

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A6-0004/2006

23.1.2006

BETÄNKANDE

om klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal
(2005/2057(INI))

Utskottet för utrikesfrågor

Föredragande: Vittorio Agnoletto

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	11
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTVECKLING.....	21
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR INTERNATIONELL HANDEL.....	26
ÄRENDETS GÅNG	29

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal (2005/2057(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av artiklarna 3, 6, 11 och 19 i Fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 177, 300 och 310 i EG-fördraget,
- med beaktande av sin resolution av den 12 februari 2004 om stärkande av EU:s åtgärder för mänskliga rättigheter och demokratisering i samarbete med Medelhavspartnerna¹,
- med beaktande av sin resolution av den 25 april 2002 om kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om Europeiska unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredje land (KOM(2001)0252)²,
- med beaktande av sin resolution av den 20 september 1996 om kommissionens meddelande om införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land (KOM(1995)0216)³,
- med beaktande av sina tidigare resolutioner om de mänskliga rättigheterna i världen av den 28 april 2005⁴, den 22 april 2004⁵, den 4 september 2003⁶, den 25 april 2002⁷, den 5 juli 2001⁸, den 16 mars 2000⁹, den 17 december 1998¹⁰, den 12 december 1996¹¹, den 26 april 1995¹², den 12 mars 1993¹³, den 12 september 1991¹⁴, den 18 januari 1989¹⁵, den 12 mars 1987¹⁶, den 22 oktober 1985¹⁷, den 22 maj 1984¹⁸ och den 17 maj 1983¹⁹,
- med beaktande av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet och Europeiska gemenskapen, som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 och reviderades i Luxemburg den 25 juni 2005,

¹ EUT C 97 E, 22.4.2004, s. 656.

² EUT C 131 E, 5.6.2003, s. 147.

³ EGT C 320, 28.10.1996, s. 261.

⁴ Antagna texter, P6_TA(2005)0150.

⁵ EUT C 104 E, 30.4.2004, s. 1048.

⁶ EUT C 76 E, 25.3.2004, s. 386.

⁷ EUT C 131 E, 5.6.2003, s. 138.

⁸ EGT C 65 E, 14.3.2002, s. 336.

⁹ EGT C 377, 29.12.2000, s. 336.

¹⁰ EGT C 98, 9.4.1999, s. 267.

¹¹ EGT C 20, 20.1.1997, s. 161.

¹² EGT C 126, 22.5.1995, s. 15.

¹³ EGT C 115, 26.4.1993, s. 214.

¹⁴ EGT C 267, 14.10.1991, s. 165.

¹⁵ EGT C 47, 27.2.1989, s. 61.

¹⁶ EGT C 99, 13.4.1987, s. 157.

¹⁷ EGT C 343, 31.12.1985, s. 29.

¹⁸ EGT C 172, 2.7.1984, s. 36.

¹⁹ EGT C 161, 10.6.1983, s. 58.

- med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som proklamerades i Nice den 7 december 2000,
- med beaktande av rådets förslag till förordning om inrättandet av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (KOM(2005)0280),
- med beaktande av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) och andra FN instrument för de mänskliga rättigheterna, särskilt konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter (1966) och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966), konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (1965), konventionen om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor (1979), konventionen mot tortyr (1985), konventionen om barnets rättigheter (1989), Wienkonventionen och handlingsprogrammet från världskonferensen om de mänskliga rättigheterna (1993) och FN:s förklaring om försvarare av mänskliga rättigheter (1998),
- med beaktande av de konventioner som har utarbetats av Internationella arbetsorganisationen (ILO),
- med beaktande av FN:s normer om transnationella företags och andra företags ansvar i fråga om mänskliga rättigheter från 2003, som handlar om företagens särskilda ansvar på det människorättsliga området,
- med beaktande av alla avtal som Europeiska unionen har ingått med tredjeländer,
- med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utrikesfrågor och yttrandena från utskottet för internationell handel och utskottet för utveckling (A6-0004/2006), och av följande skäl:
 - A. De mänskliga rättigheterna är universella, individuella och odelbara, vilket innebär att inte bara de medborgerliga och politiska rättigheterna utan även de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skall upprätthållas och främjas. Europeiska unionen måste fortsätta att inrätta meningsfulla instrument för detta ändamål.
 - B. Utveckling och konsolidering av demokratin och rättsstatsprincipen samt respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna utgör ett övergripande mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och måste utgöra en integrerad del av Europeiska unionens externa politik.
 - C. Ansträngningarna att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och demokratin som grundläggande mål för EU:s utrikespolitik kommer att misslyckas om de bärande principerna inte prioriteras tillräckligt i förhållande till säkerhetsrelaterade, ekonomiska eller politiska intressen.
 - D. Europeiska unionen måste kunna agera snabbt och effektivt vid allvarliga och ihållande kränkningar av de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna. Så har inte varit fallet vid många tillfällen, trots objektiva utvärderingar av situationen för de mänskliga rättigheterna och demokratin i tredjeländer.

- E. Klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati är rättsligt bindande och bör därför vara ett viktigt instrument i EU:s politik för att främja de grundläggande rättigheterna. Det har nu gått tio år sedan denna klausul först utarbetades, och det är följaktligen dags att utvärdera hur den har genomförts och hur den kan förbättras.
- F. Denna klausul har nu införts i över 50 avtal och gäller för över 120 länder. Men man bör komma ihåg att klausulen inte är det enda sättet för EU att främja de grundläggande rättigheterna och att samtliga delar av EU:s externa politik i sin politiska, ekonomiska och handelsmässiga dimension bör baseras på främjande av de grundläggande demokratiska principerna.
- G. I detta sammanhang bör man betona vikten av Cotonouavtalet, som undertecknades med AVS-länderna i juni 2000. Detta avtal har stärkt den demokratiklausul som Europeiska gemenskapen har infogat som en ”väsentlig beståndsdel” i alla sina avtal med tredjeländer, och som nu grundas på respekt för de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstatsprincipen samt gott styre och god offentlig förvaltning.
- H. Denna klausul saknas fortfarande i många avtal med utvecklade länder och i sektoriella avtal, såsom avtal om textilier, jordbruk och fiske.
- I. De mänskliga rättigheterna måste vara en viktig del av det förhandlingsmandat för externa avtal som rådet har beviljat kommissionen, och förhandlingsmandatet borde fastställas i en mer öppen process.
- J. Europaparlamentet måste ge sitt samtycke innan ett avtal träder i kraft, men behöver inte ge sitt samtycke till inledande av samråd eller delvis upphävande av ett avtal, vilket försvagar parlamentets politiska och institutionella funktion.
- K. Det skall betonas att det civila samhället och det internationella systemet av icke-statliga organisationer som arbetar med människorättsliga frågor har mycket att tillföra hela förfarandet för att föreslå, genomföra och utvärdera EU:s demokratiklausul för tredjeländer.
- L. Det står klart att Europeiska unionen måste utarbeta nya förfaranden och kriterier för att tillämpa klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati, vilken utan undantag måste gälla mellan staterna och oberoende av respektive lands utvecklingsnivå.
- M. Klausulen om mänskliga rättigheter gäller både för EU och för tredjelandet, men den ömsesidiga dimensionen av denna klausul har inte utnyttjats till fullo.
- N. Europaparlamentet upprepar att humanitärt nödbistånd trots detta måste undantas från eventuell ”negativ” tillämpning av människorättsklausulen även i fortsättningen, i enlighet med den grundläggande principen om solidaritet mellan folken.
- 1. Europaparlamentet välkomnar Europeiska gemenskapens allmänna praxis att innefatta klausuler om mänskliga rättigheter och demokrati – klausulerna om ett avtals så kallade väsentliga beståndsdel och underlåtenhetsklausulen – i sina internationella avtal sedan 1992.

2. Europaparlamentet begär att insynen blir större vid tillämpningen av demokratiklausulen, som har en nyckelroll för EU:s utrikespolitik, och Europaparlamentet får medverka i ökad utsträckning. Parlamentet påminner om att sanktioner inte kan åläggas beroende på hur man ser på de länder där kränkningar av de mänskliga rättigheterna har rapporterats utan beroende på de kränkningar som begåtts.
3. När EU undertecknar ett internationellt avtal med ett tredjeland och avtalet innehåller en klausul om de mänskliga rättigheterna är det enligt Europaparlamentet unionens ansvar att se till att detta tredjeland respekterar de internationella bestämmelserna om mänskliga rättigheter när avtalet undertecknas.
4. Europaparlamentet betonar att en av de faktorer som har äventyrat tillämpningen av denna klausul är att den är för allmänt formulerad, eftersom inga detaljerade förfaranden för ”positiva” och ”negativa” ingripanden anges för samarbetet mellan EU och tredjeländer. Detta leder till att rådets och medlemsstaternas nationella bestämmelser går före de mer allmänna människorättsliga kraven.
5. Europaparlamentet välkomnar emellertid de försök som hittills har gjorts med demokratiklausulen i artiklarna 9 och 96 i Cotonouavtalet med AVS-länderna, och som till och med har lett till att det ekonomiska och handelsmässiga samarbetet med några AVS-länder tillfälligt har avbrutits på grund av allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna, vilket har ökat Europeiska unionens beslutsamhet och trovärdighet. Parlamentet rekommenderar att dessa försök skall vidareutvecklas och att en bestämmelse om detta skall ingå som en fast punkt i de avtal som EU ingår med tredjeländer.
6. Europaparlamentet betonar att det politiska och juridiska innehållet i demokratiklausulen anges på ett effektivt sätt i Cotonouavtalet, och att de mekanismer för samråd och utbyte av information som tillämpas innan ett tillfälligt avbrytande av ett bilateralt samarbete beskrivs i detalj.
7. Europaparlamentet förespråkar att förslag till en ny ”modellklausul” skall utarbetas för att förbättra den nuvarande formuleringen i den så kallade artikel 2 för att garantera ett mer sammanhängande, effektivt och öppet synsätt på EU:s politik för mänskliga rättigheter i avtal med tredjeländer. Det är nödvändigt att ta hänsyn till följande principer i texten:
 - a) Främjande av demokrati, de mänskliga rättigheterna, inbegripet minoriteters rättigheter, rättsstatsprincipen och gott styre utgör en grundläggande bas för multilateralt samarbete. Detta gäller för avtal med såväl utvecklingsländer som industriländer.
 - b) När det gäller den rättsliga utformningen av dessa rättigheter skall parterna särskilt hänvisa till sina internationella skyldigheter och de åtaganden som redan har ratificerats, och det skall klargöras att parterna är skyldiga att följa de normer som utgör en ”väsentlig beståndsdel” av avtalet i fråga. Parterna skall åta sig att främja de grundläggande rättigheter som fastställs i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948, de två FN-konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom internationellt erkända FN-konventioner och tvingande rättsregler (jus cogens).

Europaparlamentet påminner om att Europeiska unionen, i sina förbindelser med tredjeländer och för att främja de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna genom demokratiklausulen, är skyldig att fästa särskild uppmärksamhet vid genomförandet av jämställdhetspolitik och politik för kvinnors rättigheter.

Europaparlamentet betonar att EU, i enlighet med de europeiska grundfördragen och i samband med främjandet av de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna genom demokratiklausulen, i sina förbindelser med tredjeländer även åtar sig att motverka all diskriminering baserad på sexuell läggning eller funktionshinder.

- c) Parterna skall hänvisa till FN:s bindande konventioner och dess särskilda organs konventioner vid fastställande av de sektoriella rättigheter som skall främjas i samarbetet, särskilt ILO:s konventioner, som utgör en internationellt godtagen rättslig textsamling om grundläggande rättigheter.
 - d) Klausulen bör omfatta ett förfarande för samråd mellan parterna, som skall omfatta en detaljerad redogörelse för de politiska och rättsliga mekanismer som skall tillämpas vid en begäran om avbrytande av ett bilateralt samarbete på grund av återkommande eller systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna i strid med folkrätten. Att avbryta ett samarbete är naturligtvis en extrem åtgärd i förbindelserna mellan EU och tredjeländer och därför bör det utvecklas ett tydligt påföljdssystem så att man kan erbjuda alternativa handlingssätt. Det allmänt accepterade och mycket positiva synsättet på mänskliga rättigheter får emellertid inte utesluta möjligheten att tillfälligt avbryta samarbetet med det berörda landet om det har brutit mot klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati.
 - e) Klausulen bör också innehålla detaljer för en mekanism som gör det möjligt att tillfälligt upphäva ett samarbetsavtal och en ”varningsmekanism” som skall användas vid brott mot klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati.
 - f) Klausulen skall bygga på ömsesidighet, både inom EU:s och inom tredjeländets territorier.
8. Europaparlamentet kräver att klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati skall utvidgas till att omfatta alla nya avtal mellan Europeiska unionen och tredjeländer, såväl industriländer som utvecklingsländer, och att den skall omfatta sektoriella avtal och handel och tekniskt eller finansiellt stöd, i linje med de avtal som har slutits med AVS-länderna.
9. Europaparlamentet kräver en utökning av den positiva dimensionen av klausulen om mänskliga rättigheter, som är förenad med behovet att vidta effektiva åtgärder för att bidra till åtnjutande av mänskliga rättigheter inom och av de berörda parterna, att inbegripa en fortlöpande bedömning och granskning av genomförandet av avtalet om åtnjutande av mänskliga rättigheter och att anta en strategi för mänskliga rättigheter vid genomförandet av alla delar av avtalet.
10. Europaparlamentet betonar att det inte längre är berett att samtycka till nya internationella avtal som inte innehåller en klausul om mänskliga rättigheter och demokrati.

11. Europaparlamentet anser att det bör delta i arbetet med att fastställa ett förhandlingsmandat för nya avtal med tredjeländer, särskilt i utarbetandet av förslag om de politiska målen och främjandet av de mänskliga rättigheterna, och anser därför att kommissionen och rådet bör se till att, via de berörda parlamentariska utskotten, öka Europaparlamentets delaktighet i utarbetandet av förhandlingsmandatet för avtal mellan EU och tredjeländer. Parlamentet betonar i detta hänseende att man måste förbättra det interinstitutionella informationsutbytet och få tillgång till kommissionens och rådets databas.
12. Europaparlamentet framhåller att följande punkter är viktiga när det gäller behovet av att garantera en effektiv mekanism för att kontrollera att parterna respekterar de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna:
 - a) Europaparlamentet uppmanar rådet och kommissionen att inrätta strukturerade dialogförfaranden som skall ingå i de regelbundna utvärderingarna av hur parterna uppfyller sina skyldigheter på det människorättsliga området, och anser att människorättsliga frågor bör finnas med som en fast punkt på associeringsrådets dagordningar, som en del av denna dialog.
 - b) Europaparlamentet rekommenderar att cheferna för kommissionens externa delegationer i tredjeländer ges en starkare roll, att fleråriga strategidokument för varje land utarbetas under delegationschefernas ansvar, och att landstrategidokumentet ägnar ökad uppmärksamhet åt situationen för de mänskliga rättigheterna, åt att fastställa prioriteringar och precisera de medel och instrument som EU skall använda för att se till att demokratiklausulen följs och förbättra respekten av de grundläggande rättigheterna. Parlamentet rekommenderar även att utarbetandet av dessa strategier diskuteras regelbundet, särskilt med Europaparlamentet, och blir föremål för debatter i parlamentets berörda delegationer och i plenum, i synnerhet när det gäller deras genomförande. Parlamentet rekommenderar också att kommissionens landstrategidokument och handlingsplaner bör innehålla tydliga referensvärden för framsteg i fråga om mänskliga rättigheter och en tidsplan för när ändringar bör ha genomförts.
 - c) Europaparlamentet anser att associeringsrådet automatiskt bör föra upp en debatt om frågan på sin dagordning om någon av de berörda regeringarna, Europaparlamentet eller de berörda nationella parlamenten återoppar demokratiklausulen eller kräver att ett bilateralt avtal skall upphävas eller att andra lämpliga åtgärder skall genomföras. Parlamentet konstaterar att det formellt har gett uttryck för sin åsikt om denna fråga vid flera tillfällen, men att associeringsrådet helt enkelt har nonchalerat dessa krav.
 - d) Europaparlamentet rekommenderar att det införs en ”strukturerad dialog” mellan associeringsrådet och/eller dess underutskott för mänskliga rättigheter, Europaparlamentet och icke-statliga organisationer och/eller oberoende och demokratiska icke-statliga aktörer i diskussioner om överträdelser av klausulerna om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal, inklusive förslag för att förbättra genomförandet av klausulen (utan att utesluta något).
 - e) Europaparlamentet beklagar att det inte deltar i beslutsprocessen för att inleda samråd eller upphäva ett avtal och yrkar följaktligen kraftfullt på att kommissionen och rådet

bör fatta dessa beslut i samråd med parlamentet, vilket även gäller beslut om att avbryta eventuella negativa åtgärder som redan har vidtagits mot ett land ("upphäva upphävandet").

- f) Europaparlamentet föreslår att kommissionen tillsammans med underutskotten för mänskliga rättigheter utarbetar en årsrapport, som skall diskuteras i Europaparlamentet, om tillämpningen av klausulerna om mänskliga rättigheter och demokrati i de internationella avtal som är i kraft. Denna skall innehålla en analys från fall till fall av varje samrådsprocess och andra lämpliga åtgärder som inletts eller förkastats av rådet under det året och kompletteras av ingående rekommendationer och en utvärdering av hur effektiva och konsekventa de vidtagna åtgärderna har varit.
13. Europaparlamentet påpekar att associeringsråden i regel styr förbindelserna mellan EU och tredjeländerna och kräver ett allmänt inrättande av underutskott för mänskliga rättigheter i enlighet med sådana avtal. Dessa underutskott skall ha i uppdrag att granska hur demokratiklausulen följs, tillämpas och genomförs och föreslå särskilda positiva åtgärder för att förbättra situationen för de demokratiska och mänskliga rättigheterna. Parlamentet anser att dessa underutskott skall sammanträda regelbundet (minst varje gång associeringsrådet möts) och att företrädare för parlamenten och de organisationer som företräder det civila samhället skall ingå och rådfrågas. Parlamentet anser i detta sammanhang att en politik från fall till fall inte är den lämpligaste strategin att använda för partnerländer med hänsyn till inrättandet av underutskott för mänskliga rättigheter och definitionen av deras befogenheter. Parlamentet betonar återigen att man måste ta upp enskilda fall inom dessa underutskott.
14. Europaparlamentet begär att det skall knytas till associeringsråden och underutskotten för mänskliga rättigheter och att Europaparlamentets interparlamentariska delegationer skall få ökad roll i detta sammanhang, samt att diskussioner om klausulen alltid skall stå på dagordningen vid delegationernas besök.
15. Europaparlamentet betonar att kriterierna för att inleda ett samrådsförfarande eller vidta lämpliga åtgärder måste vara objektiva och öppna.
16. Europaparlamentet understryker att ingen åtgärd får upphävas förrän det inte längre finns några skäl för dess tillämpning, och efterlyser att man inför ytterligare åtgärder om de befintliga åtgärderna inte har lett till resultat efter en längre tid.
17. Europaparlamentet erkänner att kravet på enhällighet i rådet för att ett samrådsförfarande skall kunna inledas har försvårat tillämpningen av klausulen och efterlyser att kravet på enhällighet för att inleda ett samrådsförfarande avskaffas och att artikel 300.2 i EG-fördraget ses över, vilken begränsar Europaparlamentets roll i sådana fall.
18. Europaparlamentet betonar vikten av att man gör allmänheten medveten om att denna människorättsklausul finns inskriven i avtalen mellan EU och tredjeländer.
19. För det särskilda fall som gäller länder med vilka EU delar grundläggande värderingar och har en gemensam långsiktig politik, som till exempel de länder som omfattas av den nya grannskapspolitiken, skulle man enligt Europaparlamentet kunna planera att ingå avtal som går utöver demokratiklausulen, grundade på gemensamma institutioner för främjande

av de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna, med Europarådet och/eller andra regionala avtal som förebild.

20. När det mer i detalj gäller de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken, med vilka EU upprätthåller särskilt täta kontakter genom associeringsavtal, bör det i klausulen specificeras att avtalssignatärerna på ömsesidig basis bör ge sig rätt att övervaka varandras parlaments- och presidentval. Rådet och kommissionen uppmanas att i ökad utsträckning uppmuntra de berörda länderna att tillåta internationella valobservatörer, i en strävan efter ökad öppenhet.
21. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

MOTIVERING

1. Människorättsklausulens struktur och innehåll

Sedan det tidiga 1990-talet innehåller alla ramavtal som Europeiska gemenskapen sluter med tredjeländer en så kallad klausul om mänskliga rättigheter, från handels- och samarbetsavtal och associeringsavtal som Europaavtalen och Medelhavsavtalen till Cotonouavtalet. Avtal om jordbruk, textilier och fiske utgör undantagen. Över 50 sådana avtal har redan undertecknats och klausulen om mänskliga rättigheter gäller nu för över 120 länder.

Denna klausul har utvecklats med åren och är inte identisk i alla avtal. Enligt versionen i kommissionens meddelande från 1995 är den uppdelad i två delar. **Den första delen** innehåller en klausul om ”avtalets väsentliga beståndsdel” som är inskriven i avtalets första bestämmelser:

”Respekten för de demokratiska principerna och de grundläggande mänskliga rättigheterna som fastställs i (den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna)/(Slutakten från Helsingfors och Parisstadgan för ett nytt Europa) skall ligga till grund för gemenskapens och (det berörda landets eller de berörda ländernas) inrikes- och utrikespolitik och utgör en väsentlig beståndsdel av avtalet”¹.

Den andra delen innefattas i avtalets slutbestämmelser och ger möjlighet att vidta ”lämpliga åtgärder” om en väsentlig beståndsdel av avtalet överträds. Denna bestämmelse, som kallas ”underlåtenhetsklausulen”, hänför sig återigen till avtalets väsentliga delar. Denna hänvisning ger de fördragsslutande parterna möjlighet att upphäva avtalet enligt bestämmelserna i Wienkonventionen om traktaträtten (VCLT)². Den så kallade **underlåtenhetsklausulen** har följande lydelse:

”Om den ena parten anser att den andra parten har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt avtalet, kan den vidta lämpliga åtgärder. Dessförinnan skall den, utom i särskilt brådskande fall, förse associeringsrådet med alla relevanta upplysningar som behövs för en grundlig undersökning av situationen i syfte att finna en för parterna godtagbar lösning.

Vid val av åtgärder måste sådana åtgärder prioriteras som minst stör avtalets funktion. Dessa åtgärder skall omedelbart anmälas till associeringsrådet och skall på begäran från den andra parten bli föremål för samråd inom associeringsrådet”³.

¹ Meddelande från kommissionen om införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land, KOM(1995)0216 av den 23 maj 1995.

² Enligt artiklarna 60.1 och 60.3 i Wienkonventionen om traktaträtten ”berättigar ett väsentligt brott mot en bilateral traktat av en av parterna den andra parten att åberopa brottet som skäl till att sätta traktaten ur kraft eller suspendera den helt eller delvis”. Ett ”väsentligt traktatbrott” definieras som ett förnekande av traktaten, som saknar stöd i Wienkonventionen; eller ett brott mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av traktatens ändamål och syfte.

³ KOM(1995)0216 av den 23 maj 1995.

En förklaring läggs ofta till i slutet av avtalet. Där anges att ”med begreppet ’särskilt brådskande fall’ avses ’fall när någon av parterna bryter mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av avtalets ändamål’ och att ett ’väsentligt avtalsbrott’ utgörs av en överträdelse av avtalets väsentliga beståndsdelar”.

Att en klausul infogas i avtalens huvudtext och inte bara i ingressen eller som en särskild hänvisning, vilket gör den till ett rättsligt bindande instrument, är en nyhet. Enligt kommissionens meddelande från 1995 ”ställer detta Europeiska unionen i världssamfundets främsta led när det gäller arbetet på detta område”. Tyvärr ger de tio årens tillämpning av klausulen inte anledning till samma optimism.

2. Människorättsklausulens ursprung och utveckling

Klausulen om de mänskliga rättigheterna infogades för första gången i den fjärde Lomékonventionen från 1989 och följdes av samarbetsavtalet med Argentina, som trädde i kraft 1990.

Uppenbara kränkningar av de mänskliga rättigheterna i de länder som har slutit avtal med EEG hade varit en allvarlig källa till oro alltsedan det sena 1970-talet. Till exempel avbröts biståndet till Uganda som svar på de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som begicks av Idi Amins regering, och efter detta utfärdade rådet en förklaring som kom att benämnas *Uganda-riktlinjerna*. Situationen fördömdes offentligt och gemenskapen hotade att vidta åtgärder på grundval av avtalet, men avtalet innehöll inga hänvisningar till någon rättslig grund för att vidta sådana åtgärder.

Efter ett årtiondes upprepade försök från Europeiska ekonomiska gemenskapen accepterade AVS-länderna att infoga en klausul om mänskliga rättigheter i Lomékonventionens text. Ett prejudikat hade skapats.

Från det tidiga 1990-talet skapade behovet av demokratisk konsolidering i de central- och östeuropeiska staterna samt utsikterna till demokratisering av en stor del av de latinamerikanska och afrikanska kontinenterna en ny politisk drivkraft, som gav kommissionen möjlighet att ta ett viktigt initiativ på detta område. Den 25 mars 1991 antog den ett ”meddelande om mänskliga rättigheter, demokrati och utvecklingssamarbete”¹, som snart följdes av två resolutioner från rådet. I den första välkomnades meddelandet och därefter, i november 1991, beviljade rådet ett särskilt mandat för att inbegripa en klausul om mänskliga rättigheter i avtal med tredjeländer².

I resolutionen betonades det att ett positivt synsätt på mänskliga rättigheter skulle prioriteras starkt, att en systematisk dialog skulle föras och att upphävande och negativa åtgärder endast kunde vidtas som en sista utväg enligt klausulens bestämmelser.

¹ SEK(1961)0091.

² Rådets och medlemsstaternas resolution från rådets (demokrati och utveckling) möte den 28 november 1991, Bull. EG 11/1991, ss. 122–3.

Ett år senare, den 11 maj 1992, förklarade rådet att respekten för de demokratiska principerna utgör en väsentlig del av avtalen mellan EG och de länder som ingår i Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Efter denna förklaring innehöll de avtal som EG slöt med de baltiska staterna och Albanien 1992 faktiskt en klausul, den så kallade baltiska klausulen, som möjliggjorde omedelbart upphävande av avtalet vid fall av kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Den ersattes snart av den ”bulgariska klausulen”, som breddade tillämpningsområdet och åtgärdsalternativen och möjliggjorde politisk dialog samt en förlikningsmekanism, i stället för omedelbart upphävande av avtalet.

Genom offentliggörandet av det ovannämnda meddelandet om ”införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land” den 23 maj 1995 och rådets bekräftelse av detta den 29 maj, började klausulerna systematiskt att inbegripas i nya avtal.

I meddelandets bilaga 2 anges även en rad åtgärder som skall övervägas i fall av överträdelse, såsom:

- ändring av innehållet i samarbetsprogram eller de kanaler som används,
- begränsning av kulturella, vetenskapliga och tekniska samarbetsprogram,
- uppskjutande av den gemensamma kommitténs sammanträde,
- upphävande av bilaterala högnivåavtal,
- uppskjutande av nya projekt,
- vägran att följa upp parternas initiativ,
- handelsembargon,
- avbrytande av vapenförsäljning,
- avbrytande av militärt samarbete,
- avbrytande av samarbete.

Den modell som lanserades i meddelandet har sedan tjänat som modell för den klausul som införts i avtal som förhandlats fram efter 1995, men den vidareutvecklades i Cotonouavtalet, som undertecknades med AVS-länderna 2000.

Klausulen om de mänskliga rättigheterna har i 12 fall sedan 1995 åberopats som grundval för samråd, avbrytande av bistånd eller andra åtgärder för tio AVS-länder: Nigeria, Guinea Bissau, Centralafrikanska republiken, Togo, Haiti, Komorerna, Elfenbenskusten, Fiji, Liberia och Zimbabwe¹.

Människorättsklausulen har även varit ett skäl till att bilaterala avtal med Australien och Nya Zeeland inte har slutits. I stället enades man om mindre bindande gemensamma förklaringar 1997 respektive 1999. Det partnerskaps- och samarbetsavtal som EG förhandlade om med Vitryssland 1995 trädde aldrig i kraft, eftersom det aldrig ratificerades på grund av president Aleksander Lukasjenkos agerande i riktning mot ett auktoritärt styre.

¹ Kommissionens meddelande om styre och utveckling av den 20 oktober 2003, KOM(2003)0615.

3. Europaparlamentets synpunkter på klausulen om de mänskliga rättigheterna

Europaparlamentet har under årens lopp mycket aktivt arbetat med klausulen om mänskliga rättigheter, och har särskilt inriktat sig på kontrollen och genomförandet av klausulen, samt parlamentets och det civila samhällets funktion.

Den 20 september 1996 antog parlamentet ett **betänkande av Carlos Carnero Gonzalez**¹ om kommissionens meddelande från 1995. I betänkandet uppmanar parlamentet kommissionen att utarbeta en objektiv metod för tillämpning vid uppenbara kränkningar av de mänskliga och de sociala rättigheterna, och att formulera ”kriterier, sanktionsformer och tillämpningsmetoder för dessa”.

En av huvudpunkterna i **betänkandet av Rosa Díez Gonzalez** om Europeiska unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredjeland² är kravet på en tydlig uppförandekod för tillämpningen av klausulen om mänskliga rättigheter.

Enligt betänkandet bör EU upprätta nya kontrollmekanismer som är knutna till denna och som är ägnade att stärka de kontrollmekanismer som redan förekommer, så att det går att kontrollera att alla partnerländer, såväl politiska som ekonomiska sådana, verkligen respekterar de mänskliga rättigheterna och demokratiseringen.

Parlamentets har fortfarande inte fått något tillfredsställande svar på sitt krav på en objektiv metod och en tydlig uppförandekod för tillämpningen av klausulen om de mänskliga rättigheterna, och detta krav bör därför upprepas på nytt.

Parlamentet har även vid ett flertal tillfällen fört fram sina synpunkter på människorättsklausulen i sina **årliga betänkanden om de mänskliga rättigheterna i världen**, till exempel i det årliga betänkandet för 2002 av **Bob van den Bos**, i vilken avsaknaden av en genomförandemekanism förs fram som källa till djup oro:

8. *”Europaparlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram det förslag som behövs för ett tillämpningssystem för klausulen om mänskliga rättigheter för att kunna ställa tydliga krav på betydande förbättringar av situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i respektive länder och att uppmuntra de delar av samhället som stöder demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna”³.*

I betänkandet begär parlamentet även tydliga riktmärken för de uppmuntrande och restriktiva åtgärder som skall tillämpas, de strukturerade dialogförfarandena och de särskilda underutskotten för de mänskliga rättigheterna i associerings- och samarbetsråden, och

¹ A4-0212/1996 – T4-0499/1996 – Betänkande om kommissionens meddelande om införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land (KOM(1995)0216 – C4-0197/1995).

² A5-0084/2002 – Betänkande om Europeiska unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredje land (KOM(2001)0252 – C5-0653/2001 – 2001/2276(COS)).

³ A5-0274/2003 – T5-0375/2003 – Årligt betänkande om de mänskliga rättigheterna i världen 2002 och EU:s politik för de mänskliga rättigheterna.

beklagar att det inte är delaktigt i beslutsprocessen för att inleda samråd eller upphäva ett avtal.

I det årliga betänkandet för 2003 av **Véronique de Keyser** välkomnar parlamentet Cotonouavtalets ikraftträdande och ser genomförandemekanismen med inrättande av en dialog mellan regeringen och det civila samhället som en modell för framtida förhandlingar.

I betänkandet 2004 av **Simon Coveney** begär parlamentet att underutskott för mänskliga rättigheter bör upprättas inom ramen för associeringsavtalen och att kommissionen skall utarbeta en framstegsrapport om situationen för de mänskliga rättigheterna i de tredjeländer som omfattas av EU:s grannskapspolitik.

Bortsett från detta har människorättsklausulen och situationen för de mänskliga rättigheterna i allmänhet varit en viktig faktor inom det förfarande genom vilket Europaparlamentet ger sitt samtycke till olika avtal med tredjeländer, vilket har varit fallet med associeringsavtalen med Egypten, Pakistan och det pågående förfarandet om ett föreslaget avtal med Syrien.

4. Framtiden för klausulen om mänskliga rättigheter

Tio år efter det meddelande genom vilket klausulen om mänskliga rättigheter formellt fastställdes och strukturerades, är det dags att utvärdera hur den tillämpas och hur den kan förbättras, från avtalets förhandlingsfas och klausulens specifika lydelse, till kontroll och genomförande, och med hänsyn till både positiva och negativa åtgärder.

4.1 Hur kan förhandlingsfasen förbättras?

1. Ett öppnare förfarande där Europaparlamentet och det civila samhället ges en funktion

Förhandlingsmandaten för nya avtal med tredjeländer har hittills enbart varit rådets ansvar. Det står emellertid inte klart vad mandatet bygger på och förfarandet är inte tillräckligt öppet, och mycket skulle kunna åstadkommas med ett mer öppet förfarande. Att göra förhandlingsförfarandet öppnare och knyta Europaparlamentet, de nationella parlamenten och det civila samhället till förfarandet för att definiera människorättsklausulen skulle även underlätta dialogen och genomförandet när avtalet väl träder i kraft.

Europaparlamentet har i själva verket en funktion genom att det ger sitt samtycke innan ett avtal träder i kraft, men parlamentet deltar inte i förfarandet för att inleda samråd eller delvis upphäva ett avtal. Det civila samhällets roll är mycket bristfällig i hela det förfarande som rör människorättsklausulen.

Cotonouavtalet kan nämnas som jämförelse. De icke-statliga aktörerna definieras uttryckligen som aktörer i partnerskapet, och i artikel 8.7 om regelbunden politisk dialog fastställs det civila samhällets roll tydligt, eftersom det förklaras att regionala och subregionala organisationer samt företrädare för det civila samhället skall knytas till dialogen.

Denna politiska dialog vidareutvecklas dessutom, eftersom riktlinjer har antagits och avtalet innehåller en bilaga där det förklaras att arbetet med att sammanställa metoderna och mekanismerna för dialogen pågår.

2. Utvidgning av klausulen till att omfatta alla sektorer och länder

Även om policyn att inbegripa klausuler om de mänskliga rättigheterna i avtal har tillämpats mycket konsekvent, finns det fortfarande flera områden där den saknas, framför allt i sektoriella avtal och i avtal med utvecklade länder. Vad gäller avtal med utvecklade länder beror detta ibland på att samarbetsavtalen med dessa länder slöts innan unionen utvecklade sin politik på detta område, men så är inte fallet med avtalet med Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Klausulen bör av konsekvensskäl utvidgas till att omfatta alla avtal, det vill säga både avtal med i-länder och med u-länder.

Detsamma gäller för sektoriella avtal om handel, textilier och fiske. Dessa avtal omfattar ofta avsevärda finansiella medel, och för att politiken skall vara samstämmig är det nödvändigt att även dessa avtal innehåller en klausul om respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer.

4.2 Hur kan kontrollen och genomförandet förbättras?

3. Bättre kontroll och ökad betoning på den människorättsliga dimensionen

Behovet av ett effektivt och öppet förfarande för kontroll och genomförande har alltid varit en viktig fråga för parlamentet. Även om det är sant att en hel del har åstadkommit finns det fortfarande utrymme för förbättringar.

Det nya kravet (sedan 2004) att utarbeta faktablad om situationen för de mänskliga rättigheterna, vilket är en uppgift som respektive uppdragschef för kommissionens delegationer ansvarar för, och uppföljning av de antagna riktlinjerna, såsom riktlinjerna om tortyr (som antogs 2001), bidrar förvisso till att öka kunskapen om den människorättsliga situationen i varje land. Dessa faktablad om mänskliga rättigheter är dock inte offentliga. Någon form av årsrapport bör därför övervägas. Detta krav har framförts inom den europeiska grannskapspolitiken, även om rapporten inte nödvändigtvis måste begränsas till att enbart omfatta dessa länder, utan bör omfatta alla länder som EU har slutit avtal med som innehåller en människorättslig klausul. Det finns fortfarande behov av tydligare riktmärken för de uppmuntrande och restriktiva åtgärder som skall tillämpas.

Anslutningsförfarandet, som anges tydligt i Köpenhamnskriterierna, kan tjäna som ett exempel på en sådan riktmärkning. I denna bemärkelse kan den nya handlingsplanen inom den europeiska grannskapspolitiken utgöra en ny möjlighet för att fastställa mer operativa mål. Landstrategirapporterna bör även i högre grad inriktas på situationen för de mänskliga rättigheterna, och deras strategiska inriktning måste ökas.

Människorättsliga frågor bör systematiskt finnas med på associeringsrådets dagordningar och bör kompletteras med underutskott för mänskliga rättigheter, som är ett annat viktigt verktyg för att kontrollera situationen i de berörda länderna. Sådana arbetsgrupper har inrättats för Bangladesh, Vietnam, Marocko och Jordanien.

I detta sammanhang är det även viktigt att betona den funktion som det civila samhället kan fylla i kontrollen, och det är nödvändigt att finna sätt för icke-statliga aktörer och experter att kontrollera och rapportera om genomförandet av klausulen om de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna enligt avtalet, t.ex. genom arbetsgrupper som är kopplade till associeringsråden, eller genom att de deltar i de nämnda underutskotten.

I förslaget till rådets förordning om inrättandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter, föreslås följande i artikel 3.4:

4. "Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 27 skall byrån på kommissionens begäran lämna information och analyser om grundläggande rättighetsfrågor som gäller tredjeländer med vilka gemenskapen har ingått associeringsavtal eller avtal som innehåller bestämmelser om respekt för mänskliga rättigheter, eller har påbörjat, eller avser att påbörja, förhandlingar om sådana avtal, särskilt med länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken".

Även om diskussionen i parlamentet om byråns verksamhetsområde inte har avslutats, kan byrån fylla en funktion i kontrollen av avtal med tredjeländer.

4. Behovet av en tydlig tillämpningsmekanism för alla avtal som innehåller en klausul är fortfarande en av de mest brådskande frågorna som måste lösas.

Kommissionen anser det vara viktigt att betona att klausulerna om "väsentliga beståndsdelar" eller klausulerna om mänskliga rättigheter inte nödvändigtvis ingår i någon negativ eller bestraffande taktik, utan att de snarare är ett positivt instrument som kan användas för att främja dialog och samarbete mellan parterna genom att uppmuntra till gemensamma åtgärder för demokratisering och mänskliga rättigheter, däribland effektivt genomförande av internationella människorättsliga instrument och förebyggande av kriser genom inrättande av sammanhängande och långsiktiga samarbetsförbindelser. Parlamentet delar denna åsikt, som har legat till grund för många av de förslag som nu har genomförts i praktiken. I klausulen anges även att upphävande av ett avtal är en sista utväg. Det faktum att klausulen har åberopats mycket sällan betyder inte automatiskt att den är ineffektiv. Det står dock klart att avsaknaden av tydliga genomförandemekanismer hindrar klausulens effektivitet. Även om det finns flera olika skäl till att klausulen oftast har tillämpats inom Cotonouavtalet, och inte inom alla de andra avtal som också innehåller denna klausul, beror detta förmodligen främst på att Cotonouavtalets förfaranden för samråd, upphävande och deltagande är mer noggrant utarbetade.

Kommissionen har förklarat att den inte vill ha en "mekanistisk" tillämpning. Rådet har antagit riktlinjer om genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, men de innehåller inga bestämmelser om upphävande eller avslutande av bilaterala avtal eller avslutande av samarbete med tredjeländer. Detta måste rättas till på något sätt.

Det sätt som klausulen har tillämpats eller inte tillämpats på under årens lopp ger också upphov till frågan om huruvida kriterierna för att inleda ett samrådsförfarande eller för att

tillämpa restriktiva åtgärder är objektiva, eller om de snarare är beroende av politiska eller handelsmässiga intressen. Ett mer väldefinierat förfarande skulle förhoppningsvis underlätta en objektiv tillämpning.

Europaparlamentet bör naturligtvis även delta i beslutsfattandeprocessen för att inleda samråd eller upphäva ett avtal, och även det civila samhället bör ges en funktion.

Möjligheterna för oberoende icke-statliga aktörer eller till och med enskilda personer att återropa klausulen bör också övervägas, till exempel genom en mekanism som ger kommissionen möjlighet att begära att EU:s byrå för grundläggande rättigheter lägger fram en rapport om påstådda överträdelser i EU-länderna eller om EU-politik som bidrar till överträdelser i ett tredjeland.

Samtidigt som det är nödvändigt att utarbeta en mer detaljerad samrådsprocess är det även viktigt att sträva efter ett mer rationaliserat förfarande för alla avtal. Detta omfattar införande av upphävandeklausuler där sådana inte finns, definitioner av ”särskilt brådskande fall” och bestämmelser för obligatorisk tvistlösning. Om tvisten inte kan lösas genom förvaltningsorganet skall ett obligatoriskt skiljedomsförfarande vara den sista utvägen.

Det är även nödvändigt att ägna ökad uppmärksamhet åt åsidosättanden av de sociala rättigheterna, såsom arbetsnormer. När klausulen har återropats har skälet vanligen varit åsidosättanden av politiska rättigheter, till exempel oegentligheter under val eller en statskupp.

4.3 Vad kan göras när det gäller klausulens ömsesidighet?

4. Behov av att finna metoder och verktyg för att förbättra klausulens ömsesidighet

För de särskilda dialogerna om mänskliga rättigheter, såsom dialogerna med Kina, Iran eller Ryssland, krävs det helt klart en tvåvägskommunikation, där såväl EU som det land som dialogen förs med kan ta upp problem. Klausulen har också en ömsesidig dimension, som ännu inte har utnyttjats till fullo. Det förklaras att ”*respekt för de demokratiska principerna och grundläggande mänskliga rättigheterna ligger till grund för gemenskapens (och det berörda landets) inrikes- och utrikespolitik*”. Klausulen har dock aldrig tillämpats för att ifrågasätta hur EU eller dess medlemsstater uppfyller sina människorättsliga skyldigheter. Områden som kan vara värda att diskutera är lagstiftning om minoriteternas rättigheter samt invandrings- och asylslagstiftning.

4.4 Finns det ett behov av en ny modellklausul?

Även en modellklausul medger variationer, och det måste naturligtvis vara möjligt att anpassa klausulen till olika omständigheter. Men om klausulen innehåller en hänvisning till en text som inte ingår i det rättsliga systemet i det land som EU sluter ett avtal med kommer den inte att få några konkreta konsekvenser för att garantera att skyddet av de mänskliga rättigheterna uppfyller de villkor som fastställs i referenstexten bara genom att avtalet undertecknas. Sådana mekanismer måste följaktligen införas innan ett avtal undertecknas.

Att det är nödvändigt att förbättra klausulens definition under framtida förhandlingar innebär i sig inte att det finns ett behov av en ny klausul, men däremot bör ökad uppmärksamhet ägnas åt förhandlingarna om avtalet.

En förbättrad tillämpning av klausulen kanske inte är tillräckligt. En ny modell skulle huvudsakligen röra nya avtal och det skulle följaktligen dröja länge innan den skulle få någon allmän verkan. Som Cotonouavtalet har visat skulle det vara lämpligt att ytterligare utveckla den befintliga modellen, särskilt för det civila samhällets deltagande, och det är svårt att uttryckligen ge det civila samhället en sådan funktion utan att omformulera klausulen.

Ett tydligare samrådsförfarande skulle dessutom öka klausulens effektivitet.

En ny formulering av klausulen bör därför övervägas. I formuleringen bör följande principer respekteras:

- a) främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna skall vara ett av avtalets mål,
- b) det måste klargöras att parterna är skyldiga att följa de normer som utgör klausulens ”väsentliga beståndsdel”,
- c) det måste råda klarhet om de tillämpliga normerna, vilket kan åstadkommas genom en mer allmän hänvisning till de mänskliga rättigheterna eller genom omnämnande av ett särskilt instrument för de grundläggande mänskliga rättigheterna som parterna har anslutit sig till,
- d) klausulen bör innehålla bestämmelser om en politisk dialog med deltagande av parlamenten och företrädare för det civila samhället,
- e) klausulen bör innehålla ett detaljerat samrådsförfarande, där parlamenten ges en särskild funktion,
- f) klausulen bör innehålla en obligatorisk översyn av de lämpliga åtgärder som har vidtagits, ett ”upphävande av upphävandeklausulen”,
- g) klausulen bör stödja tillgripande av obligatoriska tvistlösningsförfaranden för tredje part i fall där lämpliga åtgärder har vidtagits.

Klausulen kan förslagsvis utformas på följande sätt:

- a) Syftena med detta [avtal/associeringsavtal] är: [...] främjande och skydd av respekten för de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna, vilka omfattar såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella principer.
- b) Parterna skall respektera de rättsligt bindande demokratiska principer och de mänskliga rättigheter [vilka fastställs i [rättsligt instrument]] i sin inrikes- och utrikespolitik.
- c) Den politiska dialogen skall omfatta alla frågor av allmänt intresse för parterna, särskilt [...] och parternas skyldigheter enligt artikel b.

Europaparlamentet, det [nationella] parlamentet och företrädare för regionala och subregionala organisationer samt företrädare för det civila samhället skall knytas till denna dialog.

- d) Om den ena parten anser att den andra parten har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt artikel b skall den, utom i särskilt brådskande fall, förse [det gemensamma rådet] med alla relevanta upplysningar som behövs för en grundlig undersökning av situationen i syfte att finna en för parterna godtagbar lösning. I detta syfte skall den ena parten uppmana den andra parten att genomföra samråd som inriktas på de åtgärder som har vidtagits eller som kommer att vidtas av den berörda parten för att avhjälpa situationen.

Europaparlamentet, det [nationella] parlamentet och företrädare för det civila samhället skall knytas till dessa samråd.

Samråden skall genomföras på den nivå och i den form som anses vara lämpligast för att finna en lösning.

Samråden skall inledas senast [x] dagar efter kallelsen och skall pågå under en period som fastställs genom en ömsesidig överenskommelse, beroende på kränkningens art och hur allvarlig den är. Samråden får dock inte pågå längre än [y] dagar.

Under samråden skall parterna utarbeta och enas om särskilda riktmärken eller mål med avseende på parternas skyldigheter enligt artikel b, med hänsyn till de särskilda omständigheterna för den berörda parten. Riktmärken är mekanismer för att nå mål genom fastställande av mellanliggande mål och tidsramar för uppfyllande.

Om samråden inte leder till en lösning som är godtagbar för båda parterna, om en part avböjer samråd eller i särskilt brådskande fall, kan lämpliga åtgärder vidtas. De lämpliga åtgärderna måste stå i proportion till kränkningen och vara förenliga med den internationell lagstiftning.

De lämpliga åtgärderna skall granskas av [det gemensamma rådet] var [x] månad. De skall upphävas så snart skälen till att vidta dem inte längre kvarstår.

Termen ”särskilt brådskande fall” skall avse exceptionella fall av särskilt allvarliga och uppenbara åsidosättanden av artikel b som kräver en omedelbar reaktion. Om åtgärder vidtas i särskilt brådskande fall skall de omedelbart anmälas till [det gemensamma rådet]. På begäran av den berörda parten kan samråd därefter begäras i enlighet med denna artikel.

I rena gemenskapsavtal:

[Artikel e] Parterna i avtalet

I samband med detta avtal skall ”parterna” å ena sidan betyda gemenskapen i enlighet med dess befogenheter och å andra sidan [den andra parten].

27.9.2005

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTVECKLING

till utskottet för utrikesfrågor

om klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal 2005/2057(INI)

Föredragande: Fernando Fernández Martín

FÖRSLAG

Utskottet för utveckling uppmanar utskottet för utrikesfrågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. Europaparlamentet erinrar om den globala och otvetydiga betydelse som de mänskliga rättigheterna har och om korrelationen mellan respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och utveckling.
2. Europaparlamentet poängterar att fattigdomen inte kommer att kunna bekämpas om det inte sker på ett övergripande sätt som innebär både tillvaratagande av de mänskliga rättigheterna och respekt för de demokratiska värdena och principerna.
3. Europaparlamentet poängterar att det i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och i de internationella konventionerna om de medborgerliga och politiska rättigheterna framhålls som en grundläggande rättighet att fria och rättvisa val anordnas, genom vilka befolkningens vilja fritt kommer till uttryck.
4. Europaparlamentet anser att för att val skall kunna betraktas som demokratiska, fria och rättvisa måste vissa villkor ha uppfyllts på förhand, nämligen: politiska och medborgerliga rättigheter, respekten för yttrande- och informationsfrihet, lika tillgång till offentliga medier, respekten för politisk pluralism som erbjuder väljarna verkliga valmöjligheter.
5. Europaparlamentet framhåller att de mänskliga rättigheterna utgör en viktig beståndsdel av EU:s utrikespolitik och att den demokratiska klausulen och de mänskliga rättigheterna ingår som en viktig faktor i avtalen med tredjeländer, såväl utvecklingsländer som industriländer, och förordar att klausulen tillämpas på ett effektivt sätt.

6. Europaparlamentet anser att EU-medborgarnas ekonomiska bidrag till offentligt utvecklingsbistånd även är beroende av EU-ledarnas förmåga att inte stödja de regimer som gör sig skyldiga till allvarliga och upprepade brott mot de mänskliga rättigheterna. Vidare erinrar parlamentet om att det förfogar över egna mekanismer för att på egen väg avslöja sådana brott.
7. Europaparlamentet understryker nödvändigheten av att man gör en bedömning av de länder som kan komma i fråga för bistånd utifrån positiva och negativa aspekter, som innebär ett ökat bistånd till de länder som gör framsteg i fråga om de mänskliga rättigheterna och negativa konsekvenser för de länder som allvarligt och upprepat bryter mot de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna.
8. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och rådet att anta konkreta, samstämmiga och öppna kriterier för att utvärdera demokratiseringsprocessen i tredjeländer även när det gäller anordnandet av val med avseende på respekten för de mänskliga rättigheterna, rättstatsprincipen och demokratiseringen av samhället i allmänhet.
9. Europaparlamentet förordar ett öppnare förfarande i samband med att avtalen förhandlas fram som innebär ett större deltagande från Europaparlamentets och det civila samhällets sida.
10. Europaparlamentet begär att klausulen hänför sig till en text som intar en framskjuten plats i de avtalsslutande ländernas rättsliga hierarki och som skall fastställas innan avtalen undertecknas.
11. Europaparlamentet förordar att det i klausultexten hänvisas till FN:s särskilda instrument om mänskliga rättigheter, som exempelvis den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen mot tortyr, konventionen om barnets rättigheter, konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor samt deklarationen om rätten för personer som tillhör nationella, etniska, religiösa eller språkliga minoriteter.
12. Europaparlamentet erinrar om att genomförandet av millenniemålen kräver ett globalt åtagande som omfattar samtliga internationella aktörer. Parlamentet välkomnar i detta sammanhang G-8-mötets beslut att efterskänka världens arton mest fattiga och skuldyngda länders skulder och EU:s nyligen påtagna åtagande att öka gemenskapsbiståndet till 0,56 procent av bruttonationalprodukten fram till 2010 med målsättningen att nå upp till 0,7 procent fram till 2015 i syfte att främja millenniemålen.
13. Europaparlamentet uppmanar de regionala organisationerna och utvecklingsländerna, samt övriga tredjeländer som EU ingått avtal med, att reservationslöst eftersträva god förvaltning och öppenhet samt bekämpa korruption, värna om demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna och främja ekonomisk utveckling, vilket är oundgängligt för att de åtgärder som syftar till att utrota fattigdomen skall ge resultat.
14. Europaparlamentet betonar behovet av att snabbt stödja stabiliseringssträvandena i länder som varit konfliktdrabbade.

15. Europaparlamentet betonar vikten av att i största möjliga utsträckning undvika att befolkningen blir lidande om sanktioner måste vidtas genom att i möjligaste mån tillhandahålla ett bistånd som riktar sig direkt till befolkningen via FN och om så behövs med hjälp av icke-statliga organisationer. Parlamentet betonar att den humanitära hjälpen under alla omständigheter skall vara politiskt oberoende och tillhandahållas vid varje tillfälle då behov uppstår.
16. Europaparlamentet framhåller den utomordentliga betydelse som Cotonouavtalet har, vars främsta fördelar är att
- det uttryckligen hänvisar till de internationella åtagandena i fråga om respekt för de mänskliga rättigheterna som grundläggande faktorer i avtalet och inkluderar en upphävandeklausul vid överträdelse efter ett samrådsförfarande (art. 96) enligt vilket samtliga parter kan framföra sina synpunkter och eftersträva en annan lösning än sanktioner,
 - det är tillämpligt i 78 länder vilket omfattar de flesta tredjeländer med vilka EU ingått avtal,
 - det är det enda avtal som lett till sanktioner och som fungerat relativt väl.
17. Europaparlamentet betonar att öppenhet är en av de principer som bör styra alla sanktionsförfaranden och att parlamentet skall bli mer delaktigt i dessa förfaranden. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och rådet att tillämpa öppna och samstämmiga sanktioner som grundar sig på klara kriterier gentemot varje enskilt tredjeland som inte respekterar klausulerna om de mänskliga rättigheterna för att undvika en politik med flera olika måttstockar.
18. Europaparlamentet välkomnar den ändring som undertecknades i Luxemburg den 24 juni och som innebär att det till Cotonouavtalet fogas en ny bilaga som fastställer reglerna för den politiska dialogen om de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och respekten för rättsstatsprincipen.
19. Europaparlamentet uppmanar den gemensamma parlamentariska församlingen AVS-EG att fortsätta sina strävanden att få en fullvärdig roll i den politiska dialogen om de mänskliga rättigheterna.
20. Europaparlamentet anser att AVS-länderna måste vinnlägga sig om att i förebyggande syfte upptäcka fall där det begåtts brott mot de mänskliga rättigheterna. Parlamentet menar vidare att dessa länder nu bör vidta lämpliga åtgärder för att kunna fastslå och åtgärda brott mot de mänskliga rättigheterna.
21. Europaparlamentet finner det beklagligt att införandet eller hävandet av sanktioner inte alltid följer objektiva kriterier vilket exempelvis varit fallet då samarbetet med Sudan delvis återupptogs i januari 2005 trots att landet fortsätter att på ett mycket grovt sätt bryta mot de mänskliga rättigheterna i Darfurregionen.

22. Europaparlamentet rekommenderar att EU och de länder som undertecknat avtalet utbyter de årliga rapporterna om de mänskliga rättigheterna med varandra och även förutser ett samrådsförfarande med de icke-statliga organisationerna.
23. Europaparlamentet begär att en medlem av kommissionens delegationer i vart och ett av de länder med vilka man ingått avtal som inkluderar klausulen skall övervaka att denna följs.
24. Europaparlamentet uppmanar rådet och kommissionen att samordna sanktionerna med övriga internationella organisationer för att resultatet skall bli mer verkningsfullt.

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal
Förfarandenummer	2005/2057(INI)
Ansvarigt utskott	AFET
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren	DEVE 12.5.2005
Förstärkt samarbete	nej
Föredragande av yttrande Utnämning	Fernando Fernández Martín 24.5.2005
Behandling i utskott	29.8.2005 26.9.2005
Antagande av förslag	26.9.2005
Slutomröstning: resultat	för: 26 emot: 0 nedlagda röster: 3
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Koenraad Dillen, Alexandra Dobolyi, Fernando Fernández Martín, Michael Gahler, Héléne Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Luisa Morgantini, José Javier Pomés Ruiz, Pierre Schapira, Jürgen Schröder, Feleknas Uca, Anna Záborská, Jürgen Zimmerling
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Marie-Hélène Aubert, John Bowis, Linda McAvan, Karin Scheele, Anne Van Lancker, Anders Wijkman, Gabriele Zimmer
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 178.2)	

12.10.2005

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR INTERNATIONELL HANDEL

till utskottet för utrikesfrågor

över klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal (2005/2057(INI))

Föredragande: Glyn Ford

FÖRSLAG

Utskottet för internationell handel uppmanar utskottet för utrikesfrågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. Europaparlamentet välkomnar gemenskapens allmänna praxis att införliva klausuler om mänskliga rättigheter och demokrati – den så kallade ”klausulen om avtalets väsentliga delar” och ”klausulen om underlåtenhet att verkställa avtalet” – i sina internationella avtal sedan 1992, men påpekar samtidigt att dessa klausuler i vissa fall tillämpas selektivt.
2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att införa en standardiserad klausul om mänskliga rättigheter i alla sina framtida internationella avtal, inklusive sektoriella handelsavtal som ingås med tredjeländer och autonoma handelsåtgärder som beviljas desamma. Vidare uppmanas kommissionen att fastställa särskilda prioriteringar för varje land vid bedömningen av hur länderna respekterar klausulen.
3. Europaparlamentet rekommenderar att särskilda riktmärken fastställs inom området för mänskliga rättigheter och demokrati på grundval av en politisk dialog och med hänvisning till relevanta internationella standarder och internationella fördrag.
4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att inrätta en övervakningsmekanism som gör genomförandet och en tillfällig suspendering av handelsavtal och autonoma handelsåtgärder beroende av om det stödmottagande landets respekterar grundläggande demokratiska standarder och de mänskliga rättigheterna och minoriteternas rättigheter, i enlighet med Europaparlamentets årliga betänkande om mänskliga rättigheter i världen.
5. Europaparlamentet uppmanar i detta sammanhang kommissionen att involvera parlamentet till fullo i utvärderingen av hur klausulerna om de mänskliga rättigheterna –

eller liknande krav på respekt av grundläggande demokratiska standarder och respekt för de mänskliga rättigheterna och minoriteternas rättigheter som införlivats i sådana avtal – genomförs. Parlamentet betonar vikten av att det civila samhället rådfrågas under detta utvärderingsarbete för att man skall kunna förbättra övervakningen av människorättssituationen.

6. Europaparlamentet betonar att handelsavtal och autonoma handelsåtgärder bör suspenderas tillfälligt enligt objektiva och öppna kriterier, som är lika för alla länder, och vara klart reglerad av en förfalloklausul i varje internationellt avtal, enligt vilken tredjeländerna skall respektera de mänskliga rättigheterna senast vid utgången av suspenderingsperioden.
7. Europaparlamentet rekommenderar att kommissionen utarbetar en objektiv och öppen metod, i vilken det exakta förhållandet mellan tredjeländers respekt för standarderna för mänskliga rättigheter och den lämpliga gemenskapsåtgärden fastställs.
8. Europaparlamentet anser att inrättandet av ständiga undergrupper eller underutskott för mänskliga rättigheter inom ramen för internationella avtal, inklusive sektoriella handelsavtal, tydligt skulle bidra till att vidareutveckla en strukturerad dialog om mänskliga rättigheter och demokratiska principer.
9. Europaparlamentet uppmanar rådet och kommissionen att involvera parlamentet till fullo i utarbetandet av ett sådant system.
10. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att bättre utnyttja den kunskap som det civila samhället har om den lokala människorättssituationen, eftersom sådan expertis är otillräckligt utnyttjad i aktuella strategidokument.
11. Europaparlamentet uppmanar de parlamentsledamöter som deltar i uppdrag i olika länder att aktivt bedöma den lokala människorättssituationen och att inkludera sina resultat i slutrapporterna. Parlamentet uppmanar kommissionen att införliva dessa resultat i sin politik.

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal	
Förfarandenummer	2005/2057(INI)	
Ansvarigt utskott	AFET	
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren	INTA 13.6.2005	DEVE 24.5.2005
Förstärkt samarbete	ja	
Föredragande av yttrande Utnämning	Glyn Ford 30.8.2005	
Behandling i utskott	30.8.2005	12.9.2005
Antagande av förslag	11.10.2005	
Slutomröstning: resultat	för:	20
	emot:	1
	nedlagda röster:	0
Slutomröstning: närvarande ledamöter	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	
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Panagiotis Beglitis, Danutė Budreikaitė, Elisa Ferreira, Filip Andrzej Kaczmarek, Jörg Leichtfried, Antolín Sánchez Presedo, Mauro Zani	
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 178.2)	Syed Kamall	

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal		
Förfarandenummer	2005/2057(INI)		
Grund i arbetsordningen	art. 45		
Ansvarigt utskott Tillstånd: tillkännagivande i kammaren	AFET 12.5.2005		
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren	INTA 12.5.2005	DEVE 12.5.2005	
Resolutionsförslag som återges i betänkandet	-		
Föredragande Utnämning	Vittorio Agnoletto 1.2.2005		
Tidigare föredragande	-		
Behandling i utskott	10.10.2005	21.11.2005	22.11.2005
Antagande	23.11.2005		
Slutomröstning: resultat	+: -: 0:	56 1 2	
Slutomröstning: närvarande ledamöter	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 Napoletano, 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, Raúl 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		
Slutomröstning: närvarande suppleanter	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		
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 178.2)	Thomas Wise, Sylwester Chruszcz		
Ingivande – A6-nummer	23.1.2006	A6-0004/2006	