

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A6-0004/2006

23.1.2006

VERSLAG

over de mensenrechten- en de democratieclausule in door de Europese Unie
gesloten overeenkomsten
(2005/2057(INI))

Commissie buitenlandse zaken

Rapporteur: Vittorio Agnoletto

Externe vertaling

RR\594370NL.doc

PE 362667v05-00

NL

NL

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE	3
TOELICHTING	11
ADVIES VAN DE COMMISSIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING	22
ADVIES VAN DE COMMISSIE INTERNATIONALE HANDEL	27
PROCEDURE.....	30

ONTWERPRESOLUTIE

over de mensenrechten- en democratieclausule in door de Europese Unie gesloten overeenkomsten (2005/2057(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op de artikelen 3, 6, 11 en 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 177, 300 en 310 van het EG-Verdrag,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 12 februari 2004 over Mensenrechten en democratisering met mediterrane partners¹,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 25 april 2002 over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen (COM(2001)0252)²,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 20 september 1996 inzake de 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(1995)0216)³,
- onder verwijzing naar zijn eerdere resoluties over de mensenrechten in de wereld van 28 april 2005⁴, 22 april 2004⁵, 4 september 2003⁶, 25 april 2002⁷, 5 juli 2001⁸, 16 maart 2000⁹, 17 december 1998¹⁰, 12 december 1996¹¹, 26 april 1995¹², 12 maart 1993¹³, 12 september 1991¹⁴, 18 januari 1989¹⁵, 12 maart 1987¹⁶, 22 oktober 1985¹⁷, 22 mei 1984¹⁸ en 17 mei 1983¹⁹,
- gezien de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van landen van

¹ PB C 97 E van 22.4.2004, blz. 656.

² PB C 131 E van 5.6.2003, blz. 147.

³ PB C 320 van 28.10.1996, blz. 261.

⁴ *Aangenomen teksten*, P6 TA(2005)0150.

⁵ PB C 104 E van 30.4.2004, blz. 1048.

⁶ PB C 76 E van 25.3.2004, blz. 386.

⁷ PB C 131 E van 5.6.2003, blz. 138.

⁸ PB C 65 E van 14.3.2002, blz. 336.

⁹ PB C 377 van 29.12.2000, blz. 336.

¹⁰ PB C 98 van 9.4.1999, blz. 267.

¹¹ PB C 20 van 20.1.1997, blz. 161.

¹² PB C 126 van 22.5.1995, blz. 15.

¹³ PB C 115 van 26.4.1993, blz. 214.

¹⁴ PB C 267 van 14.10.1991, blz. 165.

¹⁵ PB C 47 van 27.2.1989, blz. 61.

¹⁶ PB C 99 van 13.4.1987, blz. 157.

¹⁷ PB C 343 van 31.12.1985, blz. 29.

¹⁸ PB C 172 van 2.7.1984, blz. 36.

¹⁹ PB C 161 van 10.6.1983, blz. 58.

Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan en de Europese Unie, op 23 juni 2000 te Cotonou ondertekend en op 25 juni 2005 te Luxemburg gewijzigd,

- gezien het op 7 december 2000 te Nice geproclameerde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
 - gezien het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (COM(2005)0280),
 - gezien de Universele Verklaring van de rechten van de mens (1948) en andere VN-instrumenten over de mensenrechten, met name de verdragen over de burgerlijke en politieke rechten (1966) en over de economische, sociale en culturele rechten (1966), het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, alsmede het Verdrag betreffende afschaffing van alle vormen van discriminatie van de vrouw (1979), het Verdrag tegen foltering (1985), het Verdrag inzake de rechten van het kind (1989), en de slotverklaring en het actieprogramma van de Wereldconferentie over de rechten van de mens (Wenen, 1993) en de VN-Verklaring over de mensenrechtenverdedigers (1998),
 - gezien de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO),
 - gezien de VN-normen over de verantwoordelijkheden van transnationale ondernemingen en gerelateerde ondernemingen in verband met de mensenrechten uit 2003, waarin die normen in verband worden gebracht met specifieke verantwoordelijkheden van ondernemingen op het gebied van de mensenrechten,
 - gezien alle overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen,
 - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie buitenlandse zaken en de adviezen van de Commissie internationale handel en de Commissie ontwikkelingssamenwerking (A6-0004/2006),
- A. overwegende dat het universele en individuele karakter en de ondeelbaarheid van de mensenrechten, waaronder niet alleen burgerlijke en politieke rechten, maar ook economische, sociale en culturele rechten worden verstaan, moeten worden gehandhaafd en gepropageerd, en dat de Europese Unie daartoe zinvolle instrumenten moet blijven creëren,
- B. overwegende dat de ontwikkeling en consolidering van de democratie en de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden een globale doelstelling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vormen en een integraal onderdeel moeten zijn van het externe beleid van de Europese Unie,
- C. overwegende dat inspanningen om de eerbiediging van de mensenrechten en de democratie als fundamentele doelstellingen van de buitenlandse betrekkingen van de EU te stimuleren, op niets zullen uitlopen als de inherente beginselen niet voldoende prioriteit krijgen met betrekking tot veiligheids-, economische en politieke belangen,

- D. benadrukkende dat de Europese Unie snel en doeltreffend op ernstige en hardnekkige schendingen van de mensenrechten en de democratische beginselen moet kunnen reageren, maar dat dit in vele gevallen niet is gebeurd, ongeacht objectieve beoordelingen van de situatie van mensenrechten en democratie in de betrokken derde landen,
- E. overwegende dat het verbindende karakter van de mensenrechten- en democratieclausule deze tot een belangrijk instrument kan maken in het Europese beleid ter bevordering van de grondrechten en dat het tien jaar na de eerste versie van die clausule tijd wordt te evalueren hoe ze tot dusver ten uitvoer is gelegd en hoe ze kan worden verbeterd,
- F. overwegende dat de clausule inmiddels in meer dan 50 overeenkomsten is opgenomen en op meer dan 120 landen van toepassing is; verder overwegende dat de clausule niet het enige middel is dat de EU heeft om de fundamentele rechten te stimuleren, en overwegende dat het hele Europese externe beleid, in zijn politieke, economische en handelsdimensie, moet gebaseerd zijn op de stimulering van fundamentele democratische beginselen,
- G. in dit verband het belang benadrukkende van de in juni 2000 met de ACS-landen ondertekende Overeenkomst van Cotonou, die heeft geleid tot een versterking van de democratieclausule die door de Europese Gemeenschap als 'essentieel onderdeel' in haar overeenkomsten met derde landen wordt opgenomen, en die tegenwoordig is gebaseerd op eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstatelijkheid, evenals op behoorlijk bestuur en een goed beheer van openbare aangelegenheden,
- H. overwegende dat vele overeenkomsten met ontwikkelde landen en sectorale overeenkomsten, zoals over textiel, landbouw en visserij, deze clausule nog altijd ontberen,
- I. overwegende dat de mensenrechten een belangrijk element moeten zijn in het onderhandelingsmandaat dat de Raad aan de Commissie geeft voor externe overeenkomsten, en overwegende dat de procedure voor het definiëren van dat onderhandelingsmandaat doorzichtiger moet zijn,
- J. overwegende dat het Europees Parlement zijn toestemming moet geven voordat een overeenkomst in werking kan treden, maar niet voordat het overleg wordt gestart of voordat een overeenkomst gedeeltelijk wordt opgeschort, en dat hierdoor de politieke en institutionele rol van het Parlement wordt gereduceerd,
- K. benadrukkende dat de civiele samenleving en het internationale stelsel van NGO's op mensenrechtengebied veel kunnen bijdragen aan de gehele procedure van ontwerp, tenuitvoerlegging en herziening van de democratieclausule in overeenkomsten tussen de EU en derde landen,
- L. ervan overtuigd dat de Europese Unie nieuwe procedures en nieuwe criteria moet opstellen voor de toepassing van de mensenrechten- en democratieclausule, zonder discriminatie tussen landen of op grond van ontwikkelingsniveau,
- M. overwegende dat de mensenrechtenclausule zowel voor de Europese Unie als voor het derde land geldt, maar dat het wederkerige aspect van de clausule niet volledig is benut,

- N. herhalende dat humanitaire hulp in noodsituaties daarentegen gevrijwaard moet blijven van potentieel 'nadelig' gebruik van de mensenrechtenclausule, in naam van het fundamentele beginsel van solidariteit tussen de volkeren,
1. is verheugd over de sinds 1992 door de Europese Gemeenschap gevolgde algemene praktijk van het opnemen van mensenrechten- en democratieclausules – de zogeheten 'essentieel onderdeelclausule' en de 'niet-uitvoeringsclausule' in de door haar gesloten internationale overeenkomsten;
 2. roept op tot een grotere transparantie bij de tenuitvoerlegging van de democratieclausule, een hoeksteen van het externe beleid van de EU, en tot een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement; wijst erop dat boetes niet kunnen worden opgelegd aan de landen waar de mensenrechtenschendingen werden gemeld, maar enkel met betrekking tot de schending zelf;
 3. is van oordeel dat het de verantwoordelijkheid van de Unie is om ervoor te zorgen dat, bij de ondertekening van een internationale overeenkomst met een derde land waarin een mensenrechtenclausule is opgenomen, het derde land in kwestie de normen inzake de internationale mensenrechten eerbiedigt wanneer de overeenkomst wordt ondertekend;
 4. benadrukt dat één van de factoren die de toepassing van de clausule hebben gecompromitteerd, gelegen is in het algemene karakter van de formulering, omdat ze geen gedetailleerde procedures vastlegt voor 'positieve' en 'negatieve' bijstandsverlening in het kader van de samenwerking tussen de EU en derde landen, waardoor de belangen van de Raad en de nationale belangen van de lidstaten prevaleren over de algemenere belangen van de mensenrechten;
 5. juicht niettemin het experiment toe dat tot dusver met de democratieclausule is uitgevoerd in de artikelen 9 en 96 van de overeenkomsten van Cotonou met de ACS-landen, wat zelfs heeft geleid tot tijdelijke opschorting van de economische en handelssamenwerking met bepaalde ACS-landen op grond van ernstige mensenrechtenschendingen, met positieve gevolgen voor de vastbeslotenheid en geloofwaardigheid van de Europese Unie; pleit ervoor dit experiment verder te ontwikkelen en als standaardonderdeel op te nemen in overeenkomsten tussen de EU en derde landen;
 6. benadrukt dat de politieke en juridische inhoud van de democratieclausule op doeltreffende wijze is uitgewerkt in de overeenkomsten van Cotonou en dat de mechanismen voor overleg en gegevensuitwisseling voorafgaand aan een tijdelijke opschorting van de bilaterale samenwerking daarin gedetailleerd worden uiteengezet;
 7. pleit voor het opstellen van een nieuwe 'modelclausule' als correctie van de huidige formulering van wat bekend staat als 'artikel 2', om een meer samenhangend, doelmatiger en doorzichtiger benadering van het Europese mensenrechtenbeleid in overeenkomsten met derde landen te verzekeren; in de tekst daarvan moeten de volgende beginselen worden meegenomen:
 - (a) bevordering van democratie, mensenrechten, inclusief rechten van minderheden, rechtsstaat en behoorlijk bestuur is het doel van multilaterale samenwerking; dit geldt zowel voor overeenkomsten met ontwikkelingslanden als met

geïndustrialiseerde landen;

- (b) wat betreft de juridische formulering van die rechten moeten partijen in het bijzonder teruggrijpen op de reeds door hen geratificeerde internationale verplichtingen en toezeggingen, en moet duidelijk worden gesteld dat partijen gehouden zijn tot naleving van de normen die een 'essentieel onderdeel' van de overeenkomst vormen; met name moeten partijen zich verbinden tot bevordering van de grondrechten als genoemd in de Verklaring van de rechten van de mens van de VN uit 1948, beide VN-verdragen over burgerlijke en politieke rechten en over economische, sociale en culturele rechten, evenals de internationaal erkende VN-overeenkomsten en juridische normen van de "jus cogens";

wijst erop dat de Europese Unie in haar betrekkingen met derde landen en in de context van de bevordering van de democratische beginselen en de mensenrechten via de 'democratieclausule' ertoe wordt aangespoord bijzondere aandacht te schenken aan de tenuitvoerlegging van het beleid voor gendergelijkheid en de rechten van de vrouw;

wijst erop dat de EU, in overeenstemming met de Europese verdragen, in haar relaties met derde landen en in de context van de bevordering van de democratische beginselen en de mensenrechten via de 'democratieclausule' zich ertoe verbindt elke vorm van discriminatie op grond van seksuele geaardheid of betreffende de rechten van gehandicapten tegen te gaan;

- (c) partijen moeten teruggrijpen op de verdragen van de VN die bindend zijn voor hen en op haar gespecialiseerde organen voor het bepalen van de sectorale rechten die via de samenwerking moeten worden bevorderd, met name de verdragen van de ILO, die een internationaal erkend rechtscorpus met betrekking tot de grondrechten tot stand heeft gebracht;
- (d) de clausule moet in een procedure voorzien voor overlegvoering tussen partijen, onder precieze vermelding van de te volgen procedures in een geval van een verzoek om opschorting van de bilaterale samenwerking op grond van herhaalde en/of stelselmatige schendingen van de mensenrechten die een inbreuk op het internationaal recht vormen; opschorting is uiteraard een drastisch middel in de betrekkingen tussen de EU en het derde land en als alternatief moet dan ook een duidelijk systeem van sancties worden ontwikkeld, maar de aanvaarde, fundamenteel positieve benadering van de mensenrechten moet ook de mogelijkheid openlaten dat de samenwerking tijdelijk wordt opgeschort vanwege een schending van de mensenrechten- en democratieclausule;
- (e) de clausule moet ook bijzonderheden omvatten van een mechanisme dat de tijdelijke opschorting van een samenwerkingsovereenkomst mogelijk maakt, evenals een "waarschuwingmechanisme" als reactie op een schending van de mensenrechten- en democratieclausule;
- (f) de clausule moet uitgaan van wederkerigheid, zowel wat het grondgebied van de Europese Unie als dat van het derde land betreft;

8. pleit ervoor de mensenrechten- en democratieclausule uit te breiden naar alle nieuw te sluiten overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen, zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden, waaronder ook sectorale overeenkomsten handel en technische of financiële bijstand, vergelijkbaar met de gevolgde werkwijze bij de ACS-landen;
9. roept op tot de uitbreiding van de positieve dimensie van de mensenrechtenclausule, die de behoefte omvat om doeltreffende maatregelen te nemen om bij te dragen aan het genot van mensenrechten binnen en door de respectieve partijen, een voortdurende beoordeling en controle van de tenuitvoerlegging van de overeenkomst betreffende het genot van de mensenrechten te omvatten en een mensenrechtenbenadering toe te passen bij de tenuitvoerlegging van alle aspecten van de overeenkomst;
10. benadrukt dat het niet langer bereid is nieuwe internationale overeenkomsten goed te keuren die geen mensenrechten- en democratieclausule bevatten;
11. is van mening dat de clausule een rol moet spelen bij de bepaling van het onderhandelingsmandaat voor nieuwe overeenkomsten met derde landen en met name bij het formuleren van de politieke doelstellingen en de bevordering van de mensenrechten; is van mening dat daartoe de Commissie en de Raad het Europees Parlement beter moeten betrekken, via zijn bevoegde parlementaire commissies, bij de formulering van het onderhandelingsmandaat voor overeenkomsten tussen de EU en derde landen; benadrukt in dit opzicht de noodzaak om de interinstitutionele uitwisseling van informatie te verbeteren en toegang te krijgen tot de database van de Commissie en de Raad;
12. ten aanzien van de noodzaak om te zorgen voor een effectief mechanisme van toezicht op de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen door de partners:
 - (a) verzoekt de Raad en de Commissie procedures voor een gestructureerde dialoog in gang te zetten als onderdeel van deze periodieke beoordeling van de partners wat betreft de naleving van hun plichten op het gebied van de mensenrechten; beschouwt een systematische opname van de mensenrechten in de agenda van de Associatieraden als onderdeel van deze dialoog;
 - (b) beveelt aan een grotere rol toe te kennen aan de hoofden van de externe delegaties van de Commissie in derde landen; verzoekt dat ‘voor elk land afzonderlijk strategische meerjarendocumenten’ worden opgesteld onder de verantwoordelijkheid van delegatiehoofden, en dat in de Country Strategy Papers (CSPs) meer aandacht wordt besteed aan de mensenrechtensituatie, de prioriteiten worden vastgesteld en de middelen en instrumenten worden vermeld die door de EU worden ingezet om de eerbiediging van de democratieclausule te verzekeren en de eerbiediging van de basisrechten te vergroten; verzoekt ook dat de bewoording van die strategieën periodiek wordt herzien, in het bijzonder met het Europees Parlement en voorwerp is van debatten in de bevoegde delegaties van het Parlement evenals in plenaire zitting, vooral met betrekking tot de tenuitvoerlegging ervan; beveelt aan dat de Country Strategy Papers en actieplannen van de Commissie duidelijke referentiepunten bevatten voor vooruitgang op het vlak van de mensenrechten en een tijdspanne binnen welke veranderingen voltooid moeten zijn;

- (c) als één van de betrokken regeringen, het Europees Parlement of de betrokken nationale parlementen een beroep doet op de democratieclausule om de opschorting van een bilaterale overeenkomst of de uitvoering van andere passende maatregelen te verzoeken, moet de Associatieraad dat debat automatisch in zijn agenda opnemen; merkt op dat het Europees Parlement dit standpunt reeds bij diverse gelegenheden formeel te kennen heeft gegeven, maar dat de Associatieraad die verzoeken eenvoudigweg heeft genegeerd;
 - (d) beveelt aan een "gestructureerde dialoog" op te starten tussen de Associatieraad en/of zijn "Subcommissie mensenrechten", het Europees Parlement en NGO's en/of onafhankelijke en democratische niet-statelijke actoren in discussies over de schendingen van de mensenrechten- en democratieclausules in door de Europese Unie gesloten overeenkomsten, met voorstellen om de naleving van de clausule te verbeteren (zonder uitsluitingen);
 - (e) betreurt dat het Europees Parlement niet wordt betrokken bij de besluitvorming over het aanvangen van overleg of het opschorten van een overeenkomst; wijst er derhalve met klem op dat het Parlement in dit verband medebeslissingsrecht heeft naast de Commissie en de Raad, evenals ten aanzien van het besluit tot opschorting van eventuele passende negatieve maatregelen die reeds aan een land zijn opgelegd ('opschorting van de opschorting');
 - (f) stelt voor dat de Commissie, samen met de subcommissies voor de mensenrechten, een jaarverslag opstelt, dat in het Europees Parlement wordt besproken, over de mensenrechten- en democratieclausules in geldende internationale overeenkomsten, die een geval-per-geval-analyse van elk overlegproces bevatten, evenals andere maatregelen die dat jaar zijn gestart of door de Raad zijn verworpen en die vergezeld zijn van gedetailleerde aanbevelingen en een evaluatie waarin de doeltreffendheid en samenhang van de ondernomen acties wordt besproken;
13. pleit er, gezien het feit dat de betrekkingen tussen de EU en derde landen in het algemeen door de Associatieraden worden geregeld, voor om bij dergelijke associatieovereenkomsten ook altijd subcommissies voor de mensenrechten in te stellen met een mandaat voor de beoordeling van de naleving, toepassing en uitvoering van de democratieclausule en voor het voorstellen van specifieke positieve acties ter verbetering van de democratie en de mensenrechten; is van mening dat dergelijke subcommissies geregeld moeten bijeenkomen (in ieder geval bij iedere bijeenkomst van de Associatieraad), en vertegenwoordigers van parlementen en organisaties van de civiele samenleving moeten omvatten en raadplegen; is in dit opzicht van mening dat een geval-per-geval-beleid niet de meest geschikte benadering is die moet worden toegepast met partnerlanden met betrekking tot de oprichting van subcommissies voor de mensenrechten en de definitie van hun mandaat; benadrukt nogmaals de noodzaak om binnen deze subcommissies individuele zaken te behandelen;
14. pleit ervoor dat het Europees Parlement wordt geassocieerd met de Associatieraden en de subcommissies voor de mensenrechten en dat de interparlementaire delegaties van het Europees Parlement in dit verband een grotere rol toebedeeld krijgen en in de agenda steeds ruimte wordt vrijgemaakt voor hun bezoeken voor discussies over de clausule;

15. beklemtoont dat de criteria voor het aanvangen van een overlegprocedure of het nemen van passende maatregelen objectief en transparant moeten zijn;
16. benadrukt dat geen enkele maatregel mag worden opgeheven totdat de redenen voor de toepassing ervan zijn opgehouden te bestaan, en verzoekt de invoering van extra maatregelen indien bestaande maatregelen na een aanzienlijke tijd nog geen resultaten hebben opgeleverd;
17. pleit voorts, indachtig dat de vereiste van eenparigheid in de Raad voor het aanvangen van een overlegprocedure de toepassing van de clausule heeft bemoeilijkt, voor de afschaffing van de eenparigheidsvereiste voor het aanvangen van een overlegprocedure en voor de herziening van artikel 300, lid 2 van het EG-verdrag, dat de rol van het Europees Parlement in die gevallen beperkt;
18. wijst op het belang dat de aandacht van de bevolking wordt gevestigd op het feit dat de mensenrechtenclausule in overeenkomsten tussen de EU en derde landen is opgenomen;
19. is van mening dat, voor het bijzondere geval van landen waarmee de EU fundamentele waarden en een gemeenschappelijk langetermijnbeleid deelt, zoals de landen die onder het 'nieuwe nabuurschapsbeleid' vallen, men kan overwegen overeenkomsten te ondertekenen die verder gaan dan de 'democratieclausule', op basis van het delen van gemeenschappelijke instellingen ter bevordering van de democratische beginselen en mensenrechten, naar het voorbeeld van de Raad van Europa en/of andere regionale overeenkomsten;
20. in het bijzonder met betrekking tot de landen die onder het Europees Nabuurschapsbeleid vallen en waarmee de Europese Unie vooral via associatieovereenkomsten nauwe banden onderhoudt, moet de clausule specificeren dat de ondertekenaars van die overeenkomsten elkaar – wederzijds – het recht moeten geven waarnemers in te zetten bij hun parlements- en presidentsverkiezingen; roept de Raad en de Commissie op om de betrokken landen verder aan te moedigen in het belang van transparantie internationale waarnemers toe te laten op het ogenblik van hun verkiezingen;
21. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

1. De structuur en inhoud van de mensenrechtenclausule

Sinds de vroege jaren negentig neemt de Europese Gemeenschap een zogeheten 'mensenrechtenclausule' op in alle kaderovereenkomsten die met derde landen worden gesloten, van handels- en samenwerkingsakkoorden en associatieovereenkomsten zoals de Europaovereenkomsten en de Mediterrane overeenkomsten tot de Overeenkomst van Cotonou. Uitzonderingen zijn de overeenkomsten over landbouw, textiel en visserij. Meer dan 50 van dergelijke overeenkomsten zijn reeds ondertekend en de mensenrechtenclausule geldt tegenwoordig voor meer dan 120 landen.

De clausule heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld en is niet in alle overeenkomsten identiek. In de versie die in 1995 werd ingevoerd naar aanleiding van een mededeling van de Commissie is de clausule in twee onderdelen opgedeeld. **Het eerste onderdeel** bevat een **essentieel onderdeelclausule**, die in de eerste artikelen van de overeenkomst wordt verankerd en die als volgt bepaalt:

"Eerbiediging van de democratische beginselen en de grondrechten van de mens, zoals vermeld in (de Universele Verklaring van de rechten van de mens)/(de Slotakte van Helsinki en het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa) vormt de grondslag van het interne en internationale beleid van de Gemeenschap en (betrokken land of groep van landen) en is een essentieel onderdeel van de overeenkomst"

Het tweede onderdeel wordt opgenomen in de laatste artikelen van de overeenkomst en creëert de mogelijkheid om "passende maatregelen" in te leiden in het geval van schending van een essentieel onderdeel. Deze bepaling, die ook wel een "niet-uitvoeringsclausule" wordt genoemd, verwijst terug naar de essentiële onderdelen van de overeenkomst. Op grond van deze verwijzing hebben de overeenkomstsluitende partijen de mogelijkheid de overeenkomst op te schorten op grond van de desbetreffende bepalingen van de Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (Weens verdragenverdrag)². De zogeheten '**niet-uitvoeringsclausule**' luidt als volgt:

"Indien een Partij bij de Overeenkomst van mening is dat de andere Partij een verplichting van de Overeenkomst niet is nagekomen, kan zij passende maatregelen treffen. Alvorens dit te doen verstrekt zij de Associatieraad alle nodige gegevens voor een diepgaand onderzoek van de situatie ten einde een voor de Partijen bij de Overeenkomst aanvaardbare oplossing te

¹ 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)0216 def. van 23 mei 1995.

² De leden 1 en 3 van artikel 60 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht bepalen dat een 'materiële schending' van een bilateraal verdrag door een van de partijen de andere partij het recht geeft de schending aan te voeren als grond voor het beëindigen van het verdrag of het geheel of gedeeltelijk opschorten van de werking van het verdrag. Een 'materiële schending' wordt gedefinieerd als een verwerping van het verdrag die niet is toegestaan door het Verdrag van Wenen of de schending van een bepaling die 'van wezenlijk belang is voor de uitvoering van het verdrag wat zijn voorwerp of doel betreft'.

zoeken, behoudens in bijzonder spoedeisende gevallen.

Bij voorrang moeten die maatregelen worden gekozen die de werking van de Overeenkomst het minst verstoren. Deze maatregelen worden onverwijld ter kennis gebracht van de Associatieraad, waarin, op verzoek van de andere Partij, overleg over de maatregelen plaatsvindt."¹

Dikwijls wordt aan het slot van de overeenkomst een uitleg toegevoegd, die bepaalt dat onder "bijzonder spoedeisende gevallen" wordt verstaan "gevallen van materiële schending van de overeenkomst door één der partijen", en dat een materiële schending bestaat in een schending van de essentiële onderdelen van de overeenkomst.

De opneming van een clausule in het dispositief van de overeenkomsten in plaats van slechts in de preambule of als een specifieke verwijzing, zodat deze een bindend instrument wordt, is een novum. In de woorden van de Commissie in haar mededeling van 1995 "plaatst [dit] de Europese Gemeenschap in de voorhoede van de inspanningen van de internationale gemeenschap op dit gebied." Jammer genoeg geven tien jaar praktijkervaring weinig aanleiding tot een soortgelijk optimisme.

2. Oorsprong en ontwikkeling van de mensenrechtenclausule

De mensenrechtenclausule werd voor het eerst opgenomen in de Overeenkomst van Lomé-IV van 1989, gevolgd door de samenwerkingsovereenkomst met Argentinië, die in 1990 van kracht werd.

Flagrante mensenrechtenschendingen in landen die door een overeenkomst aan de EEG waren gebonden, hadden reeds sinds de late jaren zeventig aanleiding gegeven tot ernstige bezorgdheid. Zo werd de steun aan Uganda opgeschort naar aanleiding van de door de regering van Idi Amin gepleegde mensenrechtenschendingen, nadat de Raad met een verklaring was gekomen die de *Uganda-richtsnoeren* ging heten. Deze werden gekenmerkt door een publieke veroordeling van de situatie en door de dreiging met het nemen van maatregelen in het kader van de overeenkomst, zonder enige verwijzing naar een rechtsgrondslag voor dergelijke maatregelen.

Na tien jaar inspanningen van EEG-zijde gingen de ACS-landen akkoord met de opneming van een mensenrechtenclausule in de tekst van de Overeenkomst van Lomé. Er was een precedent gecreëerd.

Sinds de vroege jaren negentig leidde de noodzaak van consolidatie van de democratie in de Midden- en Oost-Europese landen evenals de perspectieven voor democratisering van een groot deel van het Latijns-Amerikaanse en Afrikaanse continent tot een nieuwe politieke impuls, die aan de Commissie de gelegenheid bood voor een grootschalig initiatief op dit terrein. Op 25 maart 1991 stelde de Commissie een "Mededeling inzake mensenrechten, democratie en ontwikkelingssamenwerking"² vast, die al snel werd gevolgd door twee

¹ COM(95)0216 def., 23 mei 1995.

² SEC (61)0091.

resoluties van de Raad, waarvan de eerste de mededeling verwelkomde en de tweede in november 1991 een specifiek mandaat verleende voor de opneming van een mensenrechtenclausule in overeenkomsten met derde landen¹.

In de resolutie werd beklemtoond dat een positieve benadering van de mensenrechten een hoge prioriteit moest krijgen, dat een systematische dialoog moest worden gehouden en dat opschorting en negatieve maatregelen op grond van de clausule uitsluitend als laatste redmiddel moesten worden geïnitieerd.

Een jaar later, op 11 mei 1992, verklaarde de Raad dat eerbiediging van de democratische beginselen een essentieel onderdeel was van overeenkomsten tussen de EG en de landen van de Conferentie voor vrede en samenwerking in Europa. Na deze verklaring werd in de EG-overeenkomsten die in 1992 werden gesloten met de Baltische landen en Albanië inderdaad een clausule opgenomen, de zogeheten "Baltische clausule", die voorzag in onmiddellijke opschorting in geval van mensenrechtenschendingen. Deze werd al snel vervangen door de "Bulgaarse clausule", die het toepassingsgebied en de mogelijkheden voor maatregelen verbreedde, voorzag in het handhaven van een politieke dialoog en een overlegmechanisme in plaats van onmiddellijke opschorting van de overeenkomst.

Met de vaststelling van de genoemde 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" op 23 mei 1995 en de erkenning hiervan door de Raad op 29 mei, werd de opneming van de clausule in nieuwe overeenkomsten een systematische zaak.

De mededeling vermeldde in bijlage 2 tevens een aantal maatregelen die konden worden overwogen in geval van schending, zoals:

- wijziging van de inhoud van samenwerkingsprogramma's of de gebruikte kanalen
- terugbrenging van culturele, wetenschappelijke en technische samenwerkingsprogramma's
- uitstel van een bijeenkomst van een gemengde commissie
- opschorting van bilaterale contacten op hoog niveau
- uitstel van nieuwe projecten
- weigering in te gaan op initiatieven van partners
- handelsembargo's
- opschorting van wapenverkopen
- opschorting van militaire samenwerking
- opschorting van de samenwerking.

Het model dat met deze mededeling werd ingevoerd, heeft vervolgens model gestaan voor de clausule die werd opgenomen in de na 1995 tot stand gebrachte overeenkomsten, maar is nog verder uitgewerkt in de in 2000 met de ACS-landen ondertekende Overeenkomst van Cotonou.

De mensenrechtenclausule is sinds 1995 in 12 gevallen ingeroepen als reden voor overleg, opschorting van steun of andere maatregelen; hierbij waren 10 ACS-landen betrokken: Niger,

¹ Resolutie van de Raad en van de lidstaten, in de Raad bijeen, inzake mensenrechten, democratie en ontwikkeling, 28 november 1991, Bull. EG 11.1.1991, blz. 122-3.

Guinee-Bissau, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Togo, Haïti, Comoren, Ivoorkust, Fiji, Liberia en Zimbabwe¹.

Verder heeft de mensenrechtenclausule de sluiting van bilaterale overeenkomsten met Australië en Nieuw-Zeeland in de weg gestaan, waarmee respectievelijk in 1997 en 1999 in plaats daarvan minder strikte gezamenlijke verklaringen werden overeengekomen. De in 1995 tot stand gebrachte OPS met Belarus is nooit in werking getreden, omdat deze niet werd geratificeerd ten gevolge van de autoritaire ambities van Loekasjenko.

3. De standpunten van het Europees Parlement over de mensenrechtenclausule

Het Europees Parlement is in de loop der jaren zeer actief geweest op het gebied van de mensenrechtenclausule, waarbij een bijzondere nadruk lag op het toezicht op en de tenuitvoerlegging van de clausule en op de rol van het Parlement en de civiele samenleving.

Op 20 september 1996 keurde het Parlement het **verslag van Carlos Carnero Gonzalez**² over de mededeling van de Commissie uit 1995 goed, waarin het de Commissie verzocht te komen met een objectieve toe te passen methode in gevallen van flagrante schendingen van mensenrechten en sociale rechten en "criteria, procedures, sanctievormen en de hun toepassingsmethoden te formuleren".

Eén van de hoofdpunten van het **verslag van Rosa Díez Gonzalez** over de rol van de Europese Unie bij het bevorderen van de mensenrechten en de democratisering in derde landen³ is de behoefte aan een duidelijke gedragscode voor de toepassing van de mensenrechtenclausule.

Volgens het verslag zou de EU nieuwe en parallelle toezichtmechanismen moeten creëren als aanvulling op de reeds aanwezige mechanismen, zodat ze de naleving van de mensenrechten en de democratisering door al haar politieke en economische partners kan controleren.

De verzoeken van het Parlement om een objectieve methode en een duidelijke gedragscode voor de toepassing van de mensenrechtenclausule zijn zonder bevredigende reactie gebleven, en moeten derhalve worden herhaald.

De jaarlijkse verslagen over de mensenrechten in de wereld hebben eveneens bij vele gelegenheden het standpunt van het Parlement over de mensenrechtenclausules naar voren gebracht, zoals in het jaarverslag over 2002 van **Bob van den Bos**, waar het gebrek aan een uitvoeringsmechanisme werd aangestipt als een kwestie van grote bezorgdheid:

"9. verzoekt de Commissie de nodige voorstellen te doen voor een mechanisme voor de tenuitvoerlegging van de mensenrechtenclausule om expliciet druk uit te kunnen oefenen teneinde de mensenrechtensituatie in de betrokken landen aanzienlijk te verbeteren en

¹ Mededeling van de Commissie over bestuur en ontwikkeling, 20 oktober 2003, COM(2003)615 def.

² A4-0212/1996 - T4-0499/1996 - verslag over de 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)0216 - C4-0197/95).

³ A5-0084/2002 - Verslag over de rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen (COM(2001)252 - C5-0653/2001 - 2001/2276(COS)).

geledingen van de maatschappij, die het bevorderen van de democratie en eerbiediging van de mensenrechten steunen, aan te moedigen;"¹

In het verslag vraagt het Parlement ook om duidelijke ijkpunten voor stimulerende en beperkende maatregelen, procedures voor een gestructureerde dialoog, specifieke subcommissies voor de mensenrechten in de Associatie- en Samenwerkingsraden, en betreurt dat het Parlement niet betrokken wordt bij de besluitvorming voor het initiëren van overlegprocedures of het opschorten van een overeenkomst.

In het jaarverslag over 2003 van **Véronique de Keyser** verwelkomt het Parlement de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Cotonou en beschouwt het uitvoeringsmechanisme daarvan, met de schepping van een dialoog tussen regering en civiele samenleving, als model voor verdere onderhandelingen.

Het verslag over 2004 van Simon Coveney pleit ervoor dat in het kader van de associatie-overeenkomsten subcommissies voor de mensenrechten worden opgericht, en dat de Commissie een vorderingsverslag opstelt over de mensenrechtensituatie in de landen die onder het Europese nabuurschapsbeleid vallen.

Afgezien hiervan is de mensenrechtenclausule en de mensenrechtensituatie in het algemeen een belangrijk onderdeel van de procedure via welke het Europees Parlement zijn goedkeuring hecht aan de diverse overeenkomsten met derde landen, zoals het geval was met de associatieovereenkomsten met Egypte, Pakistan of de lopende procedure met betrekking tot de voorgenomen overeenkomst met Syrië.

4. De toekomst van de mensenrechtenclausule

Tien jaar na de mededeling die de mensenrechtenclausule formeel verplicht stelde en structureerde, is het tijd om te evalueren hoe de clausule wordt geïmplementeerd en hoe ze kan worden verbeterd, van de onderhandelingsfase van een overeenkomst en de specifieke formulering van de clausule tot het toezicht en de implementatie, waarbij zowel positieve als negatieve maatregelen worden meegenomen.

4.1 Hoe kan de onderhandelingsfase worden verbeterd?

1. Een opener procedure met een rol voor het Europees Parlement en de civiele samenleving.

Het mandaat voor de totstandbrenging van een nieuwe overeenkomst met een derde land valt tot dusver uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de Raad. De grondslag voor dit mandaat is echter niet duidelijk of transparant; met een opener procedure zou veel kunnen worden bereikt. Door de onderhandelingsprocedure doorzichtiger te maken en het Europees Parlement, de nationale parlementen en de civiele samenleving te betrekken bij de procedure voor de afbakening van de mensenrechtenclausule, zou ook de dialoog en de implementatie worden vergemakkelijkt wanneer de overeenkomst eenmaal van kracht is.

¹A5-0274/2003 - T5-375/2003 - Jaarverslag over de mensenrechten in de wereld in 2002 en het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie.

Het Europees Parlement heeft weliswaar een rol bij het verlenen van zijn goedkeuring voordat een overeenkomst van kracht wordt, maar niet bij de procedure voor het starten van overleg of voor het gedeeltelijk opschorten van een overeenkomst. De rol van de civiele samenleving is in de gehele procedure rond de mensenrechtenclausule slechts zeer zwak aanwezig.

Hiertegenover kan de Overeenkomst van Cotonou worden genoemd, waarin de particuliere actoren uitdrukkelijk worden genoemd als actoren van het partnerschap en waarin in artikel 8, lid 7, over de regelmatige politieke dialoog, de rol van de civiele samenleving duidelijk wordt gesteld door te bepalen dat regionale en subregionale organisaties evenals vertegenwoordigers van organisaties van de civiele samenleving bij de dialoog moeten worden betrokken.

Deze politieke dialoog wordt bovendien steeds verder ontwikkeld: er zijn richtsnoeren vastgesteld en er is een bijlage bij de overeenkomst in voorbereiding, die de modaliteiten en mechanismen van de dialoog vaststelt.

2. Uitbreiding van de clausule naar alle sectoren en landen

Ook al is het beleid van opneming van mensenrechtenclausules in overeenkomsten zeer consequent gevoerd, toch is er nog steeds een aantal gebieden waar een clausule ontbreekt, met name in de sectorale overeenkomsten en in overeenkomsten met ontwikkelde landen. Voor de laatstgenoemde is dat soms omdat de samenwerkingsverdragen met die landen ouder zijn dan het beleid van de Unie, maar dat geldt niet voor de EER-overeenkomst. Dientengevolge moet de clausule worden uitgebreid naar alle overeenkomsten, zowel met ontwikkelde landen als met ontwikkelingslanden.

Hetzelfde geldt voor sectorale overeenkomsten inzake handel, textiel en visserij. Met deze overeenkomsten zijn merendeels flinke begrotingsbedragen gemoeid, en ten behoeve voor de samenhang van het beleid wordt vereist dat ook in deze overeenkomsten een clausule over de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen wordt opgenomen.

4.2 Hoe kunnen toezicht en implementatie worden verbeterd?

3. Beter toezicht is nodig met een sterkere nadruk op de mensenrechtendimensie

De noodzaak van een effectief en transparant proces van toezicht en implementatie is voor het Parlement sinds het eerste begin van groot belang geweest. Ook al zijn er beslist bepaalde vorderingen gemaakt, toch is er nog altijd ruimte voor verbetering.

De recente verplichting (sinds 2004) om informatiebladen over de mensenrechten op te stellen, een taak die berust bij het hoofd van iedere missie bij de delegaties van de Europese Commissie, en om zich bezig te houden met de follow-up van de vastgestelde richtsnoeren, zoals de richtsnoeren inzake foltering (vastgesteld in 2001), draagt zeker bij tot een beter inzicht in de mensenrechtensituatie in de diverse landen. Maar deze informatiebladen over de mensenrechten zijn niet openbaar. Daarom zou moeten worden gedacht aan een soort jaarverslag, zoals ook gevraagd is in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid, hoewel dit zich niet noodzakelijkerwijs zou moeten beperken tot uitsluitend deze landen, maar alle landen zou moeten omvatten waarmee een overeenkomst is gesloten die een clausule bevat.

Er is nog steeds behoefte aan duidelijker ijkpunten voor het gebruik van stimulerende en beperkende maatregelen.

De toetredingsprocedure met de welomschreven criteria van Kopenhagen zou als voorbeeld kunnen dienen voor dergelijke ijkpunten. In dit verband zouden de nieuwe actieplannen in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid wellicht een nieuwe gelegenheid kunnen bieden voor het stellen van meer operationele streefdoelen. Ook is het nodig de nationale strategiedocumenten doelgerichter en strategischer te maken waar het gaat om de mensenrechtensituatie.

Systematische opnemings van mensenrechtenkwesies op de agenda's van de Associatieraden moet worden aangevuld met subcommissies voor de mensenrechten, een ander belangrijk instrument om toezicht te houden op de situatie in de betrokken landen. Dergelijke werkgroepen zijn opgezet samen met Bangladesh en Vietnam evenals met Marokko en Jordanië.

In deze context moet ook de toezichthoudende rol van de civiele samenleving worden beklemtoond en moeten manieren worden gevonden waardoor particuliere actoren en deskundigen de toepassing van de mensenrechten en de democratische beginselen op grond van de overeenkomst kunnen bewaken en hierover verslag kunnen uitbrengen, bijvoorbeeld door middel van aan de Associatieraad toegevoegde werkgroepen of door zitting te hebben in daartoe aan te wijzen subcommissies.

Het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, stelt in artikel 3, lid 4, het volgende voor:

"4. Onverminderd het bepaalde in artikel 27 verstrekt het Bureau op verzoek van de Commissie informatie en analyses over de in het verzoek genoemde grondrechtenkwesies met betrekking tot derde landen waarmee de Gemeenschap associatieovereenkomsten of overeenkomsten met bepalingen inzake de eerbiediging van de mensenrechten heeft gesloten, of waarmee zij onderhandelingen heeft geopend of voornemens is onderhandelingen te openen met het oog op de afsluiting van dergelijke overeenkomsten, inzonderheid de landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen."

Hoewel de besprekingen in het Parlement over de reikwijdte van de werkzaamheden van het Bureau nog niet voltooid zijn, kan wel worden gesteld dat het Bureau een rol zou kunnen vervullen in het proces van toezicht op overeenkomsten met derde landen.

4. De behoefte aan een duidelijk uitvoeringsmechanisme voor alle overeenkomsten met een clause is nog altijd één van de meest dringende aangelegenheden die om een oplossing vragen.

De Commissie beklemtoont graag dat de "essentieel onderdeelclausules" of de mensenrechtenclausules niet noodzakelijk doelen op een negatieve of bestraffende aanpak, maar dat ze juist een positief instrument zijn, dat kan worden gebruikt voor het stimuleren van de dialoog en de samenwerking tussen de partners door het bevorderen van gezamenlijke acties ten behoeve van de democratisering en de mensenrechten, waaronder een effectieve

implementatie van internationale instrumenten inzake de mensenrechten en preventie van crisissituaties door het creëren van een consequente en langdurige samenwerkingsrelatie. Deze zienswijze wordt gedeeld door het Parlement, dat aan de wieg heeft gestaan van veel van de ideeën die tegenwoordig in de praktijk worden gebracht. Ook in de formulering van de clausule zelf wordt al gesteld dat opschorting slechts een laatste redmiddel is. Dat de bepaling slechts zeer zelden is ingeroepen betekent niet automatisch dat ze niet doelmatig zou zijn. Daarentegen is wel duidelijk dat het gebrek aan een duidelijk uitvoeringsmechanisme de effectiviteit van de bepaling in de weg staat. Zelfs als er andere oorzaken zijn die kunnen verklaren waarom de clausule het vaakst is gebruikt in het kader van de Overeenkomst van Cotonou en niet in alle andere overeenkomsten waar de clausule ook in voorkomt, is het toch het waarschijnlijkst dat dit vooral te danken is aan de beter uitgewerkte procedure voor overleg, opschorting en participatie.

De Commissie heeft gezegd dat zij geen "mechanische toepassing" wenst. De Raad heeft wel richtsnoeren vastgesteld voor het vaststellen en herzien van beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, maar hiertoe behoort niet de opschorting of ontbinding van bilaterale overeenkomsten, noch ook de opschorting of ontbinding van de samenwerking met derde landen. Deze situatie behoeft een zekere correctie.

De wijze waarop de clausule in de loop der jaren is gebruikt, respectievelijk ongebruikt is gelaten, werpt ook de vraag op of de criteria voor het aanvangen een overlegprocedure of het doorvoeren van beperkende maatregelen eigenlijk wel objectief zijn, of dat deze afhangen van de betrokken politieke of commerciële belangen. Een beter omschreven procedure zou wellicht een objectieve toepassing kunnen vereenvoudigen.

Deze procedure moet natuurlijk ook het Europees Parlement betrekken bij de besluitvorming voor het aanvangen van overleg of het opschorten van een overeenkomst en eveneens een rol toekennen aan de civiele samenleving.

Ook moet de mogelijkheid worden overwogen dat onafhankelijke particuliere actoren of zelfs individuele burgers een beroep doen op de clausule, bijvoorbeeld via een mechanisme dat de Commissie ertoe brengt het Bureau voor de grondrechten verslag te laten uitbrengen over beweerde schendingen in de EU-landen of EU-beleid dat bijdraagt aan schendingen in een derde land.

Tegelijkertijd met de formulering van een gedetailleerdere overlegprocedure moet er ook naar worden gestreefd dat alle overeenkomsten een meer gestroomlijnde procedure krijgen. Hiertoe behoort de invoering van niet-uitvoeringsclausules waar deze tot nog toe niet bestaan, definities van "bijzonder spoedeisend karakter" en bepalingen over bindende geschillenbeslechting waarbij, indien binnen het bestuurlijke orgaan geen oplossing kan worden bereikt, in laatste instantie gebruik kan worden gemaakt van bindende arbitrage.

Tegelijkertijd moet meer aandacht worden geschonken aan de schendingen van sociale rechten, zoals essentiële arbeidsnormen. Wanneer de clausule is ingeroepen is dit meestal geweest op grond van schendingen van politieke rechten zoals ongeregeldheden bij verkiezingen of een staatsgreep.

4.3 Hoe zit het met de wederkerigheid van de clause?

4. Er moeten manieren en instrumenten worden gevonden om de wederkerigheid van de clause te vergroten.

De specifieke mensenrechtendialogen, zoals de dialoog met China, Iran of Rusland, impliceren duidelijk een communicatie in twee richtingen, waarbij zowel de EU als het land waarmee de dialoog wordt gevoerd, zijn bezorgdheden kan aankaarten. De clause heeft ook een wederkerige dimensie, die nog niet volledig is benut. De formulering wil dat "*eerbiediging van de democratische beginselen en de grondrechten van de mens de grondslag [vormt] van het interne en internationale beleid van de Gemeenschap en (het betrokken land)*". Maar de clause is nog nooit gebruikt om de wijze waarop de EU of haar lidstaten hun verplichtingen op mensenrechtengebied naleven, tegen het licht te houden. De rechten van minderheden, immigratie- en asielrecht zijn terreinen waarop discussies waardevol zouden kunnen zijn.

4.4 Is een nieuwe modelclause nodig?

Ook een modelclause laat variaties toe, en uiteraard moet een clause aangepast kunnen worden aan verschillende situaties. Maar als de clause verwijst naar een tekst die geen plaats heeft in het rechtsstelsel van het land dat partij is bij de overeenkomst, dan leidt de enkele ondertekening van de overeenkomst nog niet tot een concreet gevolg dat kan waarborgen dat de bescherming van de mensenrechten voldoet aan de voorwaarden in de verwijzende tekst. Dergelijke mechanismen moeten dus worden ingevoerd voordat de overeenkomst tot stand komt.

Een betere definitie van de clause in toekomstige onderhandelingen betekent op zichzelf nog niet dat er behoefte is aan een nieuwe clause, maar dat er meer aandacht moet aan de onderhandelingsfase van de overeenkomst moet worden besteed.

Maar alleen een beter gebruik van de clause is mogelijk niet voldoende, ook al zou een nieuw model voornamelijk betrekking hebben op nieuwe overeenkomsten en daardoor pas na lange tijd algemenere gevolgen hebben. Zoals de Overeenkomst van Cotonou heeft aangetoond, zou het nuttig zijn het bestaande model verder uit te werken, met name op het vlak van de betrokkenheid van de civiele samenleving; dit is een expliciete rol, die moeilijk te bewerkstelligen zou zijn zonder een herformulering van de clause.

Ook zou de effectiviteit van de clause gebaat zijn bij een explicietere overlegprocedure.

Daarom moet een nieuwe formulering van de clause worden overwogen, die rekening houdt met de volgende beginselen:

- a) bevordering en bescherming van de mensenrechten moet tot de doelstellingen van de overeenkomst behoren,
- b) het moet duidelijk zijn dat partijen verplicht zijn zich te houden aan de normen die tot "essentieel onderdeel" van de clause gemaakt zijn,

- c) er moet duidelijkheid bestaan over de toepasselijke normen; dit zou kunnen worden gedaan via een algemene verwijzing naar de mensenrechten of door te verwijzen naar een specifiek fundamenteel mensenrechteninstrument waarbij de partijen zijn aangesloten,
- d) de clausule moet voorzien in een politieke dialoog met betrokkenheid van de parlementen en van vertegenwoordigers van de civiele samenleving,
- e) ze moet voorzien in een gedetailleerde procedure voor overleg met een specifieke rol voor de parlementen,
- f) ze moet een verplichte herziening bevatten van de genomen maatregelen, een clausule voor "opschorting van de opschorting",
- g) ze moet ondersteuning bieden voor procedures voor bindende externe geschillenbeslechting in zaken rond passende maatregelen,

Een eventuele formulering van de clausule zou dan als volgt kunnen luiden:

(A) De doelstellingen van deze [overeenkomst / associatie] zijn: [...] de bevordering en bescherming van de eerbiediging van de democratische beginselen en de civiele en politieke mensenrechten evenals de economische, sociale en culturele mensenrechten.

(B) De partijen nemen in hun interne en externe beleid de verbindende democratische beginselen en mensenrechten in acht, [zoals genoemd in [juridisch instrument]].

(C) Er wordt een politieke dialoog gevoerd over alle aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang voor de partijen zijn, met name [...] en de verplichtingen van de partijen als genoemd in artikel B.

Het Europees Parlement, het [nationale] parlement en vertegenwoordigers van regionale en sub-regionale organisaties en van de civiele samenleving nemen aan deze dialoog deel.

(D) Wanneer een partij van mening is dat de andere partij zich niet heeft gehouden aan artikel B, doet hij, behoudens in gevallen van bijzonder spoedeisend karakter, de relevante informatie aan de [Gezamenlijke Raad] toekomen die is vereist voor een grondige beoordeling van de situatie met het oog op het vinden van een voor de partijen aanvaardbare oplossing. Hiertoe nodigt hij de andere partij uit voor het voeren van overleg, waarin de nadruk ligt op de maatregelen die de betrokken partij heeft genomen of zal nemen om de situatie te herstellen.

Het Europees Parlement, het [nationale] parlement en vertegenwoordigers van de civiele samenleving nemen aan dit overleg deel.

Het overleg wordt gevoerd op het meest passende niveau en in de meest passende vorm voor het vinden van een oplossing.

Het overleg vangt uiterlijk [X] dagen na de uitnodiging aan en duurt voort gedurende een in onderling overleg vast te stellen periode, die afhankelijk is van de aard en de ernst van de schending. In geen geval duurt het overleg langer dan [Y] dagen.

Gedurende het overleg stellen de partijen in onderling overleg specifieke ijkpunten of streefdoelen op met betrekking tot de verplichtingen van de partijen als genoemd in artikel B, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van de betrokken partij. Ijkpunten zijn mechanismen voor het verwezenlijken van streefdoelen via het definiëren van tussentijdse doelstellingen en tijdschema's voor de verwezenlijking.

Wanneer het overleg niet uitmondt in een voor beide partijen aanvaardbare oplossing, wanneer het overleg wordt geweigerd of in gevallen met een bijzonder spoedeisend karakter, kunnen gepaste maatregelen worden genomen. Gepaste maatregelen moeten in een redelijke verhouding tot de schending staan en het internationale recht in acht nemen.

Passende maatregelen worden iedere [X] maanden in de [Gezamenlijke Raad] geëvalueerd. Ze worden ingetrokken zodra de gronden waarop ze zijn ingevoerd niet langer van toepassing zijn.

De term 'gevallen met een bijzonder spoedeisend karakter' heeft betrekking op uitzonderlijke en bijzonder ernstige en flagrante schendingen van artikel B, die een onmiddellijke reactie vergen. Wanneer maatregelen worden genomen in gevallen met een bijzonder spoedeisend karakter, wordt hiervan onmiddellijk mededeling gedaan aan de [gezamenlijke Raad]. Op verzoek van de betrokken partij kan vervolgens overleg worden gevoerd in overeenstemming met dit artikel.

In zuivere Gemeenschapsovereenkomsten

[artikel E] Partijen bij de overeenkomst

Voor de toepassing van deze overeenkomst wordt onder "partijen" verstaan enerzijds de Gemeenschap, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, en anderzijds [de andere partij].

27.9.2005

ADVIES VAN DE COMMISSIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

aan de Commissie buitenlandse zaken

over de mensenrechten- en de democratieclausule in door de EU gesloten overeenkomsten (2005/2057(INI))

Rapporteur voor advies: Fernando Fernández Martín

SUGGESTIES

De Commissie ontwikkelingssamenwerking verzoekt de ten principale bevoegde Commissie buitenlandse zaken onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. herinnert aan het universele en ondeelbare karakter van de mensenrechten en aan de onderlinge afhankelijkheid van de eerbiediging van de mensenrechten, de democratie en de ontwikkelingssamenwerking;
2. herinnert eraan dat armoedebestrijding onmogelijk is zonder een globale aanpak waarin ook de bescherming van de mensenrechten en de eerbiediging van de democratische beginselen en principes zijn opgenomen;
3. onderstreept dat de Universele verklaring van de Rechten van de Mens alsmede de afspraken betreffende de burgerrechten en politieke rechten het houden van vrije en eerlijke verkiezingen voorstaan als instrument voor de uitoefening van de grondrechten van een volk, zoals vrije wilsuiting;
4. is van mening dat verkiezingen alleen democratisch, vrij en eerlijk kunnen zijn als van tevoren aan bepaalde voorwaarden is voldaan, te weten eerbiediging van de politieke en burgerrechten, eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie, gelijke toegang tot de openbare media, eerbiediging van een politiek pluralisme dat de kiezer een daadwerkelijke keuze biedt;
5. herinnert eraan dat de mensenrechten een integraal onderdeel van het buitenlandse beleid van de Europese Unie vormen en dat de clausule over mensenrechten en democratie een essentieel element is van de overeenkomsten die met derde landen, zowel ontwikkelings- als geïndustrialiseerde landen, worden gesloten, en pleit voor een daadwerkelijke toepassing van deze clausule;

6. vindt dat de instemming van de Europese burgers met de financiële inspanningen voor de officiële ontwikkelingshulp ook afhangt van het vermogen van de Europese leiders om geen politieke regimes te steunen die voor ernstige en aanhoudende schendingen van de mensenrechten verantwoordelijk zijn; herinnert eraan dat het Europees Parlement over eigen mechanismen beschikt om schendingen van die aard individueel aan het licht te brengen;
7. benadrukt de nood aan een dubbele aanpak van de voorwaardelijkheid voor de landen waaraan hulp wordt geboden: een positieve voorwaardelijkheid die door een verhoogde steun aan landen die op het vlak van de mensenrechten vooruitgang boeken, wordt gekenmerkt, en een negatieve voorwaardelijkheid bij ernstige en aanhoudende schendingen van de mensenrechten en de democratische beginselen;
8. verzoekt de Commissie en de Raad concrete, coherente en transparante criteria te hanteren bij de evaluatie van het democratiseringsproces van derde landen, met inbegrip van democratische verkiezingen, waarbij deze oog moeten hebben voor de eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratisering van de samenleving in het algemeen;
9. roept op tot meer openheid tijdens de onderhandelingsfase voor overeenkomsten, zodat de betrokkenheid van het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld groter wordt;
10. dringt erop aan dat de clausule verwijst naar een tekst die in de hiërarchie van normen van het ondertekenende land een belangrijke plaats inneemt en waarover overeenstemming moet worden bereikt voordat de overeenkomsten worden ondertekend;
11. raadt aan de tekst van de clausule te voorzien van een verwijzing naar specifiek op de mensenrechten gerichte instrumenten van de Verenigde Naties, zoals het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Verdrag tegen Marteling, het Kinderrechtenverdrag, het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen evenals de Verklaring inzake de rechten van personen behorend tot nationale, etnische, godsdienstige of taalkundige minderheden;
12. herinnert eraan dat voor de realisatie van de millenniumontwikkelingsdoelstellingen een wereldwijd engagement van alle internationale spelers noodzakelijk is; is in dit kader verheugd over de beslissing van de G8 om de schulden van de achttien armste landen met de grootste schuldenlast kwijt te schelden en over de recente verbintenis van de EU om de communautaire hulp tegen 2010 tot 0,56 % van het bruto binnenlands product te verhogen om in 2015 het percentage van 0,7 % te bereiken en de millenniumontwikkelingsdoelstellingen te halen;
13. nodigt de regionale organisaties en ontwikkelingslanden alsmede andere derde landen waarmee de EU overeenkomsten heeft gesloten, met aandrang uit om zich zonder voorbehoud voor een goed bestuur, de transparantie en de strijd tegen corruptie, de democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en de economische vooruitgang in te spannen; zonder deze inspanningen zullen de acties om armoede uit te roeien immers geen enkel nut kunnen hebben;
14. benadrukt de dringende noodzaak om landen die net een conflict achter de rug hebben, te

steunen bij hun inspanningen om de stabiliteit te herstellen;

15. onderstreept dat het belangrijk is ernaar te streven om in geval van sancties de bevolking zo veel mogelijk te sparen door, in de mate van het mogelijke, hulp te bieden die de bevolking rechtstreeks ten goede komt, zonodig via de VN en de NGO's; herinnert eraan dat humanitaire hulp in elk geval politiek neutraal is en moet worden geboden telkens wanneer er nood aan is;
16. benadrukt de voorbeeldwaarde van de Overeenkomst van Cotonou, waarvan de voornaamste verdiensten zijn:
 - dat ze expliciet verwijst naar de internationale verbintenissen met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten als essentiële elementen van de overeenkomst en dat ze een opschortende clause in geval van schending bevat, na een overlegprocedure (artikel 96) waarin elke partij haar standpunt mag uiteenzetten en een andere oplossing dan sancties mag zoeken,
 - dat ze op 78 landen en dus op het merendeel van de derde landen waarmee de EU overeenkomsten sluit, van toepassing is,
 - dat ze de enige overeenkomst is die op sancties is uitgelopen en relatief goed heeft gewerkt;
17. benadrukt dat transparantie een van de beginselen is die elke sanctieprocedure moet beheersen, en staat erop dat het Europees Parlement nauwer bij deze procedure wordt betrokken; verzoekt de Commissie en de Raad eveneens transparante, coherente en op duidelijke criteria gestoelde sancties toe te passen op elk derde land dat de clausules betreffende de mensenrechten niet eerbiedigt, zodat een beleid dat met twee maten meet wordt vermeden;
18. is in dit kader verheugd over de wijziging die op 24 juni in Luxemburg is ondertekend en bepaalt dat in de Overeenkomst van Cotonou een nieuwe bijlage wordt opgenomen waarin de modaliteiten voor politieke dialoog betreffende de mensenrechten, de democratische beginselen en de eerbiediging van de rechtsnorm worden vastgelegd;
19. spoort de Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU aan om haar inspanningen om een volwaardige partner in de politieke dialoog inzake mensenrechten te worden, voort te zetten;
20. vindt dat de ACS-landen alert moeten blijven om schendingen van de mensenrechten preventief op te sporen; vindt ook dat deze landen passende initiatieven moeten ontwikkelen zodra schendingen van de mensenrechten moeten worden geïdentificeerd en bestraft;
21. betreurt dat de invoering of opheffing van sancties niet altijd met objectieve criteria gepaard gaat, zoals blijkt uit de gedeeltelijke hervatting van de samenwerking met Soedan in januari 2005, ondanks aanhoudende, uitermate ernstige schendingen van de mensenrechten in de regio Darfur;

22. raadt aan dat de EU en het land dat de overeenkomst heeft ondertekend hun jaarverslag over de mensenrechten met elkaar uitwisselen en dat eveneens in een mechanisme voor overleg met de NGO's wordt voorzien;
23. stelt voor in alle landen waarmee een overeenkomst is ondertekend met daarin de democratische clausule voor de eerbiediging daarvan een lid van de delegatie van de Commissie aan te stellen;
24. nodigt de Raad en de Commissie uit om haar sanctiebeleid en dat van andere internationale organisaties op elkaar af te stemmen om de doeltreffendheid ervan te vergroten.

PROCEDURE

Titel	De clausule over mensenrechten en democratie in de overeenkomsten van de Europese Unie
Procedurenummer	2005/2057(INI)
Commissie ten principale	AFET
Medeadviserende commissie Datum bekendmaking	DEVE 12.5.2005
Nauwere samenwerking	nee
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Fernando Fernández Martín 24.5.2005
Behandeling in de commissie	29.8.2005 26.9.2005
Datum goedkeuring suggesties	26.9.2005
Uitslag eindstemming	voor: 26 tegen: 0 onthoudingen: 3
Bij de eindstemming aanwezige leden	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Koenraad Dillen, Alexandra Dobolyi, Fernando Fernández Martín, Michael Gahler, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Luisa Morgantini, José Javier Pomés Ruiz, Pierre Schapira, Jürgen Schröder, Felekna Uca, Anna Záborská, Jürgen Zimmerling
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers	Marie-Hélène Aubert, John Bowis, Linda McAvan, Karin Scheele, Anne Van Lancker, Anders Wijkman, Gabriele Zimmer
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 178, lid 2)	

12.10.2005

ADVIES VAN DE COMMISSIE INTERNATIONALE HANDEL

aan de Commissie buitenlandse zaken

over de mensenrechten- en de democratieclausule in door de Europese Unie gesloten overeenkomsten
(2005/2057(INI))

Rapporteur voor advies: Glyn Ford

SUGGESTIES

De Commissie internationale handel doet een beroep op de Commissie buitenlandse zaken, in haar hoedanigheid van commissie ten principale, onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. is ingenomen met de gewoonte van de Europese Gemeenschap om sinds 1992 mensenrechten en democratieclausules - het zogenaamde "essentiële element" en niet-uitvoeringsclausules - op te nemen in haar internationale overeenkomsten; maar stelt tegelijkertijd vast dat deze clausule in bepaalde gevallen op selectieve wijze wordt toegepast;
2. dringt er bij de Commissie op aan een standaard mensenrechtenclausule op te nemen in al haar toekomstige internationale overeenkomsten, zoals sectoriële handelsovereenkomsten die worden gesloten met derde landen en autonome handelsmaatregelen die aan deze landen worden toegekend; dringt er voorts bij de Commissie op aan om bij de beoordeling van de naleving van deze clausule voor ieder land specifieke prioriteiten vast te stellen;
3. pleit voor de opstelling van speciale uitgangspunten op het terrein van de mensenrechten en de democratie op grond van een politieke dialoog en onder verwijzing naar de desbetreffende internationale normen en internationale verdragen;
4. dringt er bij de Commissie op aan een controlemechanisme in het leven te roepen waardoor een verband wordt gelegd tussen de tenuitvoerlegging en de tijdelijke opschorting van handelsovereenkomsten en autonome handelsmaatregelen enerzijds en de naleving door het begunstigde land van democratische basisnormen en de eerbiediging van de mensenrechten en de minderheidsrechten, zoals die zijn opgenomen in het jaarverslag van het Europees Parlement over de mensenrechten in de wereld, anderzijds;

5. roept de Commissie in verband hiermee op het Parlement ten volle te betrekken bij de beoordeling van de tenuitvoerlegging van mensenrechtenclausules of vergelijkbare vereisten voor de naleving van de democratische basisnormen en eerbiediging van de mensenrechten en de rechten van minderheden die in dergelijke overeenkomsten zijn opgenomen; en benadrukt het belang van het raadplegen van de maatschappelijke organisaties bij dit beoordelingsproces teneinde het toezicht op de mensenrechtensituatie te verbeteren;
6. beklemtoont dat de tijdelijke opschorting van handelsovereenkomsten en autonome handelsmaatregelen moet plaatsvinden volgens objectieve en doorzichtige criteria die gelijk zijn voor elk land en in elke internationale overeenkomst duidelijk gereguleerd moet zijn door een afloopclausule, zodanig dat de derde landen zich ten laatste bij het verstrijken van de opschortingstermijn houden aan de mensenrechten;
7. pleit ervoor dat de Commissie een objectieve en doorzichtige methode ontwikkelt die geen twijfel laat bestaan over de exacte relatie tussen de naleving door derde landen van mensenrechtennormen en de passende reactie van de Gemeenschap;
8. is van mening dat de oprichting van permanente subgroepen of subcommissies over mensenrechten in het kader van internationale overeenkomsten, inclusief handelsovereenkomsten, duidelijk zou bijdragen tot de verdere ontwikkeling van een gestructureerde dialoog over mensenrechten en democratische beginselen;
9. dringt er bij de Commissie en de Raad op aan het Europees Parlement nauw te betrekken bij de ontwikkeling van een dergelijk mechanisme;
10. roept de Commissie op de kennis die de maatschappelijke organisaties bezitten over plaatselijke mensenrechtensituaties beter te benutten, aangezien zulke deskundigheid onvoldoende in de huidige beleidsdocumenten wordt gebruikt;
11. roept de leden van het Parlement die deel uitmaken van delegaties op, mensenrechtensituaties actief te beoordelen en hun bevindingen op te nemen in hun eindverslagen; roept de Commissie op die bevindingen een plaats te geven in haar beleid.

PROCEDURE

Titel	De mensenrechten en de democratieclausule in overeenkomsten van de Europese Unie	
Procedurenummer	2005/2057(INI)]	
Commissie ten principale	AFET	
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	INTA 13.6.2005	DEVE 24.5.2005
Nauwere samenwerking	ja	
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Glyn Ford 30.8.2005	
Behandeling in de commissie	30.8.2005	12.9.2005
Datum goedkeuring	11.10.2005	
Uitslag eindstemming	voor:	20
	tegen:	1
	onthoudingen:	0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jean-Pierre Audy, Enrique Barón Crespo, Jean-Louis Bourlanges, Nigel Farage, Béla Glattfelder, Jacky Henin, Alain Lipietz, Erika Mann, Helmuth Markov, David Martin, Javier Moreno Sánchez, Georgios Papastamkos, Tokia Saïfi, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Johan Van Hecke, Zbigniew Zaleski	
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)	Panagiotis Beglitis, Danutė Budreikaitė, Elisa Ferreira, Filip Andrzej Kaczmarek, Jörg Leichtfried, Antolín Sánchez Presedo, Mauro Zani	
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)	Syed Kamall	

PROCEDURE

Titel	De mensenrechten- en democratieclausules in door de Europese Unie gesloten overeenkomsten		
Procedurenummer	2005/2057(INI)		
Rechtsgrondslag	art. 45		
Commissie ten principale Datum bekendmaking in de plenaire zitting	AFET 12.5.2005		
Medeadviserende commissie Datum bekendmaking in de plenaire zitting	INTA 12.5.2005	DEVE 12.5.2005	
Ontwerpresolutie(s) in het verslag	-		
Rapporteur(s) Datum benoeming	Vittorio Agnoletto 1.2.2005		
Vervangen rapporteur(s)	-		
Behandeling in de commissie	10.10.2005	21.11.2005	22.11.2005
Datum goedkeuring	23.11.2005		
Uitslag eindstemming	voor:	56	
	tegen:	1	
	onthoudingen:	2	
Bij de eindstemming aanwezige leden	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, André Brie, Elmar Brok, Simon Coveney, Ryszard Czarnecki, Véronique De Keyser, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Toomas Hendrik Ilves, Jelko Kacin, Helmut Kuhne, Joost Lagendijk, Vytautas Landsbergis, Cecilia Malmström, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Pasqualina Napoli, Baroness Nicholson of Winterbourne, Raimon Obiols i Germà, Vural Öger, Justas Vincas Paleckis, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Paweł Bartłomiej Piskorski, Michel Rocard, Raül Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacek Emil Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Gitte Seeberg, István Szent-Iványi, Konrad Szymański, Antonio Tajani, Paavo Väyrynen, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Ari Vatanen, Luis Yañez-Barnuevo García, Josef Zieleniec		
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers	Árpád Duka-Zólyomi, Kinga Gál, Marie Anne Isler Béguin, Tunne Kelam, Jaromír Kohlíček, Janusz Onyszkiewicz, Doris Pack, Aloyzas Sakalas, Csaba Sándor Tabajdi, María Elena Valenciano Martínez-Orozco, Marcello Vernola		
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 178, lid 2)	Thomas Wise, Sylwester Chruszcz		
Datum indiening – A6	23.1.2006	A6-0004/2006	