



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.03.1998
KOM(1998) 146 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Udfordringer i partnerskabet mellem Den Europæiske Union og AVS-staterne:

**Demokratiets og retsstatens principper, menneskerettigheder og god
regeringsførelse**

SAMMENDRAG

1. Denne meddelelse skal ses i forlængelse af Kommissionens tidligere meddelelser vedrørende demokratiets og retsstatens principper og menneskerettighederne. Her tænkes blandt andet på meddelelsen af maj 1995 om iagttagelse af demokratiets principper i Fællesskabets aftaler med tredjelande, meddelelsen af november 1995 (*Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne - Fra Rom- til Maastricht-traktaten og tiden fremover*), samt meddelelsen af marts 1996 (*Den Europæiske Union og Afrikas konflikter - fredsskabende indsats, konfliktforebyggelse og fremtidige initiativer*).
2. Der er tre formål med denne meddelelse:
 - at gøre det klart for AVS-partnerne hvad Det Europæiske Fællesskab lægger i den reviderede Fjerde Lomé-konvention, nærmere betegnet artikel 5, 224 m og 366a, der indeholder nærmere bestemmelser vedrørende menneskerettigheder, demokrati, retsstat og god regeringsførelse
 - at tilskynde AVS-staterne til større debat og til selv at træffe de politiske og sociale beslutninger der må til, for på denne måde at sikre at grundkravene i Lomé-konventionen overholdes
 - at bane vej for de drøftelser der snarest skal indledes - først i Rådet og derefter med AVS-landene selv - om hvordan forholdet mellem EF og disse lande bør forme sig i fremtiden.

Lomé-konventionen er den første konvention hvori der henvises til menneskerettighederne¹. Den har således spillet en banebrydende rolle med hensyn til iagttagelsen af disse grundprincipper i samarbejdet med tredjelandene.

Dette er baggrunden for at Kommissionen har ment det nødvendigt at udarbejde en meddelelse specifikt vedrørende AVS-landene.

3. Det er tanken med denne meddelelse at man - med udgangspunkt i de generelle retningslinjer på menneskerettighedsområdet -
 - søger at afklare de begreber der er anvendt i artikel 5 i den reviderede Fjerde Lomé-konvention
 - opstiller en handlingsplan med det formål:
 - at skabe fastere rammer om dialogen med AVS-landene og at styrke den interne debat i disse lande for på denne måde at tilskynde dem til en holdningsændring
 - at tilvejebringe en mere demokratisk indstilling og bedre institutionsforhold ved at gennemføre en række konkrete foranstaltninger og højt prioriterede aktioner med henblik på at sikre en god

¹ jf. Tredje Lomé-konvention, præambel, artikel 4t, fælleserklæring vedrørende artikel 4

regeringsførelse, og som led heri opstille retningslinjer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption.

4. Med udgangspunkt i ovenstående punkter vil man søge at skabe fastere rammer omkring samarbejdet således at der kan etableres en bedre dialog mellem Det Europæiske Fællesskab og AVS-landene, og således at man kan planlægge og iværksætte de finansieringsordninger der er nødvendige i denne sammenhæng, samtidig med at man skaber bedre forhold omkring institutionerne i henseende til effektivitet, åbenhed og retfærdighed, og på denne måde fremmer gennemførelsen af EUF-programmerne.

Indholdsfortegnelse

I	<u>Indledning</u>	
	1) Den generelle baggrund.....	1
	2) Fjerde Lomé-konvention	2
	3) Udviklingen i AVS-staterne	3
	4) Sigtet med denne meddelelse	4
II	<u>Styrkelse af samarbejde og partnerskab</u>	5
	A. <u>Menneskerettigheder og retsstatens og demokratiets principper</u>	
	Menneskerettigheder.....	5
	Retsstatens principper	5
	Demokratiets principper	6
	a) Legitimitet	7
	b) Legalitet.....	7
	c) Effektivitet.....	8
	B. <u>God regeringsførelse</u>	9
	a) Definition.....	10
	b) Aspekter af god regeringsførelse.....	10
	c) Korruption - den største hindring for god regeringsførelse.....	11
III	<u>Handlingsplan</u>	13
	A. <u>Uddybning af dialogen med AVS-landene</u>	13
	a) Fastlæggelse af et bedømmelsesgrundlag	14
	b) Støtte til regionale og nationale samordningsgrupper	15
	B. <u>Kraftigere støtte til de særlige indsatsområder</u>	16
	a) Reform af institutioner og administration	16
	b) Oplæring i menneskerettigheder og samfundssind.....	17
	c) Styrkelse af civilsamfundet og inddragelse af kvinderne i demokratiserings- og udviklingsprocessen.....	17
	d) Forebyggelse og bekæmpelse af bedrageri og korruption.....	19
	Forebyggende foranstaltninger.....	19
	Sanktioner	19
	C. <u>Misligholdelsesklausulen</u>	21
	D. <u>Konklusion</u>	23
	<u>Bilag 1: Hovedfaserne i bestræbelserne på at tilgodese menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper i relationerne til tredjelande</u>	24

**UDFORDRINGER I PARTNERSKABET MELLEM DEN EUROPÆISKE
UNION OG AVS-STATERNE:
DEMOKRATIETS OG RETSSTATENS PRINCIPPER,
MENNESKERETTIGHEDER OG GOD REGERINGSFØRELSE**

I. INDLEDNING

1) Den generelle baggrund

1. I løbet af det seneste årti er der blevet lagt stadig større vægt på at sikre at demokratiets og retsstatens principper og menneskerettighederne overholdes, såvel i Den Europæiske Unions politik generelt som i forbindelserne med andre lande.

2. Dette aspekt er blevet behandlet i en meddelelse til Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet (*Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne - Fra Rom- til Maastricht-traktaten og tiden fremover*, november 1995²). Heri gøres der rede for de allerede opnåede resultater og for hvilken prioritering der lægges til grund de foranstaltninger der gennemføres af Fællesskabet og dets medlemsstater - de vigtigste faser heraf behandles nærmere i bilag 1 - og det skitseres hvilken strategi der kan opstilles for fremtiden og hvordan man kan opstille overordnede og samordnede rammer herfor. Det slås fast at grundprincipperne i ethvert internationalt system for beskyttelse af menneskerettigheder må være universalitet, udelelighed og indbyrdes afhængighed, og der opstilles særlige indsatsområder med udgangspunkt i en positiv, konkret og konstruktiv holdning. Der er blandt andet tale om følgende:

- støtte til demokratiseringsprocessen; dvs. til en længevarende proces med flere forskellige faser, herunder etablering af et civilsamfund, reform af institutioner og konsolidering af de ændrede forhold
- fremme og styrkelse af retsstaten
- støtte til lokale og regionale institutioner
- indførelse af et pluralistisk civilsamfund baseret på en bæredygtig udvikling af samfundet og individet.

I meddelelsen gøres det ydermere klart at det er nødvendigt både at man må overveje disse emner nærmere og fastlægge hvilke ordninger der kan tages i brug for at imødekomme de enkelte landes særlige forhold. Det fastslås at der må tilvejebringes en bedre analyse- og ekspertisekapacitet på disse områder hvis man skal kunne afpasse foranstaltningerne til de enkelte landes forhold.

Formålet med nærværende meddelelse er netop at uddybe debatten vedrørende Lomé-konventionen og samtidig hermed søge at bevare en vis samordning over for udviklingslande som helhed betragtet.

² KOM(95) 567 endelig udgave af 22.11.1995

2) Fjerde Lomé-konvention

3. I aftalen om ændring af Fjerde Lomé-konvention, der blev undertegnet på Mauritius den 4. november 1995, omhandles disse retningslinjer i artikel 5, artikel 224m og artikel 366a. Det hedder heri at udviklings- og samarbejdspolitikken hænger nøje sammen med overholdelsen af menneskets grundlæggende rettigheder og frihed, anerkendelse og håndhævelse af demokratiets principper, styrkelse af retsstaten og god regeringsførelse, og det fastslås at iagttagelse af menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper udgør et grundkrav i konventionen. Med de nye bestemmelser kompletteres Lomé-konventionen på det økonomiske, sociale og handelsmæssige område med aspekter af institutionel og politisk art, idet det slås fast at menneskerettighederne, demokratiets og retsstatens principper og principperne om god regeringsførelse udgør områder af fælles interesse og er et grundelement i dialogen mellem parterne, og derfor udgør en integrerende del af samarbejdspolitikken.

4. I finansprotokollen i 8. EUF (artikel 3, stk. 2) er der inden for regionalbistand afsat et beløb på 80 millioner ECU som grundlag for disse nye retningslinjer. Beløbet er tænkt som et supplement til finansieringen af den institutions- og administrationsreform der gennemføres som led i arbejdet på at indføre demokrati og retsstat (artikel 224m). Programmet for dette arbejde fastlægges af AVS-staterne selv med finansiering via deres nationale indikativprogrammer eller det regionale indikativprogram. Dette beløb kommer oven i de bevillinger der er afsat på Fællesskabernes almindelige budget specifikt til støtteaktioner inden for menneskerettigheder og demokratisering. Siden 1992 er der i alt ydet et beløb på 526 millioner ECU til finansiering af foranstaltninger med sigte på udviklingslandene, hvoraf 214 millioner ECU er gået til AVS-landene.

5. Samtidig er der - som en naturlig følge både af denne positive politik og af den afgørelse Rådet traf i maj 1995³ - åbnet mulighed for at der kan træffes passende foranstaltninger i tilfælde af alvorlige og vedvarende krænkelse af menneskerettighederne og i tilfælde hvor demokratiseringsprocessen standses (artikel 366a). Med konventionen blev der indført en såkaldt misligholdelsesklausul samt en særlig ordning for høring af parterne på paritetisk grundlag. Det fastslås at problemer bør søges løst først og fremmest ad dialogens vej, og at løsninger af negativ art først derefter kommer på tale, medmindre der foreligger et særligt hastende tilfælde. Suspension af samarbejdet betragtes som en sidste udvej.

Det hedder ydermere i artikel 366a at en sådan *"foranstaltning ophæves så snart årsagerne til dens indførelse er forsvundet"*. Hvis denne artikel, og herunder også proceduren for hvordan foranstaltninger af negativ art træffes og ophæves, skal forstås i sin helhed og anvendes korrekt, må man tage hensyn til det pågældende lands generelle forhold og hvilke krænkelse der er konstateret. Det må nøje fastslås hvilke krav der som minimum må være opfyldt inden en konstateret krænkelse kan betragtes som afhjulpet. I denne forbindelse bør det nævnes at Kommissionen den 21. februar

³ KOM(95) 216 endelig udgave af 23.5.1995

1996 sendte Rådet et forslag til afgørelse om en rammeprocedure for gennemførelsen af Fjerde Lomé-konventions artikel 366a⁴.

3) Udviklingen i AVS-staterne

6. Flere af AVS-landene har i løbet af ganske få år gjort store fremskridt i retning af en reform og en gennemgribende omorganisering af hvordan den politiske magt uddelegeres og udøves, og af forholdet mellem de offentlige myndigheder og borgerne. Sådanne reformer har medført store og radikale ændringer i henseende til institutioner og politisk praksis, og har bl.a. givet borgerne større mulighed for at deltage i forvaltningen af det offentliges anliggender og for effektivt at udøve deres grundlæggende civile frihedsrettigheder. Disse fremskridt er ofte blevet gennemført under meget vanskelige sociale og økonomiske forhold, samtidig med at de pågældende landes regeringer har haft fuldt op at gøre med strukturtilpasningsprogrammerne. Landene, der hver især følger deres egen rytme, har haft meget forskelligartede resultater.

Det er sikkert uundgåeligt at disse reformer - selv om de tager udgangspunkt i samme inspiration og tilsigter en og samme målsætning - må afpasses efter landets historie og særlige forhold hvad angår rækkefølge, indhold og gennemførelses-hastighed. Det er op til Den Europæiske Union og AVS-landene i partnerskab at finde frem til hvordan man passende bør forholde sig over for så varierede og mangeartede forhold. Den Europæiske Union og AVS-landene må bære dette nye politiske ansvar i fællesskab. En sådan opgave forudsætter at parterne har samme opfattelse af hvad der konkret skal forstås ved begreber såsom menneskerettigheder, demokrati, retsstat og god regeringsførelse, således at man kan gå ind i en mere omfattende dialog og styrke det nuværende partnerskab vedrørende disse spørgsmål.

7. Den Europæiske Union lægger endvidere større og større vægt på forebyggelse af konflikter og på styrkelse af freden, ikke mindst i Afrika. I Kommissionens meddelelse af 6. marts 1996⁵ vedrørende dette spørgsmål og i den fællesholdning der blev vedtaget af Rådet den 2. juni 1997⁶ om forebyggelse af konflikter i Afrika, gøres det klart hvor stor betydning det har for et lands evne til at forebygge og løse konflikter at det har et demokratisk styre. Det fremgår således at en af de allervigtigste faktorer for bevarelsen af den strukturelle stabilitet i et land er at det pågældende land har en folkevalgt regering der evner at opstille og iværksætte politiske tiltag, og som støttes af institutioner der overholder menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper. Et demokratisk styre sikrer at der findes ordninger hvorigennem de forskellige interessegrupper kan finde fredelige løsninger på deres indbyrdes modsætninger.

⁴ KOM(96) 69 endelig udgave af 21.2.1996

⁵ SEC(96) 332 endelig udgave af 6.3.1996

⁶ EFT L 153 af 11.6.1997, s. 1

4) Sigtet med denne meddelelse

8. Støtte til sikring af demokratiets og retsstatens principper, menneskerettigheder og god regeringsførelse tjener ikke noget formål uden en lang række andre samarbejdsforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger må medtages, både som rammeforanstaltninger og som integrerende elementer i samarbejdspolitikken.

En forudsætning for gode resultater er at man definerer begreberne nærmere, fremlægger forslag til hvilke ordninger der skal iværksættes og hvordan dette skal ske, og fremskaffer de fornødne finansieringsmidler. Medlemsstaterne og andre bidragsydere bør iværksætte en harmoniseret foranstaltning; dette kan ske på grundlag af en overordnet rammemålsætning inden for hvilken de enkelte partnere søger at realisere deres målsætninger ved hjælp af samordnede tiltag.

9. Nødvendigheden af disse overvejelser fremgår af de forhandlingsdirektiver der er opstillet for de fremtidige relationer mellem Det Europæiske Fællesskab og AVS-landene, hvori samtlige disse aspekter behandles nærmere. Dette er baggrunden for at Kommissionen har ment det nødvendigt at udarbejde en meddelelse specifikt vedrørende AVS-landene.

De nye bestemmelser i konventionen har nemlig til følge at der skabes en meget nær forbindelse mellem den politisk dialog, tilvejebringelsen af de store finansieringsbeløb der kræves på disse områder, og udviklingsarbejdet.

Lomé-aftalen er en glimrende ramme for disse indledende konkrete overvejelser, idet dette partnerskab mellem de 71 AVS-lande og EF gør det er nemt at udveksle synspunkter og finde fælles løsninger. Allerede Tredje Lomé-konvention spillede en banebrydende rolle idet parterne heri fastslog hvor stor vægt de lægger på principperne i FN-pagten og på menneskets grundlæggende frihedsrettigheder samt beskyttelsen af menneskets værdighed.

10. Det er med baggrund i ovenstående - og ud fra ønsket om at iværksætte en reform af institutionerne, at sikre menneskerettighederne, demokratiets og retsstatens principper og en god regeringsførelse, at tage hensyn til de særlige forhold i hvert enkelt tilfælde, og at skabe større åbenhed omkring denne EU-foranstaltning - at man i denne meddelelse opstiller følgende mål:

- at afklare de begreber der er anvendt i artikel 5 i den reviderede Fjerde Lomé-konvention
- at opstille en handlingsplan med henblik på:
 - at fastlægge målsætninger og kriterier for dialogen med AVS-landene og at styrke den interne debat i disse lande for på denne måde at tilskynde til en holdningsbearbejdning
 - at tilvejebringe en mere demokratisk indstilling og bedre institutionsforhold ved at gennemføre en række forslag om konkrete foranstaltninger og højt prioriterede aktioner med henblik på at sikre en god regeringsførelse, og som led heri opstille retningslinjer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption.

II. STYRKELSE AF SAMARBEJDE OG PARTNERSKAB

1. I artikel 5 i Lomé-konventionen hedder det at *overholdelse af menneskerettighederne, de demokratiske principper og retssamfundet, som er grundlaget for forbindelserne mellem AVS-staterne og Fællesskabet og for alle bestemmelserne i denne konvention, og som ligger til grund for de kontraherende parter indenrigs- og udenrigspolitik, er et forhold af grundlæggende betydning i denne konvention.*

I samme artikel anføres god regeringsførelse som endnu en af målsætningerne for samarbejdet, omend dette forhold ikke tillægges samme grundlæggende betydning som ovenfor.

2. Historien viser at principperne i artikel 5 er en af forudsætningerne for en bæredygtig økonomisk og social udvikling. Det har klart vist sig gennem de seneste årtier at en varig forbedring af individets rettigheder er en umulighed hvis et lands institutioner og politikere lader hånt om menneskerettigheder og demokratiets og retsstatens principper. Denne nære sammenhæng mellem individets rettigheder og udviklingen fastslås udtrykkeligt i De Forenede Nationers erklæring om retten til udvikling.

Det vil således sige at nok må det enkelte land selv tage stilling til hvilken politisk og økonomisk model det vil lægge til grund for sit samfundsliv, men at denne model - uanset hvilken man måtte have valgt - under alle omstændigheder må tilgodese de generelle menneskerettighedsprincipper og respektere de konventioner og juridiske ordninger der er fastlagt internationalt og regionalt på dette felt.

A. Menneskerettigheder og retsstatens og demokratiets principper

Menneskerettigheder

3. Menneskerettighederne er **universelle, udelelige og indbyrdes afhængige**. De gælder for enhver stat og ethvert land og er uindskrænkkelige. De skal overholdes og fremmes i deres helhed, hvadenten der er tale om civile og politiske rettigheder eller om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Det juridiske grundlag for disse rettigheder er de internationale og regionale konventioner og aftaler der er indgået på internationalt plan (De Forenede Nationers Pakt, De Forenede Nationers Verdenserklæring om Menneskerettighederne, Den Amerikanske Menneskerettigheds konvention af 1969, Det Afrikanske Menneskerettigheds- og Folkecharter der blev vedtaget i juni 1981, mv). Samtlige disse retsakter og forpligtelserne heri er blevet godkendt af medlemsstaterne som led i vedtagelsen af konklusionerne på Wien-konferencen om menneskerettigheder i 1993.

Retsstatens principper

4. Retssikkerhed er et grundprincip i ethvert demokratisk system som jo netop tager sigte på at begunstige og fremme civile og politiske rettigheder, samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Heri ligger at den enkelte borger kan forsvare sine rettigheder ved domstolene. Princippet om statsmagtens begrænsning kommer til fuld

udfoldelse i det folkevalgte styre, hvis magtbeføjelser er hjemlet af folket som har den øverste myndighed. Statens opbygning og de forskellige myndigheders magtbeføjelser tager udgangspunkt heri. Dette princip forudsætter også:

- at den lovgivende magt overholder menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og sikrer den fulde effekt heraf
- at den dømmende magt er uafhængig
- at retssystemet fungerer effektivt og er tilgængeligt for enhver
- at retssystemet garanterer lighed for loven
- at fængselsvæsenet respekterer individets ukrænkelighed
- at politiet er retskaffent
- at den udøvende myndighed håndhæver loven og evner at sikre befolkningen de fornødne samfundsmæssige og økonomiske vilkår.

Demokratiets principper

5. Når man i artikel 5 i Fjerde Lomé-konvention har valgt at bruge udtrykket "de demokratiske principper" fremfor blot "demokrati", skyldes det at man har villet lægge vægten på selve principperne for statens organisation, dvs. de principper som sikrer at de alment anerkendte grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder iagttages, samtidig med at man har villet stille de enkelte stater og samfund frit med hensyn til valget af udviklingsmodel. Folkestyret er den bedste garanti for at menneskerettighederne overholdes under hensyntagen til og i erkendelse af de forskellige specifikke kultursamfund som en stat er sammensat af, idet de politiske magtbeføjelser under sådan styreform er hjemlet i befolkningens ønsker og det enkelte individs frivillige indsats inden for samfundslivet.

Et demokratisk styre er dermed en af forudsætningerne for at befolkningen frit kan udøve sine menneskerettigheder. Det særegne for et demokratisk styre er netop at det - uanset hvilket system og hvilken model der er lagt til grund - sikrer dialog og et fredeligt forlig mellem flertallets ønsker og mindretallenes eventuelt afvigende ønsker takket være alment accepterede regler der bygger på menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Hvis det skal lykkes at fremme indførelsen af demokratiet og give det varigt indpas i disse lande, må konventionens bestemmelser tage hensyn til de enkelte landes specifikke historie, kultur og tankegang.

Udtrykket "de demokratiske principper" giver endvidere mulighed for at lægge vægten på selve dynamikken i demokratiseringsprocessen. Demokratisering er i praksis en fortløbende proces, hvori der må tages hensyn til de enkelte landes samfundsøkonomiske og kulturelle forhold.

6. At demokratiets principper er indbyrdes afhængige og udelelige, vil sige at man ikke kan bringe ét enkelt princip i anvendelse uden tildels at inddrage de øvrige.

Spørgsmålet om hvilken helhed disse principper tilsammen udgør, og hvordan de ytrer sig, afhænger af det enkelte lands egen demokratiske tradition.

Til eksempel kan nævnes afholdelsen af valg, der er et grundelement i demokratiseringsprocessen og én af faserne heri. Hvordan valg skal tilrettelægges, bestemmes af det enkelte land selv, og af dets historie og kultur. Afholdelse af valg opstilles undertiden som et endemål i sig selv, men valg sikrer ikke nødvendigvis at et land styres demokratisk eller at landet opnår den politiske stabilitet som er nødvendig for at det kan trives. Valg skal ses i en generel kontekst hvori flere forskellige elementer hver især spiller deres rolle med hensyn til forberedelsen og styrkelsen af demokratiseringsprocessen.

Med baggrund i ovenstående kan det konkluderes at demokrati bygger på et indbyrdes samspil mellem flere forskellige principper, der hver især kan udvikle sig videre, og som hver især udgør et mål man må søge at realisere, idet hvert enkelt princip udgør et fuldgældigt element i udviklingssamarbejdet.

7. Disse principper fører til en inddeling i følgende tre grundaspekter:

- a) legitimitet
- b) legalitet
- c) effektivitet

Der er her tale om de principper som det enkelte land må søge at realisere som led i indførelsen af retsstatens principper. Der kan ydes finansiel bistand via de disponible midler til at støtte realiseringen heraf.

a) **Legitimitet**

8. Dette begreb, der ligger til grund for statens myndighed, indebærer at ledere på nationalt og lokalt niveau udvælges på grundlag af frie, alment accepterede og anerkendte procedurer. Valg skal garantere ligestilling og afholdes med faste mellemrum.

Den mest almindelige måde at sikre magtens legitimitet på, består i at et lands ledere udpeges ved frie uafhængige valg baseret på hemmelig afstemning og almindelig valgret. På dette felt har Fællesskabet tidligere ydet - og kan fortsætte med at yde - en særlig støtte, bl.a. med sigte på høring af befolkningen og på de procedurer der anvendes ved udpegning af ledere og andre offentligt ansvarlige personer (folketællinger, valglister, valgkommissioner, lokale eller landsdækkende valg, valgobservatører, informering om valgspørgsmål osv.).

b) **Legalitet**

9. Legalitet implicerer at der findes klart udformede regler der gælder for samtlige borgere uden forskelsbehandling, og tager konkret form af:

- et passende forfatnings-, lovgivnings- og reguleringssystem

- anerkendelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, herunder privatlivets fred, jf. pkt. II.A.3

Støtteforanstaltninger på dette område skal tage sigte på udarbejdelse af passende regler og love, og skal bl.a. sikre at landets lovgivning tager udgangspunkt i principperne i verdenserklæringen om menneskerettighederne.

c) Effektivitet

10. Dette begreb refererer til spørgsmålet om hvor godt myndigheder, institutioner og retssubjekter i deres adfærd og praksis efterlever retsstatens og demokratiets principper.

Det er i denne sammenhæng at spørgsmål såsom organisationen af statens institutioner, institutionernes åbenhed og beslutningsprocessens gennemsækelighed, institutionernes kapacitet og eksistensen af kontrolinstanser antager deres fulde betydning. Der er tale om en længerevarende omdannelse der ikke kun vedrører statens struktur og statens administration, men som også tager sigte på at skabe sådanne demokratiske forhold at samspillet mellem samfundets forskellige medlemmer og deres indbyrdes støtte sikres. Her lægges der særlig vægt på i højere grad at gøre befolkningen medbestemmende i beslutningsprocessen.

Når alt kommer til alt, er det på effektivitetsområdet at det demokratiske system skal vise om det i praksis har formået at skabe et system som gør det muligt for de forskellige interessegrupper at finde fredelige løsninger på deres indbyrdes konflikter.

11. En effektiv gennemførelse kommer først og fremmest til udtryk ved:

- **fremme og beskyttelse af de grundlæggende frihedsrettigheder**, dvs. selve endemålet i ethvert demokratisk system, der jo tager udgangspunkt i kravet om at borgere og befolkningsgrupper skal være beskyttet mod statens overgreb
- **adskillelse mellem statsmagts tre grene**, dvs. princippet om at statens magt er begrænset, herunder nærmere betegnet:
 - at den lovgivende og den dømmende magt er adskilt fra den udøvende magt
 - at statsmagts tre grene fungerer effektivt
- **institutioner der giver befolkningen medbestemmelse** i beslutningstagningen og i de afgørelser der træffes på udviklingsområdet, både på nationalt, regionalt og lokalt plan, hvilket kan indebære
 - at der må fastlægges procedurer for høring af befolkningen og dennes deltagelse i beslutningstagningen
 - at man anerkender lokalt demokrati og princippet om befolkningens frie ret til valg af administratorer, hvilket kan forudsætte en administrativ decentralisering

- at befolkningen skal høres vedrørende anliggender af større betydning.
- **pluralisme inden for politik og institutioner** (stat og civilsamfund, hvorved forstås samtlige statsuafhængige institutioner og sociale og økonomiske sammenslutninger i et land) hvilket garanterer at de forskellige magtgrene er i indbyrdes balance; dette manifesterer sig først og fremmest ved:
 - at det politiske system er frit og åbent
 - at man anerkender oppositionens rolle og status, og herunder dens ret til frit at udøve politisk aktivitet
 - at medlemmerne af civilsamfundet frit kan organisere sig
 - at medierne er uafhængige og frie
- **institutionernes åbenhed og integritet:** i et demokrati får man magten "betroet", og den er begrænset bl.a. af folkets overhøjhed. Demokratiets institutioner og de derfor ansvarlige har derfor pligt til at stå til regnskab for deres beslutninger og deres forvaltning, idet de bærer det fulde ansvar herfor. Dette indebærer:
 - at der findes procedurer for uafhængig og effektiv kontrol
 - at retsakter offentliggøres
 - at institutionernes arbejde er genstand for information og kommunikation
 - at befolkningen har adgang til administrationen
 - at der findes bestemmelser til bekæmpelse af korruption.

B. God regeringsførelse

12. Ved god regeringsførelse forstås først og fremmest udøvelsen af den politiske, den økonomiske og den administrative magt i forbindelse med forvaltningen af landets anliggender. I denne forstand implicerer en god regeringsførelse at den offentlige forvaltning er åben, ansvarlig og upartisk, at den inddrager befolkningen i beslutningstagningen, og at den overholder menneskerettighederne og retsstatens principper. Begrebet dækker således alle statens aktiviteter i dens samspil med civilsamfundet, og i dens bestræbelser på at tilvejebringe kår som kan fremme den økonomiske og sociale udvikling og en retfærdig fordeling af ressourcerne.

Det vil således sige at god regeringsførelse generelt set dækker både den politiske dimension for så vidt som begrebet vedrører en stats adfærd i rent politisk henseende, og spørgsmålet om institutionernes kapacitet for så vidt som begrebet også vedrører den økonomiske og sociale forvaltning af ressourcerne.

13. I artikel 5 i Lomé IV-konventionen indgår begrebet god regeringsførelse også blandt de målsætninger der opstilles for samarbejdet med henblik på en retfærdig og bæredygtig udvikling.

God regeringsførelse sidestilles således næsten med overholdelsen af menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper, men dog ikke helt, idet det ikke eksplicit fastslås i artikel 5 at dette aspekt udgør en af konventionens grundkrav. "I et sådant perspektiv skal udviklingssamfundet og samarbejdet være nært forbundet med, at menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder overholdes og frit kan komme til udfoldelse, at de demokratiske principper anerkendes og anvendes, samt at retssamfundet og god regeringsførelse befæstes"⁷.

a) Definition

14. Med udgangspunkt i ovenstående kan god regeringsførelse således defineres som en åben og ansvarlig forvaltning af et lands samtlige ressourcer med sigte på en retfærdig og bæredygtig udvikling i økonomisk og social henseende. I denne forbindelse forstås ved et lands ressourcer både menneskelige ressourcer (viden og kundskaber), naturressourcer og økonomiske og finansielle ressourcer såvel interne som eksterne, og herunder også udviklingsbistandsressourcer.

Begrebet god regeringsførelse indebærer at forholdene er af en sådan art at politikere og institutioner overholder menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper. Men god regeringsførelse drejer sig især om hvordan de offentlige myndigheder forvalter ressourcerne, skaber gunstige vilkår for økonomiske tiltag og træffer beslutning om fordelingen af ressourcerne.

God regeringsførelse forudsætter således at der findes kompetente og effektive institutioner, der overholder demokratiets principper. Dette begreb skal således ses i sammenhæng med demokratiseringsmålsætningen inden for ressourceforvaltningen.

b) Aspekter af god regeringsførelse

15. En åben og ansvarlig ressourceforvaltning med sigte på en retfærdig og bæredygtig udvikling, omfatter fire hovedaspekter. De hænger sammen indbyrdes og støtter sig naturligvis på demokratiets principper:

- **Retssikkerhed og upartiskhed** inden for forvaltning og fordeling af ressourcer forudsætter et uafhængigt og tilgængeligt retssystem der garanterer alle borgere et minimum af adgang til ressourcerne og ret til at gribe ind over for forskelsbehandling. Specifikt i henseende til god regeringsførelse vedrører dette aspekt spørgsmålet om det juridiske og reguleringsmæssige grundlag, og hvorvidt dette virker fremmende på initiativer og investering i den private sektor.
- **Institutionernes kapacitet** til at sikre en effektiv forvaltning af ressourcerne med sigte på den økonomiske og sociale udvikling, og dermed deres evne til at opstille, iværksætte og kontrollere foranstaltninger der imødekommer befolkningens behov. Statens og civilsamfundets institutioner må kunne skabe en samfundsmodel der sikrer retfærdige forhold, udvikling og en fornuftig

⁷ Den reviderede Fjerde Lomé-konvention, artikel 5, stk. 1, afsnit 2.

udnyttelse af alle ressourcer til gavn for almenheden. Det er vigtigt at sørge for at de offentlige institutioner får en bedre kapacitet, idet den økonomiske og sociale udvikling og effektiviteten i udviklingssamarbejdet direkte betinges heraf

- **Åbenhed**, dvs. sikring af at der aflægges regnskaber og findes procedurer og ordninger til kontrol af ressourcefordelingen og -forvaltningen; dette indebærer at ressourceforvaltningen sker på et klart grundlag og at den omfattes af kontrolprocedurer. Åbenhed er også en vigtig faktor for den indbyrdes tillid mellem partnerne i udviklingsarbejdet og for sikring af institutionernes retskaffenhed.
- **Medbestemmelse** i beslutningsprocessen og i ressourceforvaltningen og -fordelingen. Udvikling kræver at civilsamfundet involveres, f.eks. på den måde at de forskellige partnere i udviklingsarbejdet inddrages i alle vigtige beslutninger om ressourceforvaltning og -fordeling, samt opstilling af udviklingsprogrammer. Medbestemmelse vedrører også spørgsmålet om hvilken plads det private initiativ bør indtage, inden for erhvervslivet, civilsamfundet og udviklingsarbejdet.

c) Korruption - den største hindring for god regeringsførelse

16. Korruption vil sige at en person misbruger sin magt inden for beslutningsprocessen til at skaffe sig vinding eller fordele, der ikke retmæssigt tilkommer ham⁸. Korruption er en meget stor hindring for udviklingen i almindelighed og for god regeringsførelse i særdeleshed:

- i et korrupt samfund er det ikke udviklingsmålsætningerne eller almenhedens interesse der lægges til grund når der skal træffes beslutning om udviklingsprojekter, men derimod private interesse. Dette medfører en kvalitetsforringelse i udførelsen af kontrakter, og i visse tilfælde ligefrem modstrid mellem målsætninger og arbejdet. Korruption indebærer først og fremmest at omkostningerne stiger eller endog at ressourcerne anvendes til andre formål end de egentlige
- omkostningerne i forbindelse med serviceydelser og leverancer stiger væsentligt (10-20%⁹) hvorved landets interne og eksterne ressourcer belastes med urimeligt høje priser, hvilket igen medfører højere gæld og forringer samarbejdets effektivitet. De højere omkostninger afholdes i sidste ende af befolkningen i form af højere priser og skatter, ringere offentlige serviceydelser osv.
- korruption ender uvægerligt med en samfundsøkonomi hvori øjeblikkelig gevinst, vilkårlighed og private interesser sidder i højsædet. De første ofre for korruption er åbenhed, upartiskhed, retsstat og medbestemmelse

⁸ Denne definition svarer til den definition der er givet i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om EU's politik mod korruption KOM(97) 192 endelig udgave af 21.5.1997.

⁹ Dette prisinterval beror på et skøn fra Transparency International. Denne NGO arbejder med bekæmpelse af international korruption.

- korruption afskrækker nationale og internationale private investorer fordi transaktionsomkostningerne er høje og fordi investorerne ikke har nogen garanti for eller indsigt i investeringernes sikkerhed
- korruption hindrer reform, åbning og liberalisering af erhvervslivet fordi den tjener de gruppers interesser der er imod afskaffelse af økonomisk kontrol og monopoler
- en svag offentlig administration vil have vanskeligere ved at modstå den organiserede kriminalitets korrumpende indflydelse.

I god regeringsførelse er korruption et problem der går på tværs af alle opdelinger. Korruption virker udsugende på så mange felter at det er nødvendigt at planlægge en særlig hasteforanstaltning heroverfor.

III. HANDLINGSPLAN

1. Demokratisering er en langvarig og kompleks omlægningsproces der involverer alle medlemmer af samfundet. Demokratisering implicerer både en reform af forfatning og lovgivning og af statens institutioner samt civilsamfundet.

En sådan proces kan ikke forventes at give ordentlige eller bæredygtige resultater hvis ikke man tager de fornødne hensyn til de særlige sociale, økonomiske, politiske og kulturelle forhold i det pågældende land. Yderligere forudsætninger er en reel og fast politisk vilje hos landets ledere, og et ønske hos befolkningen om at identificere sig med opgaven, eller i det mindste i væsentligt omfang at deltage heri.

Hvis dette aspekt skal imødekommes i udviklingssamarbejdet i henseende til politik og institutioner, må man iværksætte en række konkrete foranstaltninger på forskelligt niveau:

- der kræves en uddybning af dialogen med AVS-landene og af debatten i disse vedrørende menneskerettigheder, demokratiets og retsstatens principper og god regeringsførelse
- der må ydes større støtte til de særlige indsatsområder, og dette indebærer blandt andet at man opstiller og iværksætter foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption.

A. Uddybning af dialogen med AVS-landene

2. Hvis man skal uddybe de politiske og institutionsmæssige aspekter af samarbejdet og samtidig tilgodese de pågældende landes særlige forhold og respektere deres selvbestemmelsesret, må man sørge for en bedre dialog mellem Fællesskabet og AVS-landene.

Dialogen med AVS-landene bør være mere permanent. Hvordan dette skal realiseres i praksis, må fastlægges som led i uddybelsen af partnerskabet mellem Det Europæiske Fællesskab og AVS-landene (jf. Kommissionen meddelelse om forhandlingsdirektiver med henblik på indgåelse af en udviklingspartnerskabsaftale med AVS-landene)¹⁰. Kommissionen har foreslået at den politiske dialog gøres så fleksibel som muligt. Emnet bør være bestemmende for på hvilket niveau og hvornår dialogen skal føres. Dialogen kan tage form af udveksling og indbyrdes høring i de fælles institutioner, eller møder mellem repræsentanter for et AVS-land eller AVS-region og repræsentanter for Den Europæiske Union.

Det er tanken med denne dialog:

- at sørge for en bedre definition af de anvendte begreber og at fastslå hvordan de skal tolkes

¹⁰ SEC(98) 119 af 28.1.1998

- at fastlægge en strategi for hvordan samarbejdet på disse felter bør tilrettelægges og samtidig sikre en styrkelse heraf som supplement til de økonomiske bistands- og samarbejdstiltag
- at undersøge hvilke støtteforanstaltninger og hvilken prioritering der fastlægges for dette felt
- at give stødet til indgående overvejelser og en større debat om disse sager i AVS-landene, ikke mindst mellem de offentlige og politiske ledere og befolkningen.

a) Fastlæggelse af et bedømmelsesgrundlag

3. Inden man kan gå i gang med en dialog, vil det sikkert være formålstjenligt at opstille et bedømmelsesgrundlag for disse spørgsmål. Dette kan så tjene som udgangspunkt i dialogen. Der opstilles et skema med en profil der viser hvordan udviklingen, dvs. demokratiseringsprocessen, indførelse af retsstatsprincipperne, iagttagelse af menneskerettighederne og forbedringen af landets regeringsførelse, forløber.

Dette kan hjælpe de pågældende lande og deres partnere til:

- at få bedre overblik over hvilke foranstaltninger der bør gennemføres
- at foretage en bedre bedømmelse af de allerede iværksatte foranstaltninger
- at foretage en bedre vurdering af hvorvidt udviklingen eventuelt er i tilbagegang, og om konventionens grundkrav overholdes.

Samtidig med at et sådant bedømmelsesgrundlag giver bedre mulighed for nøjere at fastlægge dette aspekt af udviklingspolitikken, kan grundlaget selv, gøres til genstand for dialog mellem Fællesskabet og AVS-staterne. Det vil jo være vanskeligt og formålsløst at indlede en rent teoretisk debat. Debatten må tage udgangspunkt i landenes specifikke virkelighed og bygge på alment accepterede værdier. Bedømmelsesgrundlaget kommer således i første omgang til at danne basis for dialogen mellem Fællesskabet og AVS-landene.

Bedømmelsesgrundlaget bygger på en undersøgelsesmetode der munder ud i en profil over hvordan demokratiseringsprocessen forløber i et givet land. Profilen kommer til at afspejle hvor godt landene realiserer de opstillede mål, dvs. demokratiets og retsstatens principper samt princippet om god regeringsførelse, som defineret i denne meddelelse.

Profilen viser således hvorvidt et land opfylder disse målsætninger eller ej i sin udvikling, og giver dermed mulighed for at følge med i hvor store fremskridt der gøres i de enkelte lande, og sikre kontrollen med udviklingen.

Ved opstillingen af bedømmelsesgrundlaget - der sker i henhold til de kriterier der blev fastlagt i København - må man tage udgangspunkt i Europa-Parlamentets resolutioner, De Forenede Nationers resolutioner og de særlige betænkninger der er udarbejdet på bestemte felter af De Forenede Nationer.

For at få så objektivt et bedømmelsesgrundlag som muligt bør man undgå at lægge sig fast på en bestemt opfattelse eller på forhånd tage stilling til de forskellige, ofte ret ømtålelige aspekter; dette kan ske ved at lægge følgende strategi til grund:

- Bedømmelsen beror på observation af hvordan processen forløber i et givet land
- det der skal undersøges, er hvor godt et land realiserer de givne målsætninger og hvornår
- landenes profiler må ikke sammenlignes indbyrdes, idet et land kun må sammenlignes med sig selv; det man sammenligner og analyserer, er tidsmæssigt forskudte profiler for samme land
- arbejdet skal udføres sammen med landet, eller af landet selv
- der skal foretages bedømmelser med regelmæssige mellemrum, så man kan foretage en sammenligning til vurdering af udviklingen
- i dette arbejde skal målsætningerne tages som én uopsplittelig helhed.

b) Støtte til regionale og nationale samordningsgrupper

4. Udover den dialog der føres med AVS-landene, kommer EU også til at fungere som katalysator i den debat der skal sættes i gang i AVS-landene selv vedrørende disse spørgsmål. Debat forudsætter at man mobiliserer samtalepartnerne. Med henblik herpå vil man søge at oprette interessegrupper på regionalt et nationalt plan, alt efter hvad der er mest formålstjenligt. Planen med disse interessegrupper er at de skal:

- udbygge den her foreslåede metode til definering af hvad der skal forstås ved demokratiske principper
- afpasse denne metode efter de særlige forhold i de berørte regioner
- lave en skematisk opstilling med passende bedømmelseskriterier og iværksætte det forberedende arbejde forud for bedømmelsen i de forskellige lande i regionen
- undersøge hvilke foranstaltninger der først og fremmest skal ydes bistand til
- fastlægge hvordan man bedst kan etablere regionale grupper til støtte for demokratiet
- fastlægge hvordan man får iværksat en debat i landene selv.

Det er tanken at disse møder skal samle alle grupper der berøres af spørgsmål i forbindelse med demokratisering og god regeringsførelse, såsom repræsentanter for staten, og herunder også for domstolene, for de politiske partier og for civilsamfundet (dvs. NGO'er, samfundsøkonomiske institutioner, fagforeninger, kvindebevægelser mv.) samt personer hentet fra de akademiske kredse og medieverdenen, og førende personligheder, samt repræsentanter for partnerne i udviklingssamarbejdet.

Der kan iværksættes forsøgsprojekter til vurdering af hvor godt den foreslåede metode fungerer.

B: Kraftigere støtte til de særlige indsatsområder

5. Når man opstiller nye mål for udviklingssamarbejdet, må man også foretage en ny prioritering. Begrebet særligt indsatsområde eller prioriteringsområde må imidlertid ikke forstås på samme måde overalt. Hvert land er et tilfælde for sig og har sin egen demokratiseringsrytme. Ligesom der ikke findes én form for folkestyre der kan kopieres overalt, således findes der ikke ét bestemt indsatsområde med relevans for alle lande. Hvert land har særlige forhold i kulturel, social og økonomisk henseende, og dets politiske proces har derfor også sin egen rytme. Ved opstilling af en prioritering må man søge bedst muligt at udnytte den ekspertise der er opbygget af de interesseorganisationer der arbejder på disse områder.

Når dette er sagt, må det dog nævnes at der findes visse typer foranstaltninger der kan betragtes som særlige indsatsområder i forbindelse med indførelse af demokrati og retsstatsforhold. Der er her tale om grundlæggende elementer idet de tjener til at sikre at udviklingspolitikken bliver så effektiv som muligt, og at regeringsførelsen bliver den bedst mulige. Disse foranstaltninger falder naturligt i fire kategorier:

a) Reform af institutioner og administration

6. Det fastslås udtrykkeligt i artikel 224m i den reviderede Lomé-konvention at udviklingssamarbejdet omfatter reform af institutionerne i forbindelse med indførelse af demokrati og retsstatsforhold; dette anliggende er således et af de prioriteringsmål der er fastlagt af Det Europæiske Fællesskab og AVS-staterne selv.

Blandt reformerne på dette område bør særligt nævnes følgende:

- **Institutionsreform.** Dette tager specielt sigte på at tilvejebringe et statsgrundlag og statsstrukturer der opfylder kravene i henseende til menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder og demokratiets og retsstatens principper.
- **Reform af retsvæsenet.** Dette skal sikre at domstolene er uafhængige og fungerer effektivt, hvilket er en forudsætning og en garanti for retsstatsforhold og et udviklingsgunstigt miljø. Dette vigtige punkt bør behandles med særlig opmærksomhed i forbindelse med iværksættelsen af programmer til støtte for retsvæsenet og udvikling heraf. Det er således vigtigt at man sørger for at de foranstaltninger der gennemføres som led i strukturtilpasningsprogrammerne, er forenelige med den reform af institutionerne der skal supplere nævnte programmer. Dette særlige hensyn stemmer overens den nye generation af strukturtilpasningsprogrammer, hvori reform af retsvæsenet nu indgår blandt målsætningerne.
- **Administrativ decentralisering.** Dette er en reform der tilsigter uddybelse og forankring af demokratiet på lokalt plan. Demokratiet kan ikke siges at være slået igennem hvis ikke befolkningen identificerer sig hermed. Administrativ decentralisering tager sigte på noget helt grundlæggende, nemlig at sikre at befolkningen selv bliver ansvarlig for sin egen udvikling, at den ikke slår sig til tåls med blot at være støttemodtager, men at den tværtimod fungerer som statens

partner i forbindelse med omdefineringen og omfordelingen af rollerne, og i forbindelse med tilvejebringelsen af nye forhold der begunstiger initiativ og udnyttelse af lokal viden og kultur. Denne reform indebærer også en decentralisering af udviklingsamarbejdet.

- **Støtte til den lovgivende magt.** Demokratiseringsprocessen afhænger direkte af hvor godt den lovgivende magt fungerer. Støttens sigte er at åbne mulighed for et uafhængigt og produktivt arbejde i parlamentet, både i henseende til dets rolle som udøvende magt og som lovgivende magt. Støtte til fremme af parlamentarisme og til samarbejde mellem regionens parlamenter kan tjene til at gøre de nationale parlamenter mere effektive og til at skabe nære forbindelser mellem parlamenterne inden for samme region, hvilket med tiden vil kunne bidrage til at sikre AVS-parlamenterne en mere effektiv repræsentation i møderne i det paritetiske AVS/EF-udvalg.
- **Støtte til indførelse af budgetkontrolordninger.** Noget sådant er en absolut nødvendighed hvis man skal sikre en god regeringsførelse i al almindelighed og åbne institutioner i særdeleshed. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med offentlige udbud.
- **Støtte til regionale ordninger for beskyttelse af menneskerettighederne og til disses styringsorganer.** Her tænkes navnlig på den afrikanske menneskerettighedskommission, den fællesamerikanske menneskerettighedskommission og den fællesamerikanske menneskerettighedsdomstol.

b) Oplæring i menneskerettigheder og samfundssind

7. Det fastslås i artikel 26 i menneskerettighedserklæringen at dette punkt er en forudsætning for individets udfoldelse og en katalysator for demokratiseringsprocessen, og samme standpunkt kommer til udtryk i konklusionerne af Wien-konference om menneskerettighederne. FN har allerede i sin politik gjort oplæring i menneskerettigheder til årtiets tema, og det vil være naturligt om man i undervisningen lægger særlig vægt på menneskerettigheder og demokratiets principper. Oplæring i samfundssind har direkte relevans for bestræbelserne på at bringe befolkningen til at identificere sig med demokratiseringsprocessen.

Sigtet er:

- at fremme en demokratisk orienteret holdning, navnlig inden for uddannelsesinstitutioner for unge
- at gøre befolkningen mere bevidst om hvilke grundrettigheder og -pligter den har
- at indlede en debat om hvordan man mere konkret får indført demokratiets principper i de berørte lande

c) Styrkelse af civilsamfundet og inddragelse af kvinderne i demokratiserings- og udviklingsprocessen

8. Demokratisering og den dermed forbundne omdefinering af statens opgaver er ikke mulig uden en samtidig styrkelse af civilsamfundet. Noget sådant nødvendiggør to ting: for det første at man etablerer institutioner der garanterer at den nødvendige holdning og de nødvendige procedurer er til stede for en begrænsning af statens magt og kontrollen med den indbyrdes balance i det demokratiske samspil, og for det andet at man sørger for at alle befolkningsgrupper - det være sig kvinder, mindretal mv. - kan deltage heri på lige fod.

I denne forbindelse lægges der vægt på følgende:

- **Støtte til frie og uafhængige medier.** Medierne må nødvendigvis være frie hvis man skal opbygge et pluralistisk system hvori demokratiets principper tilgodeses. Frie medier er et af de vigtigste kendetegn på pluralisme. Støtten kan udformes som hjælp til en række grundlæggende aspekter, såsom forsvar af pressefriheden (støtte til national, regionale og internationale organisationer samt beskyttelse af ofre for overtrædelser), fagets etik (uddannelse af journalister, bedre lovgivning og regulering), bedre adgang til informationskilder (støtte til oprettelse af dokumentationscentre, udveksling af personale mellem dagblade og radiostationer, såvel syd/nord som syd/syd, eller flere presseorganer kan deles om adgangen til internationale presseagenturer og billedbanker.
- **Kønslig ligestilling.** Dette aspekt har en afgørende betydning for om det skal lykkes at realisere alle målsætningerne for en bæredygtig udvikling i de pågældende lande. Inddragelse af kvinderne i demokratiets processer og bestræbelserne på at etablere en bæredygtig udvikling forudsætter som det allerførste at man overholder menneskerettighederne og iagttager individets ukrænkelighed, og at man bekæmper enhver form for misbrug og udnyttelse af kvinder i hjemmet, på arbejdspladsen og i samfundet. Noget sådant forudsætter først og fremmest at kvinder får bedre kendskab til deres rettigheder og at de er sikret adgang til domstolene.

Det bør i øvrigt nævnes at den demokratisering der allerede er i gang eller som forventes iværksat, vil være en god lejlighed til direkte at inddrage kvinderne, som udgør mere end halvdelen af de befolkningsgrupper der er involveret i det politiske liv på nationalt og lokalt plan. Opgaven bliver at forberede dem på hvordan de bedst kan øve indflydelse, som vælgere og som kandidater. I Rådets meddelelse af 20.12.1995 om hvordan der bedst kan tages højde for kønsaspektet i udviklingssamarbejdet, fastslås det at man på alle niveauer bør søge at inddrage kvinderne i beslutningstagningen, således at de kan tage del i den politiske magt. Ethvert forsøg på at styrke civilsamfundet må nødvendigvis omfatte institutioner og grupperinger - f.eks. sociale og økonomiske sammenslutninger - hvori kvinder er repræsenteret, idet de har en stor rolle at spille i udviklingen, og må gøre det nemmere for kvinder at deltage i beslutningsprocessen inden for alle sektorer.

- **Mindretallenes rettigheder.** Der må tages hensyn til mindretallenes etniske, religiøse og kulturelle rettigheder når man skal søge at fremme et lands politiske og sociale stabilitet. I denne forbindelse bør det nævnes at der i Wien-konferencen om menneskerettigheder i 1993 blev lagt vægt på at beskytte og

fremme mindretallenes rettigheder, herunder retten til at udøve sig egen religion og have sin egen kultur samt anvende sit eget sprog.

d) Forebyggelse og bekæmpelse af bedrageri og korruption

9. Problematikken omkring god regeringsførelse er direkte bestemmende for hvor effektivt støtten fungerer, og er nært knyttet til overholdelsen af visse af grundkravene.

I Kommissionens meddelelse til Rådet om hvilke retningslinjer der skal gælde for forhandlingerne om nye samarbejdsaftaler mellem EU og AVS-staterne¹¹, foreslås det således at god regeringsførelse får status som et grundkrav i de nye aftaler.

De foranstaltninger der allerede er nævnt under pkt. II vedrørende effektivitetsaspektet og retsstatsprincippet, samt de i det ovenstående foreslåede prioriterings foranstaltninger vil i sig selv medføre en betydeligt bedre regeringsførelse. Dette punkt behøver man ikke komme nærmere ind på igen.

Til gengæld må man i forbindelse med spørgsmålet om god regeringsførelse, og herunder også spørgsmålet om udviklingsstøtteressourcer, navnlig koncentrere sig om bekæmpelse af international korruption.

Inden for OECD blev der den 17.12.1997 undertegnet en konvention om dette spørgsmål. Kommissionen har sendt Rådet en meddelelse vedrørende EU's politik mod korruption¹². Dette emne tages op på den ene internationale debat efter den anden. Verdenskoalitionen for Afrika samledes den 1.-2. november 1997 i Maputo for at debattere dette spørgsmål.

I bestræbelserne på at bekæmpe bedrageri og korruption har Fællesskabet udarbejdet en strategi hvis formål er at imødegå den finansielle storsvindel som Europas finanser er udsat for. Man har netop fastlagt det juridiske grundlag for beskyttelse af finansielle interesser, og herunder også straffebestemmelser. Disse standarder for bekæmpelse af bedrageri og korruption finder allerede anvendelse på det finansielle og faglige samarbejde med AVS-landene, og de vil blive forstærket yderligere.

Bekæmpelse af korruption forudsætter både forebyggelse og sanktioner, og må i lige høj grad tage sigte på aktiv og passiv korruption. Begge disse aspekter må tackles hvis ikke bekæmpelsen skal slå fejl.

I den ovenfor omtalte kommissionsmeddelelse har man allerede indkredset hvilke principper og foranstaltninger der må indgå i en integreret EU-politik vedrørende dette anliggende. Heri indgår spørgsmål såsom straffebestemmelser for international korruption, forbud mod fradrag af bestikkelse i skatten, samt bedre og mere åbne procedurer for offentlige udbud og mere effektive regnskabsføringsbestemmelser. I meddelelsen kommer man også ind på bekæmpelse af korruption i tredjelande der modtager støtte fra Fællesskabet.

¹¹ Se fodnote10

¹² KOM(97) 192 endelig udgave af 21.5.1997

Disse tiltag støttes politisk af Europa-Parlamentet. Dette vedtog i juni 1997 en handlingsplan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, hvori man forpligter sig til at bekæmpe korruption og korruptionsfremmende praksis såvel internt i EU som i EU's relationer med omverdenen.

Med udgangspunkt i ovenstående kan der opstilles en række retningslinjer for hvordan man i udviklingspolitikken kan imødegå korruption.

Forebyggende foranstaltninger

10. Sådanne foranstaltninger tager først og fremmest sigte på at sikre retscaffenhed ved hjælp af større åbenhed. Flere tiltag kan komme på tale:

- direkte reguleringsforanstaltninger; dvs. der ydes hjælp (faglig bistand) til udarbejdelse af love og bestemmelser til imødegåelse af korruption
- kontrolforanstaltninger; dvs. der ydes støtte der giver landene mulighed for at etablere effektive og uafhængige kontrolinstanser og -ordninger (statsrevision, generel statskontrol, institutioner for offentlige udbud, intern og ekstern revision osv.)
- klausuler der specifikt tager sigte på en mere effektiv bekæmpelse af korruption i forbindelse med finansieringsprocedurerne (EUF) i udviklingssamarbejdet, og samordningen herom med komitéen for udviklingsbistand og Verdensbanken
- finansiering af foranstaltninger der direkte vedrører bekæmpelse af korruption, dvs. udsendelse af faglige bistandsekspertes, finansiering af specifikke projekter (seminarer osv.) og institutioner (såsom den instans der netop er oprettet i Benin med henblik på en højnelse af det samfundsetiske niveau), og de NGO'er der direkte beskæftiger sig hermed
- holdningsbearbejdelse. Dette er et vigtigt våben mod korruption. Enhver bekæmpelse af korruptionen forudsætter at man først gør sig klart hvordan den optræder og hvilke følger den har, både i generel og mere specifik henseende. Noget sådant indebærer et stort informationsarbejde på flere forskellige niveauer, og bl. a. at der iværksættes foranstaltninger sammen med eller via de nationale og internationale medier, undervisnings- og informationsvirksomhed (seminarer, samt kurser herom som led i uddannelsesprogrammer osv.). En sådan holdningsbearbejdelse har også relevans for de mest direkte berørte institutioner, som for eksempel toldvæsenet, finansministerierne osv. Disse bør sideløbende gennemføre holdningsbearbejdelse og interne korruptionsbekæmpelses programmer. Man har opnået opmuntrende resultater hermed i lande som Uganda
- foranstaltninger der skal gøre statens embedsmænd mindre modtagelige for korruptionsforsøg, for eksempel ved at en del af lønnen gøres afhængig af fortjeneste og resultater
- EF-støtte til strukturtilpasningsprogrammer af 2. generation, med opprioritering af foranstaltninger til forbedring af administrationens og de offentlige institutioners funktion. Nævnte programmer skal således indeholde bestemmelser om reform af den offentlige administration, om kontrolordninger, bl.a. med

henblik på bedre bekæmpelse af bedrageri, og om fastlæggelse af målsætninger, opgaver og personalebehov

- både EU og AVS-staterne må sørge for at beskytte sig mod angreb på retsstaten og må sikre sig mod at den indflydelse og de aktiviteter der udøves af kredse med tilknytning til den organiserede kriminalitet, får det økonomiske system til at gå i opløsning, for eksempel gennem korruption af embedsmænd eller ved indblanding i økonomiske aktiviteter, ikke mindst inden for den offentlige eller halvoffentlige sektor. EU og AVS-staterne bør således forpligte sig til at fremme, ratificere og iværksætte internationale konventioner til bekæmpelse af korruption, illegale aktiviteter og, helt generelt, international organiseret kriminalitet.

Sanktioner

11. Ingen ønsker at lægge en negativ holdning til grund, men en politik for bekæmpelse af korruption vil have ringe virkning uden præcise sanktioner.

- Der må indføres klare disciplinære sanktionsprocedurer overfor embedsmænd der krænker bestemmelserne.
- Landets lovgivning må indeholde en klar definition af forbrydelser såsom bedrageri og korruption, og lovgivningen må håndhæves.
- Personer der indberetter tilfælde af korruption, må nyde beskyttelse. Dette bør indgå som et særligt punkt i de bestemmelser om god praksis der skal udarbejdes for de institutioner og de personer der er involveret i udviklingsbistanden.
- Kommissionen må udarbejde en liste - naturligvis under iagttagelse af Fællesskabets bestemmelser bl.a. vedrørende beskyttelsen af personlige oplysninger - over virksomheder, institutioner og personer som har været direkte involveret i korruption i forbindelse med procedurer for udbud eller gennemførelse af udviklingssamarbejdskontrakter, med navne, referencer og oplysning om specifikke overtrædelser. Kommissionens tjenestegrene er for tiden i gang med at undersøge hvordan en sådan liste kan opstilles, og hvilke kriterier der bør lægges til grund.

C. Misligholdelsesklausulen

12. Det Europæiske Fællesskab baserer principielt sin samarbejdspolitik på en positiv holdning ligesom inden for politikken på andre felter. Dette hindrer dog ikke at der kan træffes passende foranstaltninger i tilfælde hvor et af grundkravene i Lomé-konventionen overtrædes.

I konventionens artikel 366a gøres der rede for hvilken procedure der skal følges, og herunder hvornår hvem gør hvad. Udgangspunktet er her at parterne skal høre hinanden på paritetisk grundlag inden de træffer foranstaltninger, medmindre der foreligger et særligt hastende tilfælde.

I forbindelse med gennemførelsen af disse bestemmelser må der foretages en vurdering af hvornår der foreligger en overtrædelse af menneskerettighederne eller af demokratiets og retsstatens principper. Beslutningen om hvorvidt der skal indledes

konsultationer med et land, afhænger af en politisk vurdering. Denne foretages på et individuelt grundlag, men baseres på en indgående analyse af forholdene i det pågældende land.

13. Analysen tager udgangspunkt i de resolutioner og de rapporter der omhandles i pkt. III, 1), afsnit 2, samt i de rapporter der udarbejdes af medlemsstaternes og Kommissionens delegationsledere. Analysen skal bygge på et vist antal oplysninger, dvs. tilstrækkeligt mange til at det kan konstateres hvor langt fremme landet er med hensyn til menneskerettigheder og retsstatens og demokratiets principper, således at det kan fastslås om der har været en tilbagegang i overholdelsen af et eller flere af grundkravene, eller om der foreligger en krænkelse heraf. Denne bedømmelse indgår som et vigtigt led i de konsultationer der skal afholdes mellem parterne "med henblik på en nærmere vurdering af situationen samt [for] om nødvendigt [at] afhjælpe denne".

Endnu et formål med undersøgelsen er at fastslå hvilke foranstaltninger der bør træffes for at afhjælpe de forhold der har medført at et af grundkravene ikke længere kan betragtes som overholdt.

14. Det følger af artikel 366a at der kan træffes passende foranstaltninger af den part der har gjort gældende at der foreligger en overtrædelse, hvis der ikke er fundet nogen løsning trods alle bestræbelser herpå. Det fastslås udtrykkeligt at en hel eller delvis suspension af konventionen kan komme på tale som led i disse foranstaltninger, dog således at noget sådant må være "en sidste udvej". Ved passende foranstaltninger forstås initiativer hvorigennem man øver pres for at få afhjulpet den situation der er skyld at artikel 366a er bragt i anvendelse. I denne forbindelse skal det sikres at konventionens funktion forstyrres mindst muligt. Ved beslutningen om hvilke foranstaltninger der er passende, må man således så vidt muligt søge samtidig at iværksætte positive tiltag af øjeblikkelig interesse med det formål at skabe gunstige vilkår for afhjælpning og forbedring af forholdene.

Uden noget specifikt tilfælde for øje er det vanskeligt nøjere at udtale sig om hvilke foranstaltninger der kan komme på tale, men der kan dog opstilles en række kriterier:

- foranstaltningen skal stå i rimeligt forhold til krænkelsen
- ved valget af foranstaltninger skal man såvidt muligt søge at undgå at befolkningen kommer til at lide under følgerne heraf. Sammen med foranstaltningerne bør iværksættes indgreb der tager sigte på at afhjælpe eventuelle følger for befolkningen. Det vil således sige at man, hvis foranstaltningen indebærer en suspension af samarbejdet, må undersøge hver enkelt af de igangværende projekter for at fastslå om det direkte tager sigte på de ugunstigt stillede befolkningsgrupper og derfor ikke bør omfattes af suspensionen
- beslutningen om foranstaltninger skal samordnes med og være i samklang med de foranstaltninger der iværksættes af medlemsstaterne.

15. Problemerne omkring misligholdelse og manglende overholdelse af grundkravene skal ses i sammenhæng med spørgsmålet om hvordan man forebygger sådanne krænkelse, idet dette selv er nært knyttet til forebyggelse af konflikter. Hvis der sker en tilbagegang med hensyn til overholdelsen af menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper, betyder dette at der stilles spørgsmålstejn ved

systemets legalitet og ved muligheden for at finde fredelige løsninger på landets egne interne spændinger og konflikter.

D: Konklusion

16. Med udgangspunkt i ovenstående punkter er det tanken at skabe fastere rammer omkring samarbejdet således at der kan etableres en bedre dialog mellem Det Europæiske Fællesskab og AVS-landene, og således at man kan planlægge og iværksætte de finansieringsordninger der er nødvendige i denne sammenhæng, samtidig med at man skaber bedre forhold omkring institutionerne i henseende til effektivitet, åbenhed og retfærdighed, og på denne måde fremmer gennemførelsen af EUF-programmerne.

Hovedfaserne i bestræbelserne på at tilgodese menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper i relationerne til tredjelande

Traktatens bestemmelser

1. I EU-traktaten, der trådte i kraft den 1. november 1993, fastlægges det for første gang at overholdelse af menneskerettighederne og retsstatens og demokratiets principper er et grundkrav for optagelse i EU, og at disse principper danner grundlaget for EU's handlinger (artikel F2).

I artikel 130 U i EF-traktaten fastslås det ydermere at der er nær forbindelse mellem udviklingspolitikken og overholdelsen af demokratiets og retsstatens principper og menneskerettighederne. Det hedder nemlig heri at "Fællesskabets politik [på udviklingsområdet] skal bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder".

Disse bestemmelser er en historisk milepæl i Fællesskabets historie og afspejler dets udvikling i retning af en politisk organisation der tager sit internationale ansvar på området alvorligt.

De forskellige faser i bestræbelserne på at tilgodese menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper i relationerne til tredjelande

2. Rådet fastslog den 28. november 1991 i en resolution at grundlaget for en bæredygtig udvikling er at menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper overholdes, og at de politiske institutioner er effektive, ansvarlige og demokratisk legitime. Rådet understregede ydermere hvor stor vægt det lægger på folkevalgt demokrati, retsstat, social retfærdighed og menneskerettigheder.

I nævnte resolution udbygges og præciseres den erklæring som Fællesskabets udenrigsministre afgav vedrørende menneskerettighederne den 21. juli 1986. Heri blev det slået fast at overholdelse, fremme og beskyttelse af menneskerettighederne både er en af de grundlæggende faktorer i landenes indbyrdes relationer og en hjørnesten i det europæiske samarbejde.

I samme resolution optræder for første gang begrebet god regeringsførelse. Det anvendes om visse generelle forvaltningsprincipper som betragtes som en nødvendig forudsætning for en bæredygtig, effektiv og retfærdig udvikling. Spørgsmålet om hvorvidt disse principper overholdes, spiller en afgørende rolle i udviklingssamarbejdet mellem Fællesskabet, medlemsstaterne og AVS-staterne.

Den 18. november 1992 blev der vedtaget endnu en resolution. Denne bygger på resolutionen af 1991, idet det præciseres hvilke elementer af gennemførelsen der skal til årlig behandling i Rådet. I endnu en resolution vedrørende individets og samfundets udvikling fastslog man i 1996 hvor stor vægt der lægges på at fremme en god regeringsførelse i en udvikling der stiller mennesket i midtpunktet.

3. Den 31. marts 1993 vedtog AVS-staternes og EF's Paritetiske Forsamling i Gaborone en resolution om demokrati, menneskerettigheder og udvikling i AVS-staterne. I denne blev Europa-Parlamentet og Kommissionen anmodet om at træffe positive ledsageforanstaltninger med særligt sigte på de AVS-lande der er i gang med en demokratisering, og om at fastsætte hvilke kriterier og hvilke metoder der bør lægges til grund for en bedømmelse af hvor godt demokratiet og menneskerettighederne overholdes.

4. På et møde i Rådet vedrørende generelle anliggender i maj 1995 noterede man sig Kommissionens meddelelse¹³ om hvordan demokratiets principper og menneskerettigheder bør tilgodeses i aftalerne mellem EF og tredjelandene, og man godkendte et sæt bestemmelser herom der skal indsættes i samtlige aftaler der indgås af EU med tredjelande. Formålet med denne beslutning var at gøre EU's holdning til menneskerettighederne og demokratiets principper mere ensartet og mere konsekvent. Som følge af denne beslutning indeholder alle samarbejds-, associerings- og frihandelsaftaler der indgås mellem Fællesskabet og tredjelande, nu en klausul om menneskerettighederne. Denne klausuls rækkevidde tager udgangspunkt i den verdenserklæring om menneskerettighederne der blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 10. december 1948 i resolution 217A (III).

¹³ KOM(95) 216 endelig udgave af 23.5.1995

ISSN 0254-1459

KOM(98) 146 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

11 06 01

Katalognummer : CB-CO-98-156-DA-C

ISBN 92-78-31995-3

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg