



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.05.2003
COM(2003) 294 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Een nieuwe impuls voor EU-maatregelen inzake mensenrechten en democratisering met
mediterrane partners**

Strategische richtsnoeren

1. INLEIDING

In het Handvest van Nice betreffende de grondrechten van december 2000 is opgenomen dat de Unie gebaseerd is op de beginselen van vrijheid, democratie, rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. De bevordering van de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden is een van de hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid van de EU. De mededeling van de Commissie van 8 mei 2001 over de *rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen*¹ plaatste deze doelstelling in de context van de overkoepelende strategische aanpak van de buitenlandse betrekkingen door de Commissie in de komende jaren. De Commissie verzoekt de Unie een hogere prioriteit toe te kennen aan mensenrechten en democratisering bij haar betrekkingen met derde landen en een meer proactieve aanpak te volgen. De conclusies van de Raad over de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen van 25 juni 2001 juichten de mededeling van de Commissie toe en bevestigden opnieuw dat de EU vastbesloten is om stabiele, democratische omgevingen, gebaseerd op de volledige eerbiediging van de mensenrechten, te bevorderen.

De onderhavige mededeling beschrijft praktische richtsnoeren om dit doel in samenwerking met de partnerlanden van de EU in het Middellandse-Zeegebied te bereiken. De mededeling behandelt tevens enkele van de uitdagingen die aan de orde zijn gesteld in het onlangs verschenen "Arab Human Development Report 2002" van het UNDP, waarin werd gewezen op tekortkomingen op terreinen zoals 'governance', mensenrechten, democratisering, gender en onderwijs in de Arabische wereld.

De mensenrechten en de fundamentele vrijheden vormen een integraal en wezenlijk onderdeel van het kader dat de betrekkingen tussen de Europese Unie en haar mediterrane partners regelt, zowel binnen de regionale context van het Barcelona-proces/Euro-mediterrane partnerschap als door middel van de bilaterale associatieovereenkomsten die zijn gesloten of waarover wordt onderhandeld met alle mediterrane partnerlanden. De mededelingen van de Commissie ter voorbereiding van de bijeenkomsten van de Euro-mediterrane ministers van Buitenlandse Zaken in Marseille op 15-16 november 2000² en Valencia op 22-23 april 2002³ alsmede de daaruit voortvloeiende conclusies en het actieplan⁴ waarover in Valencia overeenstemming werd bereikt door alle deelnemers, bevestigen deze gezamenlijke verbintenissen en wijzen op de behoefte en wil om een nieuwe impuls te geven aan inspanningen op het gebied van de bevordering van de mensenrechten. De onderhavige mededeling houdt ook rekening met de resultaten van twee seminars die werden georganiseerd door de Commissie met Euro-mediterrane maatschappelijke organisaties en die in de loop van 2002 werden gehouden in Amman en Casablanca. Ten slotte volgt de mededeling de nieuwe visie op het grotere Europa die onlangs is vastgesteld door de Commissie⁵.

Op basis van gezamenlijke verbintenissen beschrijft de onderhavige mededeling richtsnoeren voor het beste gebruik van de instrumenten die de EU en haar mediterrane partners ter

¹ COM (2001) 252 def.

² COM (2000) 497 def. "Een nieuwe impuls voor het proces van Barcelona".

³ SEC (2002) 159 def.

⁴ Document van het secretariaat van de Raad EURO-MED 2/02 van 24 april 2002.

⁵ COM (2003) 104 def. van 11 maart 2003.

beschikking staan om hun gemeenschappelijke doelstelling van de bevordering van democratisering en bevordering en bescherming van de universele rechten van de mens en fundamentele vrijheden op doeltreffende wijze ten uitvoer te leggen. **Deze mededeling stelt tien concrete aanbevelingen voor ter verbetering van de dialoog tussen de EU en haar mediterrane partners alsmede van de financiële samenwerking van de EU op het gebied van mensenrechtenkwesities. De tenuitvoerlegging zal worden versterkt door drie niveaus van complementariteit: tussen de politieke dialoog en de financiële bijstand, tussen het Meda-programma en steun in het kader van het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR) en ten slotte tussen de nationale en regionale dimensies.**

De mediterrane landen waarop dit document betrekking heeft, zijn de Barcelona-partners die geen toetredende landen of kandidaten voor toetreding tot de EU zijn,⁶ te weten Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Syrië, Tunesië en de Palestijnse Autoriteit.

2. BELANGRIJKE KWESTIES OP HET GEBIED VAN MENSENRECHTEN EN DEMOCRATISERING VOOR DE REGIO

De situatie op het gebied van mensenrechten en democratisering in de Meda-landen is uiteenlopend en complex, maar het is niettemin mogelijk om enkele algemene tendensen vast te stellen. Het “Arab Human Development Report 2002” van het UNDP kwam tot de conclusie dat, hoewel er aanzienlijke vooruitgang is geboekt op enkele terreinen, verdere economische en sociale ontwikkeling wordt belemmerd door diepgewortelde tekortkomingen in de ‘governance’-structuren van de Arabische wereld. Het rapport stelt drie “tekortkomingen” vast die te maken hebben met vrijheid, het mondig maken van vrouwen en kennis. Het rapport komt tot de conclusie dat een diepgaande hervorming en consolidatie op het gebied van ‘governance’, versterking van politieke en economische vrijheden en verbetering van de inspraak door de bevolking van wezenlijk belang zijn voor het bereiken van een duurzame economische, sociale en menselijke ontwikkeling.

De Arabische landen scoren aanzienlijk lager dan het mondiale gemiddelde op alle zes variabelen van ‘governance’ die worden gebruikt in het UNDP-rapport, behalve voor de “rechtsstaat” waar zij enigszins boven het gemiddelde uitkomen. In veel Meda-landen heeft een machtige uitvoerende macht veel zeggenschap en wordt deze onvoldoende beteugeld door de wetgevende en rechterlijke macht. In onbruik geraakte legitimiteitsnormen kunnen de overhand hebben. Representatieve democratische structuren zijn zwak en niet altijd oprecht. Vrouwen behouden een marginale positie in economische en politieke structuren en worden in wetten en gebruiken op grote schaal gediscrimineerd.

De reeds lang bestaande consensus dat de mensenrechten en de fundamentele vrijheden universeel, ondeelbaar en onderling verbonden zijn blijkt uit het feit dat het merendeel van de Meda-landen de meeste belangrijke internationale mensenrechteninstrumenten heeft geratificeerd en dat de beginselen van de universele rechten van de mens zijn vastgelegd in grondwetten, wetten en regeringsverklaringen. Er worden enkele positieve stappen gezet op het gebied van de mensenrechten met Meda-partners zoals Marokko, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit, die bezig zijn met een over het algemeen positief proces van relevante hervormingen.

⁶ Voor Turkije, kandidaat-lidstaat van de EU, worden kwesties op het gebied van mensenrechten en democratisering behandeld op basis van de politieke criteria van Kopenhagen in het kader van de pretoetredingsstrategie. Malta en Cyprus behoren tot de toetredende landen van de EU.

Over het geheel genomen voldoet de tenuitvoerlegging van de normen op het gebied van de mensenrechten in de regio echter niet aan de internationale normen. De bevordering van de democratie en de mensenrechten wordt gecompliceerd door de opkomst van religieus extremisme als krachtig politiek alternatief. Spanning tussen aangelegenheden op het terrein van de binnenlandse veiligheid en de bevordering en bescherming van de mensenrechten kan negatieve gevolgen hebben voor de mensenrechten, wat met name duidelijk is onder de noemer van de “oorlog tegen het terrorisme” als nasleep van 11 september 2001. De vrijheid van meningsuiting en vereniging wordt regelmatig beknot, voornamelijk door middel van noodwetten. Verdedigers van de mensenrechten en NGO's die pleiten voor verbetering van de mensenrechten, hebben te maken met wettelijke en bestuurlijke beperkingen, worden vaak gemarginaliseerd en soms onderdrukt.

Een snelle analyse per land zou een bevestiging geven van het feit dat er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt op het gebied van regelgevende kaders (en de toepassing ervan), institutionele capaciteit, onderwijsactiviteiten en de mate van deelname van maatschappelijke organisaties aan de bevordering en bescherming van de mensenrechten.

De situatie kan als volgt worden samengevat:

- tekortkomingen op het gebied van ‘governance’ belemmeren de ontwikkeling van democratische waarden en de bevordering en bescherming van de mensenrechten;
- marginalisering van vrouwen ondermijnt de politieke vertegenwoordiging en belemmert de economische en sociale ontwikkeling;
- de tenuitvoerlegging van internationale verdragen op het gebied van de mensenrechten is gebrekkig;
- wettelijke en gerechtelijke systemen zijn onvoldoende onafhankelijk;
- NGO's die werkzaam zijn in de burgerlijke en politieke sfeer zijn zwak, ernstig beperkt in hun bewegingsvrijheid en afgesneden van internationale netwerken;
- hoewel aan onderwijs relatief gezien meer geld wordt besteed dan in veel andere ontwikkelingslanden, staat het niet iedereen in gelijke mate ter beschikking, wordt het niet gebruikt om traditionele discriminatiepatronen te doorbreken en is het slecht aangepast aan de eisen van de moderne economie⁷;
- een autoritair systeem en slechte economische en sociale prestaties bevorderen de politieke marginalisering en geven voedsel aan radicale bewegingen en geweld;
- sommige politieke interpretaties van de islam profiteren van culturele verschillen om de universaliteit van de rechten van de mens te betwisten.

Vergeleken met andere Meda-partners vertoont Israël hele andere kenmerken. Het land functioneert als een gevestigde parlementaire democratie met een doeltreffende scheiding van de machten, een functionerend systeem van ‘governance’ en actieve deelname van NGO's en maatschappelijke organisaties aan alle binnenlandse aspecten van het politieke en sociale

⁷ De aanbevelingen van het UNDP op het gebied van onderwijs zijn van essentieel belang voor de regio. De Commissie zal deze aanbevelingen aan de orde stellen binnen het kader van de regionale en nationale indicatieve programma's van Meda.

leven. Israël voldoet echter niet in toereikende mate aan de internationaal aanvaarde normen op het gebied van de mensenrechten. Twee belangrijke specifieke gebieden moeten worden aangepakt. Ten eerste het probleem om het uitgesproken joodse karakter van de staat Israël in overeenstemming te brengen met de rechten van de niet-joodse minderheden in Israël. Ten tweede de schending van de mensenrechten als het gaat om de bezetting van de Palestijnse gebieden.⁸ Er is dringend behoefte om de naleving van de universele normen van de rechten van de mens en humanitair recht door alle partijen in het Israëlisch-Palestijns conflict centraal te stellen in de inspanningen om het vredesproces in het Midden-Oosten weer op de rails te krijgen. Dit vereist een bijzondere inspanning van de EU en de formulering van een passende strategie.

Fig. 1: samenvatting van het UNDP-rapport

Het “Arab Human Development Report 2002” van het UNDP komt tot de conclusie dat de Arabische landen⁹ te lijden hebben onder een gebrek aan vrijheid. Dit wordt gekenmerkt door een slechte staat van dienst op het gebied van ‘governance’ en fundamentele vrijheden.

De deelname aan de politiek is in de Arabische wereld minder sterk ontwikkeld dan in alle overige regio's. De representatieve democratie is niet altijd oprecht en soms afwezig. In onbruik geraakte legitimiteitsnormen hebben de overhand. Politieke systemen worden toegankelijker, maar het proces blijft sterk gereguleerd en partijdig. Regimes die de massa mobiliseren, bestaan nog, de vrijheid van vereniging is beperkt en de stembus is geen algemeen middel voor de overdracht van macht.

De Arabische landen scoren aanzienlijk lager dan het mondiale gemiddelde op alle zes variabelen van ‘governance’ die worden gebruikt in het rapport (kwaliteit van instellingen, omkoperij, rechtsstaat, bureaucratie, doeltreffendheid van de regering, politieke instabiliteit), behalve voor de “rechtsstaat”, waar zij enigszins boven het gemiddelde uitkomen.

De vrijheid van meningsuiting en vereniging wordt regelmatig beknot. NGO's en actoren van maatschappelijke organisaties hebben te maken met talrijke beperkingen. De houding van overheidsinstanties varieert van tegenwerking tot manipulatie en vrijheid onder toezicht. De wetten die gelden voor NGO's zijn een belangrijk punt geworden. Terwijl organisaties die gericht zijn op sociale steun dikwijls beter geaccepteerd worden, worden organisaties die gericht zijn op pleitbezorging gewantrouwd door de autoriteiten en gemeden door particuliere donors, waardoor zij worden gedwongen zich te richten op internationale financiering, hetgeen de vijandigheid van de autoriteiten vergroot en de communicatiekloof met de maatschappij verbreedt. *(Samenvatting door de diensten van de Commissie)*

3. KADER VOOR EU-MAATREGELEN

3.1. Algemene context

De EU zet zich in voor de bevordering van de democratie, ‘good governance’ en de rechtsstaat en de bevordering en bescherming van alle mensenrechten: burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele. De Raad heeft zijn goedkeuring gehecht aan een aantal belangrijke documenten die als richtsnoeren dienen voor EU-maatregelen op specifieke thematische gebieden van de mensenrechten¹⁰. De EU hecht met name groot belang aan: de afschaffing van de doodstraf, de strijd tegen

⁸ In dit kader heeft de Europese Unie herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de verplichtingen ten aanzien van de mensenrechten van alle partijen in het conflict, onder andere door middel van haar resoluties en verklaringen in de Commissie voor de Rechten van de Mens van de VN in Genève en in het derde comité van de Algemene Vergadering van de VN.

⁹ Algerije, Bahrein, Comoren, Djibouti, Egypte, Irak, Jordanië, Koeweit, Libanon, Libië, Mauritanië, Marokko, Oman, Palestina, Qatar, Saudi-Arabië, Somalië, Soedan, Syrië, Tunesië, Verenigde Arabische Emiraten, Jemen.

¹⁰ Richtsnoeren voor het beleid van de EU ten opzichte van derde landen inzake de doodstraf, Raad Algemene Zaken, Luxemburg, 29 juni 1998; Richtsnoeren voor het beleid van de EU ten opzichte van derde landen inzake foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende straffen of behandelingen, Raad Algemene Zaken, Luxemburg, 9 april 2001; Richtsnoeren van de EU voor de dialoog betreffende mensenrechten, Raad van de EU, 13 december 2001.

foltering en onmenselijke behandeling, de strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie van minderheden, de bevordering en bescherming van de rechten van vrouwen en het kind en de bescherming van verdedigers van de mensenrechten. De EU geeft volledige erkenning aan de cruciale rol die maatschappelijke organisaties spelen bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering.

De mededeling van de Commissie over *“de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen”*¹¹ plaatste het beleid inzake mensenrechten en democratisering in de context van de overkoepelende strategische aanpak van de buitenlandse betrekkingen door de Commissie in de komende jaren en deed de volgende aanbevelingen:

- het bevorderen van een coherent en consequent beleid ter ondersteuning van mensenrechten en democratisering, in het bijzonder tussen de beleidslijnen van de Europese Gemeenschap en andere EU-maatregelen, met name het GBVB;
- het volgen van een meer proactieve aanpak, in het bijzonder door gebruik te maken van de mogelijkheden van politieke dialoog, handel en buitenlandse bijstand;
- de goedkeuring van een meer strategische aanpak van het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR), door de programma's en projecten ter plaatse af te stemmen op de verbintenissen van de EU voor de mensenrechten en de democratie.

De conclusies van de Raad van 25 juni 2001 juichten de mededeling toe en bevestigden voorts opnieuw de inzet van de Raad om, onder andere, de coherentie en consistentie tussen communautaire maatregelen en het GBVB alsmede het ontwikkelingsbeleid door middel van nauwe samenwerking en coördinatie tussen zijn bevoegde organen en met de Commissie te waarborgen en om de mensenrechten en democratisering te integreren in EU-beleid en -maatregelen. De Raad benadrukte ook de noodzaak tot een open dialoog met het Europees Parlement en met maatschappelijke organisaties als onderdeel van de bepaling en regelmatige heroverweging van prioriteiten voor het mensenrechten- en democratiseringsbeleid. In zijn conclusies van 10 december 2002 juichte de Raad voorts de praktische maatregelen toe die zijn voorgesteld door de Werkgroep mensenrechten van de Raad (COHOM) in haar rapport van 25 november 2002 om deze doelstellingen te bereiken. Deze praktische maatregelen en EG-Mededeling van 7.11.2002 over niet-overheidsactoren¹² kregen alle aandacht bij de opstelling van de onderhavige mededeling.

3.2. Regionale context: het Barcelona-proces (Euro-mediterrane partnerschap)

Een van de belangrijkste doelstellingen van het Euro-mediterrane partnerschap (Barcelona-proces) is de verwezenlijking van een ruimte van vrede en stabiliteit, gebaseerd op de beginselen van de mensenrechten en de democratie, en de ontwikkeling van vrije en florierende maatschappelijke organisaties. De verklaring van Barcelona van 28 november 1995, die de aanzet gaf tot het Euro-mediterrane partnerschap, is gefundeerd op de beginselen van de representatieve democratie,

¹¹ COM (2001) 252 def.

¹² COM (2002) 598.

mensenrechten en fundamentele vrijheden (fig.1). In de Gemeenschappelijke strategie van de EU voor het Middellandse-Zeegebied, die door de Europese Raad in juni 2000 is aangenomen in Santa Maria da Feira¹³, worden deze beginselen opnieuw bevestigd.

Fig 2: mensenrechten en democratie in de verklaring van Barcelona (1995).

De hoofddoelstelling, te weten de omvorming van de Euro-mediterrane regio tot “een gebied waarin de dialoog, de onderlinge contacten en samenwerking zorgen voor vrede, stabiliteit en welvaart, kan alleen worden bereikt als voldaan is aan de volgende voorwaarden die stuk voor stuk essentiële elementen van het partnerschap vormen: **versterking van de democratie en eerbiediging van de rechten van de mens**, een duurzame en evenwichtige economische en sociale ontwikkeling, maatregelen ter bestrijding van de armoede en het aankweken van een beter begrip van elkaars cultuur”.

De deelnemers verbinden zich ertoe:

- te handelen overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties en de Universele Verklaring van de rechten van de mens;
- de rechtsstaat en de democratie in hun politieke bestel tot stand te brengen;
- de mensenrechten en fundamentele vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting, vereniging, denken, geweten en godsdienst, te eerbiedigen;
- zich positief op te stellen tegenover de uitwisseling van gegevens, in de vorm van een dialoog tussen de partijen, over kwesties in verband met de mensenrechten, de fundamentele vrijheden, racisme en vreemdelingenhaat;
- de diversiteit en het pluralisme in hun maatschappij te eerbiedigen en de eerbiediging ervan te waarborgen en uitingen van onverdraagzaamheid, racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden;
- de deelnemers benadrukken het belang van goed onderwijs voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

In het kader van de sociale, culturele en menselijke paragraaf:

- ondersteunen de deelnemers het wezenlijke belang van fundamentele sociale rechten, waaronder het recht op ontwikkeling;
- erkennen zij de essentiële rol die maatschappelijke organisaties kunnen spelen in de ontwikkeling van het Euro-mediterrane partnerschap;
- zullen zij ondersteunende acties stimuleren ten behoeve van de democratische instellingen en de versterking van de rechtsstaat en maatschappelijke organisaties [...];
- verbinden zij zich ertoe voor migranten die wettig op hun respectieve grondgebied verblijven de bescherming van alle in de bestaande wetgeving vastgelegde rechten te waarborgen;
- ondersteunen zij het belang van een vastberaden optreden tegen racisme, vreemdelingenhaat en onverdraagzaamheid en komen zij overeen daartoe samen te werken.

In de *mededelingen van de Commissie* ter voorbereiding van de 4^e en 5^e conferentie van Euro-mediterrane ministers van Buitenlandse Zaken in Marseille (15-16 november 2000)¹⁴ en Valencia (22-23 april 2002)¹⁵ en de recente Mededeling over een "grotere Europese nabuurschap" wordt ertoe opgeroepen om mensenrechten, democratie, ‘good governance’ en de rechtsstaat een prominentere plaats te geven in

¹³ PB L 183 van 22.7.2000.

¹⁴ COM (2000) 497 def. "Een nieuwe impuls voor het proces van Barcelona".

¹⁵ SEC (2002) 159 def.

de betrekkingen van de EU met haar mediterrane partners en werd een aantal concrete voorstellen te dien einde gedaan. Deze omvatten in het bijzonder het systematisch aan bod laten komen van vraagstukken met betrekking tot mensenrechten en democratie in alle contacten tussen de EU en de partners teneinde op gestructureerde wijze vooruitgang op dit terrein te boeken, een nauwere koppeling van Meda-toewijzingen aan vooruitgang op dit terrein, het opzetten van gezamenlijke werkgroepen van ambtenaren op dit gebied tussen de EU en de partners, stimulering van de ondertekening, ratificatie en uitvoering van de betreffende internationale instrumenten en erkenning van de rol van maatschappelijke organisaties.

In het **actieplan** dat het resultaat was van de conferentie in Valencia spraken de ministers opnieuw hun ferme politieke engagement uit met betrekking tot de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat in de regio en spraken zij, in het kader van het hoofdstuk over politiek en veiligheid, af om de politieke dialoog te intensiveren. Zij verzochten hooggeplaatste ambtenaren om zich te verdiepen in de opzet van een meer gestructureerde dialoog om de doeltreffendheid te vergroten.

Fig. 3: passage uit de mededeling over de conferentie van Valencia (SEC (2002) 159 def., 13/2/02)

De situatie in de regio met betrekking tot de eerbiediging van **de mensenrechten en de democratie** geeft nog steeds reden tot ongerustheid. Met uitzondering van Cyprus en Malta heeft geen van de mediterrane partners een volledig bevredigende staat van dienst in dit opzicht. De situatie varieert per partner, maar in sommige gevallen is de situatie zelfs verslechterd sinds de ministeriële ontmoeting in Marseille. De EU heeft tegenover de partners individueel haar bezorgdheid uitgesproken over zaken als arrestaties en gevangenschap zonder proces, de slechte behandeling van gevangenen, het onvermogen om het geweld door extremistische groeperingen te beheersen, buitengerechtelijke executies door de autoriteiten, toepassing van de doodstraf, beperking van het recht van meningsuiting en vereniging en kwesties met betrekking tot de rechtsstaat en de positie van mannen en vrouwen.

3.3. Bilateraal wettelijk kader – associatieovereenkomsten

De multilaterale benadering in de verklaring van Barcelona heeft haar tegenhanger in de bilaterale aanpak van de mensenrechten en democratische beginselen die tot uitdrukking komt in de associatieovereenkomsten die al zijn gesloten of waarover nog wordt onderhandeld tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en elk van de mediterrane partners anderzijds¹⁶.

De hoofddoelstellingen van de associatieovereenkomsten zijn de versterking van de banden tussen de EU en mediterrane partners om duurzame betrekkingen tot stand te brengen op basis van *wederkerigheid, solidariteit, partnerschap en gezamenlijke ontwikkeling*. De overeenkomsten bieden tevens een gestructureerd kader voor regelmatige politieke dialoog over bilaterale en internationale kwesties van wederzijds belang. Deze politieke dialoog zou met name moeten gaan over de voorwaarden om vrede, veiligheid, democratie en regionale ontwikkeling te waarborgen en zou moeten worden gebruikt als pressiemiddel voor hervormingen.

Sinds 1992 heeft de EG in al haar overeenkomsten met derde landen een clausule opgenomen waarin eerbiediging van de mensenrechten en de democratie wordt omschreven als ‘essentieel element’ van de betrekkingen. Deze clausule over “essentiële elementen” bepaalt dat de betrekkingen tussen de partijen alsmede de bepalingen van de overeenkomst zelf gebaseerd moeten zijn op eerbiediging van de

¹⁶ Associatieovereenkomsten zijn van kracht geworden met Tunesië, Israël, Marokko, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit (interim-overeenkomst). Overeenkomsten zijn ondertekend met Egypte (juni 2001), Algerije (april 2002) en Libanon (juni 2002).

mensenrechten en democratische beginselen die als richtsnoer dienen voor het binnenlandse en internationale beleid van de partijen en een essentieel element van de overeenkomst vormen.¹² Deze clause is een bevestiging en uitwerking van de doelstellingen in de verklaring van Barcelona. Zij biedt een basis voor de ontwikkeling van dialoog en samenwerking met de mediterrane partners op het gebied van ‘good governance’, de mensenrechten, fundamentele vrijheden en de rechtsstaat.

3.4. Instrumenten voor samenwerking

3.4.1. Meda

Het Meda-programma¹⁷ is het belangrijkste financiële instrument van de Europese Unie ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het Euro-mediterrane partnerschap. Meda biedt technische en financiële steunmaatregelen om de hervorming van economische en sociale structuren in de mediterrane partnerlanden te begeleiden. De meeste Meda-middelen worden bilateraal naar partners gesluisd¹⁸, terwijl het resterende deel wordt besteed aan regionale activiteiten waarin alle partners mogen participeren.

De hoofddoelstellingen van Meda zijn rechtstreeks ontleend aan de verklaring van Barcelona uit 1995, dat wil zeggen het begeleiden van politieke, economische en sociale hervormingen van de partners en het ondersteunen van de tenuitvoerlegging van de associatieovereenkomsten. Evenals deze overeenkomsten is Meda-samenwerking gebaseerd “op de eerbiediging van de democratische beginselen en de beginselen van de rechtsstaat, alsmede van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (...); schending hiervan rechtvaardigt de aanneming van passende maatregelen”¹⁹.

Fig. 4: mensenrechten en democratie in de Meda-verordening

Doelstellingen en toepassingsbepalingen van artikel 2 van de Meda-verordening (steunmaatregelen) omvatten:

- versterking van de democratie en betere naleving en bescherming van de mensenrechten, met name via niet-gouvernementele organisaties in de Europese Gemeenschap en de mediterrane partners;
- ontwikkeling van de samenwerking op gebieden die betrekking hebben op de rechtsstaat, zoals justitiële en strafrechtelijke samenwerking, versterking van de instellingen die de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de rechtsspraak waarborgen, de opleiding van de diensten voor binnenlandse veiligheid en civiele bescherming;
- voor ‘good governance’ wordt steun verleend aan belangrijke instellingen en de voornaamste actoren van maatschappelijke organisaties, zoals plaatselijke autoriteiten, plattelands- en dorpsgroeperingen, op het onderlinge hulpbeginsel gebaseerde verenigingen, vakbonden, media en organisaties ter ondersteuning van het bedrijfsleven; tevens wordt de overheid geholpen bij het vergroten van haar capaciteit om beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

¹⁷ Verordening (EG) nr. 1488 van de Raad zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2698/2000 van 27 november 2000.

¹⁸ Dit betreft Algerije, Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko, Syrië, Tunesië, Turkije en de Palestijnse Autoriteit.

¹⁹ Artikel 16 van de MEDA-verordening zoals gewijzigd bij Verordening nr. 780/1998 van de Raad bepaalt: “wanneer een essentieel element voor de voortzetting van steunmaatregelen voor een mediterrane partner ontbreekt, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie, een besluit over passende maatregelen nemen.”

Daarnaast vermeldt de verordening dat bij de programmering en uitvoering van ontwikkelingssamenwerking rekening moet worden gehouden met genderaspecten en dat steun voor duurzame economische en sociale ontwikkeling met name betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en van de bevolking bij de opzet en de uitvoering van de ontwikkeling moet inhouden. Zie bijlage II, EG 2698/2000

Meda heeft niet alleen economische en sociale programma's gefinancierd. Meda is ook de basis voor belangrijke lopende of geplande programma's voor mensenrechten en democratie die een onderdeel vormen van de nationale indicatieve programma's 2002-2004 (NIP's), met name met Algerije, Tunesië, Jordanië en Egypte.

Wat de regionale programma's van Meda betreft, omvat het regionaal indicatief programma (RIP) 2002-2004 een aantal maatregelen die de versterking van de mensenrechten en de democratie ondersteunen. Deze maatregelen zijn met name de programma's op het gebied van justitie ter bestrijding van drugs, de georganiseerde misdaad en het terrorisme alsmede samenwerking bij de behandeling van kwesties op het gebied van de sociale integratie van migranten, migratie en verkeer van personen (van start gegaan in 2002), scholing van overheidsdiensten (2003) en gelijke kansen voor vrouwen (2004). Wat regionale activiteiten betreft, worden maatschappelijke organisaties over het algemeen betrokken bij de uitvoering van de programma's, bijvoorbeeld bij activiteiten op het gebied van cultureel erfgoed, audiovisuele samenwerking en uitwisseling tussen jongeren.

3.4.2. *Het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR)*

De hoofddoelstelling van het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR)²⁰, dat in 1994 tot stand is gekomen op initiatief van het Europees Parlement, is de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen, met name door de financiering van de activiteiten van **niet-gouvernementele** en **internationale** organisaties. Het initiatief krijgt jaarlijks een bedrag van ongeveer 100 miljoen euro tot zijn beschikking voor activiteiten wereldwijd.

Met NGO's als zijn belangrijkste begunstigen is het de bedoeling dat het EIDHR functioneert **in complementariteit met** de bilaterale steunprogramma's van de Commissie, zoals Meda. Over activiteiten uit hoofde van het Meda-programma wordt onderhandeld met de regering van de partner en institutionele aspecten van deze samenwerking lopen hoofdzakelijk via regerings- en overheidsinstellingen. Het EIDHR maakt het mogelijk om middelen rechtstreeks te verstrekken aan actoren van maatschappelijke organisaties en over activiteiten uit hoofde van het EIDHR hoeft niet eerst te worden onderhandeld met regeringen van derde landen. Dit betekent dat, terwijl bilaterale middelen bijvoorbeeld gericht zijn op gerechtelijke hervorming, het EIDHR de capaciteit van maatschappelijke organisaties om te lobbyen en zich bezig te houden met dit proces kan versterken.

²⁰ EIDHR is gebaseerd op Verordeningen (EG) nr. 975/1999 en (EG) nr. 976/1999 van de Raad van 29 april 1999 – PB L 120/8 van 8.5.1999. De middelen die het initiatief ter beschikking worden gesteld zijn opgenomen in hoofdstuk B7-7 van de EU-begroting.

4. RICHTSNOEREN VOOR DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN DE MENSENRECHTEN IN DE BETREKKINGEN VAN DE EU MET MEDITERRANE PARTNERS

4.1. Dialoog tussen de EU en haar mediterrane partners

4.1.1. Bilaterale dialoog

De EU voert met alle landen waarmee zij betrekkingen onderhoudt een politieke dialoog, waarbij de mate van formaliteit varieert. Een dialoog over de mensenrechten en de democratisering dient te worden gevoerd op coherente en consistente wijze op basis van internationaal overeengekomen normen en instrumenten, in het bijzonder die van de VN. De dialoog dient zich onder andere te richten op onderzoek naar de naleving van internationale overeenkomsten en verdragen waarmee de partners hebben ingestemd, en de toepasselijkheid van de huidige voorbehouden ten opzichte van overeenkomsten en verdragen. De EU behoudt zich het recht voor om afzonderlijke gevallen waarin reden is tot ongerustheid aan de orde te stellen. Op verzoek van de partners moet de EU evenzeer bereid zijn om mensenrechtenkwesities binnen de Europese Unie te bespreken, bijvoorbeeld de situatie van immigranten in de EU.

De clause over “essentiële elementen” in de associatieovereenkomsten biedt een extra basis voor een gestructureerde bilaterale dialoog over de mensenrechten en de democratie voor de landen waar associatieovereenkomsten van kracht zijn. Deze clause over “essentiële elementen”, tezamen met een aanvullend artikel over actie die moet worden genomen in het geval van niet-naleving van de verplichting van de overeenkomst²¹ en een gezamenlijke verklaring over dit onderwerp, stelt ieder van de partijen in staat om maatregelen te nemen als reactie op een verzuim van de andere partij om de democratische beginselen en de mensenrechten te eerbiedigen. Clauses over “essentiële elementen” houden echter niet noodzakelijkerwijs in dat er een negatieve of strafgerichte aanpak moet worden gevolgd, maar kunnen worden gebruikt om de dialoog en samenwerking tussen partners te bevorderen door het stimuleren van gezamenlijke maatregelen voor de democratisering en de mensenrechten, met inbegrip van de doeltreffende tenuitvoerlegging van internationale instrumenten op het gebied van de mensenrechten en de voorkoming van crisissituaties door het creëren van consistente betrekkingen op de lange termijn.

Bovendien biedt artikel 3 van de associatieovereenkomsten de rechtsgrond voor de totstandkoming van een regelmatige geïnstitutionaliseerde politieke dialoog tussen de EU en de partnerlanden. De EU moet doorgaan met haar inspanningen om de diepgang van deze dialoog over kwesties inzake mensenrechten en democratisering te vergroten, niet alleen in algemene zin of met betrekking tot afzonderlijke gevallen, maar door zich te concentreren op specifieke operationele kwesties. Een manier om

²¹ De niet-nalevingsclause heeft over het algemeen de volgende bewoordingen: “Indien een der partijen van mening is dat de andere partij een verplichting die uit de overeenkomst voortvloeit niet is nagekomen, kan zij passende maatregelen treffen. Alvorens dit te doen, behalve in gevallen van bijzondere urgentie, verstrekt zij de Associatieraad alle terzake doende informatie die nodig is voor een grondig onderzoek van de situatie, teneinde een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden. Bij de keuze van maatregelen wordt voorrang gegeven aan maatregelen die de werking van deze overeenkomst het minst verstoren. De genomen maatregelen worden onmiddellijk ter kennis van de Associatieraad gebracht en op verzoek van de andere partij in de Associatieraad besproken.”

deze grotere toespitsing te bereiken zou kunnen zijn door een technisch dialoogniveau onder het politieke niveau tot stand te brengen. Op dit niveau zou ernaar kunnen worden gestreefd om een gemeenschappelijke agenda te ontwikkelen met duidelijke doelstellingen en wederzijdse verplichtingen tot samenwerking. Geschikte onderwerpen voor systematische bespreking zijn wellicht de vrijheid van meningsuiting en vereniging, met inbegrip van het wettelijk kader voor de status van maatschappelijke organisaties en NGO's, andere niet-overheidsactoren en de situatie en de rechten van vrouwen.

De Commissie dient te streven naar de waarborging van coherentie en consistentie tussen de maatregelen van de Gemeenschap en het GBVB en naar ontwikkelingsbeleid, zowel binnen de diensten van de Commissie door het programmeren van relevante steunprogramma's als in werkgroepen van de Raad en in derde landen. De Commissie moet werken aan de verdere integratie van mensenrechten in dialoog en samenwerking en het meest optimale gebruik van alle beschikbare instrumenten bevorderen²². Tegen deze achtergrond stelt de Commissie het volgende voor:

Aanbeveling nr. 1

De Europese Unie moet zorg dragen voor de systematische integratie van kwesties inzake mensenrechten en democratie in iedere dialoog die wordt gevoerd op geïnstitutionaliseerde basis: binnen het kader van de Associatieraden (ministerieel niveau) en Associatiecomités (hoog ambtelijk niveau) die toezicht houden op de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten en in andere politieke kaders voor dialoog, zoals de Trojka. De Europese Unie dient met partners te onderzoeken of het mogelijk is technische subgroepen op te richten om kwesties op het gebied van de mensenrechten en de democratisering aan te pakken. Een sterkere operationele toespitsing moet worden nagestreefd, met inbegrip van samenwerking op het gebied van kwesties zoals wettelijke hervormingen en de wettelijke kaders voor de activiteiten van NGO's en andere niet-overheidsactoren.

Aanbeveling nr. 2

Teneinde een regelmatige diepgaande dialoog over de mensenrechten en democratisering te kunnen ontplooiën en versterken, is er meer institutionele kennis en documentatie nodig over de situatie en belangrijkste vraagstukken in elk van de partnerlanden. Delegaties van de Commissie moeten in nauwe coördinatie met de ambassades van de lidstaten in ieder land een "état des lieux" opstellen op basis van een standaardanalyseraster en regelmatig de meest recente gegevens verstrekken door middel van periodieke verslagen.

De aldus verkregen analyse van de situatie moet systematisch worden besproken tussen de hoofden van de missies, moet worden verwerkt in door de hoofden van de missies op te stellen "EU-informatiedocumenten over de mensenrechten" en moet regelmatig worden bestudeerd in de betreffende werkgroepen van de Raad. De

22 Mededeling van de Commissie over "de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen", mei 2001, conclusies van de Raad over de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen, 25 juni 2001.

conclusies die daar worden getrokken, moeten worden vertaald in concrete voorstellen in de verschillende kaders voor dialoog, zoals hierboven beschreven.

De Commissie zal de mensenrechten en democratisering voorts systematisch integreren in de dialoog die door haar delegaties lokaal wordt gevoerd met mediterrane partners.

Aanbeveling nr. 3

De Commissie dient te streven naar waarborging van de coherentie en consistentie, onder andere door een betere coördinatie tussen delegaties van de Commissie en ambassades van de lidstaten. Dit dient met name te geschieden in de vorm van:

- het organiseren van bijeenkomsten van EU-deskundigen op landelijk niveau over de tenuitvoerlegging van het EIDHR en aspecten van het Meda-programma die verband houden met de mensenrechten;*
- een grotere bijdrage aan bijeenkomsten van de hoofden van de missies over kwesties inzake mensenrechten en democratie;*
- het streven naar een actievere rol in de tenuitvoerlegging van VN-resoluties en -aanbevelingen op het gebied van de mensenrechten, met inbegrip van een adequate follow-up door haar delegaties van de aanbevelingen die zijn gedaan door de verdragsorganen van de VN en in verband met bezoeken van speciale rapporteurs en werkgroepen van de VN aan de betrokken landen.*

De Commissie dient ook een meer proactieve rol te spelen in het initiëren van besprekingen binnen geografische werkgroepen van de Raad over vraagstukken op het gebied van de mensenrechten, ook wanneer kwesties van politieke aard aan de orde komen die verband houden met de uitvoering van samenwerking op het gebied van de mensenrechten en de democratisering.

4.1.2. Regionale politieke dialoog

In de regionale politieke dialoog (bijeenkomsten van topambtenaren in het Barcelona-proces) staan de mensenrechten en de democratisering al regelmatig op de agenda. Deze agendapunten bestaan echter dikwijls uit algemene presentaties door lidstaten of mediterrane partners over hun nationale beleid op het gebied van de mensenrechten en leiden niet tot een diepgaande discussie. Integendeel: de presentaties kunnen als voorwendsel dienen om serieuze discussie te vermijden. Dit betekent dat, hoewel niet wordt voorgesteld om dit onderdeel van de regionale dialoog te schrappen, moet worden erkend dat in zijn huidige vorm het potentieel voor doeltreffende inhoud beperkt is. De EU moet ernaar streven om deze dialoog zinvoller en meer beleidsgericht te maken, bijvoorbeeld door het volgen van een thematische aanpak (de situatie van vrouwen, maatschappelijke organisaties, enz.), waarbij de stand van zaken met betrekking tot verschillende problemen in de gehele regio wordt belicht.

4.1.3. Dialoog met maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties spelen een essentiële rol bij de tenuitvoerlegging van en het toezicht op al het beleid ten aanzien van mensenrechten en democratisering. Binnen het Barcelona-proces en door middel van het Europees initiatief voor

democratie en mensenrechten heeft de Commissie de inspanningen van NGO's, en andere niet-overheidsactoren, zowel organisaties in de regio als organisaties die werken vanuit Europa, gesteund om hun doeltreffendheid bij het vaststellen van problemen en het lobbyen voor verbeteringen te vergroten. Maatregelen waren gericht op scholing en de uitwisseling van beste praktijken op dit terrein. De vraagstukken zijn aan de orde gekomen op alle bijeenkomsten van het Civiel forum (waarin NGO's en andere vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties afkomstig uit de EU en de mediterrane partnerlanden samenkwamen), die voorafgegaan zijn aan de bijeenkomsten van de Euro-mediterrane ministers van Buitenlandse Zaken.

Aanbeveling nr. 4

Op nationaal niveau moeten de delegaties van de Commissie met de lidstaten regelmatig workshops organiseren met maatschappelijke organisaties, waarbij, als de omstandigheden dit toelaten, wordt gestreefd naar een constructieve betrokkenheid van nationale overheden. Er moet zoveel mogelijk worden getracht om deze dialoog niet te beperken tot de nationale maatschappelijke organisaties, maar men moet ook op regionaal niveau werkzame maatschappelijke organisaties zien te bereiken. De agenda zal worden besproken tussen de delegaties van de Commissie en de lidstaten.

Deze workshops zijn bedoeld om:

- een bijdrage te leveren aan de algehele kennis van de EU over lokale omstandigheden, waardoor een waardevolle inbreng wordt geleverd aan de formulering van EU-beleid, met inbegrip van de totstandkoming van nationale en regionale indicatieve programma's;*
- aanbevelingen te doen ter ondersteuning van de programmering van het EIDHR en de vaststelling van projecten;*
- bij te dragen aan de structurering van het debat op regionaal niveau met behulp van de civiele fora die worden gehouden in het kader van het Barcelona-proces;*
- EU-beleid te bevorderen op het gebied van de mensenrechten, democratisering en de rechtsstaat met inbegrip van gender alsmede transversale vraagstukken;*
- daarnaast zullen deze bijeenkomsten in de regio werkzame verenigingen, stichtingen en NGO's helpen bij het beter structureren en coördineren van hun werkzaamheden.*

4.2. Nationale en regionale actieplannen

Uit hoofde van Meda is een aantal programma's en projecten gefinancierd ter ondersteuning van de mensenrechten en de democratie. Teneinde de doeltreffendheid van deze activiteiten te vergroten, is het echter wenselijk om deze te integreren in uitgebreidere nationale of regionale strategieën waarover overeenstemming is bereikt met de nationale overheden.

Dergelijke nationale of regionale strategieën inzake mensenrechten en democratie moeten vaststellen welke vraagstukken en prioriteiten van belang zijn, waarbij niet

alleen rekening wordt gehouden met de conclusies van nationale of regionale workshops met niet-gouvernementele instellingen (zie aanbeveling nr. 4), maar ook met de conclusies van het UNDP-rapport, met name met betrekking tot 'good governance' en genderkwesties.

4.2.1. *Nationale actieplannen*

De Commissie moet zich richten op de ontwikkeling van nationale actieplannen op basis van een geharmoniseerde aanpak voor de eerbiediging van de mensenrechten en de democratie met de partners die bereid zijn mee te werken aan deze taak.

Aanbeveling nr. 5

Nationale actieplannen zullen drie doelen dienen:

- *de analyse van de context en de situatie, met name wat de wetgeving op het gebied van de mensenrechten en de vaststelling van gemeenschappelijke overkoepelende doelstellingen betreft;*
- *het opstellen van een lijst van specifieke actiepunten in combinatie met meetbare 'benchmarks' voor de resultaten met een duidelijk tijdschema;*
- *het vaststellen van de technische en financiële bijstand die nodig is om de doelstellingen en specifieke oogmerken te bereiken.*

Nationale actieplannen moeten complementair zijn en in samenhang staan met andere economische en sociale ontwikkelingsplannen (bijvoorbeeld uit hoofde van Meda-samenwerking) en kunnen worden gefinancierd met behulp van Meda, waar nodig aangevuld met andere begrotingslijnen. Deze plannen kunnen dienen om:

- *constitutionele en andere wettelijke rechten te analyseren en hervormingen van wettelijke en regelgevende kaders voor te stellen;*
- *de tenuitvoerlegging van verdragen inzake de mensenrechten waarin elk van de staten een partij is te ondersteunen en de toetreding tot internationale instrumenten waarin de betreffende staat nog geen partij is te bevorderen; de ontwikkeling van nationale wetgevende kaders, waar nodig, te ondersteunen;*
- *de positie en rechten van vrouwen in hun respectieve samenlevingen te analyseren en voorstellen te doen voor de beste wijze om hen te betrekken bij de ontwikkeling van hun land;*
- *de ontwikkeling van passende wetgeving en bestuurlijke structuren te ondersteunen;*
- *de integratie van een nationale dialoog met maatschappelijke organisaties in nationale maatregelen te ondersteunen;*
- *de uitwisseling van informatie over de beste praktijken te bevorderen en te stimuleren dat zij worden geïntegreerd in nationale maatregelen;*
- *de overname en tenuitvoerlegging van internationale normen en de toetreding tot internationale instrumenten te bevorderen.*

Wat de status en activiteiten van NGO's en andere niet-overheidsactoren betreft, moeten de nationale actieplannen:

- vaststellen welke wijzigingen van de wettelijke of bestuurlijke kaders nodig zijn om aan internationale verplichtingen betreffende de status en activiteiten van NGO's en andere niet-overheidsactoren te voldoen;*
- de capaciteit van NGO's en andere niet-overheidsactoren vergroten door praktische scholing;*
- netwerkvorming tussen lokale en Europese NGO's en andere niet-overheidsactoren bevorderen;*
- lokale NGO's en andere niet-overheidsactoren opnemen in internationale netwerken;*
- de coördinatie tussen NGO's en internationale organisaties ontwikkelen.*

De Gemeenschap zal haar bijdrage leveren aan de financiering van de nationale of regionale (zie onder) actieplannen die voldoen aan overeengekomen minimumeisen. Aangezien niet iedere partner onmiddellijk bereid zal zijn om mee te werken aan een dergelijke opgave, zullen de doelstellingen op de korte termijn bestaan uit het tot stand brengen van nationale actieplannen met, aanvankelijk, twee of drie partnerlanden. Wanneer deze plannen ten uitvoer worden gelegd, kunnen andere partnerlanden bij het proces worden betrokken.

4.2.2. Regionale plannen

Aanbeveling nr. 6

Regionale of subregionale actieplannen moeten worden opgesteld wanneer twee of meer partners verdere samenwerking inzake concrete activiteiten willen ontplooiën die verband houden met bilaterale activiteiten op het gebied van de mensenrechten, zoals aangegeven in de route die het actieplan van Valencia heeft uitgestippeld. Dergelijke actieplannen kunnen zijn toegespitst op vraagstukken die aan de orde komen in toekomstige regionale programma's uit hoofde van Meda, zoals de programma's inzake de rechten van vrouwen of samenwerking op het terrein van justitie. Zij moeten ook een brug slaan naar andere multilaterale activiteiten, onder andere bij de opvolging die moet worden gegeven aan het "Arab Human Development Report" van het UNDP. Regionale actieplannen kunnen ook de speelruimte voor samenwerking met regionale organen, zoals de Arabische Liga, vergroten.

4.3. Integratie van de bevordering van de mensenrechten en de democratie in Meda-programma's

4.3.1. Nationale indicatieve programma's

De afronding in 2001 van nationale strategiedocumenten (2002-2006) voor de meeste Meda-partnerlanden was een belangrijke stap voorwaarts bij de integratie van de mensenrechten en de democratie in de overkoepelende aanpak van de Commissie ten aanzien van haar steun aan de mediterrane partners.

De analyse van de politieke en veiligheidssituatie die is vervat in de nationale strategiedocumenten, biedt een startpunt om de aandacht te richten op sectoren of transversale steunmaatregelen die met behulp van Meda-steun en het EIDHR de algehele situatie op het gebied van 'governance' zouden verbeteren. Als gevolg daarvan omvatten de meeste nationale Meda-toewijzingen steun aan programma's voor 'good governance' en in enkele gevallen aan maatschappelijke organisaties (wat bilaterale programma's betreft, zie punt 3.4.1).

Aanbeveling nr. 7

*De opstelling van toekomstige **nationale indicatieve programma's**, te beginnen met de programma's voor 2005-2006, zal worden gebruikt om de bevordering van 'good governance', de mensenrechten en de democratie nog verder in de Meda-programma's te integreren. In lijn met de eerder genoemde mededeling van Marseille moet de samenwerking uit hoofde van Meda een betere weerspiegeling vormen van de vooruitgang van partnerlanden op het gebied van de mensenrechten en de democratisering. Naast de specifieke steun die kan worden gemobiliseerd voor maatregelen uit hoofde van de nationale of regionale actieplannen, zal een aanzienlijke extra toewijzing binnen Meda worden gereserveerd voor partners die werken aan de ontwikkeling en uitvoering van nationale actieplannen. Deze zal worden toegewezen binnen hun eigen NIP's om maatregelen te financieren die niet per definitie rechtstreeks verband houden met de mensenrechten en de democratisering.*

*In **nationale strategiedocumenten** zal de dimensie mensenrechten meer benadrukt worden. Hierbij zal ook de nodige aandacht worden besteed aan de conclusies van het "Arab Human Development Report 2002" van het UNDP, met name aan de conclusies met betrekking tot 'good governance' en genderkwesties.*

4.3.2. *Het regionale programma van Meda*

Regionale programma's hebben hun nut bewezen voor de aanpak van problemen die vaak te gevoelig liggen om op nationaal niveau te kunnen worden aangepakt, althans in een vroeg stadium. Bovendien kunnen regionale programma's zorgen voor de vruchtbare uitwisseling van ervaringen en beste praktijken tussen landen die vergelijkbare culturele waarden, achtergronden en ervaringen met elkaar delen (wat regionale programma's betreft, zie de laatste alinea van punt 3.4.1).

Aanbeveling nr. 8

Bij de opstelling van het regionaal indicatief programma (RIP) voor 2005-2006 zal de Commissie haar volledige aandacht geven aan de wijze waarop steun voor de versterking van de mensenrechten en de democratie en voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties kan worden geïntegreerd. Daarnaast zal de Commissie beoordelen wat het effect is geweest van de verschillende bijeenkomsten van het Civiel forum die hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de bijeenkomsten van Euro-mediterrane ministers van Buitenlandse Zaken; in dat kader zal de Commissie overwegen hoe het Civiel forum een zodanige structuur zou kunnen ontwikkelen dat de uitkomsten van de bijeenkomsten van het forum een groter operationeel effect hebben op de activiteiten van het partnerschap en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties daarin. Het RIP (2005-2006) zal

ook rekening houden met de conclusies van het “Arab Human Development Report 2002” van het UNDP.

4.3.3. *Het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR)*

Zoals aanbevolen in de *mededeling over de rol van de EU bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen* uit mei 2001 is voor het EIDHR een strategischer gebruik van middelen ontwikkeld. Gedurende 2002-2004 concentreert het EIDHR zich op een beperkt aantal thematische prioriteiten. Dit zijn:

- versterking van de democratisering, ‘good governance’ en de rechtsstaat;
- activiteiten ter ondersteuning van de afschaffing van de doodstraf;
- bestrijding van foltering en straffeloosheid en steun voor internationale tribunalen en rechtbanken voor strafzaken;
- bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en discriminatie van minderheden en inheemse volken.

Bovendien wordt de EIDHR-steun uit hoofde van prioriteit 1 (versterking van de democratisering, ‘good governance’ en de rechtsstaat) momenteel toegespitst op 31 “concentratielanden” wereldwijd om het effect van steun zo groot mogelijk te doen zijn en om de duurzaamheid met beperkte middelen te verbeteren. De integratie van het genderaspect is een overkoepelend kenmerk van alle projecten en programma's.

De concentratielanden in het zuidelijk Middellandse-Zeegebied en het Midden-Oosten zijn Algerije, Tunesië en Israël en de Westoever/Gaza. Er zijn gedetailleerde subprioriteiten vastgesteld voor de financiering van projecten in deze landen in 2002-2004. Een innovatie is de voorgenomen "microprojecten"-faciliteit in deze landen die kleine, door delegaties van de Commissie te beheren subsidies zal verstrekken aan projecten die worden voorgedragen door lokale maatschappelijke organisaties.

Voor projecten uit hoofde van de andere algemene prioriteiten van het EIDHR, te weten afschaffing van de doodstraf, bestrijding van foltering, straffeloosheid en racisme, kunnen aanvragen worden ingediend vanuit alle derde landen, en ook op regionaal niveau zijn er projecten die zich richten op mensenrechtenkwesties. Voorts is de masteropleiding voor mensenrechten en democratisering in het Middellandse-Zeegebied, als onderdeel van de regionale masteropleidingen op dit terrein, actief op het gebied van operationele scholing teneinde een kader te vormen van deskundigen uit de gehele regio met de vaardigheden om een effectieve bijdrage te leveren, in nationale en regionale context, aan verdere democratisering en de bevordering en de bescherming van de mensenrechten.

De strategie van het EIDHR met betrekking tot de mediterrane partners moet in 2003 worden herzien overeenkomstig de conclusies van regionale conferenties van het EIDHR die medio 2002 zijn gehouden in Amman en Casablanca met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit de Mochrak en Maghreb. Deze seminars benadrukten dat democratisering en de rechtsstaat prioriteiten zijn in de regio en adviseerden om meer steun toe te wijzen aan lokale maatschappelijke organisaties.

Van het EIDHR is ook gebruikgemaakt om verkiezingssteun te verlenen, ofwel door middel van verkiezingswaarneming door de EU ofwel door middel van financiering aan NGO's voor projecten op het gebied van verkiezingen. Met activiteiten in de mediterrane landen op het terrein van verkiezingen moet op een meer systematische en algemene wijze rekening worden gehouden. Het is met name van essentieel belang dat verkiezingssteun niet wordt beschouwd als een eenmalige maatregel, die voornamelijk verband houdt met verkiezingswaarneming (een activiteit met grote politieke gevolgen), maar meer als een permanente en algemene inspanning om verkiezingskaders in partnerlanden te verbeteren. Maatregelen moeten niet alleen gericht zijn op de bestuurlijke en wettelijke aspecten van een verkiezingsproces, maar ook op de doeltreffende eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden die in nauw verband staan met verkiezingen. In dit kader moet verkiezingswaarneming ook een belangrijk hulpmiddel zijn om de geboekte vooruitgang te beoordelen en aanbevelingen te doen voor verdere verbeteringen.

Aanbeveling nr. 9

De strategie van het EIDHR met betrekking tot de mediterrane partners moet worden herzien om de capaciteit van maatschappelijke organisaties op regionale basis te versterken. Dit zal worden gedaan door de verwezenlijking of consolidatie van regionale netwerken van niet-gouvernementele organisaties, waaronder ook Europese NGO's begrepen kunnen zijn. Deze versterkte netwerken en verbanden voor de lange termijn zullen uitwisseling van informatie en beste praktijken alsmede capaciteitsopbouw mogelijk maken en zullen gebaseerd zijn op concrete, resultaatgerichte activiteiten op één of meer van de volgende terreinen:

- vrijheid van vereniging en meningsuiting (met inbegrip van controle/pleitbezorging met betrekking tot wettelijke kaders voor NGO's en andere niet-overheidsactoren, verdedigers van mensenrechten);*
- bescherming van/pleitbezorging voor de rechten van specifieke groepen;*
- 'good governance' en de bestrijding van corruptie.*

Voorts moet het EIDHR na 2004 bijzondere aandacht besteden aan verdere verbetering van de complementariteit tussen EIDHR- en Meda-programma's, met name als het gaat om de financiering van activiteiten die zullen worden vastgelegd in de nationale actieplannen.

Aanbeveling nr. 10

Alle beschikbare instrumenten voor verkiezingssteun (politieke dialoog, Meda en EIDHR) moeten op een coherente en complementaire wijze worden gebruikt om door middel van samenwerking met zowel overheidsinstanties als maatschappelijke organisaties te streven naar verbetering van het algemene verkiezingskader. De waarneming van verkiezingen moet in overweging worden genomen wanneer dit, gezien de specifieke situatie, een echte meerwaarde heeft.

5. CONCLUSIE

De EU en haar mediterrane partners hebben een indrukwekkende verscheidenheid aan instrumenten tot hun beschikking die het hun mogelijk maakt om hun gezamenlijke hoofddoelstellingen na te streven, te weten bevordering van de rechtsstaat, de democratisering en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Deze mededeling heeft tien gebieden vastgesteld waarvoor deze bestaande instrumenten op een meer doeltreffende wijze kunnen worden ingezet:

- een meer diepgaande en operationele toespitsing van de **politieke dialoog** met Meda-partners op de mensenrechten en de democratisering op alle niveaus;
- verbetering van gedeelde **kennis en deskundigheid** op het gebied van kwesties inzake mensenrechten en democratisering in de regio;
- **betere coördinatie** tussen de delegaties van de Commissie en de ambassades van de lidstaten over kwesties inzake mensenrechten en democratisering en daarmee samenhangende samenwerking;
- regelmatige contacten tussen de delegaties van de Commissie en **maatschappelijke organisaties** in nauwe coördinatie met de ambassades van EU-lidstaten;
- de ontwikkeling van **nationale actieplannen** in het kader van Meda op het gebied van de mensenrechten en de democratie met partners die bereid zijn mee te werken aan een dergelijke taak;
- de opstelling van **regionale actieplannen** op het gebied van mensenrechten en democratisering met Meda-partners die bereid zijn om verdere samenwerking te ontplooiën ten aanzien van concrete onderwerpen;
- meer aandacht voor kwesties inzake mensenrechten en democratisering in de **nationale strategiedocumenten** van de Commissie en meer aandacht voor de vooruitgang die op deze terreinen wordt geboekt in de **nationale indicatieve programma's**, met inbegrip van een speciale extra faciliteit;
- grotere toespitsing op kwesties inzake mensenrechten en democratisering in de **regionale strategie en het regionaal indicatief programma** van de Commissie;
- verbeterde complementariteit tussen het Meda-programma en het **Europees initiatief voor democratie en mensenrechten**;
- versterkte inspanningen op alle niveaus voor de verbetering van **verkiezingskaders**.

De praktische maatregelen die in deze mededeling worden voorgesteld, zullen leiden tot een grotere coherentie en consistentie tussen communautaire maatregelen en het GBVB en synergie mogelijk maken tussen alle niveaus waarop maatregelen plaatsvinden: op het niveau van de politieke dialoog, door de dimensie mensenrechten en democratisering een grotere rol te geven in samenwerkingsprogramma's en door versterking van de complementariteit tussen de verschillende samenwerkingsinstrumenten die de Europese Unie ter beschikking staan.

De Raad, het Europees Parlement, onze partners in het Middellandse-Zeegebied en de andere partners met wie de Commissie samenwerkt om de mensenrechten en de democratisering te bevorderen, worden verzocht om de in deze mededeling beschreven maatregelen te ondersteunen en met de Commissie samen te werken met het oog op de tenuitvoerlegging ervan.
