



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.5.2001
COM (2001) 252 definitief

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

**ROL VAN DE EUROPESE UNIE BIJ DE BEVORDERING VAN DE
MENSENRECHTEN EN DE DEMOCRATISERING IN DERDE LANDEN**

1.	Inleiding	3
2.	Een meer coherente en consequente aanpak van de EU.....	6
3.	Integreren van mensenrechten en democratisering in dialoog en samenwerking.....	9
3.1.	Dialoog met derde landen.....	9
3.1.1.	Regionale en bilaterale dialoog en partnerschaps- en samenwerkings- overeenkomsten.....	16
3.1.2	Benaderingen van de dialoog.....	11
3.1.3	Dialoog met de civiele samenleving.....	12
3.2.	Integreren van de bevordering van mensenrechten en democratie in de EG- bijstandsprogramma's	12
4.	Het Europees Initiatief voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR)	14
4.1.	Toegevoegde waarde van het EIDHR	16
4.2.	Uitstippeling van een strategie voor het EIDHR	17
4.2.1.	Thematische prioriteiten	17
4.2.2	Aandachtslanden	20
4.2.3	Flexibiliteit.....	20
4.3.	Samenwerking met de Verenigde Naties en andere internationale organisaties	21
5.	Een Europees Mensenrechtenbureau?.....	22
6.	Conclusies.....	23
Bijlage 1	Dialoogprocedures met geografische zones	
Bijlage 2	Actiepunten	
Bijlage 3	Lijst van afkortingen	

1. INLEIDING

De Europese Commissie (EC) heeft in de afgelopen tien jaar een aantal mededelingen over mensenrechten en democratisering goedgekeurd¹. Deze mededeling beoogt niet de basisbeginselen van dat beleid te herschrijven. Zij heeft eerder tot doel het beleid te situeren in de context van de overkoepelende strategische aanpak van de buitenlandse betrekkingen door de Commissie in de komende jaren. In het licht van de externe verschuivingen en van de interne hervormingen binnen de Commissie dienen de strategieën inzake mensenrechten en democratie te worden bijgesteld, in het bijzonder teneinde ervoor te zorgen dat deze aspecten worden geïntegreerd in alle beleidslijnen, programma's en projecten van de Gemeenschap. Prioritering, leggen van klemtonen, hulpverlening en impact zijn de hoofdlijnen in dit document. De Commissie wil worden beoordeeld op haar resultaten bij het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de EU. In deze mededeling wordt aangegeven hoe daarbij te werk moet worden gegaan.

Het uitgangspunt voor het optreden van de Europese Unie (EU) is duidelijk. De Europese Unie verdedigt het universele en ondeelbare karakter van de - burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele - mensenrechten zoals dat is bevestigd door de Wereldconferentie over mensenrechten in Wenen in 1993. De EU verdedigt ook het beginsel dat de mensenrechten van vrouwen en meisjes een onvervreemdbaar, integrerend en ondeelbaar deel uitmaken van de universele mensenrechten, zoals bevestigd door de verklaring van Peking en het actieplatform van 1995. De bescherming van die rechten, samen met de bevordering van een pluralistische democratie en daadwerkelijke garanties voor de rechtsstaat en de strijd tegen de armoede maken deel uit van de essentiële doelstellingen van de Europese Unie. In het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden, wordt in artikel 6 bevestigd dat de Europese Unie is *"gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben"*, en wordt in artikel 49 beklemtoond dat de naleving van deze beginselen ook wordt geëist van landen die tot de EU willen toetreden. In artikel 7 van dat verdrag wordt ook een sanctiemechanisme in geval van ernstige en voortdurende schendingen van de mensenrechten door de lidstaten van de EU geïntroduceerd. Dit mechanisme is verder versterkt door het in december 2000 gesloten Verdrag van Nice, waarin ook de doelstelling bevordering van de naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, van de ontwikkelingssamenwerking is uitgebreid naar alle vormen van samenwerking met derde landen (artikel 181 bis van het EG-Verdrag).

Het optreden van de Commissie op het gebied van de buitenlandse betrekkingen zal worden geleid door naleving van de rechten en beginselen in het EU-handvest van fundamentele rechten, dat op de top van Nice in december 2000 officieel is afgekondigd, aangezien hierdoor de samenhang tussen de interne en externe aanpak van de EU zal worden bevorderd. Het Handvest maakt het primordiale belang en de relevantie van de mensenrechten zichtbaarder voor de EU-burgers doordat het een juridische vorm geeft aan gedachtengoed van diverse

¹ De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid, COM (95) 567 def; Mededeling van de Commissie over de bepalingen inzake de eerbiediging van de democratische beginselen en de rechten van de mens in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen, COM (95) 216 def; Democratisering, rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten en een behoorlijk bestuur: de inzet van het nieuwe partnerschap tussen de Europese Unie en de ACS, COM (98) 146 def; De bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme in de aspirant-lidstaten, COM (99) 256 def. Mededeling van de Commissie over verkiezingsondersteuning en verkiezingswaarneming door de EU, COM (2000) 191 def.

inspiratiebronnen zoals het Europees Verdrag voor de mensenrechten, gemeenschappelijke grondwettelijke tradities en internationale instrumenten.

De Europese Unie is een aangewezen actor voor de verdediging van democratie en mensenrechten. Zij streeft er voortdurend naar haar eigen democratisch bestuur te verbeteren, en de Commissie zal binnenkort een witboek over dit onderwerp goedkeuren. Alle vijftien lidstaten van de Unie zijn democratieën, die dezelfde in het Verdrag gevestigde beginselen bij hun binnen- en buitenlands beleid aankleven: op de internationale scene vormt dit een uniek gegeven. Dat feit verleent de Europese Unie een substantieel politiek en moreel gewicht. Bovendien beschikt de Europese Unie als economisch en politiek speler die in de hele wereld diplomatiek actief is en een stevige begroting voor buitenlandse steun heeft, over invloed en pressiemogelijkheden die zij ten gunste van de democratisering en de mensenrechten kan aanwenden.

Sinds 1992 neemt de EG in al haar overeenkomsten met derde landen een clausule op waarin respect voor de mensenrechten en de democratie als een "essentieel element" bij de betrekkingen met de EU wordt vermeld. Die clausule is uniek in bilaterale overeenkomsten. Deze aanpak is verder ontwikkeld in de overeenkomst van Cotonou, die in juni 2000 met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) is gesloten en die is gebaseerd op eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat, en op een goed bestuur. Zij vormt een essentiële stap in de ontwikkeling van het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie.

In november 2000 hebben de Raad en de Commissie een belangrijke gezamenlijke verklaring over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap aangenomen², waarover het Europees Parlement zijn tevredenheid heeft uitgesproken. Samen met de hervorming van het beheer van de buitenlandse steun vormt zij een nieuw kader voor de tenuitvoerlegging van het ontwikkelingsbeleid van de EG. Dit nieuwe ontwikkelingsbeleid is stevig verankerd in het beginsel van een duurzame, rechtvaardige en participatieve menselijke en sociale ontwikkeling. De bevordering van de mensenrechten, de democratie, de rechtsstaat en een goed bestuur maakt een integrerend onderdeel daarvan uit.

Het terugschroeven van de armoede, het hoofddoel van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap, kan alleen maar op duurzame wijze worden bereikt wanneer er functionerende participatieve democratieën en verantwoordelijke regeringen bestaan. Er bestaat een grote kans dat corrupte en autocratische regeringen misbruik van de ontwikkelingsbijstand maken, hetzij om de onderdrukking te handhaven, hetzij om zichzelf te verrijken ten koste van de bevolking. Dergelijke regeringen leiden ook tot conflicten en onstabiele in hun regio. Democratische en pluralistische regeringen die de rechten van minderheden respecteren, zullen minder makkelijk overgaan tot nationalisme, geweld of agressie, hetzij in het binnenland hetzij tegen hun buurlanden of verderaf gelegen staten. Conflicten en onstabiele brengen zware menselijke kosten met zich mee. Het is ook waarschijnlijk dat zij een weerslag hebben op de EU, die de grootste steunverlener in de wereld is en een geliefkoosde bestemming voor immigranten.

Het mondialiseringsproces vormt een potentiële kracht ten gunste van vrijheid en rechtvaardigheid en ook van welvaart. Er is evenwel ook een schaduwzijde aan verbonden. Het gevaar bestaat dat de mondialisering een negatief effect op het welzijn van de armste en kwetsbaarste groepen in de wereld zal hebben, dat niet alle landen en bevolkingsgroepen van de potentiële voordelen ervan zullen kunnen profiteren en dat zij tot uniforme culturele

² Gezamenlijke verklaring over het EG-ontwikkelingsbeleid van de Raad en de Commissie, 10 november 2000, te vinden op: http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.

waarden zal leiden. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de rechten van kwetsbare groepen en aan het versterken van de vaardigheden en de zelfredzaamheid van degenen die het risico op uitsluiting lopen, indien men niet wil dat het mondialiseringsproces leidt tot een verbreding van de kloof tussen de miljoenen mensen die de voordelen ervan genieten en de miljoenen die in smerige en ellendige omstandigheden moeten voortleven. De Europese Unie moet een bijdrage leveren tot het verstrekken van positieve antwoorden op die problemen. Door haar beleid voor mensenrechten en democratisering kan zij helpen om van de mondialisering een proces van werkelijke insluiting en niet uitsluiting te maken.

De EU dient ook andere actoren op de mondiale scène zoals multinationals aan te moedigen om ten volle hun rol te spelen bij het versterken van het respect voor de mensenrechten in de wereld en gebruik te maken van hun vaak grote invloed in ontwikkelingslanden om de eigen inspanningen van die landen voor het tot stand brengen van een duurzame ontwikkeling te ondersteunen in plaats van te ondermijnen. Zulks is ook in het belang van die bedrijven: stabiele landen en vrije samenlevingen zijn het meest aangewezen voor investeringen en voor zakendoen. Om die reden vormt de bescherming van de mensenrechten en de democratie ook een essentiële aanvulling op de steun van de EU voor multilaterale handel en investeringsbevordering.

In de gezamenlijke verklaring over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap wordt de nadruk gelegd op het belang van het toespitsen van de ontwikkelingssamenwerking van de EG op bepaalde sectoren. De capaciteitsopbouw van de instellingen (in het bijzonder die voor de verdediging van de democratie en een goed bestuur) wordt aangemerkt als een strategisch terrein voor activiteiten van de Gemeenschap. Ook de bevordering van mensenrechten, de gelijkheid tussen mannen en vrouwen en de rechten van kinderen worden genoemd als beginselen die in de samenwerkingsactiviteiten moeten worden geïntegreerd. Deze beleidsverklaring vormt samen met de thans aan de gang zijnde hervorming van het beheer van de buitenlandse bijstand een nieuw kader voor de werkzaamheden van de Europese Commissie ter ondersteuning van mensenrechten en democratisering.

In deze mededeling worden **drie** invalshoeken aangegeven van waaruit de Commissie doeltreffend kan optreden:

- het bevorderen van een coherent en consequent beleid ter ondersteuning van mensenrechten en democratisering. Dit geldt zowel voor de coherentie tussen de beleidslijnen van de Europese Gemeenschap als tussen dat beleid en andere EU-maatregelen, in het bijzonder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het gaat ook om de bevordering van een consequent en complementair optreden van de EU en de lidstaten, in het bijzonder de bevordering van de mensenrechten door ontwikkelingshulp en andere openbare bijstand en de integratie van mensenrechten in alle beleidsaspecten;
- het toekennen van een hogere prioriteit aan mensenrechten en democratisering bij de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen en het volgen van een meer pro-actieve 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 mededeling is bijgevolg in hoofdzaak maar niet uitsluitend toegespitst op de rol van de buitenlandse bijstand van de Europese Gemeenschap bij het bevorderen van de mensenrechten en de democratisering. Zij vormt ook een antwoord op het verzoek in de conclusies van de

Europese Raad van Keulen om de wenselijkheid van het oprichten van een Europees bureau voor mensenrechten en democratie te onderzoeken.

In de hoofdstukken 2 en 3 worden andere landen dan de erkende kandidaat-lidstaten belicht. Voor die toetredingskandidaten geldt de aanpak die in Agenda 2000 is ontwikkeld op basis van de toetredingscriteria die de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 heeft vastgelegd³. Die criteria bepalen dat lidmaatschap vereist dat de kandidaat-lidstaat zorgt voor "*stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen*". Het naleven van de politieke criteria van Kopenhagen vormt een voorwaarde vooraf voor het openen van toetredingsonderhandelingen.

2. EEN MEER COHERENTE EN CONSEQUENTE AANPAK VAN DE EU

Doordat mensenrechten en democratisering op talrijke beleidsterreinen een rol spelen, zijn aanzienlijke inspanningen met het oog op consequentie en coherentie verricht⁴. De activiteiten van de Gemeenschap kunnen niet los van het overige optreden van de Europese Unie worden beschouwd. De Raad heeft opgeroepen tot een versterking van de coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten⁵, teneinde de synergie tussen het optreden van de Gemeenschap en dat van de lidstaten te versterken.

Om de doelstellingen mensenrechten en democratisering bij de buitenlandse betrekkingen te bevorderen maakt de EU gebruik van een breed gamma aan instrumenten. Die zijn op hun beurt het uitvloeisel van de inzet van de EU voor de bescherming van de grondrechten zoals die door de afkondiging van het Handvest opnieuw zijn bevestigd. Sommige instrumenten zijn vormen van traditionele diplomatie en buitenlands beleid zoals *demarches* en interventies in VN-fora of sancties. Andere zijn instrumenten van financiële samenwerking, aangevuld met een bilaterale dialoog. Sommige instrumenten hebben een vernieuwender karakter en zijn potentieel onderbenut, met name de communautaire instrumenten op beleidsterreinen als bijvoorbeeld milieu, handel, de informatiemaatschappij en immigratie, die de mogelijkheid bieden om doelstellingen inzake mensenrechten en democratisering op te nemen. Deze instrumenten zouden op coherente wijze moeten worden gehanteerd teneinde synergie en samenhang te bereiken en te komen tot een maximaal doeltreffende aanwending van de middelen om een duurzame ontwikkeling en respect voor mensenrechten en democratisering in de hele wereld te bevorderen. De Commissie, die net zoals de Raad op grond van het Verdrag (artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) de plicht heeft te zorgen voor de samenhang van al haar externe activiteiten, dient het nodige te doen om te garanderen dat deze verschillende instrumenten coherent en doeltreffend worden aangewend. Die inspanningen dienen zowel intern als samen met de belangrijkste institutionele partners van de Commissie, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad, plaats te vinden.

De volledige betrokkenheid van het Europees Parlement bij het beleid op dit gebied draagt bij tot een verhoogde democratische legitimiteit. Het EP houdt zich actief bezig met het ter

³ De aanpak in Agenda 2000 was oorspronkelijk beperkt tot de tien kandidaat-lidstaten van Midden- en Oost-Europa. Na de Europese Raad van Cardiff in juni 1998 werd hij evenwel uitgebreid tot Cyprus en Turkije, en later ook tot Malta, toen dat land in februari 1999 besloot zijn verzoek om toetreding opnieuw te activeren.

⁴ In het rapport *van het comité der wijzen* is ook gepleit voor een geïnformeerd, consequent en geloofwaardig mensenrechtenbeleid voor de EU. *Leading By Example - A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, - Europees Universitair Instituut (oktober 1998 - Verslag in opdracht van de EG naar aanleiding van de 50e verjaardag van de universele verklaring van de rechten van de mens).

⁵ Conclusies van de Raad Algemene Zaken van 9 oktober 2000.

sprake brengen van bepaalde vraagstukken, het voeren van debatten en het goedkeuren van resoluties over mensenrechtenkwesities. Het brengt regelmatig bezoeken aan derde landen. Via zijn interparlementaire delegaties heeft het een belangrijke rol te spelen bij het aanmoedigen van de ontwikkeling van democratische parlementaire instellingen in derde landen. Het onderhoudt regelmatig contacten met mensenrechtenorganisaties en mensenrechtenactivisten.

De beste manier waarop de Commissie ervoor kan zorgen dat de aanpak van het EP en die van de Commissie samenhangend en consequent zijn is door regelmatig van gedachten te wisselen en door de prioriteiten van het Parlement tot uiting te laten komen in de aanpak van de Commissie telkens wanneer dit passend is. Door de follow-up van de mededeling over verkiezingsondersteuning en verkiezingsobservatie hebben de Commissie en het Parlement al een aanvang gemaakt met het versterken van de coördinatie, in het bijzonder door de deelneming van leden van het EP aan observatiemissies van de EU. De bestaande contacten zouden moeten worden uitgebreid. De Commissie zal het Parlement betrekken bij besprekingen over de programmeringsprioriteiten voor de buitenlandse bijstand in verband met mensenrechten en democratisering. De Commissie zal het Parlement regelmatig bijgewerkte informatie verschaffen over haar activiteiten en een evaluatie van de mate waarin haar doelstellingen zijn bereikt.

Samen met de Raad en de lidstaten bekleedt de Commissie een bijzonder geschikte positie om de samenhang tussen het optreden van de Gemeenschap, de EU en de lidstaten te bevorderen. Zo is bijvoorbeeld een besluit van de Gemeenschap vereist voor het vaststellen van een EU-missie voor verkiezingsobservatie maar is het de Commissie die ervoor dient te zorgen dat die besluiten in overeenstemming zijn met de politieke prioriteiten van de EU en het GBVB. De Commissie zorgt er via haar bijdrage tot de besprekingen van de Raad en het uitwerken van standpunten in internationale mensenrechtenfora ook voor dat daarbij het optreden van de Gemeenschap alsook het GBVB tot uiting komen. De Commissie levert een bijdrage van de Gemeenschap tot het opstellen van het jaarlijks verslag van de Raad over mensenrechten, dat in 1999 is ingesteld.

De aanpak van het mensenrechten- en democratiseringsbeleid door de Raad kan versnipperd zijn, aangezien hij deze kwesties zowel geografisch als thematisch benadert, en binnen EG- en GBVB-verband. De Commissie deelt met het voorzitterschap en de afzonderlijke lidstaten de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de standpunten coherent zijn.

Bovendien is de Commissie voorzitter van de comités van de lidstaten die tot taak hebben hun instemming te verlenen met de strategieën en in sommige gevallen afzonderlijke projecten in het kader van de samenwerkingsinstrumenten van de Gemeenschap: Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), Technische Bijstand aan de Nieuwe Onafhankelijke Staten (TACIS), Azië en Latijns-Amerika (ALA), Landen van het Middellandse-Zeegebied (MEDA), Europees Initiatief voor democratie en Mensenrechten (EIDHR) enz. Zij dient ervoor te zorgen dat de aanpak van deze comités in overeenstemming is met de GBVB-standpunten van de Raad en met andere comités. De Commissie dient uit te kijken naar mogelijkheden om de samenhang te bevorderen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de comités op de hoogte zijn van alle beleids- en programmeringsdocumenten die een weerslag op hun werkterrein hebben (terwijl zij er tevens voor zorgt dat de besluiten uitsluitend in de relevante organen worden genomen). De Commissie zal de uitwisseling bevorderen van informatie over beleidslijnen, programma's en projecten op het gebied van mensenrechten en democratie, teneinde een cultuur van beste praktijk te creëren, de aanwending van de beperkte financiële en personele middelen te optimaliseren en het effect van projecten ter plaatse te maximaliseren.

In de afzonderlijke landen dienen de delegaties van de Commissie, overeenkomstig de conclusies van de Raad Algemene Zaken van oktober 2000 over buitenlandse bijstand, een coherent en complementair optreden te bevorderen door coördinatie ter plaatse en een regelmatige uitwisseling van informatie, op basis van wederzijdsheid, over de samenwerkingsprogramma's en -projecten van de EG en de lidstaten voor mensenrechten en democratisering. Dergelijke uitwisselingen mogen niet beperkt blijven tot projecten maar moeten worden uitgebreid tot thematische en beleidskwesties die voor het betrokken land van belang zijn.

Door de goedkeuring van een communautair samenwerkingskader voor de landenstrategieën in mei 2000⁶ bestaat thans een strategische basis voor die coördinatie. Dat kader vormt ook een instrument voor de Commissie zelf om over te gaan tot een meer coherente en consequente wereldwijde aanpak van de bevordering van mensenrechten en democratisering, met gebruikmaking van de diverse beschikbare financiële instrumenten. Op het eerdere optreden is soms de kritiek geformuleerd dat het te versnipperd en inconsequent was, onder meer tussen de verschillende landen en regio's. Door de nationale strategiedocumenten wordt een meer systematische aanpak aangemoedigd, omdat zij een analyse van de situatie in ieder land in verband met mensenrechten, democratisering en de rechtsstaat dienen te bevatten.

Afgezien van haar aanpak ten aanzien van de samenwerkingsprogramma's dient de Commissie in overeenstemming met haar verbintenis om het EU-handvest na te leven, ervoor te zorgen dat bij het uitstippelen van andere beleidslijnen alle negatieve effecten op mensenrechten en democratisering worden voorkomen en dat het beleid zoveel mogelijk wordt bijgestuurd om een positief effect te hebben. De specifieke beleidsterreinen waarop ze zich waarschijnlijk zal toespitsen zijn **justitie en binnenlandse zaken** met inbegrip van **immigratie en asiel**, de **strijd tegen de georganiseerde misdaad**, het **sociaal beleid**, **milieu**, **onderzoek**, **cultuur** en de **informatiemaatschappij**. Er zal een methodiek voor het beoordelen van de impact worden ontwikkeld op basis van internationale ervaringen, onder meer bij de bevordering van de gelijkheid tussen de geslachten.

Op de gebieden handel en **investeringen** zijn in de afgelopen jaren een groot aantal initiatieven ter bevordering van de mensenrechten ontstaan, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden. Het Europees Parlement heeft een bijzonder actieve rol bij dit debat gespeeld⁷. Andere belangrijke actoren zijn de sociale partners (bedrijfsleven, vakbonden) en organisaties van de civiele samenleving. In de partnerlanden vormen de vakbonden vaak de organisaties met het grootste ledenaantal, en zij zijn de bewakers van de internationale arbeidsnormen, met inbegrip van de vrijheid van vereniging. De EU is van oordeel dat respect voor de sociale rechten en de arbeidsnormen leidt tot een duurzame en billijke sociaal-economische ontwikkeling. Zij hanteert een positieve aanpak door de sociale ontwikkeling te bevorderen via stimulansen en capaciteitsverhogende maatregelen in plaats van sancties. De EG heeft haar eigen instrument in de vorm van de "sociale-stimulansclausule" in het stelsel van algemene preferenties (SAP), die bepaalt dat bijkomende preferenties worden verleend aan landen die bepaalde normen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) naleven⁸. De overeenkomst van Cotonou moedigt de samenwerking op het gebied van handel en essentiële

⁶ Werkdocument van de Commissie. "Communautaire samenwerking: Kader voor de nationale strategiedocumenten", SEC(2000)1049 in het bijzonder punt B3 van het hoofdstuk politieke analyse http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm

⁷ EP-Verslag (Howitt) A4-0508/98 over EU-normen voor Europese ondernemingen die in ontwikkelingslanden werkzaam zijn: naar een Europese gedragscode

⁸ **Verordening (EG) nr. 2820/98 van de Raad** houdende toepassing, voor de periode van 1 juli 1999 tot 31 december 2001, van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties, PB L 357 van 30.12.1998, blz. 1-112.

arbeidsnormen aan. De Commissie is ook actief in de debatten binnen de IAO over essentiële arbeidsnormen en in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) over de rol van multinationals.

De Commissie steunt vele van de initiatieven die andere organisaties in verband met maatschappelijk verantwoord ondernemerschap hebben genomen. Zij is zinnens in juni 2001 een groenboek over maatschappelijk verantwoord ondernemerschap goed te keuren waarin standpunten zullen worden bijeengebracht over de toegevoegde waarde van een EU-aanpak ter bevordering van alle aspecten van het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, met inbegrip van de externe dimensie daarvan.

3. INTEGREREN VAN MENSENRECHTEN EN DEMOCRATISERING IN DIALOOG EN SAMENWERKING

Om doeltreffend te zijn zou het respect voor de mensenrechten en de democratie een integrerend of horizontaal element van alle externe beleidslijnen van de EU moeten vormen. Dit betekent dat deze kwesties worden opgenomen in de planning, uitwerking, tenuitvoerlegging en controle van de beleidslijnen en programma's en in de dialoog die zowel de Commissie als de Raad met de partners voeren.

3.1. Dialoog met derde landen

In de eerste plaats zijn de staten verantwoordelijk voor het naleven van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Zij dienen verantwoording tegenover hun burgers, de internationale gemeenschap en de VN af te leggen indien zij de mensenrechten in hun land niet naleven. Een positief en constructief partnerschap met de regeringen, gebaseerd op dialoog, ondersteuning en aanmoediging vormt bijgevolg de meest doeltreffende weg om veranderingen tot stand te brengen. Het doel daarvan zou moeten zijn wederzijds begrip en respect te verbeteren en duurzame hervormingen te stimuleren. Een voorwaarde voor het welslagen hiervan is wel dat deze staten werkelijk bereid zijn tot samenwerking. De EU zou deze aanpak zoveel mogelijk moeten toepassen, maar tegelijk inzien dat derde landen zich in sommige gevallen niet echt wensen in te zetten voor veranderingen via dialoog en overleg, zodat negatieve maatregelen beter geschikt kunnen zijn. Dit is de basis waarop de clausules inzake essentiële elementen in de EU-overeenkomsten en de schorsingsclausules functioneren. Alle middelen om vooruitgang te boeken worden onderzocht alvorens de EU overgaat tot sancties.

3.1.1. Regionale en bilaterale dialoog en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten

De EU voert met alle landen waarmee zij betrekkingen onderhoudt een politieke dialoog, die in meerdere of mindere mate een formeel karakter heeft. In vele gevallen wordt de basis voor een dialoog over mensenrechten en democratie gevormd door de clausule "essentiële elementen", die sinds 1992 in alle overeenkomsten van de Gemeenschap met derde landen wordt opgenomen en thans voor meer dan 120 landen geldt⁹. Zelfs wanneer er geen overeenkomst met dergelijke clausules van kracht is, dient de politieke dialoog een uiting te vormen van de Verdragsbepalingen betreffende mensenrechten en democratie. Bijlage 1 bevat nadere gegevens over de dialoogprocedures in geografische zones.

⁹ In 1995 heeft de Raad een modelclausule goedgekeurd. Het standpunt van de Commissie is uiteengezet in haar mededeling over de bepalingen inzake de eerbiediging van de democratische beginselen en de rechten van de mens in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen (COM (95) 216 def.).

De clausules inzake "essentiële elementen" bepalen dat het respect voor de fundamentele mensenrechten en de democratische beginselen als vastgelegd in de universele verklaring van de rechten van de mens de basis vormen van het binnen- en buitenlands beleid van de partijen en een "essentieel element" van de overeenkomst vormen. In recentere overeenkomsten is dit uitgebreid met een slotbepaling in verband met de niet uitvoering van de overeenkomst. Op grond daarvan dient iedere partij de andere partij te raadplegen alvorens "maatregelen" te nemen, behalve in bijzonder dringende gevallen. In een toelichting of in de clausule zelf wordt verduidelijkt dat bijzonder dringende gevallen schendingen van een "essentieel element" van de overeenkomst omvatten. De maatregelen kunnen onder meer bestaan in het schorsen van contacten op hoog niveau, en wijzigingen in samenwerkingsprogramma's met inbegrip van het uitstellen van nieuwe projecten of het gebruiken van andere leveringskanalen. Zo bijvoorbeeld kan de EU de samenwerking met de regering schorsen maar de plaatselijke bevolking blijven steunen via projecten die door de civiele samenleving worden uitgevoerd.

De sterke nadruk van de EU op het opnemen van de clausule betreffende essentiële elementen is evenwel niet bedoeld als een uiting van een negatieve of punitieve aanpak. Het doel ervan is het bevorderen van dialoog en positieve maatregelen zoals een gezamenlijke ondersteuning van democratie en mensenrechten, toetreding, ratificatie en implementatie van internationale mensenrechteninstrumenten wanneer dat nog niet het geval is alsmede het voorkomen van crisissituaties door het creëren van consequente betrekkingen op lange termijn. De dialoog over mensenrechten die hierdoor tot stand zou moeten kunnen komen zou in twee richtingen moeten verlopen, waarbij de EU ermee instemt ook kwesties inzake mensenrechten en democratisering binnen haar eigen grenzen ter discussie te stellen.

Als weerspiegeling van het belang dat beide partijen bij de bevordering van de mensenrechten hebben dient de dialoog ook te worden gebruikt voor het wisselen van gedachten over thematische kwesties die voor het betrokken land wellicht niet relevant zijn zoals de doodstraf, foltering, racisme, vreemdelingenhaat en de mensenrechten van vrouwen, wat bijzonder nuttig kan zijn voor het vormen van coalities en het ondersteunen van EU-standpunten binnen internationale fora zoals de VN. Bovendien kan de dialoog de gelegenheid bieden voor een vruchtbare gedachtenwisseling over de mensenrechtensituatie in andere derde landen, in het bijzonder wanneer de partners een grotere kennis en deskundigheid ter beschikking stellen.

De Commissie meent dat het meer systematisch opnemen van kwesties in verband met mensenrechten en democratie in de politieke dialoog substantie zal verlenen aan de bepalingen betreffende essentiële elementen en het voor beide partijen mogelijk zal maken aan te geven welke maatregelen het meest doeltreffend zijn om tot politieke en economische stabiliteit te komen. Een langetermijndialoog over mensenrechten en democratisering vormt eveneens een onderdeel van de EU-strategie voor conflictpreventie¹⁰. De dialoog kan fungeren als een vroegtijdig waarschuwingssysteem doordat in een vroege fase problemen aan het licht kunnen komen die in de toekomst tot gewelddadige conflicten zouden kunnen escaleren, en hij kan tot het oplossen van die problemen bijdragen.

De Commissie zal er in de toekomst bij iedere dialoog met een derde land (afgezien van de toetredingskandidaten, die een speciale status hebben) naar streven dat de besprekingen ook betrekking hebben op kwesties die van belang zijn voor mensenrechten en democratie, voor zover zulks nog niet het geval is. Dit zal zowel gelden voor het eigen overleg van de

¹⁰ Mededeling over conflictpreventie van 11 april 2001 (COM(2001)211).

Commissie met inbegrip van dat via haar delegaties, als voor het overleg dat op geïnstitutionaliseerde basis plaatsvindt (in het kader van de Trojka, de Associatieraden enz.).

3.1.2 *Benaderingen van de dialoog*

De besprekingen tussen de Commissie en het partnerland dienen in het bijzonder verband te houden met de opstelling van het steunprogramma van de EG. De dialoog dient de regeringen van de partnerlanden aan te moedigen de oogmerken vrede en stabiliteit als een integrerend deel van hun ontwikkelingsplannen na te streven en wijzen aan te geven waarop de EG-bijstand tot die oogmerken kan bijdragen. Bij de besprekingen dient te worden nagegaan hoe de ratificatie van de instrumenten betreffende fundamentele mensenrechten en andere op rechten gebaseerde overeenkomsten (b.v. IAO-verdragen, het Verdrag inzake biodiversiteit) en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging daarvan, kan worden nagestreefd, waarbij moet worden onderzocht hoe de aanbevelingen van de VN ten uitvoer moeten worden gelegd. Dit vormt een uiting van de prioriteit die de EG in het kader van de ontwikkeling verleent aan institutionele capaciteitsopbouw, een goed bestuur en de rechtsstaat.

De analyse van de situatie op politiek en veiligheidsgebied in de nationale strategiedocumenten vormt een uitgangspunt. Overeenkomstig het kader van de nationale strategiedocumenten dient die situatie binnen een brede context te worden beschouwd, met inbegrip van de regionale dimensie, de mensenrechtensituatie, dit wil zeggen sociaal-economische rechten en burgerlijke en politieke rechten, alsook relevante culturele en sociale factoren die een directe weerslag hebben op het politiek proces en op de mogelijke aanleidingen tot conflicten en destabilisatie. Het gaat daarbij onder meer om kwesties inzake democratische participatie (met inbegrip van algemeen kiesrecht, vrije verkiezingen, meerpartijenstructuur, gelijke toegang tot politieke activiteit en participatieve besluitvorming), mensenrechten (met inbegrip van toetreding tot en tenuitvoerlegging van verbintenissen op grond van internationale mensenrechtenverdragen, bescherming van burgerlijke vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting en van vergadering, daadwerkelijk toezicht op de naleving van de mensenrechten) en de rechtsstaat (met inbegrip van een onafhankelijk en doeltreffend gerechtelijk apparaat, een transparant juridisch kader, gelijkheid van alle burgers voor de wet, toepassing van de wet ook op politie- en overheidsdiensten en handhaving van contractuele verplichtingen).

Bij een geslaagde dialoog dienen onder meer gezamenlijke doelstellingen te worden vastgesteld afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. Die zijn zowel voor de EU als het partnerland nodig om de vooruitgang in de tijd te kunnen meten. Het kan daarbij onder meer gaan om ratificatie van internationale instrumenten, het vreedzaam oplossen van bestaande of potentiële conflicten en concrete verbeteringen bij de naleving van de mensenrechten van kwetsbare groepen. Er bestaan een aantal internationaal aanvaarde criteria, die bijvoorbeeld door de IAO, de VN en de Raad van Europa zijn opgesteld. De Commissie zal waar passend daarvan gebruik maken, en wanneer er zich nieuwe ontwikkelingen op dit gebied voordoen, het nut ervan beoordelen. De EU dient er zich evenwel voor te hoeden een routineus gebruik van indicatoren te maken of te trachten de resultaten van bepaalde landen onderling te vergelijken of te rangschikken. Iedere situatie is verschillend. Tendensen zijn belangrijker dan momentopnames. De EU dient te streven naar een consequente aanpak in de verschillende landen en gebieden, en een dubbel normenstelsel te vermijden.

De dialoog moet transparant zijn. De Commissie zal het effect van haar dialoog en de daarmee verband houdende activiteiten evalueren en bij het Parlement en de lidstaten verslag daarover uitbrengen.

3.1.3 Dialoog met de civiele samenleving

De civiele samenleving levert een belangrijke bijdrage tot de beeldsvorming voor alle regio's waarmee de EU betrekkingen onderhoudt. In de overeenkomst van Cotonou wordt formeel een versterkte rol toebedeeld aan de civiele samenleving, met inbegrip van de NGO's. De Commissie zal voortbouwen op de ervaring, en de dialoog over mensenrechten en democratisering met de civiele samenleving en de NGO's voortzetten, zowel via haar delegaties als in Brussel, onder meer via de bijeenkomsten van de contactgroep mensenrechten in het Europees Parlement.

Die gedachtenwisselingen leveren nuttige informatie op voor beide partijen en versterken het wederzijds begrip. Zij dienen plaats te vinden in het kader van de algemene aanpak van de dialoog met de civiele samenleving door de Commissie. De dialoog met de beeldsmakers van de Commissie zou moeten worden vergemakkelijkt, bijvoorbeeld via een verhoogde transparantie van de beeldsvorming in de Commissie en gebruik van het internet. Op plaatselijk niveau zal de Commissie gebruik maken van haar coördinerende rol om occasioneel rondetafelbijeenkomsten met de civiele samenleving en de lidstaten te organiseren. Die vergaderingen zouden kunnen handelen over beeldskwesties en terreinen aangeven waarop de EG en de lidstaten potentiële steun voor de versterking van de civiele samenleving zouden kunnen verlenen.

In de conclusies van de Raad van december 1998 is een oproep gedaan om *na te denken over het nut om periodiek een discussieforum over mensenrechten bijeen te roepen met deelneming van de EU-instellingen en vertegenwoordigers van academische instituten en NGO's*. Tot nog toe hebben in samenwerking met het voorzitterschap van de Raad drie fora plaatsgevonden¹¹, en een vierde zal in mei 2001 plaatsvinden.

De Commissie is van oordeel dat deze fora hun nut hebben bewezen en dat indien dat forum de juiste samenstelling heeft, het zou kunnen fungeren als het centrale element van de dialoog van de EU met de NGO's over mensenrechten en democratisering. Er bestaat evenwel ongetwijfeld ruimte om de doeltreffendheid en representativiteit van het forum te verbeteren (inclusief de mogelijkheid van een bredere participatie van de civiele samenleving) en het doel ervan nader uit te klaren. De Commissie zal daarom de tot nog toe georganiseerde fora evalueren en op basis daarvan de Raad, het Europees Parlement en de NGO's zelf raadplegen over welke stappen het best worden ondernomen. De Commissie zal voorstellen formuleren over de rol die het Forum kan spelen bij de implementatie van de aanpak in deze mededeling.

3.2. Integreeren van de bevordering van mensenrechten en democratie in de EG-bijstandsprogramma's

De buitenlandse steunprogramma's van de Europese Gemeenschap (Phare, Tacis, ALA, MEDA, CARDS) vertegenwoordigen in totaal circa 5 miljard euro per jaar, dit bovenop de middelen van het Europees Ontwikkelingsfonds voor de landen van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (13,5 miljard euro in het kader van het negende EOF over de periode 2000-2007)¹². Deze bijstand is onder meer beschikbaar om mensenrechten, democratie en de rechtsstaat te bevorderen door programma's die hoofdzakelijk maar niet

¹¹ EU-discussieforum, Brussel, 30 november en 1 december 1999 – Mensenrechtenconferentie van de EU "De EU en de centrale rol van de mensenrechten en de democratische beginselen bij de betrekkingen met derde landen", Venetië, 25-28 mei 2000 – Mensenrechtenforum EU, Parijs, 13 december 2000. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

¹² Zo is bijvoorbeeld in de periode 1997-2000 een bedrag van 182 miljoen euro besteed voor EOF-programma's voor de directe ondersteuning van mensenrechten en democratisering. Nog eens 115 miljoen euro is gegaan naar verkiezingsondersteuning en -waarneming in de periode 1996-1999, waarvan 71 miljoen euro in Afrika (ten dele in het kader van het EOF).

uitsluitend zijn gericht op via de regeringen verstrekte steun; een groot deel daarvan heeft tot doel de fundamentele oorzaken van de armoede uit te roeien.

Met uitzondering van het EOF (dat in het kader van de overeenkomst van Cotonou functioneert) zijn de programma's gebaseerd op verordeningen van de Raad, waarin mensenrechten en democratisering uitdrukkelijk als beginselen of prioriteiten worden genoemd, zij het op uiteenlopende wijze. Het ontwikkelingsbeleid van de EG is er eveneens op gericht de armoede bij de wortels uit te roeien en is gebaseerd op de beginselen van een duurzame, rechtvaardige en participatieve menselijke en sociale ontwikkeling.

De financiële instrumenten ten gunste van de kandidaat-lidstaten (in het bijzonder Phare) bieden een gezonde grondslag voor een coherente aanpak van mensenrechten en democratie. Wat de andere instrumenten betreft, zal de Commissie het positieve effect van de EG-bijstandprogramma's op het respect voor de mensenrechten (met inbegrip van sociale, economische en culturele rechten) en democratisering versterken door de volgende maatregelen:

- Opnemen van deze kwesties in de dialoog aan de hand waarvan de nationale strategieën voor EG-bijstand worden uitgestippeld (als uiteengezet in punt 3.1.2 hierboven)
- Gebruikmaking van de nationale strategieën om zich toe te spitsen op specifieke sectoren of horizontale maatregelen teneinde de algemene bestuurssituatie te verbeteren en een complementair gebruik te maken van het volledige beschikbare gamma van EG-instrumenten, met inbegrip van het EIDHR voor democratie en mensenrechten (zie hierna) om de mensenrechten en de democratisering te bevorderen
- Ondersteuning van de deelname van de civiele samenleving aan de ontwikkelingssamenwerking van de EG, overeenkomstig de aanpak in de overeenkomst van Cotonou, en capaciteitsopbouw van de actoren van de civiele samenleving die zich bezighouden met dialoog en uitvoering van programma's
- Actieve stappen ondernemen voor een participatieve aanpak bij de uitwerking van programma's en om de impact van afzonderlijke projecten en programma's op de mensenrechten te beoordelen, te controleren en te versterken
- Rekening houden met de resultaten op het gebied van mensenrechten (met inbegrip van economische, sociale en culturele rechten), democratie en de rechtsstaat bij de vaststelling van nationale toewijzingen in het kader van de belangrijkste samenwerkingsprogramma's.

De Commissie zal de mogelijkheid onderzoeken om het effect van samenwerkingsprojecten op mensenrechten en democratisering systematisch te onderzoeken, teneinde negatieve effecten te voorkomen en de positieve effecten te versterken. Zij zal een analyse verrichten van de ervaring van de lidstaten, internationale organisaties en andere donoren op dit gebied, en van de aanpak door de Commissie van evaluaties op het gebied van gender- en milieueffecten. Zelfs wanneer dergelijke effectenbeoordelingen niet uitvoerbaar zijn, blijft het nodig het Commissiepersoneel dat bij steunprogramma's werkt verder op te leiden en beter bewust te maken van de problematiek inzake mensenrechten en democratisering, teneinde de hierboven geschetste nieuwe aanpak te kunnen toepassen.

Bij haar samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan is de Commissie er al mee begonnen de vorderingen bij de toepassing van institutionele hervormingen inzake mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en een goed bestuur in aanmerking te nemen bij de bepaling van de toewijzingen voor individuele landen binnen het

totale bedrag van het EOF. In de mededeling "Een nieuwe impuls voor het proces van Barcelona" is aangekondigd dat dezelfde aanpak voor de MEDA-landen zal worden gehanteerd. Dit is een belangrijke positieve maatregel om de regeringen aan te moedigen maatregelen te nemen, en de Commissie zal hem tot andere gebieden uitbreiden teneinde een coherente aanpak in de hele wereld te bevorderen, en zal de lidstaten aanmoedigen hetzelfde te doen.

De humanitaire steun van het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap (ECHO) heeft tot taak het menselijk lijden te verlichten, en in Verordening 1257/96 wordt ondubbelzinnig gesteld dat "besluiten tot het verlenen van humanitaire hulp op onpartijdige wijze tot stand dienen te komen, waarbij slechts de behoeften en het belang van de slachtoffers in aanmerking mogen worden genomen". De humanitaire hulp van de EG wordt bijgevolg onvoorwaardelijk, onpartijdig en onafhankelijk van politieke overtuigingen verstrekt aan alle slachtoffers van crisissituaties. Zij wordt niet bepaald door de mensenrechtensituatie van de begunstigde landen.

De Commissie heeft evenwel via ECHO de taak ervoor te zorgen dat de mensenrechten van de slachtoffers van gewapende conflicten bij de humanitaire hulpverlening zelf worden gerespecteerd en bevorderd. Er groeit ook een consensus onder de humanitaire NGO's en de internationale organisaties dat het integreren van een mensenrechtenanalyse in de vroege planningsfasen van humanitaire activiteiten eventuele ongewenste neveneffecten kan verminderen en misschien zelfs kan bijdragen tot de bescherming van de rechten van slachtoffers.

De Commissie heeft daarom onlangs een "mensenrechtanaanpak van de humanitaire bijstand" gelanceerd. Hieraan zijn twee aspecten verbonden: in noodsituaties wordt steun verleend voor humanitaire beschermingsactiviteiten, en overwegingen inzake mensenrechten worden systematisch in de humanitaire hulp geïntegreerd. Dit houdt in dat de partners met ingang van 1 februari 2001 bij de indiening van humanitaire projecten voor steun door ECHO moeten toelichten welk effect die projecten op de mensenrechtensituatie ter plaatse zullen hebben.

4. HET EUROPEES INITIATIEF VOOR DEMOCRATIE EN MENSENRECHTEN (EIDHR)

Jaarlijks is uit hoofdstuk B7-7 van de begroting, dat sinds 1994 het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR) heet, circa 100 miljoen euro beschikbaar voor de ondersteuning van mensenrechten, democratisering en conflictpreventie; de activiteiten daarvoor worden in hoofdzaak in partnerschap met NGO's en internationale organisaties uitgevoerd. De Verordeningen 975/99 en 976/99¹³ vormen de juridische grondslag.

Over het EIDHR zijn een aantal verslagen van het Europees Parlement¹⁴ en evaluaties¹⁵ opgesteld. Daarin is in het algemeen gewezen op de positieve bijdrage van de EG tot de

¹³ Verordeningen (EG) nrs. 975/99 en 976/99 van de Raad van 29 april, PB L 120 van 8 mei 1999.

¹⁴ Verslag Lenz over de instelling, binnen de diensten van de Commissie, van een enkele coördinerende dienst inzake mensenrechten en democratisering, PE 220.735/def, 4 december 1997; Verslag Imbeni over het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de acties ter bevordering van de rechten van de mens en de democratisering (voor het jaar 1995), Com(96) 0672 – C4 – 0095/97, PE 223.610/def van 2.12.1997; Verslag Roubatis over document COM(95) 0567 – C4 – 0568/95, PE228.009def van 6.11.98;

¹⁵ Zie <http://www.eurostat.com>: Evaluation of Aspects of EU Development Aid to the MED Region, COWI, Denemarken, november 1998; Evaluation of Community Aid Concerning positive Actions in the field of human rights and democracy in the ACP countries, 1995 – 1999; Franklyn Advisory Services, augustus 2000. Evaluatie van de PHARE en TACIS Democratie Programma: European Institute (Sussex)/ISA Consult/GSW, november 1997. Zie ook Speciaal Verslag 12/2000 van de Europese Rekenkamer over

bescherming van de mensenrechten en de ontwikkeling van democratische processen in derde landen. In die documenten wordt evenwel ook opgemerkt dat het effect van de EG-bijstand via het EIDHR en de belangrijkste steunprogramma's beperkt blijft als gevolg van een gebrek aan prioritering en de beperkte duurzaamheid van de maatregelen. In de verslagen wordt gesteld dat het effect aanzienlijk zou kunnen worden versterkt door het ontwikkelen van een meer strategische visie op de inzet van de instrumenten waarover de Gemeenschap voor de ondersteuning van mensenrechten en democratie beschikt. Ook op het beheer van het programma is kritiek uitgebracht.

De Commissie heeft al een aanvang gemaakt met de hervorming van de programmering en implementatie van het EIDHR, en door de algemene hervorming van de buitenlandse steun van de EG zal de doeltreffendheid ervan nog verder sterk worden verhoogd. Het beheer van het EIDHR wordt transparanter gemaakt, onder meer door de regelmatige publicatie van verslagen van gefinancierde maatregelen¹⁶ en het opstellen van richtsnoeren, standaardprocedures en projectbeoordelingsmodellen waarin duidelijk wordt vastgesteld hoe de projectvoorstellen moeten worden geëvalueerd en geselecteerd.

Bij de implementatie van het EIDHR in de toekomst zal de Commissie voortbouwen op de ervaring tijdens de afgelopen jaren en zich baseren op het Vademecum voor subsidiebeheer van de Commissie van 1998, waarin de voornaamste procedures zijn vastgesteld die gelden inzake het vastleggen en besteden van begrotingsmiddelen. In dat document wordt onder meer bepaald dat ruime bekendheid moet worden gegeven aan de beschikbaarheid van subsidies en dat de doelgerichtheid moet worden bereikt door de oogmerken van de subsidie duidelijk te omschrijven op basis van de beleidsdoelstellingen en het beoogde effect.

Thans worden de volgende drie instrumenten voor de implementatie van het EIDHR gebruikt, die ook in de toekomst de basis van de aanpak van de EG zullen vormen:

- **oproepen tot het indienen van voorstellen**, die worden bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Gemeenschappen en op de website van de Commissie
- **microprojecten** (<50,000€ over een periode van 12 maanden), die door de delegaties van de Commissie worden beheerd en via plaatselijke oproepen tot het indienen van voorstellen worden gegund. Deze projecten zouden tot meer delegaties moeten worden uitgebreid, naarmate zij een grotere lokale beheerscapaciteit verwerven overeenkomstig de hervorming van de buitenlandse bijstand.
- **gerichte projecten**¹⁷, die worden uitgevoerd ter ondersteuning van beleidsdoelstellingen die niet door oproepen tot het indienen van voorstellen of microprojecten kunnen worden bestreken en die overeenkomstig transparante en gepubliceerde richtsnoeren worden geselecteerd.

het beheer door de Commissie van de steun van de Europese Unie voor de ontwikkeling van de mensenrechten en de democratie in derde landen (PB C230 van 10.08.2000).

¹⁶ De uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, COM (2000) 726 def. van 14.11.2000. In juni 2001 zal een uitgebreid verslag over de uit de begroting 2000 gefinancierde activiteiten worden gepubliceerd.

¹⁷ Alle via het EIDHR gefinancierde projecten, met inbegrip van die welke via oproepen tot het indienen van voorstellen worden geselecteerd, worden op specifieke doelstellingen gericht. Het gebruik van de term "gerichte projecten" verwijst naar projecten die op initiatief van de Commissie overeenkomstig specifieke prioriteiten worden gefinancierd.

De Commissie zal ook streven naar een meer doeltreffende evaluatie van de activiteiten en hun impact, onder meer via het regelmatig uitwisselen van ervaringen met het comité mensenrechten en democratie van de lidstaten, waarbij zowel bilaterale als EG-activiteiten worden onderzocht teneinde tot synergie en verbeteringen te komen. Er zal worden getracht resultaatindicatoren vast te stellen.

4.1. Toegevoegde waarde van het EIDHR

Ondanks deze geplande of bestaande verbeteringen is het nog steeds nodig een meer strategische aanpak van het EIDHR en het verband ervan tot andere instrumenten te ontwikkelen, overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer. De strategie voor het EIDHR moet worden gebaseerd op zijn toegevoegde waarde voor het bevorderen van de EU-doelstellingen inzake mensenrechten en democratisering. Vergeleken met **andere EG-instrumenten** vertoont het EIDHR de volgende kenmerken:

- het is complementair ten opzichte van de EG-programma's die met de regeringen worden uitgevoerd (EOF, Tacis, ALA, MEDA, CARDS, Phare etc.), in die zin dat het kan worden geïmplementeerd met verschillende partners en in het bijzonder NGO's en internationale organisaties; bovendien vormt het een soort "risicokapitaal voor de mensenrechten", dat het mogelijk maakt op experimentele schaal initiatieven te lanceren die nadien door de regeringen kunnen worden uitgebreid;
- het kan worden gebruikt zonder de toestemming van de regering van het gastheerland of wanneer de belangrijkste EG-programma's niet beschikbaar zijn om andere redenen, bijvoorbeeld omdat zij geschorst zijn;
- het vormt een essentiële aanvulling van de EU-doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op het gebied van mensenrechten, democratisering en conflictpreventie. In sommige gebieden vormt het de enige juridische grondslag voor bepaalde activiteiten, met inbegrip van het bevorderen van politieke en burgerrechten, verkiezingswaarneming en initiatieven voor conflictbeslechting¹⁸

De belangrijkste toegevoegde waarde van het EIDHR vergeleken met **andere donorsteun** op dit gebied ligt in de volgende eigenschappen:

- het wordt geïdentificeerd met de EU en weerspiegelt en bevordert haar waarden, met inbegrip van geïnstitutionaliseerd multilateralisme, fundamentele rechten, democratie en de rechtsstaat en respect voor minderheden;
- het verstrekt subsidies die worden beschouwd als een politieke steun van de EU, wat soms kan helpen potentieel kwetsbare organisaties van de civiele samenleving te beschermen tegenover repressieve regeringen;
- het kan worden gebruikt om verdergaande politieke risico's te nemen dan de steun verstrekt door een lidstaat met commerciële of politieke belangen;
- het wordt gezien als onpartijdig, vooral vergeleken met andere nationale donoren;
- het kan worden gebruikt om initiatieven inzake mensenrechten en democratisering op regionale basis te nemen, wat tegelijk een weerspiegeling vormt van de eigen aard van de

¹⁸ Mededeling over conflictpreventie van 11 april 2001 (COM(2001)(211)).

EU als organisatie die zich inzet voor regionale integratie en van het bestaan van overeenkomsten tussen de EU en regionale organisaties.

4.2. Uitstippeling van een strategie voor het EIDHR

Het EIDHR heeft gezien zijn relatief beperkte begroting en beheersmiddelen een meer strategische, geprioriteerde en langeretermijnaanpak nodig teneinde zijn impact en doeltreffendheid te verhogen. De EIDHR-strategie zal **drie** elementen omvatten:

- (1) een beperkt aantal thematische prioritaire kwesties, geselecteerd op basis van de toegevoegde waarde van het EIDHR, die in principe in alle landen buiten de EU moeten worden aangepakt. Voor deze kwesties zal de Commissie ernaar streven voor zichzelf een specifieke rol te bepalen, niet alleen binnen de EU maar ook in internationaal verband.
- (2) de vaststelling van bepaalde "aandachtslanden", die worden gekozen overeenkomstig de politieke en ontwikkelingsprioriteiten van de EU en de specifieke toegevoegde waarde die het EIDHR in dat verband heeft.
- (3) ruimte voor flexibiliteit, waardoor de EU in staat is op dringende en onverwachte behoeften in te spelen.

De via deze strategische aanpak vastgelegde prioriteiten zullen de basis vormen van het jaarprogramma dat voor onderzoek aan het comité van de lidstaten wordt voorgelegd. Dit programma wordt ieder jaar bekeken en de prioriteiten, zowel inhoudelijk als per land, kunnen waar nodig worden bijgesteld. Het jaarprogramma zal eveneens worden besproken met het Europees Parlement en op het jaarlijks discussieforum van mensenrechtenNGO's.

4.2.1. Thematische prioriteiten

De prioriteiten dienen te worden vastgesteld volgens bepaalde **onderwerpen** of **thema's** die tot doel hebben specifieke oogmerken op middellange tot lange termijn te bereiken. De prioriteiten mogen niet worden vastgesteld op basis van **activiteiten** zoals een opleiding inzake mensenrechten. Die vormen een middel om de problemen aan te pakken maar niet een doel op zich. Evenmin mogen prioriteiten aan de hand van bepaalde **doelgroepen** worden vastgesteld. Indien de EG het effect op de rechten van bepaalde groepen (bijvoorbeeld vrouwen, kinderen of inheemse bevolkingsgroepen) wenst te verhogen, dient dat te worden geïntegreerd in de opzet van het project en de selectiemethodiek. Meer in het bijzonder dient de Commissie, in overeenstemming met de EG-beleidsverklaring inzake ontwikkeling, ervoor te zorgen dat de bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en van kinderrechten wordt geïntegreerd in alle thematische prioriteiten die in het kader van het EIDHR worden nagestreefd. Dezelfde aanpak dient te worden toegepast op de rechten van inheemse volkeren, overeenkomstig het werkdocument van de Commissie en de resolutie van de Raad, waarin een oproep is gedaan om het respect voor de rechten van inheemse volkeren als een horizontaal element te integreren in alle niveaus van de ontwikkelingssamenwerking, met inbegrip van de beleidsdialoog¹⁹.

De Commissie erkent dat bepaalde groepen zoals kinderen en inheemse volkeren bijzonder kwetsbaar zijn. De Gemeenschap dient echter bij het beklemtonen van bepaalde

¹⁹ Resolutie van de Raad betreffende inheemse bevolkingsgroepen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en de lidstaten, 30 september 1998, aangenomen op basis van het werkdocument van de Commissie over inheemse bevolkingsgroepen van 11 mei 1998 (SEC (1998)773). De Commissie zal in 2001 verslag over de tenuitvoerlegging van de resolutie uitbrengen.

mensenrechten en democratische doelstellingen haar optreden toe te spitsen op het aanpakken van de dieperliggende oorzaken en niet de symptomen van de problemen.

Waar zulks van toepassing is zullen overeenkomstig het EU-beleid ter bevordering van regionale coördinatie en integratie projecten met een regionale dimensie worden aangemoedigd waardoor ook de toegevoegde waarde van de EU beter tot uiting komt.

De Commissie stelt de volgende vier thematische prioriteiten voor het EIDHR-programma in 2002 en op middellange termijn voor:

(1) Steun ter versterking van democratisering, goed bestuur en de rechtsstaat

Dit element dient te worden toegespitst op samenwerking met de civiele samenleving teneinde een sterkere participatie van de bevolking aan de besluitvorming op alle niveaus te bevorderen, met inbegrip van een gelijke deelname van mannen en vrouwen en van groepen met verschillende identiteiten (naar etnie, religie enz.); het ontwikkelen van pluralistische politieke processen; vrije media; een onafhankelijk en goed functionerend gerechtelijk apparaat; het recht op vrijheid van vereniging en vrijheid van vergadering; steun voor verkiezingsprocessen met inbegrip van observatie door binnenlandse en EU-waarnemers.

Een sterke civiele samenleving, die kan steunen op een onafhankelijke en onpartijdige rechtsordening speelt een fundamentele rol bij het ter verantwoording roepen van regeringen en het aanklagen van mensenrechtenschendingen. Het weerbaarder en sterker maken van individuen en de civiele samenleving, onder meer door onderwijs, opleiding en bewustmaking, en het mogelijk maken van een doeltreffende verdediging van alle - ook sociale, economische en culturele - rechten, vormt een essentiële aanvulling van onze steunprogramma's samen met regeringen, vooral die welke betrekking hebben op goed bestuur, institutionele opbouw, de rechtsstaat en armoedebestrijding. De EIDHR-steun mag geen dubblure vormen van de bestaande grote programma's die met de regeringen worden uitgevoerd, hoewel de activiteiten ervan kunnen bijdragen tot toekomstige programma's in samenwerking met regeringen. Ter plaatse beheerde microprojecten vormen een bijzonder nuttig instrument om die prioriteit na te komen. Wanneer de civiele samenleving zwak is en moet worden versterkt, bijvoorbeeld tijdens of onmiddellijk na een dictatoriaal regime, hebben de plaatselijke NGO's waarschijnlijk niet de capaciteit om een aanvraag voor financiering uit Brussel in te dienen.

Steun voor maatregelen ter bevordering van de vreedzame democratische verzoening van uiteenlopende groepenbelangen en het oplossen van geschillen is belangrijk voor conflictpreventie, net zoals opleiding in de rechtsstaat en in het bijzonder het humanitaire recht.

Verkiezingsondersteuning en -waarneming is een terrein waarop de EG in toenemende mate steun verleent, zowel gezien het cruciale belang van verkiezingen voor het democratisch proces als om uiting te geven aan de toegevoegde waarde van een gecoördineerde aanwezigheid van de EU bij de verkiezingswaarneming.

(2) Activiteiten voor de afschaffing van de doodstraf

De inzet van de EU voor de afschaffing van de doodstraf is opnieuw bevestigd in artikel 2 van het EU-handvest. Afschaffing van de doodstraf vormt een eis voor landen die tot de EU willen toetreden. De EU verdedigt dit beleidspunt met klem binnen internationale mensenrechtenfora en bij de dialoog met alle landen, ongeacht de aard van de betrekkingen van de EU met die landen. De EU neemt op dit terrein het voortouw, terwijl andere donoren minder actief zijn. De steun voor de afschaffing van de doodstraf dient onder meer te bestaan in projecten om de toepassing ervan terug te schroeven, bijvoorbeeld door het stimuleren van een debat op het

niveau van de regeringen en de civiele samenleving over de ondoeltreffendheid ervan bij het terugschroeven van de misdaad.

(3) Steun voor de strijd tegen folteringen en straffeloosheid en voor internationale gerechtshoven en straftribunalen

Het engagement van de EU voor de strijd tegen folteringen en onmenselijke en vernederende behandelingen of bestraffingen is bevestigd in artikel 4 van het EU-handvest. De EU heeft beleidslijnen voor de strijd tegen folteringen aangenomen²⁰, die met bijstandsprogramma's moeten worden aangevuld. De Commissie heeft aanzienlijke middelen uitgetrokken voor activiteiten in verband met folteringen, met inbegrip van de rehabilitatie van slachtoffers van folteringen, en de politieke bescherming die de EG-steun biedt kan belangrijk zijn voor NGO's die op dit gevoelige terrein actief zijn. Bij haar streven om veranderingen op gang te brengen dient de EU ervoor te zorgen dat zij zich zoveel mogelijk toespitst op preventie, onder meer door de politie en andere mogelijke diensten die tot foltering zouden kunnen overgaan een vorming in mensenrechten te geven.

De EU is altijd al een sterk voorstander geweest van het oprichten van internationale rechtbanken en het Internationaal Straftribunaal. Het tegengaan van straffeloosheid is belangrijk voor het voorkomen, beslechten en opvangen van de gevolgen van conflicten.

(4) Bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en van discriminatie van minderheden en inheemse bevolkingsgroepen

Op dit terrein beschikt de EU over aanzienlijke interne en externe beleidsbevoegdheden. De Raad van Ministers heeft onlangs op grond van artikel 13 van het EG-Verdrag twee richtlijnen goedgekeurd, die op de werkplek en op andere terreinen bescherming bieden tegen discriminatie op grond van raciale of etnische oorsprong, religie en geloofsovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Het EU-handvest bepaalt dat alle mensen gelijk zijn voor de wet (artikel 20), verbiedt discriminatie op eender welke grond (artikel 21) en bepaalt dat de Unie de culturele, religieuze en taalkundige diversiteit dient te beschermen (artikel 22). Maatregelen om gelijke kansen te bevorderen en de bestaande scheidingslijnen tussen groepen van verschillende identiteit te doorkruisen zijn belangrijk om conflicten te voorkomen. De inzet van het EIDHR zal in overeenstemming zijn met de verklaring en het actieplan die in september 2001 op de wereldconferentie tegen racisme in Durban zullen worden goedgekeurd²¹. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan het bevorderen en ondersteunen van de rechten van inheemse bevolkingsgroepen in het kader van het internationaal decennium van de inheemse volkeren in de wereld (1995-2004).

Bovengenoemde thematische prioriteiten zijn in hoofdzaak toegespitst op politieke en burgerrechten, aangezien het juist op die terreinen is dat het EIDHR een specifieke toegevoegde waarde heeft vergeleken met andere EG-instrumenten. De bedoeling hiervan is niet vraagtekens te plaatsen bij de ondeelbaarheid en interdependentie van de politieke, burgerlijke, economische, sociale en culturele rechten of een hogere prioriteit aan politieke en burgerrechten toe te kennen. Het is eerder de bedoeling tot uiting te brengen dat aanzienlijke materiële steun voor de bevordering van sociale, economische en culturele rechten in het algemeen moet worden verleend via de grote communautaire programma's voor

²⁰ Conclusies van de Raad Algemene Zaken van april 2001.

²¹ Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee verband houdende onverdraagzaamheid, Durban, Zuid-Afrika, van 31 augustus tot 7 september 2001. De Commissie zal een bijdrage tot deze conferentie leveren in een mededeling die in mei 2001 wordt goedgekeurd.

ontwikkelingshulp (bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs en voedselzekerheid). Die instrumenten hebben een grotere toegevoegde waarde op dat gebied, onder meer doordat er aanzienlijk ruimere middelen beschikbaar zijn om de in het algemeen grote uitgaven met zich meebrengende problemen op te lossen. De eerste bovengenoemde prioriteit (democratisering, goed bestuur en de rechtsstaat) omvat evenwel ook steun voor bewustmaking en capaciteitsopbouw van groeperingen die ten aanzien van het voorzien in de menselijke basisbehoeften en de toegang tot de hulpbronnen een op rechten gebaseerde aanpak volgen. Via de EG-programma's voor ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse bijstand worden ook de sociale, economische en culturele rechten als doelstellingen inzake mensenrechten bevorderd (zie 3.2.).

Ter ondersteuning van een EU-strategie ter bevordering van **het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap** zouden het aanmoedigen van initiatieven daartoe in derde landen en steun voor vakbonden en andere NGO-controleorganen in de toekomst als prioriteit voor het EIDHR kunnen worden beschouwd. De lijst van prioriteiten mag evenwel niet worden verlengd indien men de strategische concentratie wenst te behouden.

4.2.2 *Aandachtslanden*

Bovendien zal de Commissie een beperkt aantal "aandachtslanden" vaststellen, waarop zij de EIDHR-steun wenst toe te spitsen en waar aspecten die niet als algemene thematische prioriteiten zijn opgenomen, via het gebruik van **gerichte EIDHR-projecten** kunnen worden aangepakt. Deze landen en kwesties zullen in de eerste plaats worden bepaald op basis van de analyse en de prioriteiten in de nationale landenstrategieën en toetredingspartnerschappen, teneinde te komen tot samenhang en complementariteit met andere EG-instrumenten en een kritieke massa EG-steun te creëren. De delegaties in aandachtslanden zullen zoveel mogelijk de beschikking krijgen over een budget voor **microprojecten**. De aanwijzing als aandachtsland zal ook inhouden dat in de verzoeken tot het **indienen van voorstellen** een hogere prioriteit wordt verleend aan projecten waarbij die landen betrokken zijn.

De aanwijzing als aandachtsland betekent niet noodzakelijk dat het betrokken land door de EG wordt ingedeeld als een van de ergste overtreders van de mensenrechten of een land waar weinig tekenen van democratie te zien zijn. Het vormt eerder een indicatie van de politieke prioriteit die de EU verleent aan de inzet voor een groter respect voor mensenrechten en democratie in dat land en voor het voorkomen en oplossen van conflicten, en van de mogelijkheid dat activiteiten in het kader van het EIDHR tot die doelstellingen kunnen bijdragen.

In sommige gevallen zal het land als aandachtsland voor het EIDHR worden beschouwd doordat er geen andere financieringsinstrumenten beschikbaar zijn of als gevolg van de wens om steun via de NGO-sector te verlenen. Bij het aanwijzen van aandachtslanden zal rekening worden gehouden met een geografisch evenwicht, hoewel dit niet het belangrijkste oogmerk mag zijn. De Commissie zal zich in de eerste plaats laten leiden door de noodzaak van en de mogelijkheden voor een doeltreffend optreden via het EIDHR.

De aandachtslanden zullen in het jaarprogramma van het EIDHR worden opgenomen. Zij zullen bijgevolg jaarlijks onder de loep worden genomen, rekening houdend met de standpunten en verklaringen van de EU in internationale fora teneinde coherentie tussen de verschillende pijlers te verzekeren, de standpunten van NGO's en een evaluatie van de doeltreffendheid van eerdere EIDHR-steun.

4.2.3 *Flexibiliteit*

Een belangrijk element van de EIDHR-strategie is dat de EU de mogelijkheid heeft in te spelen op dringende en onvoorziene noodsituaties die zich onvermijdelijk zullen voordoen en

waarbij het EIDHR het passende instrument is om de EU-doelstellingen na te streven. Initiatieven voor het beslechten van conflicten zijn een voorbeeld, evenals positieve maatregelen ter ondersteuning van overleg in het kader van artikel 96 van de overeenkomst van Cotonou, of in situaties waarin andere steunvormen geschorst zijn. Het jaarlijks programma voor het EIDHR zal de nodige budgettaire flexibiliteit behouden om op die behoeften te kunnen inspelen. Projecten buiten de vastgestelde prioriteiten dienen toch duidelijk op de strategische prioriteiten van de EU te zijn gebaseerd.

Bijkomende flexibiliteit om in te spelen op de prioriteiten inzake mensenrechten en democratisering binnen bepaalde landen zal mogelijk worden via het programma **microprojecten**. Bij het vaststellen van prioriteiten voor plaatselijke verzoeken tot het indienen van voorstellen dienen de delegaties van de Commissie zich te baseren op de algemene prioriteiten, die zij evenwel kunnen bijsturen om specifieke lokale kwesties aan te pakken, vooral wanneer die in de nationale landenstrategie of het toetredingspartnerschap zijn vastgelegd.

Deze strategische aanpak van de EIDHR-programmering zal worden besproken met het comité van de lidstaten, het Europees Parlement en de NGO's, met het oog op implementatie tegen de begroting van 2002.

Op 31 december 2004 verstrijken de verordeningen die de juridische grondslag van het EIDHR vormen. Krachtens die verordeningen dient de Commissie de Raad in 2002 een evaluatie voor te leggen van de maatregelen die de Gemeenschap op grond van de verordeningen heeft gefinancierd, eventueel vergezeld van passende voorstellen voor de toekomst.

4.3. Samenwerking met de Verenigde Naties en andere internationale organisaties

Het EIDHR is in de eerste plaats toegespitst op directe ondersteuning van de civiele samenleving via de NGO's maar vormt ook een belangrijk instrument voor samenwerking met internationale organisaties. Er hebben al gedurende verschillende jaren gezamenlijke projecten plaatsgevonden met de Raad van Europa en OVSE/het Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten (ODIHR). In 2000 heeft de Commissie in aansluiting op de overeenkomst tussen de VN en de EG over de beginselen voor de financiering van door de VN beheerde programma's samen met het Bureau van de hoge commissaris voor mensenrechten (OHCHR) een omvattend samenwerkingsprogramma voor mensenrechten vastgesteld, waarbij de nadruk ligt op ondersteuning van de wereldconferentie tegen het racisme.

De samenwerking tussen de Commissie en de internationale organisaties is belangrijk voor het nastreven van de EU-doelstellingen inzake mensenrechten en democratisering. Zij zou doeltreffender moeten worden gemaakt en worden gebaseerd op het comparatieve voordeel van de organisatie en de prioriteiten van de EG zoals die in het EIDHR-programma zijn vastgelegd. In sommige aandachtslanden kunnen internationale organisaties zoals de VN en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK) een bevoorrechte toegang hebben tot werkzaamheden ter verbetering van de mensenrechtensituatie, wat hen tot de natuurlijke partners van de Commissie maakt. De Commissie en de internationale organisaties dienen samen te werken om ervoor te zorgen dat de EG-bijdrage de aandacht vestigt op de prioriteit die de Europese Unie aan die specifieke kwesties toekent. De besluiten tot het cofinancieren van projecten dienen vanzelfsprekend te worden ingegeven door dezelfde overwegingen inzake behoeften, rentabiliteit en duurzaamheid die gelden voor alle via het EIDHR uitgevoerde projecten. De Commissie zal streven naar het overeenkomen van samenwerkingsstrategieën met bepaalde internationale organisaties en het vaststellen van haalbare en realistische doelstellingen op middellange tot lange termijn. Vervolgens kunnen

gecofinancierde programma's en projecten in overeenstemming met die strategische plannen worden vastgesteld.

De samenwerking met UNOHCHR is bijzonder belangrijk als uiting van het belang dat de EU hecht aan de ondertekening, ratificatie en toepassing van internationale mensenrechteninstrumenten door derde landen waarmee zij een partnerschap heeft, en aan de tenuitvoerlegging van desbetreffende aanbevelingen van VN-organen. Een versterkte samenwerking zou niet alleen projecten kunnen omvatten maar ook steun voor de VN-mechanismen (bijvoorbeeld speciale rapporteurs) wanneer die verband houden met kwesties die de EU als prioritair heeft aangemerkt. Dit zou bijdragen tot het versterken van het multilaterale kader waartoe de EU zich heeft verbonden. Een dergelijke aanpak zou het OHCHR op een adhoc-basis als partner van de EG aanwijzen en is in overeenstemming met de mededeling over het opbouwen van een doeltreffend partnerschap met de VN²².

5. EEN EUROPEES MENSENRECHTENBUREAU?

De Europese Raad heeft de mogelijkheid van een Europees mensenrechtenbureau voor het eerst aangekaart in de aanloop naar de 50e verjaardag van de universele verklaring van de rechten van de mens, die de EU-ministers van buitenlandse zaken in december 1998 in Wenen hebben herdacht. Punt 46 van de conclusies van de Europese Raad van Keulen in juni 1999 luidt als volgt: *"De Europese Raad neemt kennis van het tussentijds verslag van het voorzitterschap over de mensenrechten. Hij roept op na te gaan of het dienstig is een bureau van de Unie voor mensenrechten en democratie op te richten"*.

Twee mogelijke modellen zijn voorgesteld. Het eerste model, een rapporterend en/of adviesverstrekend bureau, werd voorgesteld in het verslag van het comité van wijzen. De Commissie is evenwel van mening dat de Europese Unie geen gebrek aan advies- en informatiebronnen heeft. Zij kan gebruik maken van verslagen van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en diverse internationale NGO's. Bovendien bestaat er niet zoiets als een kennismonopolie wanneer het gaat om het analyseren van problemen inzake mensenrechten en democratisering of de implicaties daarvan voor de betrekkingen van de Europese Unie met een bepaald land. De werkelijke uitdaging voor een instelling is de informatie op productieve wijze te gebruiken en de politieke wil te hebben om moeilijke beslissingen te nemen. Een extra adviesorgaan zou die uitdaging niet uit de wereld helpen. De Commissie is daarom niet zinnens in te gaan op dit voorstel of op de daarmee verband houdende, nu en dan geformuleerde suggestie dat de Commissie een mondiaal overzicht van de mensenrechtensituatie per land zou moeten opstellen of door een organisatie doen opstellen, zoals het VS-ministerie van buitenlandse zaken doet.

Het tweede voorgestelde model betreft een "implementatiebureau", dat zich zou bezighouden met het vaststellen van projecten op het gebied van mensenrechten en democratisering, de toekenning van subsidies en de controle van de tenuitvoerlegging. De algemene houding van de Commissie tegenover deze kwestie is uiteengezet in haar mededeling over de externalisering van het beheer van communautaire programma's²³. Die mededeling omvat een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het statuut van uitvoerende organen die worden belast met bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's. De Commissie is evenwel van oordeel dat het oprichten van een afzonderlijk bureau, los van de dienst voor samenwerking EuropeAid, ter ondersteuning van

²² Mededeling over de opbouw van een doeltreffend partnerschap met de Verenigde Naties op het gebied van ontwikkeling en humanitaire aangelegenheden. Goedkeuring gepland op 2 mei 2001.

²³ COM (2000) 0788 def.

mensenrechten en democratisering in derde landen een uitholling zou vormen van het essentiële doel van EIDHR als aanvulling op de voornaamste EG-bijstandprogramma's en ondersteuning van de specifieke GBVB-doelstellingen van de EU. De Commissie zal zich bijgevolg toespitsen op de tenuitvoerlegging van de verbeterde aanpak van het mensenrechten en democratiseringsbeleid dat in deze mededeling is uitgestippeld en zal niet voorstellen een nieuw lichaam op te richten.

6. CONCLUSIES

In deze mededeling zijn drie invalshoeken aangegeven van waaruit de Commissie een meer doeltreffende rol kan spelen bij het verwezenlijken van de EU-doelstellingen inzake mensenrechten en democratisering: via het bevorderen van **coherentie en consequentie** in alle EU- en EG-beleidslijnen; via het toekennen van een hogere prioriteit aan en **het integreren van doelstellingen** inzake mensenrechten en democratisering in de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen, in het bijzonder via politieke dialoog en een strategisch gebruik van de buitenlandse bijstandsprogramma's, en via het aannemen van een meer doelgerichte en **strategische aanpak** van het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR).

De Commissie zal streven naar coherentie en consequentie tussen de activiteiten van de EU in het kader van de verschillende pijlers van het Verdrag en tussen de maatregelen van de EG en die van de lidstaten. De dialoog van de Commissie met derde landen dient consequent en coherent te worden gevoerd en te worden gebaseerd op internationaal overeengekomen mensenrechtennormen en -instrumenten, in het bijzonder die van de VN. De Commissie zal ook zoeken naar mogelijkheden om op andere terreinen van het communautair beleid zoals handel, immigratie en het milieu beleidslijnen en initiatieven voor te stellen die respect voor mensenrechten en democratisering bevorderen, onder meer via het stimuleren van een maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

De Commissie dient ervoor te zorgen dat alle steuninstrumenten van de EG worden ingezet ter ondersteuning van mensenrechten en democratisering. De nationale strategiedocumenten, die de nadruk moeten leggen op mensenrechten, democratisering, de rechtsstaat en een goed bestuur, zullen het voornaamste instrument vormen om deze samenhang tot stand te brengen, ook bij de eigen dialoog van de Commissie met de partnerlanden.

In de toekomst zal de aanpak van het EIDHR door de Commissie gebaseerd zijn op het vaststellen van een beperkt aantal prioritaire thema's en een aantal landen waaraan de Commissie bijzondere aandacht wil besteden, die jaarlijks moeten worden herzien in overleg met de lidstaten, het Parlement en de civiele samenleving. De al aan de gang zijnde beheersvormingen van het EIDHR zullen worden voortgezet met het oog op een grotere transparantie en doeltreffendheid en een duurzame impact.

De Commissie zal zich voor de nieuwe benaderingen en maatregelen inzetten in overleg met de Raad, het Europees Parlement en de civiele samenleving alsook andere donoren en internationale organisaties. Het belang van dialoog en overleg met de civiele samenleving wanneer het gaat om het integreren van mensenrechten en democratisering in de activiteiten van de Europese Unie en in het bijzonder het ontwikkelingsbeleid van de EG, kan niet worden overschat. De Commissie zal trachten dit aspect uit te diepen en doeltreffender te maken, onder meer via het mensenrechtenforum van de NGO's.

De Europese Unie zou enerzijds via haar dialoog en coöperatieprogramma's met de regeringen moeten samenwerken. Door in de landenstrategieën een horizontale klemtoon op bestuurskwesties op te nemen, kan zij interne hervormingen en respect voor internationale

mensenrechteninstrumenten stimuleren. Anderzijds kan zij het vermogen van de civiele samenleving om wijzigingen te eisen ondersteunen en opbouwen. De EU kan ook haar steun toespitsen op speciale aandachtspunten en het potentieel van haar bijstand en van al haar beleidslijnen ter bevordering van het respect voor bepaalde rechten optimaliseren.

De voornaamste verantwoordelijkheid voor democratisering en bevordering van het respect voor de mensenrechten berust bij de regeringen. De Commissie zal evenwel van haar kant aan de hand van de doelstellingen die zij zich in deze mededeling heeft gesteld, regelmatig onderzoeken of vorderingen zijn bereikt, in welke mate de werkzaamheden van de EU daartoe hebben bijgedragen, en verslag daarover uitbrengen. **Bijlage 2 bevat een lijst van actiepunten die uit de mededeling voortvloeien.**

De Raad, het Europees Parlement en de andere partners met wie de Commissie samenwerkt ter bevordering van het respect voor mensenrechten en democratisering, worden verzocht de aanpak in deze mededeling te steunen en met de Commissie samen te werken met het oog op de tenuitvoerlegging ervan.

Bijlage 1

Dialogoprocedures met geografische zones

Wanneer er een dialoog geïnstitutionaliseerd is, vindt hij plaats in verschillende vormen. Het overleg met de toetredingskandidaten is het verst gevorderd en stoelt op de criteria van Kopenhagen, die de EU in 1993 voor de toetreding heeft vastgelegd. In haar adviezen over de aanvragen van de landen van Midden- en Oost-Europa om toetreding tot de EU²⁴ heeft de Commissie een analyse gegeven van de situatie in verband met democratie, de rechtsstaat en de (burgerlijke, politieke, economische en sociale) mensenrechten. Die adviezen hadden ook betrekking op het respect voor en de bescherming van minderheden, met inbegrip van het recht om de eigen culturele identiteit te behouden, het recht op een gelijke behandeling in het sociale en economische leven en de bescherming tegen vijandig gedrag van de meerderheid van de bevolking (en zelfs van de politie). Overeenkomstig de aanpak in Agenda 2000 beoordeelt de Commissie (sinds 1998) in de periodieke verslagen de vorderingen die ieder land bij het voldoen aan de toetredingscriteria boekt. Die aanpak zorgt voor samenhang tussen de diverse EU-instrumenten en -instellingen en voor coördinatie met de betrokken internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de OVSE. Van landen die lid van de Europese Unie wensen te worden, wordt verwacht dat zij de beginselen van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten (burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele rechten) en het respect voor en de bescherming van minderheden niet alleen met de lippen belijden maar ook in de praktijk brengen.

Teneinde de kandidaat-lidstaten te helpen de specifieke tekortkomingen weg te werken waarop in de periodieke verslagen wordt gewezen, sluit de Gemeenschap met elk van die landen een toetredingspartnerschap. In die toetredingspartnerschappen worden voor ieder land prioriteiten voor de naleving van de toetredingscriteria vastgesteld. Er wordt ook vermeld welke financiële bijstand de Gemeenschap ter ondersteuning van die prioriteiten beschikbaar stelt en welke voorwaarden aan die bijstand zijn verbonden. Deze pretoetredingsstrategie, die is gebaseerd op regelmatige evaluaties van de vorderingen van de toetredingskandidaten bij de naleving van de criteria van Kopenhagen, en op toetredingspartnerschappen met inbegrip van gerichte bijstand, heeft in alle kandidaat-lidstaten tot positieve ontwikkelingen geleid, vooral in verband met de politieke criteria van Kopenhagen. In het kader van deze aanpak wordt ook de ontwikkeling van de civiele samenleving aangemoedigd, in het bijzonder via ACCESS, een meerlandenprogramma van Phare dat tot 2002 loopt.

Deze algemene aanpak heeft met succes geleid tot een grotere coherentie tussen de diverse EU-instrumenten en met andere organisaties zoals de OVSE. Hij heeft geleid tot positieve ontwikkelingen in alle kandidaat-lidstaten, ook ten aanzien van problemen betreffende minderheden. Toch blijft het een feit dat er een sterke en weidverspreide discriminatie van de Roma-zigeuners bestaat. In dit verband moeten de maatregelen nog worden versterkt.

De Overeenkomst van Cotonou met de ACS-staten²⁵ is gebaseerd op drie met elkaar verband houdende componenten: politieke dialoog, handel en investeringen, en ontwikkelingssamenwerking. Zij verleent een hoge prioriteit aan het bevorderen van de gelijkheid tussen de geslachten, het ondersteunen van de institutionele ontwikkeling en het verbeteren van de capaciteit voor een goed bestuur. Respect voor alle mensenrechten en de

²⁴ 15 juli 1997 (Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slowenië).

²⁵ Overeenkomst met een looptijd van 20 jaar tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, en 77 landen van de groep van staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, op 23 juni 2000 ondertekend - 13,5 miljard eur voor de eerste periode van 5 jaar.

fundamentele vrijheden, met inbegrip van respect voor de sociale grondrechten, de democratie gebaseerd op de rechtsstaat en een transparant en verantwoordelijk bestuur, worden uitdrukkelijk genoemd als integrerende onderdelen van een duurzame ontwikkeling.

De essentiële onderdelen van de overeenkomst zijn respect voor de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat. Er is een nieuwe procedure opgesteld in geval van schending van een van die elementen. De nieuwe procedure legt een sterkere nadruk op de verantwoordelijkheid van de betrokken staat en biedt ruimte voor een grotere flexibiliteit bij het overlegproces. In bijzonder dringende gevallen - ernstige schendingen van een van die essentiële elementen - worden onmiddellijk passende maatregelen genomen.

Een belangrijke innovatie in de overeenkomst van Cotonou is een wederzijds engagement voor een goed bestuur, dat wordt gedefinieerd als het transparant en verantwoordelijk beheer van menselijke, natuurlijke economische en financiële hulpbronnen ten behoeve van een rechtvaardige en duurzame ontwikkeling. De onderhandelingen tussen de EU en de ACS-staten over het concept goed bestuur zijn uitgemond in een tweeledige aanpak: aan de ene kant een engagement voor een goed bestuur als een fundamenteel en positief element van het partnerschap, een onderwerp voor regelmatig overleg en een terrein voor actieve steun van de Gemeenschap, en aan de andere kant een akkoord dat ernstige gevallen van corruptie met inbegrip van omkoperij die tot corruptie leidt, een schending van dat element vormen en corrigerende maatregelen vereisen. Er is een specifieke overlegprocedure voor de behandeling van dergelijke gevallen goedgekeurd.

De dialoog moet een essentiële rol binnen het nieuwe partnerschap spelen. De overeenkomst bepaalt uitdrukkelijk dat regelmatig gezamenlijke evaluaties van ontwikkelingen in verband met respect voor de mensenrechten, de democratische beginselen, de rechtsstaat en een goed bestuur op nationaal niveau zullen plaatsvinden.

Het openstellen van het ACS-EG-partnerschap voor niet overheidsactoren is een andere doorbraak in de overeenkomst van Cotonou. De nieuwe aanpak gaat veel verder dan de ervaring die tot nog toe bij de gedecentraliseerde samenwerking is opgedaan. Hij omvat het aanmoedigen van een authentieke dialoog over het ontwikkelingsbeleid en de ACS-EU-samenwerking. De civiele samenleving zal bovendien worden betrokken bij de politieke dialoog en bij de evaluatie van de beleidsresultaten in het kader van de toetsing van nationale ondersteunende ACS-EG-strategieën.

In haar mededeling over de follow-up van de top van Rio²⁶, waarin een bijgewerkte aanpak van de betrekkingen tussen de EU en Latijns Amerika is voorgesteld, heeft de Commissie de bevordering en bescherming van de mensenrechten als hoofdprioriteit op politiek gebied aangewezen, met inbegrip van de noodzaak aan nieuwe positieve maatregelen ter versterking van het respect voor de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratische politieke systemen. Die maatregelen omvatten onder meer een voorstel voor een EU-Latijns-Amerikaans/Caribisch discussieforum voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten, uitgaande van de positieve ervaringen in Centraal-Amerika met de oprichting, in het kader van de dialoog van San José, van een comité van onafhankelijke deskundigen dat tot taak heeft een debat over de mensenrechten te voeren. De groep heeft als opdracht gekregen een verslag met conclusies en actievoorstellen in te dienen bij de top EU-Latijns-Amerika in 2002.

²⁶ COM(2000) 670 def.

Ook in de recente mededeling van de Commissie over "een nieuwe impuls voor het proces van Barcelona"²⁷ is een oproep gedaan om binnen de betrekkingen tussen Europa en de Middellandse-Zeelanden meer plaats in te ruimen voor mensenrechten, democratie, goed bestuur en de rechtsstaat. In de mededeling werd verklaard dat de EU die kwesties regelmatig ter sprake dient te brengen in de politieke dialoog en bij de partners in bijeenkomsten van de Trojka, Associatieraden en comités, teneinde maatregelen aan te geven die de regeringen dienen te nemen om gunstige ontwikkelingen op dit gebied tot stand te brengen. Deze dialoog zou kunnen uitmonden in de oprichting van gezamenlijke werkgroepen voor mensenrechten op officieel niveau, die tot doel zouden hebben overeenstemming te bereiken over een aantal concrete referentiepunten en objectieve criteria die in de verschillende Associatieraden moeten worden geëvalueerd. De mediterrane partners worden aangemoedigd toe te treden tot de desbetreffende internationale instrumenten, verdragen enz. betreffende mensenrechten, voorzover zij zulks nog niet hebben gedaan.

Wat de regionale organisaties in Azië betreft, voert de EU een politieke dialoog met de leden van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (ASFAN), met inbegrip van jaarlijkse ministersbijeenkomsten, en heeft ze bijeenkomsten met de SAARC in het kader van de Trojka. De politieke dimensie van de bijeenkomsten Azië-Europa (ASEM) biedt eveneens de mogelijkheid tot besprekingen over ondersteuning van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Er bestaat politiek overleg ad hoc op bilaterale basis met afzonderlijke Aziatische landen. Onze dialoog met de Aziatische landen over mensenrechten en democratie moet evenwel nog verder worden versterkt, en in de mededeling over de betrekkingen tussen de EU en Azië, die in 2001 wordt goedgekeurd, zal deze kwestie worden besproken.

De Europese Unie voert sinds 1997 op basis van de verdragsbepalingen inzake mensenrechten en democratie een specifieke mensenrechtendialoog met de regering van China. De EU heeft haar evaluatie daarvan onlangs bekendgemaakt²⁸. Op officieel niveau vinden zesmaandelijks bijeenkomsten plaats, die worden aangevuld met seminars van deskundigen en samenwerkingsprojecten die onder meer de bevordering van de rechten van vrouwen en de plaatselijke democratie beogen. Een dialoog over de mensenrechten tussen de Europese Unie en de democratische Volksrepubliek Korea (DPRK) wordt overwogen.

De ontwikkelingen van de betrekkingen tussen de EU en de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYRoM), is onder meer afhankelijk van de politieke en economische omstandigheden. Die afhankelijkheid geldt voor al die vijf landen en vormt een centraal element binnen de regionale aanpak van de EU, die thans tot het stabilisatie- en associatieproces is uitgegroeid, dat de landen in de regio het vooruitzicht op integratie in de EU-structuren biedt. Het grootste belang wordt gehecht aan de naleving van de voorwaarden in verband met mensenrechten, bescherming van minderheden, goed bestuur en democratische beginselen. Om de deelname van deze landen aan het stabilisatie- en associatieproces te ondersteunen wordt de bijstand op grond van de verordening inzake bijstand van de Gemeenschap voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie (CARDS) gericht op het creëren van een institutioneel en wetgevend kader om onder meer democratie, rechtsstaat, mensenrechten en rechten van minderheden te bevorderen. Aanvullende activiteiten vinden plaats in het kader van het EIDHR voor democratie en mensenrechten. In regionaal verband werkt de Gemeenschap nauw samen met het stabiliteitspact voor Zuid-Oost-Europa. Dat pact is in 1999 gecreëerd om de werkzaamheden van de grote

²⁷ COM(2000) 497 def.

²⁸ GAC conclusies, 22.1.2001.

Balkandonoren te coördineren en een van zijn werkgroepen houdt zich bezig met de ontwikkeling van democratie en mensenrechten.

De EU heeft partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met de meeste landen in het Tacis gebied gesloten. De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Rusland is in 1994 ondertekend en voorziet in een uitgebreide en geïnstitutionaliseerde politieke dialoog op alle niveaus. Dat partnerschap werd gevolgd door de gemeenschappelijke EU-strategie voor Rusland van 1999, waarin bepaalde prioritaire terreinen zoals consolidatie van democratie, rechtsstaat en overheidsinstellingen werden vastgelegd. Bij die gelegenheid werd een gemeenschappelijke strategie voor Oekraïne aangenomen. Daarin wordt ondermeer verklaard: "de EU zou inspanningen leveren om de democratie, een goed bestuur, de mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen"²⁹. De vooruitgang bij het ontwikkelen van een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Wit Rusland is in 1997 stilgevallen als gevolg van de verslechtering van de mensenrechtensituatie; de EU is overgeschakeld op een geleidelijke aanpak, waarbij met name het opnieuw oprichten van democratische instellingen in Wit Rusland noodzakelijk is. In Kaukasië en Centraal Azië zijn partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten ondertekend met Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Kazachstan, Kyrgystan en Oezbekistan. De EG verleent via Tacis en het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten steun om de ontwikkeling van de mensenrechten en de democratie in de nieuwe onafhankelijke staten te bevorderen.

²⁹ Gemeenschappelijke strategie van de Europese Raad voor Oekraïne (1999/877/GBVB) van 11.12.99, PB L331/1 van 23.12.99, Deel III, Specifieke Initiatieven, Punt 50

BIJLAGE 2

ACTIEPUNTEN

I. Bevorderen van een grotere consequentie en coherentie tussen de activiteiten van de Europese Gemeenschap, andere activiteiten van de Europese Unie, en het optreden van de lidstaten

- De Commissie dient zich in te zetten voor een transparante aanpak van mensenrechten en democratisering, die in de verschillende landen en regio's coherent en consequent is, geen dubbele normen hanteert en alle beschikbare instrumenten aanwendt.
- De Commissie dient de coherentie te bevorderen tussen de werkgroepen van de Raad die zich bezighouden met het beleid inzake mensenrechten en democratisering, en de comité's die zich bezighouden met buitenlandse bijstand.
- De Commissie dient de bestaande dialoog met de Raad en het Europees Parlement op te voeren en uit te breiden tot besprekingen van beleids- en programmeringsprioriteiten in verband met mensenrechten en democratisering (inclusief het EIDHR).
- De Commissie dient samen te werken met het comité mensenrechten en democratie en waar passend met andere comité's om de uitgevoerde maatregelen te evalueren en de uitwisseling van goede praktijken en opgedane ervaringen te bevorderen.
- De delegaties van de Commissie in derde landen dienen in hun coördinatie van de algemene EU-bijstand systematisch EG-steun en bilaterale steun inzake mensenrechten en democratisering op te nemen, en een wederzijdse uitwisseling van informatie te bevorderen teneinde coherentie en complementariteit te maximaliseren.
- De Commissie dient de coherentie te bevorderen en te wijzen op eventuele discrepanties tussen de werkgroepen van de Raad die zich bezighouden met het beleid inzake mensenrechten en democratisering, en de comité's die zich bezighouden met buitenlandse bijstand.
- De Commissie dient ervoor te zorgen dat bij het uitstippelen van alle communautaire beleidslijnen negatieve effecten op de mensenrechten worden voorkomen en het positieve effect wordt gemaximaliseerd. Daartoe zal de Commissie een methodiek ontwikkelen op basis van internationale ervaringen, onder meer in verband met de bevordering van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen.
- De Commissie dient de dimensie mensenrechten op te nemen in het groenboek over maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, dat in juni 2001 zal worden goedgekeurd.

II. Integreren van mensenrechten en democratisering via dialoog, bijstand en andere beleidslijnen

a) Dialoog

- De dialoog van de Commissie met derde landen zal coherent en consequent worden gevoerd op basis van internationaal overeengekomen mensenrechtennormen en -instrumenten, in het bijzonder die van de VN.
- De Commissie dient mensenrechten en democratisering op te nemen in haar dialoog met derde landen voorzover zulks nog niet het geval is en moet streven naar het integreren daarvan in de politieke dialoog in ander verband (bijvoorbeeld de Trojka). De dialoog zou

thematische kwesties zoals doodstraf, martelingen, racisme en vreemdelingenhaat moeten omvatten, niet in de laatste plaats met het oog op het creëren van coalities en steun voor EU-standpunten in internationale fora, met inbegrip van de VN.

- De Commissie dient gebruik te maken van ontwikkelingen inzake referentiepunten en indicatoren op het gebied van mensenrechten, democratisering en bestuur waar die nuttig kunnen zijn om een kader te bieden voor dialoog met de partnerlanden teneinde coherentie en consequentie te bevorderen. De Commissie zal in het bijzonder gebruik maken van internationaal aanvaarde referentiepunten zoals die van de IAO, de VN en de Raad van Europa. De Commissie dient de dialoog te gebruiken om te streven naar het gezamenlijk vaststellen van bepaalde oogmerken.
- De Commissie zal van de dialoog met de partnerlanden over de nationale strategiedocumenten en bijstandsprogramma's gebruik maken om te bepalen hoe mensenrechten en democratisering kunnen worden geïntegreerd in en versterkt door EG-programma's, met inbegrip van ratificatie van de fundamentele mensenrechteninstrumenten en hun daadwerkelijke toepassing, alsook de tenuitvoerlegging van VN-aanbevelingen.
- De dialoog tussen de Commissie en de organisaties van de civiele samenleving dient te worden verbreed en verdiept met gebruikmaking van passende instrumenten zoals het internet, en moet naast de mensenrechtenNGO's alle op dit terrein actieve actoren omvatten. De Commissie dient in sterkere mate gebruik te maken van het internet om de dialoog met de civiele samenleving te bevorderen.
- De Commissie dient verder te gaan met haar inspanningen om de civiele samenleving in alle regio's bij de politieke dialoog te betrekken, overeenkomstig de aanpak die al met de ACS-landen en MERCOSUR is overeengekomen, met inbegrip van de bevordering van plaatselijke dialoog en gedachtenwisselingen met de civiele samenleving en de lidstaten over beleid en samenwerking.
- De Commissie zal evalueren wat het effect van haar dialoog en de daarmee verband houdende activiteiten is en in welke mate de doelstellingen daarvan zijn bereikt, en zal het Europees Parlement en de lidstaten een beoordeling voorleggen.
- De Commissie dient de tot nog toe georganiseerde mensenrechtenfora van de NGO's te evalueren en de NGO's, de lidstaten en het Europees Parlement te raadplegen over de activiteiten in de toekomst. Op basis van dat overleg zal de Commissie aan de Raad aanbevelingen over het forum voorleggen, onder meer over de wijze waarop het tot de tenuitvoerlegging van deze mededeling kan bijdragen.

b) EG-bijstandsprogramma's

- De Commissie dient het nationaal strategiedocument te gebruiken als uitgangspunt voor haar optreden en haar politieke dialoog en de richtsnoeren voor de opstelling ervan systematisch toe te passen. Die omvatten onder meer een analyse van de situatie inzake mensenrechten, democratisering en de rechtsstaat en van de wijze waarop de nationale steunprogramma's van de EG en andere EG-instrumenten met inbegrip van het EIDHR tot het bevorderen van mensenrechten en democratisering kunnen bijdragen.
- Bij het vaststellen van nationale toewijzingen en het beoordelen van partnerschapsovereenkomsten zal de Commissie de aanpak van EOF en MEDA tot alle samenwerkingsprogramma's uitbreiden, zodat rekening wordt gehouden met positieve resultaten bij de toepassing van hervormingen inzake mensenrechten, democratie en de rechtsstaat.

- De Commissie dient een methodiek te ontwikkelen voor het beoordelen van de mensenrechteneffecten van samenwerkingsprojecten en -programma's teneinde het effect van afzonderlijke projecten en programma's op de mensenrechten te controleren en te verbeteren. Dit zal gebeuren in overleg met andere donoren en rekening houdend met de ervaring van de Commissie bij de beoordeling van gender- en milieueffecten. Bij deze beoordelingen zullen economische, culturele en sociale rechten mee in aanmerking worden genomen.
- De Commissie dient een participatieve aanpak van de uitwerking van programma's te volgen en het effect van afzonderlijke projecten en programma's op de mensenrechtensituatie te beoordelen, te controleren en te versterken.

c) Opleiding

- Het personeel van de Commissie moet in de zetel en in de delegaties moet worden opgeleid in mensenrechten en democratisering en het integreren van die elementen in alle beleidsterreinen.

III. Een meer strategische aanpak van het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR) en van gezamenlijke samenwerkingsprojecten met de VN en andere internationale organisaties

- De Commissie dient voor het EIDHR een strategie op middellange/ lange termijn aan te nemen die is toegespitst op een beperkt aantal thema's en op enkele aandachtslanden wordt geconcentreerd. Die strategie moet worden aangenomen na overleg met de Raad, het Europees Parlement, internationale organisaties en de civiele samenleving/NGO's, en vanaf 2002 worden toegepast.
- Bij de implementatie van het EIDHR dient de Commissie te zorgen voor de bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen, rechten van kinderen en de rechten van inheemse bevolkingsgroepen, door die als horizontale elementen in alle projecten te integreren.
- Een regionale dimensie van de projecten en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën zullen waar passend of rendabel worden aangemoedigd.
- Prioritaire thema's zullen ieder jaar bij de opstelling van een jaarprogramma worden herzien. Aandachtslanden zullen jaarlijks worden vastgesteld aan de hand van nationale strategiedocumenten/partnerschappen voor toetreding en overleg. Er zal ook worden gezorgd voor de nodige flexibiliteit die de EU in staat stelt op dringende en onvoorziene behoeften in te spelen.
- Bij de opstelling van het jaarprogramma zal de Commissie de lidstaten, het Europees Parlement en de NGO's raadplegen.
- Versterkte maatregelen om het beheer van het EIDHR te verbeteren en transparanter te maken, onder meer publicatie van verslagen van gefinancierde maatregelen, publicatie van richtsnoeren voor de selectie van gerichte projecten en het ontwikkelen van betere effectindicatoren voor projectbeoordeling.
- De Commissie dient tegen 2002 een evaluatie op te stellen van de maatregelen die op grond van de verordeningen 975/99 en 976/99 door de Gemeenschap zijn gefinancierd en

in de toekomst alle dienstige voorstellen tijdig goed te keuren voor het verstrijken van de verordeningen 975/99 en 976/99 op 31 december 2004.

- De Commissie dient samen met belangrijkste internationale organisaties voor mensenrechten en democratisering middelen te onderzoeken om de samenwerking te verdiepen en doeltreffender te maken, onder meer door strategieën en doelstellingen voor samenwerking af te spreken.
- De Commissie dient de mogelijkheid te onderzoeken om het EIDHR te gebruiken ter ondersteuning van VN-mechanismen die met de EG-prioriteiten overeenstemmen, en van projecten ad hoc.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ACS-landen	Landen van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan
ALA	Azië en Latijns Amerika
ASEAN	Associatie van Zuidoost Aziatische staten
ASEM	Bijeenkomst Azië-Europa
CARDS	Bijstand van de Gemeenschap voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie
DPRK	Democratische Volksrepubliek Korea (Noord-Korea)
ECHO	Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EOF	Europees ontwikkelingsfonds
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid
ICRK	Internationaal comité van het Rode Kruis
Internationaal IDEA	Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning
IAO	Internationale arbeidsorganisatie
MEDA	Mediterrane landen
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NOS	Nieuwe Onafhankelijke Staten
NSD	Nationaal strategiedocument
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
ODIHR	Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten
OHCHR	Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten (VN)
OVSE	Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa
PHARE	Aktieplan voor gecoördineerde steun aan Polen en Hongarije
SAP	Stelsel van algemene preferenties
SAARC	Associatie voor Zuid Aziatische regionale samenwerking
Tacis	Technische bijstand aan het gemeenebest van onafhankelijke staten
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties