisoikeuksien edistämiseen vuoropuhelua olisi käytettävä myös näkemysten vaihtoon tietyistä keskeisistä aiheista, jotka eivät välttämättä ole ajankohtaisia kyseisessä maassa, kuten kuolemanrangaistuksesta, kidutuksesta, rasismista ja muukalaisvihasta sekä naisten oikeuksista, ei vähiten siksi, että näin voidaan etsiä liittolaisia ja saada tukea EU:n kannoille kansainvälisillä foorumeilla, myös YK:ssa. Lisäksi vuoropuhelu voi tarjota hyödyllisen mahdollisuuden kolmansien maiden ihmisoikeustilannetta koskevaan näkemysten vaihtoon, etenkin silloin, kun kumppanit tuovat keskusteluun parempaa tietämystä ja asiantuntemusta.

Komissio uskoo, että ihmisoikeus- ja demokratiakysymysten järjestelmällisempi sisällyttäminen poliittiseen vuoropuheluun tukee olennaisia osia koskevia lausekkeita ja antaa molemmille osapuolille mahdollisuuden määritellä tehokkaimmat toimenpiteet, joita tarvitaan poliittisen ja taloudellisen vakauden luomiseen. Pitkäaikainen vuoropuhelu ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksistä on myös osa EU:n kriisientorjuntastrategiaa¹⁰. Se voi toimia ennakkovaroituksena tuomalla varhaisessa vaiheessa esiin ongelmia, jotka saattavat tulevaisuudessa johtaa väkivaltaisiin konflikteihin, sekä toisaalta auttaa niiden ratkaisemisessa.

Kaikessa kolmansien maiden (muiden kuin ehdokasmaiden, joilla on oma erityisasemansa) kanssa käymässään vuoropuhelussa komissio pyrkii tulevaisuudessa varmistamaan, että keskustelut kattavat ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyvät huolenaiheet, silloin kun niin ei jo entuudestaan tapahdu. Tämä pätee sekä komission omaehtoiseen vuoropuheluun, jota se harjoittaa valtuuskuntiensa välityksellä, sekä vakiintuneiden instituutioiden muodossa tapahtuvaan vuoropuheluun (troikkajärjestelmä, assosiointineuvostot).

3.1.2 Vuoropuhelun lähtökohtia

Komission ja kumppanimaan välisten keskustelujen pitäisi olla erityisesti sidoksissa EY:n avustusohjelmien perustamiseen. Vuoropuhelun olisi rohkaistava kumppanimaiden hallituksia tavoittelemaan rauhaa ja vakautta olennaisena osana kehityssuunnitelmiaan sekä tunnistamaan EY:n avun mahdollisuuksia vaikuttaa noihin tavoitteisiin. Keskusteluissa olisi pohdittava, kuinka tärkeimpien ihmisoikeussopimusten ja muiden oikeuksiin perustuvien kansainvälisten sopimusten (esim. ILO:n yleissopimukset, biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus) ratifiointi ja tehokas täytäntöönpano voisi tapahtua ja kuinka YK:n suosituksia olisi mahdollista toteuttaa. Tässä näkyvät EY:n kehitysyhteistyössä noudattamat painopistealueet

¹⁰ Komission tiedonanto konfliktien ehkäisemisestä, 11. huhtikuuta 2001, KOM(2001) 211.

eli institutionaalisten valmiuksien kehittämisen, hyvän hallintotavan ja oikeusvaltion periaatteiden edistäminen.

Maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin sisältyvä poliittisen ja turvallisuustilanteen analyysi tarjoaa lähtökohdan. Maakohtaisista strategia-asiakirjoista koostuva yhteinen kehys edellyttää, että sitä tarkastellaan laajassa yhteydessä ottaen huomioon alueellinen ulottuvuus, ihmisoikeustilanne eli taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sekä yhteiskunnalliset ja poliittiset oikeudet, sekä olennaiset kulttuuriin liittyvät ja sosiaaliset tekijät, joilla on suoraa vaikutusta poliittiseen prosessiin ja konfliktien ja epävakauden mahdollisuuteen. Niihin voi kuulua demokraattiseen osallistumiseen liittyviä kysymyksiä (mm. yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, vapaat vaalit, monipuoluejärjestelmä, tasapuoliset mahdollisuudet poliittiseen osallistumiseen, kansalaisten osallistumista suosiva päätöksenteko), ihmisoikeuskysymyksiä (mm. kansainvälisiin ihmisoikeusalan sopimuksiin liittyminen ja niiden täytäntöönpano ja siihen liittyvät sitoumukset, kansalaisoikeuksien, mm. ilmaisu- ja kokoontumisvapauden, turvaaminen, ihmisoikeustilanteen tehokas seuranta) ja oikeusvaltioon (mm. riippumaton ja tehokas oikeuslaitos, avoin lainsäädännöllinen kehys, kaikkien kansalaisten tasa-arvo lain edessä, poliisin ja julkisen hallinnon toimien laillisuusvalvonta, sopimusvelvoitteiden täytäntöönpano) liittyviä kysymyksiä.

Onnistuneeseen vuoropuheluun tulisi kuulua tiettyjen, paikallisista olosuhteista riippuvien tavoitteiden asettaminen yhdessä. Ne ovat välttämättömiä, jotta niin EU kuin kumppanimaa voivat mitata saavuttamaansa edistystä. Tällaisia tavoitteita voisivat olla esimerkiksi kansainvälisten sopimusten ratifiointi, käynnissä olevien tai mahdollisten konfliktien rauhanomainen ratkaiseminen tai konkreettiset parannukset tiettyjen heikoimmassa asemassa olevien ryhmien ihmisoikeuksien kunnioittamisessa. Joitakin kansainvälisesti hyväksyttyjä mittareita on olemassa, esimerkiksi ILO:n, YK:n ja Euroopan neuvoston asettamat. Komissio tukeutuu niihin tarvittaessa, ja kun alalla tapahtuu uutta kehitystä, arvioi uudelleen niiden käyttökelpoisuutta. EU:n olisi kuitenkin vältettävä erilaisten indikaattoreiden mekaanista käyttöä tai pyrkimystä maiden saavutusten vertailuun tai asettamiseen paremmuusjärjestykseen. Jokainen tilanne on erilainen. Kehityssuunnat merkitsevät enemmän kuin hetkellinen edistys. EU:n tavoitteena pitäisi olla johdonmukaisen lähestymistavan soveltaminen eri maihin ja alueisiin ja kaksoisstandardien välttäminen.

Vuoropuhelun on oltava avointa. Komissio arvioi vuoropuhelun ja siihen liittyvien toimien vaikutusta ja raportoi siitä Euroopan parlamentille ja jäsenvaltioille.

3.1.3 Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa

Kansalaisyhteiskunta antaa merkittävän panoksensa politiikan muotoiluun kaikilla alueilla, joihin EU:lla on suhteet. Cotonoun sopimus vahvistaa virallisesti kansalaisyhteiskunnan ja myös kansalaisjärjestöjen asemaa. Komissio jatkaa saamiensa kokemusten perusteella käymäänsä keskustelua ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksistä kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa sekä valtuuskuntiensa välityksellä että Brysselissä, esimerkiksi Euroopan parlamentissa järjestettävän ihmisoikeuksien kontaktiryhmän kokouksen kautta.

Tällainen yhteydenpito antaa molemmille osapuolille hyödyllistä tietoa ja vahvistaa keskinäistä yhteisymmärrystä. Sen olisi tapahduttava komission kansalaisyhteiskunnan kanssa käymässään vuoropuhelussa noudattaman yleisen lähestymistavan puitteissa. Vuoropuhelua komission politiikan muotoilusta vastaavien henkilöiden kanssa olisi helpotettava esimerkiksi lisäämällä komission päätöksenteon avoimuutta ja Internetin käyttöä. Paikallistasolla komissio käyttää koordinoititehtävänsä järjestämällä tilapäisiä pyöreän pöydän keskusteluja kansalaisyhteiskunnan ja jäsenvaltioiden edustajien kanssa. Niissä voitaisiin sekä keskustella

poliittisista kysymyksistä että määritellä alueita, joilla EY ja jäsenvaltiot voisivat tukea kansalaisyhteiskunnan vahvistamista.

Joulukuussa 1998 neuvoston päätelmissä vaadittiin pohtimaan mahdollisuutta kutsua säännöllisin väliajoin koolle ihmisoikeusalan keskustelufoorumi, johon voisi osallistua sekä EU:n toimielimiä että yliopistojen ja korkeakoulujen ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Toistaiseksi on järjestetty kolme foorumia yhteistyössä neuvoston puheenjohtajan kanssa¹¹ ja neljäs järjestetään toukokuussa 2001.

Komissio uskoo, että näillä foorumeilla on ollut tarpeellinen tehtävä ja että sopivalla tavalla muodostettu foorumi voisi toimia välittäjänä EU:n ja kansalaisjärjestöjen välisessä vuoropuhelussa ihmisoikeuksista ja demokratiasta. Foorumin tehokkuudessa ja edustavuudessa (johon sisältyy myös kansalaisyhteiskunnan entistä laajempi osallistuminen) on kuitenkin epäilemättä parantamisen varaa ja sen tavoitteissa täsmentämistä. Tämän vuoksi komissio arvioi tähän mennessä järjestetyt foorumit ja sen perusteella neuvottelee neuvoston, Euroopan parlamentin ja kansalaisjärjestöjen kanssa etenemismahdollisuuksista. Komissio tekee ehdotuksensa siitä, kuinka foorumi voisi osallistua tässä tiedonannossa kaavaillun lähestymistavan toteuttamiseen käytännössä.

3.2. Ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisen ”valtavirtaistaminen” EY:n avustusohjelmissa

Euroopan yhteisön ulkoisen avun ohjelmien (Phare, Tacis, ALA, MEDA, CARDS) yhteissumma on noin 5 miljardia euroa vuodessa Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maille tarkoitettujen Euroopan kehitysrahaston varojen lisäksi (13,5 miljardia euroa yhdeksännestä EKR:stä vuosina 2000–2007)¹². Tätä apua on saatavissa muun muassa ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion edistämiseen ohjelmilla, jotka ovat keskittyneet ensisijaisesti, mutta ei yksinomaan, hallitusten kautta kanavoituun apuun, josta suuri osa on kohdennettu köyhyyden perimmäisten syiden poistamiseen.

EKR:ää lukuun ottamatta (joka toimii Cotonoun sopimuksen nojalla) ohjelmat perustuvat neuvoston asetuksiin, joissa nimenomaan määritellään ihmisoikeudet ja demokratisoituminen tavoiteltaviksi periaatteiksi tai painopistealueiksi, vaikkakin käytännön toteutus vaihtelee eri tapauksissa. EY:n kehityspolitiikka pureutuu myös köyhyyden perimmäisiin syihin ja perustuu kestävän, oikeudenmukaisen ja osallistumista tukevan inhimillisen ja sosiaalisen kehityksen periaatteisiin.

Ehdokasmaita tukevat rahoitusvälineet (erityisesti Phare) muodostavat vakaan perustan ihmisoikeus- ja demokratiaongelmien yhtenäiselle käsittelylle. Muiden välineiden osalta komissio pyrkii lisäämään EY:n avustusohjelmien myönteisiä vaikutuksia ihmisoikeuksien kunnioittamiseen (mm. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) ja demokratisoitumiseen:

¹¹ EU:n keskustelufoorumi, Bryssel, 30. marraskuuta ja 1. joulukuuta 1999; EU:n ihmisoikeuskonferenssi 'The EU and the Central Role of Human Rights and Democratic Principles in Relations with Third Countries', Venetsia, 25.–28. toukokuuta 2000; EU:n ihmisoikeusfoorumi, Pariisi, 13. joulukuuta 2000. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

¹² Esimerkiksi EKR-ohjelmista myönnettiin ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen suoraan tukemiseen 182 miljoonaa euroa vuosina 1997–2000. Toiset 115 miljoonaa euroa myönnettiin vaaliapuun ja vaalitarkkailutoiminnan tukemiseen vuosina 1996–1999, joista 71 miljoonaa euroa käytettiin Afrikassa (osa EKR:stä).

- Sisällyttämällä nämä kysymykset EY:n apua koskevien maakohtaisten strategia-asiakirjojen (kuten edellä kohdassa 3.1.2 kuvattiin) laatimisessa käytettävään vuoropuheluun,
- Käyttämällä maakohtaisia strategioita toimien keskittämiseen sellaisille aloille tai toteuttamalla laaja-alaisia väliintuloja, joilla parannetaan hallinnon kokonaistilannetta ja käytetään täydentävänä mahdollisuutena kaikkia saatavilla olevia EY:n rahoitusvälineitä, EIDHR mukaan luettuna (ks. jäljempänä) ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen edistämiseksi,
- Tukemalla kansalaisyhteiskunnan osallistumista EY:n kehitysyhteistyöhön Cotonoun sopimuksessa määritellyn lähestymistavan mukaisesti ja kehittämällä vuoropuheluun ja ohjelmien täytäntöönpanoon osallistuvien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksia,
- Toteuttamalla aktiivisia toimia, joilla tuetaan eri osapuolten mahdollisuuksia osallistua ohjelmien suunnitteluun sekä arvioidaan ja seurataan yksittäisiä ihmisoikeushankkeita ja -ohjelmia ja vahvistetaan niiden vaikutuksia,
- Ottamalla ihmisoikeuksien (myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet), demokratian ja oikeusvaltion alalla saavutetun edistyksen huomioon tehdessään päätöksiä maakohtaisista määrärahoista tärkeimmissä yhteistyöohjelmissa.

Komissio tutkii mahdollisuuksia yhteistyöhankkeiden ihmisoikeus- ja demokratiavaikutusten järjestelmälliseen arvioimiseen, jotta voitaisiin sekä välttää kielteisiä vaikutuksia että lisätä myönteisiä vaikutuksia. Se tarkastelee jäsenvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen ja muiden alalla toimivien avunantajien kokemuksia sekä komission noudattamia lähestymistapoja sukupuoli- ja ympäristövaikutusten arvioinnissa. Silloinkin kun vaikutusten arviointeja ei ole mahdollista toteuttaa, avustusohjelmien parissa työskentelevää komission henkilökuntaa on koulutettava ja heidän tietoisuuttaan ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksistä lisättävä, jotta he ovat valmiita soveltamaan edellä esitettyä uutta lähestymistapaa.

Yhteistyössään Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa komissio on jo alkanut pitää ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan parantamiseen tähtäävien institutionaalisten uudistusten toteuttamisessa saavutettua edistystä yhtenä perusteena, jonka avulla määritellään kullekin yksittäiselle maalle EKR:n kokonaiskehyksestä myönnettävät määrärahat. Tiedonannossa ”Barcelonan prosessin lujittaminen” ilmoitettiin, että samaa lähestymistapaa tullaan noudattamaan Välimeren maiden suhteen. Tämä on merkittävä positiivinen toimi, jolla rohkaistaan hallitusten toimia, ja komissio aikoo laajentaa sitä muillekin alueille yhtenäistääkseen lähestymistapaansa kaikkialla maailmassa ja kannustaakseen jäsenvaltioita tekemään samoin.

Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimiston (ECHO) antama humanitaarinen apu on tarkoitettu inhimillisten kärsimysten lievittämiseen, ja asetuksessa 1257/96 todetaan yksiselitteisesti, että EY:n ”humanitaarista apua koskevat päätökset olisi tehtävä puolueettomasti yksinomaan uhrien tarpeiden ja edun perusteella”. EY:n humanitaarista apua annetaan näin ollen kaikille kriisien uhreille ehdoitta, puolueettomasti ja poliittisesta vakaumuksesta riippumatta. Se ei ole riippuvaista vastaanottajamaan ihmisoikeustilanteesta.

Komissiolla on kuitenkin ECHO:n välityksellä velvollisuus varmistaa, että humanitaarisessa toiminnassa itsessään kunnioitetaan aseellisten konfliktien uhrien ihmisoikeuksia ja pyritään edistämään niiden turvaamista. Humanitaarisissa kansalaisjärjestöissä ja kansainvälisissä järjestöissä ollaan nykyään yhtä mieltä siitä, että ihmisoikeustilanteen analysoiminen

humanitaaristen toimien suunnittelun alkuvaiheessa voi lieventää mahdollisia kielteisiä sivuvaikutuksia ja ehkä jopa osaltaan auttaa turvaamaan uhrien oikeuksia.

Komissio onkin äskettäin alkanut toteuttaa ihmisoikeudet huomioon ottavaa lähestymistapaa humanitaarisessa avussaan. Siihen sisältyy kaksi näkökohtaa: hätätilanteiden yhteydessä rahoitetaan humanitaarisia suojelutoimia ja ihmisoikeusnäkökohdat valtavirtaistetaan humanitaarisessa avussa. Tämä merkitsee sitä, että 1 päivästä helmikuuta 2001 lähtien jättäessään humanitaaristen avustushankkeiden rahoitusehdotuksia ECHOLle osapuolten on selvitettävä, kuinka operaatio vaikuttaa alueen ihmisoikeustilanteeseen.

4. KANSANVALTAA JA IHMISOIKEUKSIA KOSKEVA EUROOPPALAINEN ALOITE (EIDHR)

Talousarvion luvusta B7-7, josta on vuodesta 1994 lähtien käytetty nimeä kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskevana eurooppalainen aloite (EIDHR), on vuosittain käytettävissä noin 100 miljoonaa euroa ihmisoikeus- ja demokratiatoimiin ja konfliktien ehkäisyyn, jotka toteutetaan pääasiassa yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Asetukset 975/99 ja 976/99¹³ muodostavat toiminnan oikeusperustan.

EIDHR:stä on laadittu useita Euroopan parlamentin mietintöjä¹⁴ ja arviointeja¹⁵. Niissä on yleisesti tunnustettu EY:n myönteinen panos ihmisoikeuksien turvaamisessa ja demokraattisten prosessien kehittämisessä kolmansissa maissa. Niissä on kuitenkin myös todettu, että sekä EIDHR:n että tärkeimpien avustusohjelmien kautta tapahtuvan EY:n avun vaikutuksia vähentää se, että siinä ei keskitytä tiettyihin painopistealueisiin ja toimien kestävyys on heikko. Mietinnöissä ehdotettiin, että avun vaikutuksia voitaisiin merkittävästi lisätä kehittämällä entistä strategisempi näkemys yhteisön käytössä olevien välineiden käyttöön ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteiden tukemisessa. Myös ohjelman hallinnointia on kritisoitu.

Komissio on jo alkanut uudistaa EIDHR:n ohjelmointia ja täytäntöönpanoa, ja EY:n ulkoisen avun kokonaisuudistus tulee edelleen merkittävästi parantamaan sen tehokkuutta. EIDHR:n hallinnoinnista tehdään avoimempaa muun muassa julkaisemalla säännöllisesti raportteja rahoitetuista toimista¹⁶ ja luomalla suuntaviivoja, standardimalleja ja hankkeiden

¹³ Neuvoston asetukset (EY) N:o 975/99 ja 976/99, 29. huhtikuuta 1999, EYVL L 120, 8.5.1999.

¹⁴ Lenzin mietintö Euroopan komission sisäisen ihmisoikeus- ja demokratisointiasioita koskevan yhtenäisen koordinoitirakenteen perustamisesta, PE 220.735/lopullinen, 4.12.1997; Imbenin mietintö ihmisoikeuksien ja kansanvaltaistamisen edistämiseksi toteutetuista toimista (vuonna 1995) annetusta komission kertomuksesta KOM(96) 0672 – C4 – 0095/97, PE 223.610/lopullinen, 2.12.1997; Roubatisin mietintö komission tiedonannosta KOM(95) 0567 – C4 – 0568/95, PE228.009/lopullinen, 6.11.1998.

¹⁵ Ks. <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>, mm. Evaluation of Aspects of EU Development Aid to the MED Region: COWI, Tanska, marraskuu 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, elokuu 2000; Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme: European Institute (Sussex)/ISA Consult/GJW, marraskuu 1997. Ks. myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityisraportti 12/00 kolmansien maiden ihmisoikeus- ja demokratiatilanteen kehittämiseen tarkoitetun Euroopan unionin tuen hallinnoinnista komissiossa (EYVL C 230, 10.8.2000).

¹⁶ Komission kertomus ihmisoikeuksien ja kansanvaltaistamisen edistämiseksi toteutetuista toimista ulkosuhteiden alueella vuosina 1996–1999, KOM (2000) 726 lopullinen, 14.11.2000. Yksityiskohtainen raportti vuoden 2000 talousarviosta tuetuista toimista julkaistaan kesäkuussa 2001.

arviointilomakkeita, joissa määritellään selkeästi kuinka hanke-ehdotukset on määrä arvioida ja valita.

EIDHR:n tulevassa täytäntöönpanossa komissio perustaa toimintansa muutaman viime vuoden aikana saatuihin kokemuksiin nojautuen komission vuonna 1998 julkaisemaan tukien hallinnoinnin käsikirjaan, jossa määritellään kyseisen budjettikohdan varojen myöntämisessä ja sittemmin käyttämisessä sovellettavat tärkeimmät menettelytavat. Tämä asiakirja edellyttää muun muassa, että varojen saatavuudesta on ilmoitettava laajasti ja että kohdentamisen on tapahduttava määrittelemällä selkeästi tuen tarkoitus poliittisten tavoitteiden ja haluttujen vaikutusten perusteella.

EIDHR:n täytäntöönpanossa käytetään tällä hetkellä kolmea välinettä, ja ne tulevat jatkossakin muodostamaan EY:n lähestymistavan perustan. Ne ovat:

- **ehdotuspyynnöt**, jotka julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä ja komission verkkosivuilla
- **mikrohankkeet** (<50 000 euroa 12 kuukauden aikana), joiden hallinnoinnista vastaavat komission valtuuskunnat ja jotka jaetaan paikallisten ehdotuspyyntöjen kautta. Näitä laajennetaan koskemaan uusia valtuuskuntia, kunhan näiden paikalliset hallintovalmiudet lisääntyvät ulkoisen avun uudistusten myötä.
- **kohdennetut hankkeet**¹⁷, joita toteutetaan sellaisten tavoitteiden toteuttamiseksi, joita ei voida kattaa ehdotuspyynnöillä tai mikrohankkeilla, ja jotka valitaan avoimien ja julkisten suuntaviivojen mukaisesti.

Komissio tulee myös tehostamaan toteutettujen toimien ja niiden vaikutusten arviointia, mihin sisältyy muun muassa säännönmukainen kokemusten vaihto jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ihmisoikeuksien ja demokratian komitean kanssa, jossa tarkastellaan sekä EY:n että kahdenvälisiä toimia yhteisvaikutusten ja parannusmahdollisuuksien löytämiseksi. Vaikutuksia kuvaavien indikaattoreiden laatimismahdollisuuksia selvitetään.

4.1. EIDHR:n lisäarvo

Näistä suunnitteilla tai käynnissä olevista parannuksista huolimatta on edelleen tarvetta kehittää strategisempaa lähestymistapaa EIDHR:ään ja sen suhteeseen muihin rahoitusvälineisiin tilintarkastustuomioistuimen antamien suositusten mukaisesti. EIDHR:n strategian olisi perustuttava sen lisäarvoon EU:n ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteiden toteuttamisessa. Verrattuna **muihin EY:n välineisiin**:

- sillä täydennetään hallitusten kanssa toteutettavia EY-ohjelmia (EKR, Tacis, ALA, MEDA, CARDS, Phare jne.) siinä mielessä, että sitä voidaan toteuttaa eri kumppaneiden ja erityisesti kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Lisäksi se edustaa eräänlaista ”ihmisoikeuksien riskirahastoa”, joka antaa mahdollisuuden käynnistää koemielessä aloitteita, joita hallitukset voivat myöhemmin jatkaa laajemmassa mittakaavassa,

¹⁷ Kaikki EIDHR:n kautta rahoitettavat hankkeet, myös ehdotuspyynnöillä valittavat, kohdennetaan tiettyihin tavoitteisiin. Termin ’kohdennetut hankkeet’ käyttö viittaa niihin hankkeisiin, jotka rahoitetaan komission aloitteesta tiettyjen prioriteettien mukaisesti.

- sitä voidaan käyttää ilman vastaanottajavaltion hallituksen suostumusta, tai kun EY:n pääasialliset avustusohjelmat eivät muista syistä ole käytettävissä, esimerkiksi siitä syystä, että ne on keskeytetty toistaiseksi,
- se täydentää olennaisella tavalla EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita ihmisoikeuksien, demokratisoitumisen ja konfliktien ehkäisyn alalla. Joillakin alueilla se tarjoaa ainoan oikeusperustan tietyille toimille, muun muassa poliittisten ja kansalaisoikeuksien edistämiseksi, vaalitarkkailulle ja konfliktien ratkaisualoiteille¹⁸.

EIDHR:n tärkein lisäarvo verrattuna **muiden avunantajien** tukeen tällä alalla on että:

- se tunnistetaan osaksi EU:n toimintaa ja se heijastelee ja edistää EU:n arvoja, kuten institutionalisoitua monenkeskisyttä, perusoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota sekä vähemmistöjen kunnioittamista,
- se antaa takuita, joilla nähdään olevan EU:n poliittinen tuki, mikä voi joskus auttaa suojaamaan heikoimmassa asemassa olevia kansalaisyhteiskunnan järjestöjä hallitusten pakkokeinoja vastaan,
- siinä voidaan ottaa enemmän poliittisia riskejä kuin kaupallisia tai poliittisia etujaan ajavien jäsenvaltioiden antamassa tuessa,
- sitä pidetään puolueettomana erityisesti verrattuna muihin kansallisiin avunantajiin,
- sitä voidaan käyttää ihmisoikeus- ja demokratia-aloitteiden toteuttamiseen alueellisesti, missä näkyy EU:n oma luonne alueelliseen yhdentymiseen sitoutuneena järjestönä sekä EU:n ja alueellisten ryhmittymien välisten sopimusten olemassaolo.

4.2. EIDHR:n strategian luominen

EIDHR:n on omaksuttava strategisempi, tarkemmin priorisoitu ja pidemmälle aikavälille ulottuva lähestymistapa lisätäkseen vaikutustaan ja tehokkuuttaan, koska sen talousarvio ja hallinnointiin varatut voimavarat ovat puolestaan varsin rajoitetut. EIDHR:n strategia koostuu **kolmesta** osatekijästä:

- (1) Rajoitetusta määrästä temaattisia painopistealueita, jotka valitaan EIDHR:n lisäarvon perusteella ja joita on mahdollista käsitellä kaikissa maissa EU:n ulkopuolella. Näiden kysymysten käsittelyssä komissio pyrkii luomaan itselleen erityisen aseman, ei ainoastaan EU:ssa vaan myös kansainvälisesti.
- (2) Tietyistä kohdemaista, joiden valinnassa käytetään perusteena EU:n poliittisia painopistealueita ja kehitystavoitteita sekä EIDHR:n erityistä lisäarvoa niiden saavuttamisessa.
- (3) Joustomahdollisuudesta, jonka ansiosta EU kykenee vastaamaan kiireellisiin ja odottamattomiin tarpeisiin.

Tämän strategisen lähestymistavan avulla määritellyt painopistealueet muodostavat perustan vuosiohjelmalle, joka jätetään ihmisoikeuksien ja demokratian komitealle tarkasteltavaksi. Ohjelmaa tarkistetaan joka vuosi ja painopistealueita – sekä aiheiden että maiden valintoja –

¹⁸ Komission tiedonanto konfliktien ehkäisemisestä, 11. huhtikuuta 2001 (KOM(2001)211).

voidaan muuttaa tarvittaessa. Vuosiohjelmasta keskustellaan myös Euroopan parlamentin ja ihmisoikeusalan kansalaisjärjestöjen vuosittaisen keskustelufoorumin kanssa.

4.2.1. Temaattiset painopistealueet

Tiettyjen keskipitkän tai pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävistä **teemoista** tai **aiheista** on määriteltävä tietyt painopistealueet. Painopistealueita ei pidä määritellä **toimien** (esimerkiksi ihmisoikeuskoulutus) perusteella. Ne ovat keinoja aiheiden käsittelyyn, mutta eivät päämäärä sinänsä. Painopistealueita ei myöskään pidä määritellä **kohderyhmien** kautta. Kun EY haluaa lisätä vaikutusta tiettyjen ihmisryhmien (esimerkiksi naiset, lapset tai alkuperäiskansat) oikeuksiin, sen on tapahduttava hankkeiden suunnittelun ja valintamenetelmien kautta. Kuten EY:n kehityspoliittisessa lausunnossa todetaan, komission on erityisesti varmistettava, että sukupuolten välisen tasa-arvon ja lasten oikeuksien edistäminen valtavirtaistetaan kaikissa EIDHR:ssä tavoiteltavissa aihekohtaisissa painopistealueissa. Sama pätee alkuperäiskansojen oikeuksiin, komission työasiakirjan ja neuvoston päätöslauselman mukaisesti. Kyseisessä päätöslauselmassa vaadittiin alkuperäiskansojen oikeuksien kunnioittamisen sisällyttämistä kaikenkattavana tavoitteena kehitysyhteistyön kaikille tasoille, myös poliittiseen vuoropuheluun¹⁹.

Komissio myöntää, että tietyt ryhmät, kuten lapset ja alkuperäiskansat, ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Mutta korostamalla tiettyjä ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteita yhteisön olisi keskitettävä toimensa ongelmien perimmäisten syiden, ei niiden oireiden, korjaamiseen.

Tarpeen mukaan rohkaistaan hankkeita, joilla on alueellinen ulottuvuus, joissa näkyy EU:n tuoma lisäarvo ja jotka sopivat yhteen alueellista koordinoitua ja yhdentymistä tukevan EU:n politiikan kanssa.

Komissio ehdottaa seuraavia **neljää** temaattista painopistealuetta EIDHR-ohjelmalle vuodeksi 2002 ja keskipitkälle aikavälille:

(1) Demokratisoitumisen, hyvän hallintotavan ja oikeusvaltion vahvistamiseen annettava tuki

Tässä olisi keskityttävä työskentelyyn kansalaisyhteiskunnan kanssa, jotta voidaan tukea ihmisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon kaikilla tasoilla, myös miesten ja naisten tai tiettyjen erityisryhmien (etniset ja uskonnolliset ryhmät jne.) tasapuolista osallistumista, moniarvoisten poliittisten prosessien kehittymistä, vapaata lehdistöä, riippumatonta ja hyvin toimivaa oikeusjärjestelmää, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta, ja vaalijärjestelmien tukemista, johon sisältyy myös kotimaisten ja EU:n tarkkailijoiden suorittama vaalitarkkailu.

Toimivalla kansalaisyhteiskunnalla, jolla on tukenaan riippumaton ja puolueeton oikeusjärjestelmä, on keskeinen tehtävä hallitusten saattamisessa vastuuseen ihmisoikeusloukkauksista ja niiden tuomitsemisessa. Yksityisten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ja toimintamahdollisuuksien lisääminen muun muassa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen kautta sekä mahdollisuuksien luominen kaikkien oikeuksien tehokkaaseen käyttämiseen, sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet mukaan luettuna, ovat oleellinen osa hallitusten kanssa toteutettavia avustushjelmia, ja erityisesti niitä, joissa keskitytään hyvään

¹⁹ Neuvoston päätöslauselma alkuperäiskansoista yhteisön ja jäsenvaltioiden kehitysyhteistyössä, 30.11.1998. Raportti annettiin alkuperäiskansoja käsitelleen komission työasiakirjan, 11. toukokuuta 1998, (SEC (1998) 773) perusteella. Komissio raportoi päätöslauselman seurannasta vuonna 2001.

hallintotapaan, instituutioiden rakentamiseen, oikeusvaltioon ja köyhyyden vähentämiseen. EIDHR:n tuesta ei pidä tehdä päällekkäistä nykyisten hallitusten kanssa toteutettavien pääohjelmien kanssa, vaikka toteutettavat toimet voivatkin antaa merkittävän panoksen tuleviin hallitusten kanssa toteutettavaan ohjelmiin. Paikallisesti hallinnoidut mikrohankkeet ovat erityisen käyttökelpoinen väline tämän tavoitteen täyttämiseksi. Siellä missä kansalaisyhteiskunta on heikko ja kaipaa vahvistamista – esimerkiksi diktatuurin vallitessa tai sen jälkeen – paikallisilla kansalaisjärjestöillä tuskin on valmiuksia hakea rahoitusta Brysselistä.

Eri ryhmittymien etujen rauhanomaista ja demokraattista yhteensovittamista ja erimielisyyksien ratkaisemista helpottaville toimille annettava tuki on tärkeää konfliktien ehkäisyssä, samoin kuin on oikeusvaltion perusteista ja etenkin humanitaarisesta oikeudesta annettava koulutus.

Vaaliapu ja -tarkkailu on alue, jolla EY:n tuki lisääntyy sekä sen vuoksi, että vaaleilla on niin keskeinen merkitys demokratisoitumisen kannalta, mutta myös sen vuoksi, että EU:n koordinoitu läsnäolo vaalitarkkailussa tuo tilanteeseen oman lisäarvonsa.

(2) Kuolemanrangaistuksen poistamista tukevat toimet

EU:n sitoutuminen kuolemanrangaistuksen poistamiseen vahvistettiin EU:n perusoikeuskirjan 2 artiklassa. Se on EU:n jäsenyyttä hakeville valtioille asetettava vaatimus. Se on näkyvä tavoite, jota EU ajaa kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla ja vuoropuhelussaan kaikkien valtioiden kanssa riippumatta EU:n ja niiden välisen suhteen luonteesta. Se on alue, jolla EU kulkee eturintamassa ja muut avunantajat ovat vähemmän aktiivisia. Kuolemanrangaistuksen poistamisen tukemiseen olisi sisällyttävä hankkeita, joiden tarkoituksena on vähentää sen käyttöä esimerkiksi käynnistämällä keskusteluja hallituksessa ja kansalaisyhteiskunnan tasolla sen tehottomuudesta rikollisuuden vähentämisessä.

(3) Kidutuksen ja tekojen rankaisematta jäämisen estämiseen myönnettävä tuki sekä kansainvälisille rikostuomioistuimille ja pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamiseen myönnettävä tuki

EU:n sitoutuminen kidutuksen sekä epäinhimillisen ja alentavan kohtelun torjuntaan vahvistettiin EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklassa. EU on hyväksynyt omat poliittiset suuntaviivansa²⁰ kidutuksen estämiseen. Avustusohjelmien tulisi täydentää niitä. Komissio on uhrannut huomattavia voimavaroja kidutukseen liittyviin toimiin, muun muassa kidutuksen uhrien kuntouttamiseen, ja EY:n tuen antama poliittinen suoja voi olla merkittävää tällä arkaluontoisella alueella toimivalle kansalaisjärjestölle. Pyrkimään toimimaan muutosagenttina EU:n on varmistettava, että se keskittyy niin paljon kuin mahdollista ennaltaehkäisyyn esimerkiksi järjestämällä ihmisoikeuskoulutusta poliisille ja muille mahdollisille kidutuksen harjoittajille.

EU on tukenut voimakkaasti kansainvälisten rikostuomioistuinten ja pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamista. Tekojen rankaisematta jäämisen estäminen on tärkeää konfliktin seurausten ennaltaehkäisyä, ratkaisemista ja käsittelemistä kannalta.

(4) Rasismien ja muukalaisvihan sekä vähemmistöihin ja alkuperäiskansoihin kohdistuvan syrjinnän torjunta

²⁰ Yleisten asioiden neuvoston päätelmät, 9. huhtikuuta 2001.

Tämä on ala, jolla EU:lla on merkittävää sekä sisä- että ulkopoliittista toimivaltaa. Neuvosto on antanut äskettäin EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan nojalla kaksi direktiiviä, joissa säädetään suojelusta työssä ja muilla alueilla rodullisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella tapahtuvaa syrjintää vastaan. EU:n perusoikeuskirjassa säädetään kaikkien ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä (20 artikla), kielletään kaikin perustein tapahtuva syrjintä (21 artikla) ja vaaditaan unionia suojelemaan kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta (22 artikla). Tasa-arvoisten mahdollisuuksien luomiseen ja eri ihmisryhmien välisten raja-aitojen poistamiseen tähtäävät toimet ovat tärkeä osa konfliktien ehkäisyä. EIDHR:n toiminta heijastelee syyskuussa 2001 Durbanissa pidettävässä YK:n rasismiin vastaisessa maailmankonferenssissa annettavan julistuksen ja toimintaohjelman sisältöä²¹. Erityistä huomiota kiinnitetään alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseen ja tukemiseen kansainvälisen maailman alkuperäiskansojen vuosikymmenen (1995–2004) puitteissa.

Edellä luetellut temaattiset painopistealueet keskittyvät ensisijaisesti poliittisiin ja kansalaisoikeuksiin, sillä se on se alue, jolla EIDHR:llä on erityistä lisäarvoa EY:n muihin avustusvälineisiin verrattuna. Tämän tarkoituksena ei ole asettaa kyseenalaiseksi poliittisten, yhteiskunnallisten, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien jakamattomuutta ja keskinäistä riippuvuutta tai asettaa poliittisia ja yhteiskunnallisia oikeuksia etusijalle. Pikemminkin se heijastelee sitä, että merkittävä aineellinen tuki sosiaalisten, taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien edistämiseen olisi yleensä toteutettava yhteisön pääasiallisten kehitysapuohjelmien kautta (esim. terveys, koulutus ja elintarviketurvallisuus). Näillä välineillä on suurempaa lisäarvoa tällä alueella, ei vähiten sen vuoksi, että niiden käytettävissä on huomattavasti suuremmat resurssit, joilla pystytään vastaamaan yleensä varsin kalliisiin ongelmiin. Kuitenkin ensimmäiseen edellä määritellyistä painopistealueista (demokratisoituminen, hyvä hallintotapa ja oikeusvaltio) sisältyy myös tietoisuuden lisäämiseen ja valmiuksien kehittämiseen annettavaa tukea ryhmille, jotka ajavat oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa inhimillisiin perustarpeisiin ja resurssien saatavuuteen. Sosiaalisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ihmisoikeustavoitteina edistetään myös EY:n kehitysyhteistyön ja ulkoisten avustusohjelmien kautta (katso kohta 3.2).

Yritysten sosiaalista vastuuta edistävää EU:n strategiaa tukevat toimet, esimerkiksi yritysten sosiaalista vastuuta lisäävien aloitteiden rohkaiseminen kolmansissa maissa tai ammattiliittojen ja muiden valvontaa harjoittavien kansalaisjärjestöjen tukeminen, voisivat olla yksi mahdollisuus EIDHR:n tulevaksi painopistealueeksi. Painopistealueiden luetteloa ei kuitenkaan pidä pidentää, mikäli strateginen keskittyminen halutaan säilyttää.

4.2.2 Kohdemaat

Lisäksi komissio määrittelee rajoitetun määrän kohdemaita, joihin se aikoo keskittää EIDHR:n tuen ja joissa kysymyksiä, jotka eivät sisälly yleisiin temaattisiin painopistealueisiin, voidaan kaikesta huolimatta käsitellä EIDHR:n **kohdennettujen hankkeiden** kautta. Nämä maat ja aihepiirit määritellään ensisijaisesti tehtyjen analyysien ja maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja liittymiskumppanuuksissa määriteltyjen painopistealueiden perusteella, niin että voidaan varmistaa yhdenmukaisuus ja täydentävyys suhteessa EY:n muihin avustusvälineisiin ja saada hankkeen taakse riittävän suuri EY:n tuki. Aina kun mahdollista kohdemaissa toimivien valtuuskuntien käyttöön annetaan oma

²¹ YK:n rasismiin vastainen maailmankonferenssi (World Conference against Racism, racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance), Durban, Etelä-Afrikka, 31. elokuuta–7. syyskuuta 2001. Komissio kertoo omasta osuudestaan tässä konferenssissa toukokuussa 2001 annettavassa tiedonannossa.

talousarvio **mikrohankkeita** varten. Kohdemaaksi määrittelemineen merkitsee myös sitä, että kyseisiä maita koskevat hankkeet saavat etusijan **ehdotuspyynnöissä**.

Kohdemaaksi määrittelemineen ei välttämättä merkitse sitä, että kyseinen maa luokiteltaisiin EU:ssa yhdeksi pahimmista ihmisoikeuksien rikkojista tai maaksi, jossa demokratia toteutuu heikoimmin. Pikemminkin se on osoitus poliittisesta painoarvosta, jota EU antaa työskentelylle ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja demokratian vahvistamiseksi kyseisessä maassa tai konfliktien ehkäisylle ja ratkaisemiselle, sekä mahdollisuuksista toteuttaa EIDHR:n toimia mainittujen päämäärien saavuttamiseksi.

Joissakin tapauksissa maa luokitellaan EIDHR:n kohdemaaksi, koska muita rahoitusvälineitä ei ole käytettävissä tai koska tuki halutaan kanavoida kansalaisjärjestöjen kautta. Kohdemaiden määrittelyssä otetaan huomioon maantieteellinen tasapaino, vaikkakaan se ei saa olla tärkein peruste. Komissio pitää ensisijaisena valintaperusteena tuen tarvetta sekä EIDHR:n mahdollisuuksia tehokkaaseen toimintaan.

Kohdemaat sisällytetään EIDHR:n vuosiohjelmaan. Näin ollen ne myös tarkistetaan vuosittain ottaen huomioon EU:n kannat ja kannanotot kansainvälisillä foorumeilla eri pilareiden välisen yhtenäisyyden säilyttämiseksi sekä kansalaisjärjestöjen ilmaisemat näkemykset ja aikaisemman EIDHR:n tuen tehokkuudesta laaditut arvioinnit.

4.2.3 Joustavuus

Tärkeä osa EIDHR:n strategiaa on sen EU:lle antama mahdollisuus vastata kiireellisiin ja odottamattomiin tarpeisiin, joita väistämättä tulee esiin ja joissa EIDHR on sopivin väline EU:n tavoitteiden ajamiseen. Konfliktien ratkaisualoitteet ovat yksi esimerkki, samoin kuin positiiviset toimet, joilla tuetaan Cotonoun sopimuksen 96 artiklan mukaisia neuvotteluja, tai ratkaistaan tilanteita, joissa muut avustusmuodot on keskeytetty. EIDHR:n vuosiohjelmassa säilytetään varainhoidollinen joustavuus, jotta näihin tarpeisiin voidaan vastata. EU:n strategisten painopistealueiden olisi joka tapauksessa selkeästi ohjattava määriteltyjen painopistealueiden ulkopuolelta toteutettavia hankkeita.

Lisäjoustavuutta, jonka avulla voidaan vastata ihmisoikeus- ja demokratiatarpeisiin maatasolla, saadaan **mikrohankejärjestelmästä**. Määritellessään painopistealueita paikallisille ehdotuspyynnöille komission valtuuskuntien on perustettava ratkaisunsa maailmanlaajuisiin painopistealueisiin, joita voidaan tarvittaessa muuttaa vastaamaan erityisiä paikallisia tarpeita, erityisesti kun ne on määritelty maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja liittymiskumppanuuksissa.

Strategisesta lähestymistavasta EIDHR:n ohjelmointiin keskustellaan jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ihmisoikeuksien ja demokratian komitean, Euroopan parlamentin ja kansalaisjärjestöjen kanssa, tarkoituksena panna se täytäntöön vuoden 2002 talousarvion yhteydessä.

EIDHR:n oikeusperustan muodostavien asetusten voimassaolo päättyy 31. joulukuuta 2004. Niissä vaaditaan komissiota antamaan neuvostolle arvio yhteisön kyseisten asetusten nojalla vuonna 2002 rahoittamista toimista sekä liittämään mahdollisesti mukaan asianmukaiset ehdotukset niiden tulevaisuudesta.

4.3. Yhteistyö Yhdistyneiden Kansakuntien ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa

Vaikka EIDHR onkin ensisijaisesti keskittynyt kansalaisyhteiskunnalle kansalaisjärjestöjen välityksellä annettavaan suoraan tukeen, se on myös tärkeä väline yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Euroopan neuvoston ja ETYJin/Ihmisoikeuksien ja demokraattisten instituutioiden toimiston (ODIHR) kanssa on toteutettu yhteishankkeita jo usean vuoden ajan.

Sen jälkeen kun YK ja EY olivat tehneet sopimuksen YK:n hallinnoimien ohjelmien rahoitukseen sovellettavista periaatteista, komissio perusti vuonna 2000 laajan ihmisoikeuksien alan yhteistyöohjelman YK:n ihmisoikeuskomission (OHCHR) kanssa, jossa pääpaino oli tuen antamisessa rasismiin vastaiselle maailmankonferenssille.

Komission ja kansainvälisten järjestöjen välinen yhteistyö on tärkeää EU:n ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteiden tavoittelussa. Sitä olisi tehostettava ja sen olisi perustuttava sekä kyseisen järjestön suhteelliseen etuun että EY:n painopistealueisiin sellaisena kuin ne on määritelty EIDHR:n ohjelmassa. Joissakin kohdemaissa kansainväliset järjestöt, kuten YK ja Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) saattavat päästä muita paremmin työskentelemään ihmisoikeustilanteen parantamiseksi, minkä vuoksi ne ovat luonnollisia kumppaneita komissiolle. Komission ja kansainvälisten järjestöjen olisi työskenneltävä yhdessä varmistaakseen, että EY:n panos tuo nimenomaan esiin sen painoarvon, jonka Euroopan unioni antaa kyseisille asioille. Hankkeiden yhteisrahoitusta koskevien päätösten on luonnollisestikin perustuttava samanlaiseen harkintaan hankkeiden tarpeellisuudesta, kustannustehokkuudesta ja kestävyydestä kuin kaikkien muidenkin EIDHR:n kautta toteutettavien hankkeiden kohdalla. Komission pyrkii sopimaan yhteistyöstrategioista tiettyjen kansainvälisten järjestöjen kanssa ja asettamaan realistisia ja saavutettavissa olevia keskipitkän/pitkän aikavälin tavoitteita. Tämän jälkeen voidaan yksilöidä yhteisrahoitettavista ohjelmista ja hankkeista ne, jotka ovat tällaisten strategisten suunnitelmien mukaisia.

Yhteistyö YK:n ihmisoikeuskomission (OHCHR) kanssa on erityisen tärkeää, koska se osoittaa, kuinka tärkeänä EU pitää sitä, että kolmannet maat, joiden kanssa sillä on kumppanuussuhde, allekirjoittavat, ratifioivat ja soveltavat kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä noudattavat YK:n elinten antamia suosituksia. Tiivistettyyn yhteistyöhön voisi kuulua hankkeiden lisäksi myös YK:n järjestelmille (esim. erikoistarkkailijat) annettavaa tukea silloin, kun ne liittyvät kysymyksiin, jotka EU on määritellyt omiksi painopistealueikseen. Tämä vahvistaisi osaltaan sitä monenkeskistä kehystä, johon EU on sitoutunut. Tällaisessa lähestymistavassa OHCHR nähtäisiin EY:n tilapäisluontoisena kumppanina, mikä sopisi yhteen tehokkaan kumppanuuden luomisesta YK:n kanssa annetun tiedonannon kanssa²².

5. EUROOPAN IHMISOIKEUSVIRASTO?

Ensimmäisen kerran Eurooppa-neuvosto nosti esiin mahdollisuuden Euroopan ihmisoikeusviraston perustamisesta ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 50-vuotispäivänä, jota EU:n ulkoministerit juhlivat Wienissä joulukuussa 1998. Kesäkuussa 1999 julkistettujen Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien 46 kohdassa sanotaan *”Eurooppa-neuvosto panee merkille puheenjohtajavaltion kertomuksen ihmisoikeuksista. Se kehottaa tarkastelemaan kysymystä unionin ihmisoikeus- ja demokratiaviraston perustamisen aiheellisuudesta”*.

Kannatusta on saanut kaksi vaihtoehtoista mallia. Ensimmäistä mallia, raportointi- ja/tai neuvontavirastoa, ehdotettiin ”viisaiden neuvoston” (Comité des sages) raportissa. Komissio katsoo kuitenkin, ettei Euroopan unionilta puutu neuvonta- ja tietolähteitä. Se voi käyttää hyväkseen Yhdistyneiden Kansakuntien, Euroopan neuvoston ja useiden kansainvälisten kansalaisjärjestöjen raportteja. Sitä paitsi millään yksittäisellä taholla ei ole hallussaan

²² Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: ”Building an effective partnership with the United Nations in the field of Development and Humanitarian Affairs” – suunniteltu julkistettavaksi 2.5.2001.

ehdotonta viisautta analysoitaessa ihmisoikeus- ja demokratiaongelmia tai niiden vaikutuksia Euroopan unionin suhteisiin kyseisen valtion kanssa. Todellinen haaste mille tahansa toimielimelle on pystyä käyttämään tietoa rakentavasti ja saada aikaan riittävästi poliittista tahtoa vaikeiden päätösten tekemiseen. Uusi neuvontaelin ei poistaisi tätä haastetta. Näin ollen komissio ei aio viedä eteenpäin tätä ehdotusta eikä siihen liittyvää silloin tällöin esiin nostettua ehdotusta, jonka mukaan komission pitäisi perustaa tai antaa jollekin ulkopuoliselle taholle tehtäväksi perustaa erillinen organisaatio tuottamaan koko maailman kattava maakohtainen katsaus ihmisoikeustilanteesta, niin kuin Yhdysvaltain ulkoasianministeriö tekee.

Toinen ehdotettu malli on toimeenpanovirasto, joka osallistuisi ihmisoikeus- ja demokratiahankkeiden määrittelyyn, tukien myöntämiseen ja niiden täytäntöönpanon valvontaan. Komission yleinen lähestymistapa tähän kysymykseen on määritelty sen antamassa tiedonannossa yhteisön ohjelmien hallinnoinnin eriyttämisestä²³. Siihen sisältyy ehdotus neuvoston asetukseksi, jossa säädettäisiin ohjesääntö toimeenpanoelimille, joiden vastuulla olisi tiettyjä tehtäviä yhteisön ohjelmien hallinnoinnissa. Komissio uskoo kuitenkin, että erillisen viraston perustaminen EuropeAid-yhteistyöviraston ulkopuolelle tukemaan ihmisoikeuksia ja demokratisoitumista kolmansissa maissa heikentäisi EIDHR:n perustehtävää EY:n pääasiallisten avustushjelmien täydentäjänä ja EU:n erityisten YUTP-tavoitteiden tukijana. Komissio keskittyy näin ollen panemaan täytäntöön tässä tiedonannossa hahmoteltua parannettua lähestymistapaa ihmisoikeus- ja demokratiapolitiikkaan eikä ehdota uuden elimen luomista.

6. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa on määritelty kolme aluetta, joilla komissio voi toimia entistä tehokkaammin EU:n ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteiden tavoittelussa: edistämällä **yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta** EU:n ja EY:n politiikkojen välillä; antamalla enemmän painoarvoa ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteille ja **valtavirtaistamalla** ne Euroopan unionin suhteisiin kolmansien maiden kanssa, erityisesti poliittisen vuoropuhelun ja ulkoisen avun ohjelmien strategisen käytön avulla sekä omaksumalla keskitetympi ja **strategisempi lähestymistapa** kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen aloitteeseen (EIDHR).

Komissio edistää yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta sekä perustamissopimuksen eri pilareiden nojalla toteutettavien EU:n toimien kesken että EY:n ja jäsenvaltioiden toimien välillä. Komission vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa olisi harjoitettava johdonmukaisesti ja yhtenäisesti kaikkien maiden kanssa, ja sen olisi perustuttava kansainvälisesti, erityisesti YK:n piirissä, sovittuihin ihmisoikeusstandardeihin ja -välineisiin. Komissio etsii myös mahdollisuuksia muilla yhteisön politiikan aloilla, kuten kauppaa-, siirtolais- ja ympäristöpolitiikan aloilla, voidakseen ehdottaa ihmisoikeuksien kunnioittamista ja demokratisoitumista suosivia politiikkoja ja aloitteita muun muassa lisäämällä yritysten sosiaalista vastuuta.

Komission on varmistettava, että kaikki EY:n avustusvälineet käytetään hyväksi ihmisoikeus- ja demokratiatavoitteiden tukemisessa. Maakohtaiset strategia-asiakirjat, joissa olisi korostettava ihmisoikeuksia, demokratisoitumista, oikeusvaltiota ja hyvää hallintotapaa, ovat

²³ KOM(2000) 0788 lopullinen.

tärkein väline tämän yhtenäisyyden lisäämisessä myös komissio omassa vuoropuhelussa kumppanimaiden kanssa.

Komission tuleva lähestymistapa EIDHR:ään perustuu siihen, että ensin määritellään rajoitettu määrä painopistealueita ja maita, joihin komissio keskittyy erityisesti ja jotka tarkistetaan vuosittain jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisen jälkeen. EIDHR:ssä jo käynnissä olevia hallintouudistuksia jatketaan suuremman avoimuuden, tehokkuuden ja kestävien vaikutusten saavuttamiseksi.

Komissio toteuttaa yhteistyössä neuvoston, Euroopan parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan sekä muiden avunantajien ja kansainvälisten järjestöjen kanssa määriteltyjä uusia lähestymistapoja ja toimia. Kun on kysymys ihmisoikeus- ja demokratiakysymysten yhdentämisestä Euroopan unionin toimintaan ja erityisesti EY:n kehityspolitiikkaan, kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun ja neuvottelujen merkitystä ei voida liikaa korostaa. Komissio pyrkii syventämään ja tehostamaan sitä muun muassa kansalaisjärjestöjen ihmisoikeusfoorumin kautta.

Euroopan unionin on toisaalta tehtävä työtä hallitusten kanssa vuoropuhelun ja yhteistyöohjelmiensa kautta. Keskittymällä maakohtaisissa strategioissa kautta linjan hyvään hallintoon se voi edistää sisäisiä uudistuksia ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kunnioittamista. Toisaalta se voi tukea ja kehittää kansalaisyhteiskunnan valmiuksia vaatia muutoksia. EU voi myös keskittää tukensa erityisiin huolenaiheisiin ja pitää huolen siitä, että ei ainoastaan sen avustusohjelmien vaan kaikkien politiikkojen tuomat mahdollisuudet käytetä parhaalla mahdollisella tavalla hyväksi tiettyjen oikeuksien edistämisessä.

Pääasiallinen vastuu demokratisoitumisesta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämisestä on hallituksilla. Tässä tiedonannossa itselleen asettamiensa tavoitteiden perusteella komissio kuitenkin arvioi säännöllisin väliajoin, onko edistystä saavutettu ja missä määrin EU:n toiminta on edesauttanut kehitystä, ja raportoi tästä. **Luettelo tämän tiedonannon aikaansaamista toimista on esitetty liitteessä 2.**

Neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja muita kumppaneita, joiden kanssa komissio tekee yhteistyötä ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja demokratisoitumisen edistämiseksi, pyydetään tukemaan tässä tiedonannossa esitettyä lähestymistapaa ja työskentelemään yhdessä komission kanssa sen toteuttamiseksi.

Liite 1

Vuoropuhelu maantieteellisten alueiden kanssa

Institutionalisoitu vuoropuhelu voi tapahtua eri muodoissa. Edistynein muoto on hakijamaiden kanssa käytävä vuoropuhelu, joka rakentuu EU:hun liittymistä silmällä pitäen vuonna 1993 laadittuihin ”Kööpenhaminan kriteereihin”. Lausunnoissaan Keski- ja Itä-Euroopan maiden EU:hun liittymishakemuksista²⁴ komissio analysoi demokratiaan, oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksiin (yhteiskunnalliset, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet) liittyvää tilannetta. Lausunnoissa käsiteltiin myös vähemmistöjen kunnioitusta ja suojelua, mihin sisältyy muun muassa heidän oikeutensa oman kulttuuri-identiteettinsä säilyttämiseen, tasapuoliseen kohteluun yhteiskunnallisissa ja talouselämässä sekä suojeluun valtaväestön (ja jopa poliisin) vihamielisyyttä vastaan. Agenda 2000 -ohjelmassa hahmotellun lähestymistavan mukaisesti komissio arvioi liittymisperusteiden toteuttamisessa saavutettua edistystä kustakin maasta laadittavissa säännönmukaisissa raporteissa (vuodesta 1998 lähtien). Näin varmistetaan yhdenmukaisuus EU:n eri kehitysvälineiden ja toimielinten välillä, samoin kuin koordinointi asiaan liittyvien kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan neuvoston ja ETYJin kanssa. Euroopan unionin jäseniksi haluavien maiden ei ainoastaan odoteta allekirjoittavan demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien (yhteiskunnalliset, poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet) periaatteita ja vähemmistöjen kunnioittamista ja suojelua, vaan myös toteuttavan niitä käytännössä.

Auttaakseen hakijamaita korjaamaan säännönmukaisissa raporteissa havaittuja erityisiä puutteita komissio on luonut kunkin ehdokasmaan kanssa liittymiskumppanuuden. Liittymiskumppanuuksissa yksilöidään kunkin maan tärkeimmät tavoitteet liittymisperusteiden täyttämiseksi. Niissä myös osoitetaan, millaista rahoitusapua yhteisöltä on mahdollista saada näiden tavoitteiden täyttämiseen ja millaisia ehtoja apuun liittyy. Tämä liittymiseen valmistava strategia, joka perustuu säännöllisiin arviointeihin ehdokasmaiden saavuttamasta edistyksestä Kööpenhaminan kriteerien täyttämiseksi, ja liittymiskumppanuudet, joihin sisältyy kohdennettua apua, ovat saaneet aikaan myönteistä kehitystä kaikissa ehdokasmaissa, erityisesti Kööpenhaminan poliittisten kriteerien osalta. Osana tätä lähestymistapaa rohkaistaan myös kansalaisyhteiskunnan kehitystä erityisesti ACCESS-ohjelman, vuoteen 2002 asti ulottuvan, useampia maita kattavan Phare-ohjelman avulla.

Tällä kokonaisvaltaisella lähestymistavalla on onnistuttu lisäämään yhtenäisyyttä sekä EU:n eri välineiden kesken että muiden järjestöjen, kuten ETYJin kanssa. Se on saanut aikaan myönteistä kehitystä kaikissa ehdokasmaissa, myös vähemmistöjen asemaan liittyvissä ongelmissa. Tästä huolimatta romaaneja vastaan esiintyy edelleen huomattavaa ja laajaa syrjintää. Ongelma vaatii edelleen vahvistettuja toimia.

AKT-maiden kanssa tehty Cotonoun sopimus²⁵ perustuu kolmeen toisiinsa sidoksissa olevaan osatekijään: poliittiseen vuoropuheluun, kauppaan ja investointeihin sekä kehitysyhteistyöhön. Siinä annetaan paljon painoarvoa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi, instituutioiden kehityksen tukemiselle ja hyvän hallinnon valmiuksien parantamiselle. Kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen, mihin sisältyy myös

²⁴ 15. heinäkuuta 1997 (Bulgaria, Tsekki, Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia).

²⁵ Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä 77 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtion välinen 20-vuotinen sopimus allekirjoitettiin 23. kesäkuuta 2000 – 13,5 miljardia euroa ensimmäiseksi viisivuotiskaudeksi.

sosiaalisten perusoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltion periaatteisiin perustuva demokratia sekä avoin ja vastuullinen hallinto mainitaan erityisesti olennaisena osana kestävästä kehitystä.

Ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen muodostavat olennaisen osan sopimusta. Näihin asioihin kohdistuvia rikkomustapauksia varten on laadittu uusi menettely. Uudessa menettelyssä painotetaan entistä enemmän asianomaisen valtion vastuuta ja sallitaan suurempi joustavuus neuvotteluprosessissa. Erityisen kiireellisissä tapauksissa, esimerkiksi johonkin sopimuksen olennaiseen osaan kohdistuvan vakavan rikkomuksen tapauksessa, tarvittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä välittömästi.

Merkittävä uudistus Cotonoun sopimuksessa on keskinäinen sitoutuminen hyvään hallintotapaan, joka on määriteltävä inhimillisten voimavarojen, luonnonvarojen sekä taloudellisten voimavarojen ja rahoitusvarojen avoimeksi ja vastuulliseksi hallinnaksi oikeudenmukaista ja kestävästä kehitystä varten. EU:n ja AKT-maiden väliset neuvottelut hyvän hallintotavan käsitteestä johtivat kaksijakoiseen lähestymistapaan. Toisaalta osapuolet sitoutuivat hyvään hallintotapaan kumppanuuden perustavanlaatuisena ja myönteisenä osana, josta on määrä käydä säännöllistä vuoropuhelua ja jota yhteisö tukee aktiivisesti, ja toisaalta sovittiin, että vakavat korruptiotapaukset, korruptioon johtava lahjonta mukaan luettuna, katsotaan kumppanuuteen kohdistuvaksi rikkomukseksi ja vaativat toimia tilanteen korjaamiseksi. Tällaisten tapausten käsittelyä varten on otettu käyttöön erityinen neuvottelumenettely.

Vuoropuhelulla on tarkoitus olla merkittävä osa uudessa kumppanuussuhteessa. Sopimuksessa mainitaan nimenomaan, että säännölliset yhteiset arvioinnit ihmisoikeuksien, demokratian periaatteiden, oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan noudattamista koskevasta kehityksestä suoritetaan maatasolla.

AKT-EU-kumppanuuden avaaminen muille kuin valtiollisille toimijoille on toinen läpimurto Cotonoun sopimuksessa. Uusi lähestymistapa menee huomattavasti tähänastisia kokemuksia pidemmälle yhteistyön hajauttamisessa. Siihen liittyy osapuolten kannustaminen aitoon vuoropuheluun sekä kehityspolitiikasta että AKT-EU-yhteistyöstä. Lisäksi kansalaisyhteiskunta otetaan mukaan poliittiseen vuoropuheluun sekä politiikan toteutumisen arviointiin AKT:n ja EY:n välisten maakohtaisten tukistrategioiden tarkistamisen yhteydessä.

Rion huippukokouksen seurantaan koskevassa tiedonannossa²⁶, jossa ehdotettiin ajankäytös- ja lähestymistapaa EU:n ja Latinalaisen Amerikan suhteisiin, komissio määritteli ihmisoikeuksien edistämisen ja turvaamisen tärkeimmäksi poliittiseksi painopistealueeksi, johon sisältyy myös tarve luoda uusia positiivisia toimia ihmisoikeuksien kunnioittamisen, oikeusvaltion ja demokraattisten poliittisten järjestelmien vahvistamiseksi. Näihin uusiin toimiin sisältyi muun muassa ehdotus EU:n ja Latinalaisen Amerikan / Karibian maiden keskustelufoorumin perustamisesta ihmisoikeuksien edistämistä ja turvaamista varten. Ehdotus perustuu Keski-Amerikasta saatuihin hyviin kokemuksiin, sillä San Josén vuoropuhelun yhteyteen oli perustettu riippumattomista asiantuntijoista koostuva komitea keskustelemaan ihmisoikeuksista. Ryhmälle on annettu tehtäväksi antaa raportti johtopäätöksistään ja toimintaehdotuksistaan vuonna 2002 pidettävälle EU:n ja Latinalaisen Amerikan huippukokoukselle.

²⁶ KOM(2000) 670 lopullinen.

Komission äskettäin antamassa tiedonannossa ”Barcelonan prosessin lujittaminen”²⁷ vaadittiin myös entistä suurempaa painoarvoa ihmisoikeuksille, demokratialle, hyvälle hallintotavalle ja oikeusvaltiolle unionin suhteissa Välimeren maihin. Siinä todettiin, että EU:n olisi nostettava nämä kysymykset säännöllisesti esiin poliittisessa vuoropuhelussa sekä Troikan kokouksissa, assosiointineuvostoissa ja komiteoissa kumppaneiden kanssa käytävissä keskusteluissa, jotta näiden keskustelujen pohjalta voitaisiin määritellä toimenpiteet, joita hallitusten olisi toteutettava tyydyttävän kehityksen varmistamiseksi tällä alalla. Tämä vuoropuhelu voisi johtaa yhteisten työryhmien perustamiseen käsittelemään ihmisoikeuksia virallisella tasolla. Nämä ryhmät pyrkisivät sopimaan useista konkreettisista tavoitteista ja objektiivisista kriteereistä, joita voitaisiin tarkastella eri assosiointineuvostoissa. Välimeren kumppanimaita rohkaistaan liittymään ihmisoikeusalan kansainvälisiin yleissopimuksiin ja muihin sopimuksiin, silloin kun ne eivät vielä ole niissä sopimuspuolina.

Aasian alueellisista ryhmittymistä EU:lla on poliittista vuoropuhelua ASEANin jäsenten kanssa, muun muassa vuosittaiset ministerikokoukset, ja SAARC:n kanssa se kokoontuu troikkatasolla. Aasian ja Euroopan maiden kokouksen (ASEM) poliittinen ulottuvuus antaa myös mahdollisuuden keskusteluihin ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion tukemisesta. Yksittäisten Aasian maiden kanssa käydään tilapäisiä kahdenvälisiä poliittisia keskusteluja. Aasian maiden kanssa ihmisoikeuksista ja demokratiasta käytävää vuoropuhelua on kuitenkin edelleen vahvistettava, ja EU:n suhteita Aasiaan käsittelevässä tiedonannossa, joka on määrä julkistaa vuonna 2001, puututaan tähän kysymykseen.

Vuodesta 1997 lähtien Euroopan unioni on käynyt erityistä ihmisoikeusvuoropuhelua Kiinan hallituksen kanssa perustamissopimuksen ihmisoikeus- ja demokratiasäännösten pohjalta. EU:n arvio käydyistä keskusteluista julkaistiin äskettäin²⁸. Virallisella tasolla kokouksia järjestetään kahden vuoden välein, ja niitä täydentävät asiantuntijaseminaarit ja yhteistyöhankkeet, joiden tavoitteena on edistää muun muassa naisten oikeuksia ja paikallisdemokratiaa. Ihmisoikeuksiin keskittyvän vuoropuhelun aloittamista harkitaan parhaillaan Euroopan unionin ja Korean demokraattisen kansantasavallan välillä.

EU:n ja Länsi-Balkanin (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Jugoslavia ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (EJTM) välisten suhteiden kehittämiseen liittyy myös poliittisia ja taloudellisia ehtoja. Tämä ehdollisuus koskee kaikkia viittä maata ja on keskeinen osa EU:n alueellista lähestymistapaa, josta nyt on kehitetty vakautus- ja assosiaatioprosessi, joka tarjoaa alueen maille mahdollisuuden yhdentymiseen EU:n rakenteisiin. Tärkeimpänä pidetään ihmisoikeuksiin, vähemmistöjen suojeluun, hyvään hallintotapaan ja demokratian periaatteisiin liittyvien ehtojen noudattamista. Näiden maiden osallistumista vakautus- ja assosiaatioprosessiin tukemaan perustetun CARDS-asetuksen (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) mukaisen avun tavoitteena on institutionaalisen ja lainsäädännöllisen kehityksen luominen vahvistamaan muun muassa demokratiaa, oikeusvaltion kehitystä ja ihmis- ja vähemmistöoikeuksia. EIDHR:n puitteissa toteutetaan täydentäviä toimia. Alueella yhteisö toimii läheisessä yhteistyössä Kaakkois-Euroopan vakaussopimuksen kanssa. Se perustettiin vuonna 1999 koordinoimaan tärkeimpien avunantajien ponnisteluja Balkanilla, ja siihen kuuluu demokratian ja ihmisoikeuksien kehittämiseksi omistettu työryhmä.

EU on tehnyt kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia useimpien Tacis-alueen maiden kanssa. Venäjän kanssa vuonna 1994 allekirjoitetussa kumppanuus- ja yhteistyösopimuksessa

²⁷ KOM(2000) 497 lopullinen.

²⁸ Yleisten asioiden neuvoston päätelmät, 22.1.2001.

määrätään poliittisen vuoropuhelun lisäämisestä ja institutionalisoimisesta kaikilla tasoilla. Tätä seurasi vuonna 1999 EU:n yhteinen Venäjän-strategia, jossa määritellään tietyt painopistealueet, kuten demokratian, oikeusvaltion ja julkisten instituutioiden lujittaminen. Samassa yhteydessä hyväksyttiin Ukrainaa koskeva yhteinen strategia. Siinä todetaan nimenomaan: ”Euroopan unioni pyrkii edistämään demokratiaa, hyvää hallintotapaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltion periaatetta Ukrainassa”²⁹. Valko-Venäjän ja EU:n kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen kehittäminen keskeytettiin vuonna 1997 heikentyneen ihmisoikeustilanteen vuoksi, ja EU otti käyttöön askel kerrallaan etenevän lähestymistavan, jossa nimenomaan edellytetään demokraattisten toimielinten perustamista uudelleen Valko-Venäjälle. Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia on allekirjoitettu Armenian, Azerbaidžanin, Georgian, Kazakstanin, Kirgisistanin ja Uzbekistanin kanssa. Ihmisoikeuksien ja demokratian kehittämiseen uusissa itsenäisissä valtioissa tarkoitettu EY:n tuki myönnetään Tacis- ja EIDHR-ohjelmista.

²⁹ Ukrainaa koskeva Eurooppa-neuvoston yhteinen strategia, 11. joulukuuta 1999 (1999/877/YUTP), EYVL L331, 23.12.1999, s. 1, III osa, Erityisaloitteet, kohta 50.

Liite 2

TOIMENPITEET

I. Johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden lisääminen Euroopan yhteisön toimien sekä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden muiden toimien kesken

- Komission on pyrittävä luomaan ihmisoikeus- ja demokratiakysymyksiin entistä avoimempi lähestymistapa, joka on yhtenäinen ja johdonmukainen eri maiden ja alueiden kesken ja jossa pyritään välttämään kaksoisstandardeja ja käytetään hyväksi kaikki saatavilla olevat välineet.
- Komission on lisättävä ihmisoikeuksia ja demokratisoitumista käsittelevien neuvoston työryhmien ja ulkoisen avun ohjelmista vastaavien komiteoiden välistä yhtenäisyyttä.
- Komission on tiivistettävä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa käynnissä olevaa vuoropuhelua, niin että keskusteluihin sisältyvät sekä poliittiset että ohjelmalliset painopistealueet ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen alalta (EIDHR mukaan luettuna).
- Komission on työskenneltävä ihmisoikeuksien ja demokratian komitean kanssa ja tarpeen mukaan myös muiden komiteoiden kanssa arvioidakseen toteutettuja toimia ja edistääkseen parhaiden käytäntöjen ja kokemusten vaihtoa.
- Komission valtuuskuntien kolmansissa maissa on järjestelmällisesti sisällytettävä EY:n antama ja kahdenvälinen ihmisoikeus- ja demokratisoitumisasiapuu EU:n kokonaisavun koordinointiin ja edistettävä kahdensuuntaista tietojenvaihtoa yhdenmukaisuuden ja täydentävyyden lisäämiseksi.
- Komission on edistettävä yhdenmukaisuutta ja tuotava esiin epä johdonmukaisuuksia, silloin kun niitä ilmenee ihmisoikeuksia ja demokratisoitumista käsittelevien neuvoston työryhmien ja ulkoisen avun ohjelmista vastaavien komiteoiden välillä.
- Komission on varmistettava, että kaikkien yhteisön politiikkojen muotoilussa vältetään kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia ja maksimoidaan myönteiset vaikutukset. Tätä varten komissio kehittää oman menetelmän, jossa se käyttää pohjana kansainvälisesti saatuja kokemuksia muun muassa sukupuolten tasa-arvon edistämisestä.
- Komission on sisällytettävä ihmisoikeusulottuvuus kesäkuussa 2001 julkaistavaan vihreään kirjaan yritysten sosiaalisesta vastuusta.

II. Ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen valtavirtaistaminen vuoropuhelun, avustusohjelmien ja muiden politiikkojen kautta

a) Vuoropuhelu

- Komission vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa on toteutettava yhtenäisesti ja johdonmukaisesti, ja sen on perustuttava kansainvälisesti, erityisesti YK:n piirissä, hyväksyttyihin ihmisoikeusstandardeihin ja -välineisiin.
- Komission on sisällytettävä ihmisoikeus- ja demokratiakysymykset kaikkeen kolmansien maiden kanssa käymäänsä vuoropuheluun, silloin kun näin ei vielä ole, ja vaadittava niiden sisällyttämistä myös muihin poliittisen vuoropuhelun muotoihin (troikka jne.) Vuoropuheluun olisi sisällyttävä temaattisia kysymyksiä, kuten kuolemanrangaistus, kidutus, rasismi ja muukalaisviha, ei vähiten siksi, että näin voidaan etsiä liittolaisia ja saada tukea EU:n kannoille kansainvälisillä foorumeilla, myös YK:ssa.

- Komission on käytettävä tarpeen mukaan hyväksi ihmisoikeuksien, demokratian ja hyvän hallintotavan alalla kehitettyjä mittareita ja indikaattoreita. Näin se luo kehityksen vuoropuhelulle kumppaneidensa kanssa yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden lisäämiseksi. Komissio tukeutuu erityisesti kansainvälisesti hyväksyttyihin mittareihin, kuten ILO:n, YK:n ja Euroopan neuvoston asettamiin. Komission on käytettävä vuoropuhelua tiettyjen yhteisten tavoitteiden asettamiseen.
- Komission on käytettävä kumppanimaiden kanssa maakohtaisista strategia-asiakirjoista ja avustusohjelmista käytävää vuoropuhelua apuna pohdittaessa kuinka ihmisoikeudet ja demokratisoituminen voidaan valtavirtaistaa kaikkiin EY:n ohjelmiin ja vahvistaa niitä näiden ohjelmien avulla; tähän sisältyy myös tärkeimpien ihmisoikeussopimusten ratifiointi ja tehokas täytäntöönpano sekä YK:n suositusten noudattaminen.
- Komission ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuoropuhelua on laajennettava ja syvennettävä käyttäen apuna asianmukaisia välineitä, muun muassa Internetiä, ja siihen on otettava mukaan kaikki muutkin alan toimijat ihmisoikeusalan kansalaisjärjestöjen lisäksi. Komission on käytettävä entistä enemmän hyödyksi Internetiä lisätäkseen vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa.
- Komission on jatkettava ponnistelujaan kansalaisyhteiskunnan saamiseksi mukaan poliittiseen vuoropuheluun kaikilla alueilla, kuten AKT-maiden ja Mercosur-ryhmän kanssa on jo tehty; tähän sisältyy myös vuoropuhelun sekä politiikkaa ja yhteistyötä koskevan näkemystenvaihdon helpottaminen paikallisella tasolla kansalaisyhteiskunnan ja jäsenvaltioiden kanssa.
- Komissio arvioi vuoropuhelun ja siihen liittyvien toimien vaikutuksia sekä sitä, kuinka pitkälti ne ovat täyttäneet tavoitteensa, sekä toimittaa arvioinnin Euroopan parlamentille ja jäsenvaltioille.
- Komission on arvioitava kansalaisjärjestöjen ihmisoikeusfoorumien tähänastisia tuloksia ja neuvoteltava kansalaisjärjestöjen, jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa jatkamahdollisuuksista. Näiden neuvottelujen perusteella komissio antaa neuvostolle foorumia koskevat suosituksensa, joissa käsitellään myös sen mahdollisuuksia osallistua tämän tiedonannon täytäntöönpanoon.

b) EY:n avustusohjelmat

- Komission on käytettävä maakohtaisia strategia-asiakirjoja toimiensa ja poliittisen vuoropuhelunsa perustana ja toteutettava niiden laatimiseen tarkoitettuja suuntaviivoja järjestelmällisesti. Tähän sisältyy analyysi ihmisoikeustilanteesta, demokratisoitumisesta ja oikeusvaltiosta sekä siitä, kuinka EY:n maakohtaiset avustusohjelmat ja muut EY:n välineet, EIDHR mukaan luettuna, voivat edistää ihmisoikeuksia ja demokratiaa.
- Päättyessään maakohtaisista määrärahoista ja arvioidessaan kumppanuussopimuksia komissio laajentaa EKR:n ja MEDA:n puitteissa toteutettua lähestymistapaa kaikkiin yhteistyöohjelmiin ottaen huomioon ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioon liittyvien uudistusten toteuttamisessa saavutetut myönteiset tulokset.
- Komission on kehitettävä oma menetelmänsä yhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien ihmisoikeusvaikutusten arviointiin voidakseen seurata ja vahvistaa yksittäisten hankkeiden ja ohjelmien vaikutuksia ihmisoikeuksiin. Tämä tapahtuu yhteistyössä muiden avunantajien kanssa ja ottaen huomioon komission kokemukset sukupuoli- ja

ympäristövaikutusten arvioinnista. Arvioinnissa otetaan huomioon taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet.

- Komission on omaksuttava kansalaisten osallistumista tukeva lähestymistapa ohjelmien suunnitteluun ja arvioitava, seurattava ja vahvistettava yksittäisten hankkeiden ja ohjelmien vaikutuksia ihmisoikeuksiin.

c) Koulutus

- Komission henkilökunnalle sekä päämajassa että lähetystöissä on annettava koulutusta ihmisoikeus-, demokratia- ja valtavirtaistamisasioissa.

III. Strategisempi lähestymistapa kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen aloitteeseen (EIDHR) sekä YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa toteutettaviin yhteistyöhankkeisiin

- Komission on otettava EIDHR:ää varten käyttöön keskipitkän/pitkän aikavälin strategia, jossa keskitytään muutamiiin teemoihin ja tiettyihin kohdemaihin. Ennen strategian hyväksymistä on neuvoteltava neuvoston, Euroopan parlamentin sekä kansainvälisten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen/kansalaisjärjestöjen kanssa. Strategiaa on toteutettava vuodesta 2002 eteenpäin.
- EIDHR:n toteutuksessa komission on varmistettava sukupuolten tasa-arvon, lasten oikeuksien ja alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen ”valtavirtaistamalla” ne kaikkiin hankkeisiin.
- Hankkeiden alueellista ulottuvuutta ja tieto- ja viestintäteknologian käyttöä on rohkaistava aina kun se on tarkoituksenmukaista tai kustannustehokasta.
- Temaattiset painopistealueet tarkistetaan vuosittain vuosiohjelman laatimisen yhteydessä. Kohdemaat määritellään vuosittain maakohtaisten strategia-asiakirjojen/liittymäkumppanuuksien ja neuvottelujen perusteella. Lisäksi tarvitaan joustavuutta, joka antaa EU:lle mahdollisuuden vastata kiireellisiin ja odottamattomiin tarpeisiin.
- Laatiessaan vuosiohjelmaa komissio kuulee jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia ja kansalaisjärjestöjä.
- EIDHR:n hallintoa on parannettava ja avoimuutta lisättävä, mihin kuuluu muun muassa raporttien julkaiseminen rahoitetuista toimista, suuntaviivojen julkaiseminen kohdennettujen hankkeiden valintaa varten ja parempien vaikutusindikaattoreiden kehittäminen hankkeiden arviointiin.
- Komission on arvioitava asetusten 975/99 ja 976/99 nojalla rahoitetut yhteisön toimet, jotka on määrä saattaa päätökseen vuoteen 2002 mennessä, ja antaa tarvittavat uudet ehdotukset hyvissä ajoin ennen asetusten 975/99 ja 976/99 voimassaolon päättymistä 31. joulukuuta 2004.
- Komissio tutkii yhdessä ihmisoikeuksien ja demokratian alalla toimivien tärkeimpien kansainvälisten järjestöjen kanssa mahdollisuuksia yhteistyön syventämiseen ja tehostamiseen, muun muassa sopimalla yhteistyön strategioista ja tavoitteista.

- Komissio tutkii mahdollisuuksia käyttää EIDHR:ää EY:n painopistealueiden kanssa yhteensopivien YK:n järjestelmien ja tilapäishankkeiden tukemiseen.

Liite 3

LYHENNELUETTELO

AKT-maat	Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maat
ALA	Aasia ja Latinalainen Amerikka
ASEAN	Kaakkois-Aasian maiden liitto
ASEM	Aasian ja Euroopan maiden kokous
CARDS	Entisen Jugoslavian maille tarkoitettu avustushjelma
ECHO	Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimisto
EIDHR	Kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite
EKR	Euroopan kehitysrachasto
EP	Euroopan parlamentti
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
GSP	Yleinen tullietuusjärjestelmä
ICRC	Punaisen Ristin kansainvälinen komitea
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
MEDA	Välimeren maat
ODIHR	Ihmisoikeuksien ja demokraattisten instituutioiden toimisto
OECD	Taloudellinen yhteistyö- ja kehittämisjärjestö
OHCHR	YK:n ihmisoikeuskomissio
PHARE	Puolan ja Unkarin koordinoitun avun ohjelma
SAARC	Etelä-Aasian alueellisen yhteistyön järjestö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
Tacis	Teknisen avun ohjelma uusien itsenäisten valtioiden hyväksi
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka