



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.1.2006
KOM(2006) 23 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG
EUROPA-PARLAMENTET**

**Tematisk program til fremme af demokrati og menneskerettigheder på verdensplan
under de kommende finansielle overslag (2007-2013)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Baggrund	3
2.1.	Analyse af temaområdet	3
2.2.	Eksisterende politik og samarbejdsrammer	4
2.3.	Erfaringerne med EIDHR	5
2.4.	Et tematisk programs berettigelse	6
3.	Vigtigste træk ved det tematiske program til fremme af demokrati og menneskerettigheder på verdensplan	7
3.1.	Anvendelsesområde og mål	7
3.2.	Retningslinjer og prioriteter	8
3.2.1.	Øget respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvor de er mest truet, og støtte til og solidaritet over for ofre for undertrykkelse eller mishandling	8
3.2.2.	Styrkelse af civilsamfundets rolle med hensyn til at fremme menneskerettigheder og demokratisk reform, forebyggelse af konflikt og fremme af politisk deltagelse og repræsentation	9
3.2.3.	Styrkelse af de internationale rammer for beskyttelse af menneskerettigheder, retsstaten og fremme af demokrati	10
3.2.4.	Opbygning af tillid til demokratiske valgprocesser gennem yderligere udbygning af valgovervågning	11
3.3.	Programmeringsprincipper	12

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Tematisk program til fremme af demokrati og menneskerettigheder på verdensplan under de kommende finansielle overslag (2007-2013)

1. INDLEDNING

Kommissionen har som led i de finansielle overslag for tidsrummet 2007 til 2013 fremlagt forslag om seks nye instrumenter til rationalisering og forenkling af de nuværende lovgivningsrammer for EU's eksterne indsats. Tre af instrumenterne (for humanitær bistand, stabilitet og makrofinansiel bistand) er horisontale for at kunne modsvare særlige behov og forhold. De tre andre instrumenter (for førtiltrædelsesbistand, støtte til det europæiske naboskabs- og udviklingssamarbejde samt økonomisk samarbejde) tager sigte på gennemførelse af særlige politikker og dækker et afgrænset geografisk område. Disse instrumenter kommer til at udgøre det fremtidige retsgrundlag for EU's finansiering af programmer for samarbejde udadtil, herunder også tematiske programmer, og de afløser de eksisterende temarelaterede forordninger.

Som det fremgår af de nævnte forslag, tilfører de tematiske programmer merværdi og omfatter aktiviteter, der supplerer de geografiske programmer, som også fremover bliver det bærende element i EU's samarbejde med tredjelande¹.

Kommissionen har forpligtet sig til at drøfte omfang, målsætninger og indsatsområde i de enkelte tematiske programmer med Europa-Parlamentet og Rådet på basis af formelle meddelelser til disse to institutioner. Denne proces vil munde ud i forskellige politiske retningslinjer for de efterfølgende programplanlægningsfaser, bl.a. tematiske strategidokumenter, som udarbejdes på grundlag af bestemmelserne for de nævnte instrumenter.

Denne meddelelse vedrører det tematiske program for fremme af demokrati og menneskerettigheder på verdensplan. Den er baseret på kommentarer hidrørende fra en offentlig høring, der blev gennemført af Kommissionen². Høringerne vil fortsætte med henblik på de følgende programmeringsfaser. I samarbejde med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og partnerorganer, der arbejder under det tematiske program, vil Kommissionen også søge at fremme yderligere overvejelser og debat om Europas rolle med hensyn til at støtte demokrati og menneskerettigheder³.

2. BAGGRUND

2.1. Analyse af temaområdet

Demokrati og beskyttelse af menneskerettigheder er universelle værdier, der i sig selv er værd at værne om, og de anses også for at være en integrerende del af effektiv fattigdomsbekæmpelse og indsatsen for at nå Millennium-udviklingsmålene, for at være vigtige redskaber til konfliktforebyggelse og -løsning og uundværlige til bekæmpelse af terrorisme⁴. Demokratiske processer, der garanterer ansvarlighed, har også afgørende

betydning, når det drejer sig om at sikre gennemsigtig regeringsførelse og bekæmpelse af korruption.

Demokrati og beskyttelse af menneskerettigheder hænger uløseligt sammen: de grundlæggende frihedsrettigheder - ytringsfrihed og foreningsfrihed - er nødvendige forudsætninger for politisk pluralisme og demokratiske processer, mens demokratisk kontrol og magtens deling er en forudsætning for at kunne opretholde et uafhængigt retsvæsen og retsstaten, hvilket igen er nødvendigt for at kunne beskytte menneskerettighederne effektivt. Menneskerettighederne kan betragtes ud fra universelt accepterede internationale normer, men demokratiet skal ses som en proces, der udvikler sig "indefra" med deltagelse af hele samfundet og en række institutioner, der skal sikre deltagelse, repræsentation, lydhørhed og ansvarlighed. Indsatsen for at opbygge og opretholde en kultur med menneskerettigheder og få demokratiet til at fungere for borgerne udgør, selv om den er særligt vigtig og vanskelig i spæde demokratier, en vedvarende opgave, som i første række skal løftes af befolkningerne i de berørte lande.

Der har i de seneste år været øgede forventninger og tilsagn og åben debat om fremme af demokrati og menneskerettigheder på alle niveauer. Der er gjort fremskridt, bl.a. takket være mobiliseringen af de lokale civilsamfund og internationalt pres: mange lande er blevet mere åbne samfund og har fået mere retfærdige valgprocesser. Der er et større engagement, bevidstheden hos offentligheden er øget, og der er mere lovgivning og bedre håndhævelse i forbindelse med en lang række menneskerettighedsspørgsmål. Udviklingsstrategierne giver mere indflydelse til lokalsamfundene og dermed også til de svage og udstødte. Der er dog stadig mange udfordringer at tage op: for ofte drages de politiske eliter ikke til ansvar, og for ofte er de ikke lydhøre over for borgernes forventninger, og nogle gang tyer de til undertrykkelse af afvigende meninger og oppositionen. Samfundsmodsatninger, som skyldes etniske, religiøse eller sociale tilhørsforhold, kan eventuelt forværres i stedet for at blive inddraget i en demokratisk debat, og det kan danne grobund for konflikt og underminere pluralisme og respekt for menneskerettigheder.

Demokrati og menneskerettigheder er blevet faste elementer i EU's udenrigspolitik og eksterne foranstaltninger, hvilket kommer til udtryk i de politiske dialoger og i betingelser, og ved at de *mainstreames* i samarbejdsprogrammer og i specifikke projekter. Det er i forbindelse med udvikling⁵ blevet mere almindeligt at tage afsæt i menneskerettigheder, at yde støtte til statsopbygning, god regeringsførelse og udvikling af civilsamfundet. Det er udviklingspolitik at sikre, at partnerlandene får "ejerskab" til udviklings- og demokratiseringsprocessen, og at regeringerne og alle de vigtigste lokale aktører, herunder parlamenterne, inddrages.

De internationale dagsordener har været præget af en prioritering af sikkerhedsspørgsmål og bekæmpelse af terrorisme, men man er også begyndt at fokusere på grundlæggende årsager til vold og betydningen af at sikre menneskerettigheder, retsstaten og reelt demokrati for at undgå, at der skabes modvilje hos bestemte samfundsgrupper, og at sikkerheden forringes. Konfliktforebyggelse har således tilført en ny dimension til udviklingsstrategierne og indsatsen i forhold til civilsamfundet.

2.2. Eksisterende politik og samarbejdsrammer

EU's politik til støtte for demokrati og menneskerettigheder i tredjelande er blevet formuleret og suppleret i Kommissionens meddelelser, Europa-Parlamentets beslutninger og Rådets konklusioner i årenes løb. I overensstemmelse med traktatmandaterne⁶ indgår målsætningen

med hensyn til at udvikle og befæste demokratiet og retsstaten samt respekten for menneskerettigheder og de grundlæggende frihedsrettigheder nu i alle former for samarbejde med tredjelande.

Menneskerettigheder er prioriteret højt og er således omhandlet i EU's årsberetning om menneskerettigheder, særlige meddelelser fra Kommissionen, parlamentsbeslutninger og -betænkninger og Rådets holdninger vedrørende menneskerettighedsspørgsmål⁷. Rådet har også understreget, at menneskerettigheder og demokrati generelt bør indgå i de eksterne politikker og foranstaltninger, og at det er vigtigt at føre en dialog med civilsamfundet. I forbindelse med udvidelsesprocessen opstilles der med de politiske Københavnskriterier om "institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal" specifikke førtiltrædelsesprioriteter. Disse mål søges nået på forskellige måder i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen⁸ og den europæiske naboskabspolitik⁹. I Cotonou-aftalen og inden for rammerne af EU's politik om regeringsførelse og udvikling¹⁰ påpeges det, at beskyttelse og fremme af menneskerettigheder og demokrati skal integreres i landestrategier, dialoger og alle relevante instrumenter. Dette er senest kommet til udtryk i Den Europæiske Konsensus om Udvikling¹¹, i EU's strategi for Afrika¹² og i det seneste kommissionsforslag vedrørende EU's forbindelser til Latinamerika¹³.

Redskaberne til gennemførelse af EU's politikker vedrørende demokrati og menneskerettigheder omfatter både politisk dialog, diplomatiske tiltag og forskellige instrumenter til finansielt og teknisk samarbejde. Det specifikke formål med Det Europæiske Initiativ for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) har været at hjælpe med at nå mål vedrørende menneskerettigheder og demokrati på internationalt og nationalt niveau og at supplere foranstaltninger under EU's forskellige nationale og regionale samarbejdsprogrammer. Det er i øjeblikket baseret på to forordninger¹⁴. De vigtigste politikrammer er fastsat i Kommissionens meddelelse¹⁵ fra 2001 og Rådets og Europa-Parlamentets holdninger formuleret i tilknytning hertil¹⁶ (jf. pkt. 2.3 nedenfor).

EU's rolle inden for krisestyring har udviklet sig i de seneste år, og der er også kommet mere fokus på menneskerettigheder og demokrati i forbindelse med konfliktforebyggelse, skabelse af fred og genopbygning efter konflikt. Den hurtige reaktionsmekanisme¹⁷, som også anvendes i forhold til civilsamfundet og andre lokale aktører inden for menneskerettigheder og opbygning af demokrati, supplerer EIDHR gennem støtte til hastende foranstaltninger over for eksisterende eller potentielle konfliktsituationer.

2.3. Erfaringerne med EIDHR

EIDHR-initiativet har udviklet sig betydeligt siden dets iværksættelse. Der foreligger omfattende dokumentation om det, ligesom det også er blevet evalueret grundigt¹⁸. Hovedopgaven med EIDHR, hvis vigtigste styrke er, at det kan tages i brug uden værtslandets godkendelse, har været at støtte civilsamfundsaktiviteter med henblik på fremme af menneskerettigheder og demokrati. EIDHR-partnerne er i første række internationale og lokale civilsamfundsorganisationer¹⁹, men omfatter også internationale tværstatslige organer med særlig ekspertise.

Det har med EIDHR været forsøgt at inddrage en lang række forskellige temaer, der er i overensstemmelse med EU's retningslinjer for menneskerettighedsspørgsmål²⁰ og andre specifikke mål, mandater og forslag fra Rådet og Parlamentet, navnlig vedrørende menneskerettigheder²¹. Man har prioriteret projekter vedrørende et enkelt tema, som er blevet vurderet på baggrund af deres individuelle værdi. Mens den samlede effekt eller synergi på

nationalt niveau ikke har været så tydelig, har de fleste EIDHR-projekter isoleret set været af høj kvalitet, og der er ofte opnået positive resultater under vanskelige vilkår.

Bortset fra indsatsen i forhold til civilsamfundet er der med EIDHR ydet en enestående støtte til internationale menneskerettighedsinstrumenter og -mekanismer og det internationale strafferetssystem, herunder Den Internationale Straffedomstol og andre internationale ad hoc-straffedomstole. Dette er i overensstemmelse med EU-politikkens mål²² og afspejler EU's stærke multilaterale engagement.

EIDHR har også været det instrument, hvormed Kommissionen har udviklet EU's rolle som en af de vigtigste aktører, hvad angår valgovervågning. Denne rolle er baseret på de principper og procedurer, der blev formuleret i meddelelsen fra 2000 om EU-bistand til valghandling og valgovervågning og godkendt af Rådet i 2001²³.

Under det igangværende EIDHR-program for 2005-2006 er disse forskellige typer foranstaltninger inddelt i fire globale kampanjer: fremme af retfærdighed og retsstaten, fremme af en menneskerettighedskultur, fremme af den demokratiske proces og fremme af lighed, tolerance og fred²⁴. Programmet dækker 68 lande, hvoraf 54 har en mikroprojektfacilitet (der fremmer lokale civilsamfundsorganisationers deltagelse).

Mange forskellige mandater og høje forventninger har udvirket, at der har været en tendens til opstilling af stadigt bredere mål og tematiske områder og til inddragelse af flere lande under EIDHR, mens et for stort antal indsendte projekter²⁵ har gjort det nødvendigt at foretage en strengere prioritering og øge komplementariteten i forhold til nationale programmer. For de nye tematiske programmer er der mulighed for at revidere og præcisere mål og metoder i forbindelse med opstilling af prioriteter.

2.4. Et tematisk programs berettigelse

Når det er berettiget med et separat tematisk program, der er fælles for alle fire nye instrumenter, så skyldes det, at fremme af demokrati og menneskerettigheder figurerer blandt de foreslåede mål og støtteberettigede foranstaltninger for alle tre geografiske instrumenter (ENPI, DCECI og IPA) og for stabilitetsinstrumentet. Der vil være muligheder for specifikke interventioner inden for rammerne af geografiske programmer. Demokrati og menneskerettigheder er imidlertid frem for alt spørgsmål af global betydning og relevans. Det er årsagen til, at der er behov for EU-kapacitet til at formulere og støtte specifikke mål og foranstaltninger på internationalt plan, som hverken er geografisk betingede eller foranlediget af kriser²⁶. Globale kampanjer vedrørende menneskerettigheder og demokrati kræver desuden en tværnational tilgang og kan omfatte foranstaltninger både i EU og i en række partnerlande²⁷. Med hensyn til f.eks. EU-valgovervågning kræves der ét enkelt tematisk program for at sikre politikkoherens, sammenhængende forvaltning og fælles normer for gennemførelse af foranstaltninger.

Hertil kommer, at uafhængigheden i forbindelse med de foranstaltninger, der gennemføres under et tematisk program, er et kritisk punkt, hvad angår samarbejde med civilsamfundsorganisationer på nationalt plan, især når der er tale om demokrati og menneskerettigheder. Et tematisk program bør også være fleksibelt, og det skal være muligt at tilpasse det til skiftende omstændigheder eller at anvende det til at støtte nyskabelse, i modsætning til den mere langsigtede programmering under de geografiske programmer. Da det er fælles for alle fire instrumenter og derfor har en tværkontinental rækkevidde, kan det

også frembyde fordele med hensyn til øget troværdighed for partnerorganisationerne og ekstra synlighed for EU.

3. VIGTIGSTE TRÆK VED DET TEMATISKE PROGRAM TIL FREMME AF DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHEDER PÅ VERDENSPLAN

3.1. Anvendelsesområde og mål

Det generelle mål med det nye tematiske program, som skaber kontinuitet i forhold til EIDHR og trækker på erfaringerne herfra, er at bidrage til udvikling og konsolidering af demokrati og respekt for menneskerettigheder i tredjelande i overensstemmelse med EU's politikker og retningslinjer. Det skal have en global rækkevidde og vedrøre de samme spørgsmål og lande som EIDHR, men have en mere strategisk og fleksibel tilgang. Det skal fortsat udgøre et supplement til de geografiske programmer og navnlig støtte en integreret tilgang til demokratiopbygning og beskyttelse af menneskerettigheder og ligeledes inddrage sikkerhed og udvikling. Det skal prioritere støtte til civilsamfundet med henblik på at gøre det til en effektiv dialog- og reformfremmende faktor. Programmet skal derfor i første række tage sigte på en indsats i samarbejde med og gennem civilsamfundet. Dette vil, ligesom det er tilfældet med EIDHR, give programmet sin kritiske profil.

Programmets to vigtigste strategiske mål er:

- **Øget respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvor de er mest truet, og støtte til og solidaritet over for ofre for undertrykkelse eller mishandling**
- **Styrkelse af civilsamfundets rolle med hensyn til at fremme menneskerettigheder og demokratisk reform, forebyggelse af konflikt og fremme af politisk deltagelse og repræsentation**

Programmet vil ikke kræve godkendelse af regeringerne i de pågældende lande og skal tilvejebringe specifik finansiel og teknisk bistand til foranstaltninger, som ikke kan gennemføres ved *mainstreaming* på en passende eller effektiv måde under andre EU-programmer²⁸. Det bør have kapacitet til at støtte aktiviteter på internationalt, regionalt, nationalt og lokalt niveau. Inden for EU bør det også kunne anvendes til at støtte aktiviteter, der har direkte tilknytning til menneskerettighedskrænkelser i tredjelande, f.eks. bistand til rehabilitering af torturofre fra tredjelande.

Programmet bør inddrage konfliktforebyggelse og -løsning og eventuelt sammenkobles med de kriseløsningsforanstaltninger, der er planlagt for det nye stabilitetsinstrument. Det kan anvendes til at supplere geografiske programmer og de andre tematiske programmer, navnlig vedrørende ikke-statslige aktører, menneskelig og social udvikling og vandring samt asyl, som integrerer beskyttelse af menneskerettigheder og understøtter demokratiske processer på forskellige måder²⁹.

Programmet kan have det supplerende mål at afspejle EU's vedvarende stærke ønske om at fremme multilateralt samarbejde inden for demokrati og menneskerettigheder:

- **Styrkelse af de internationale rammer for beskyttelse af menneskerettigheder, af retsstaten og fremme af demokrati**

Som det var tilfældet med EIDHR, vil programmet endelig dække valgovervågning, som fortsat vil være en vigtig del af EU's aktiviteter til støtte for demokrati og menneskerettigheder. Det tematiske program tilvejebringer rammerne for en samlet politik og forvaltning af EU's valgovervågningsopgaver på verdensplan med følgende mål:

- **Opbygning af tillid til demokratiske valgprocesser gennem yderligere udbygning af valgovervågning**

3.2. Retningslinjer og prioriteter

3.2.1. *Øget respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvor de er mest truet, og støtte til og solidaritet over for ofre for undertrykkelse eller mishandling*

Det generelle sigte under dette strategiske mål er at udbygge det politiske rum, inden for hvilket civilsamfundet kan udvikle sig, at bidrage til pluralisme i samfundet og fremme menneskerettigheder og demokrati. Der vil være fokus på situationer med alvorlig mangel på grundlæggende frihedsrettigheder, hvor civilsamfundet trives dårligt, og hvor der kun er lidt plads til politisk pluralisme. Visse lande lider under statslig undertrykkelse, i andre er de grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettighederne truet som et resultat af statslige svagheder, sammenbrud eller voldelige konflikter. Disse situationer kan opstå i lande, som EU eventuelt endnu ikke har indgået aftaler med, eller i partnerlande, med hvilke det generelle samarbejde er delvist eller helt ophørt, og i andre lande med en skrøbelig situation eller i forbindelse med vanskelige partnerskaber³⁰.

Der vil blive lagt vægt på at fremme grundlæggende frihedsrettigheder - ytringsfrihed og forsamlingsfrihed - og beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere, eftersom de er en forudsætning for et normalt fungerende civilsamfund og ethvert fremskridt hen imod demokrati³¹. Der skal om muligt gøres en indsats over en bred kam, og der skal tages hensyn til sammenhængen mellem de forskellige friheder, der udgør grundlaget for et åbent samfund, og til det grundlæggende princip, at "alle menneskerettigheder er universelle, udelelige og indbyrdes forbundne og afhængige"³². Hele indsatsen bør tage sigte på konfliktforebyggelse og kan, i overensstemmelse med de specifikke forhold i de enkelte lande, også rettes mod særlige menneskerettighedsspørgsmål³³. På nationalt plan kan civilsamfundets foranstaltninger under dette mål omfatte oplysning eller uddannelse og dialoger med centrale aktører i det pågældende land eller mere specifik støtte til menneskerettighedsforkæmpere. Det specifikke mål kan være ratificering af internationale konventioner og lovgivningsændringer, spørgsmål vedrørende håndhævelse af regler og retssager, valgæssig integritet eller meget bredere spørgsmål vedrørende lov og orden. Sådanne spørgsmål kan have været genstand for en samlet EU-reaktion over for en krisesituation (således som det er fastlagt under stabilitetsinstrumentet), hvor der under det tematiske program kan ydes støtte til en mere vedholdende indsats fra civilsamfundets side for så vidt angår konfliktforebyggelse og -løsning.

Regionale projekter kan overvejes, hvor der er mulighed for et effektivt *peer-pres* over for indflydelsesrige aktører fra nabolande eller gennem regionale organer.

De særlige omstændigheder i forbindelse med hver enkelt situation vil afgøre, hvilken slags indsats der er mulig, og hvorvidt det lader sig gøre at inddrage lokale civilsamfundsorganisationer, således at partnere ikke bringes i fare, og det undgås at skabe yderligere modstand mod demokratisk reform. Ikke-statslige organisationer på internationalt

eller regionalt plan, eller i nogle tilfælde tværstatslige organer, kan eventuelt fungere som mæglere i forhold til civilsamfundsaktører og menneskerettighedsforkæmpere.

Programmet er nødt til at være fleksibelt, for at det kan lade sig gøre at reagere over for skiftende omstændigheder og udnytte muligheder for at intervenere, efterhånden som de opstår.

Et særskilt mål, som falder ind under dette generelle strategiske mål, vedrører **solidaritet over for ofre for undertrykkelse**, navnlig støtte til rehabilitering af ofre for tortur og mishandling. Programmet skal fortsætte med samme form for støtte som den, der har været givet i årenes løb til rehabiliteringscentre, både i og uden for EU. Dette viser EU's solidaritet på en praktisk måde og supplerer den generelle støtte og politiske foranstaltninger til bekæmpelse af tortur på nationalt og internationalt plan. Der er på baggrund af evalueringer foretaget i marts 2005 og november 2003³⁴ foreslået en række foranstaltninger, der skal gøre rehabiliteringsprocesserne mere effektive.

3.2.2. Styrkelse af civilsamfundets rolle med hensyn til at fremme menneskerettigheder og demokratisk reform, forebyggelse af konflikt og fremme af politisk deltagelse og repræsentation

Det generelle mål under dette strategiske mål er at samarbejde med civilsamfundet i de lande, hvor der er tilstrækkelig frihed og plads til at operere med henblik på at hjælpe det med at fremme samhørighed og blive en effektiv aktør inden for demokratiseringsprocessen, konfliktforebyggelse og beskyttelse af menneskerettigheder. Denne tilgang har også til formål at fremme samarbejdet mellem civilsamfundsorganisationerne og at udvide indsatsen til mere end blot et enkelt område (hvilket har en tendens til at sprede civilsamfundets indsats). Supplerende støtte til små initiativer, der gennemføres af lokale civilsamfundsorganisationer, kan også komme ind under denne overskrift.

Denne overskrift kan omfatte tre forskellige aktivitetsniveauer:

På **nationalt niveau** kan man prioritere støtte til civilsamfundsdialogen og samarbejde, f.eks.:

- Samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer til gensidig støtte, etablering af brede koalitioner mellem forskellige regioner, trossamfund m.m. og identitetsgrupper og inddragelse af samfundsøkonomiske aktører som støtter for fælles dagsordener for menneskerettigheder og demokratisk reform. Det kan omfatte fælles kampagner eller uddannelsesaktiviteter, samarbejde om overvågning af menneskerettigheder og politiske reformer osv. Temaerne behøver ikke at blive fastlagt på forhånd, da dette sker på baggrund af de lokale prioriteter, men de bør omfatte tværgående spørgsmål som ligestilling, grundlæggende arbejdstagerrettigheder, rettigheder for oprindelige folk, børn og andre sårbare grupper.
- Civilsamfundsdialog i dybt splittede samfund med inddragelse af en lang række aktører³⁵ med henblik på at analysere, debattere og skabe konsensus på kontroversielle politikområder (f.eks. minoriteter, amnesti og forsoning, religion og politik). Konfliktforebyggelse og kønsaspekter er meget vigtige i denne sammenhæng.
- Initiativer iværksat af civilsamfundet med henblik på at udbygge dialogen med politiske parter, valgte repræsentanter og institutioner, f.eks. for at fremme den politiske repræsentation og deltagelse (herunder styrkelse af kvindernes og andre

underrepræsenterede grupper rolle), lydhørhed og ansvarlighed. En flerpartitilgang omfattende alle vigtige partier, som har et demokratisk engagement, bør være normen. Der planlægges ikke direkte støtte til fremme af partier.

På **regionalt eller tværnationalt plan** kan der lægges vægt på samarbejde for at øge værdien og effekten af den indsats, der gøres på nationalt plan. Indsatsen kan fokuseres på emner som f. eks.:

- Samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer fra bestemte regioner, der er ramt af konflikter med tværnationale konsekvenser (f.eks. regionen omkring de store søer i Afrika, området omkring Manu-floden og Vestbalkan).
- Samarbejde og dialog om politiske spørgsmål, der giver anledning til stor splittelse, og som bedst kan indledes på tværnationalt plan (f.eks. religiøse minoriteter og verdslighed, forsoning og retfærdighed).
- Støtte til kapacitetsopbygning, som mærkbart kan øge værdien og effektiviteten af tværnationale netværk af civilsamfundsorganisationer (f.eks. samarbejde om udarbejdelse af materiale på fælles regionale sprog).

På **lokalt niveau** vil der være en støttefacilitet for små initiativer, der gennemføres af lokale civilsamfundsorganisationer, som det er tilfældet med de nye bestemmelser for mikroprojekter, men som skal være mere tilgængelig for små civilsamfundsorganisationer³⁶. Dette vil kunne bidrage til at styrke civilsamfundets repræsentativitet, f.eks. ved at støtte aktiviteter i nye civilsamfundsorganisationer, der dannes af grupper, hvis interesser hidtil har været underrepræsenteret, eller til at styrke sådanne grupper position (hvad enten der er tale om grupper fra fjerntliggende områder, minoritetsgrupper eller ugunstigt stillede grupper osv.). De særlige behov og prioriteter for civilsamfundsdialogen kan afgrænses mere præcist i samråd med civilsamfundsrepræsentanterne på stedet. Dette kan også styrke det komplementære element i forhold til den geografiske programmering og forstærke det lokale "ejerskab" i demokratiseringsprocessen³⁷.

Hvad angår geografiske prioriteter for dette strategiske mål, er det klart, at de planlagte interventioner kan være til fordel for en lang række lande. Snarere end at strække ressourcerne over et større antal lande end nu, er det hensigten, at der med den første fase af indsatsen skal fokuseres på lande, der allerede har opnået gode resultater med en EIDHR-mikroprojektfacilitet, og som har relativt åbne samfund, og hvor EU-støtten til civilsamfundet kan have en effekt. Det bør i visse lande være muligt at fastsætte en tidshorisont på 5-7 år, inden for hvilken der skal opnås visse mål med hensyn til bæredygtighed og konsolidering af det lokale civilsamfunds aktiviteter. Dette kan ske på grundlag af drøftelser og samarbejde med de vigtigste aktører i det pågældende land.

3.2.3. Styrkelse af de internationale rammer for beskyttelse af menneskerettigheder, retsstaten og fremme af demokrati

Det generelle mål under denne overskrift er at videreføre EIDHR's bidrag til at gøre de internationale instrumenter mere effektive i overensstemmelse med EU's politikprioriteter. Eftersom dette nye program ikke er omfattet af andre finansielle instrumenter og programmer, kan det anvendes til at støtte:

- centrale menneskerettighedsinstrumenter gennem egnede FN-agenturer, -organer og -mekanismer som f.eks. OHCHR (FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder), CEDAW (konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder), ILO (Den Internationale Arbejdsorganisation) m.fl.
- mekanismer inden for det internationale strafferetssystem som f.eks. Den Internationale Straffedomstol³⁸
- regionale menneskerettighedsinstrumenter
- regionale netværk til uddannelse af specialister fra udviklingslande i anvendelse af internationale menneskerettighedsinstrumenter
- særlige internationale instrumenter, der skal støtte initiativer til demokratiopbygning³⁹. Dette kan også omfatte fælles initiativer med regionale organisationer som Europarådet
- civilsamfundskampanjer vedrørende specifikke menneskerettighedsspørgsmål, navnlig hvis de berører FN-initiativer (f.eks. Verdenskonferencen mod racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance).

Prioriteterne under denne overskrift fastlægges i overensstemmelse med EU's mål og i dialog med de berørte organisationer. Civilsamfundsorganisationer og -netværk kan også medvirke til gennemførelsen i denne forbindelse.

3.2.4. *Opbygning af tillid til demokratiske valgprocesser gennem yderligere udbygning af valgovervågning*

Valgovervågningen er et yderst følsomt område, som har givet Den Europæiske Union en høj profil og autoritet og styrket dens position i politiske dialoger og bidraget til fremme af menneskerettigheder og demokrati. EU har bidraget til at fremme professionalisme og gennemsigtighed i forbindelse med afviklingen af valg, til at forhindre uregelmæssigheder og svindel og til at skabe tillid omkring valgprocessen. Europa-Kommissionens koordinerings- og forvaltningsrolle har sikret stor konsekvens under EU's forskellige valgobservationsmissioner takket være ensartede metoder og programmering og politisk uafhængighed og synlighed. Hovedmålet på dette område er at fortsætte, ligesom EIDHR har gjort, med at anvende det tematiske program som instrument til at yde støtte til EU's valgobservationsindsats. Det kan også bidrage til at opbygge valgovervågningskapaciteten på regionalt eller nationalt plan.

Det er planen, at EU's valgobservationsmissioner skal konsolideres yderligere med hensyn til programmering og gennemførelse. Kommissionen har godkendt nogle nyligt fastlagte overordnede principper for international valgobservation⁴⁰ og vil fortsætte sit samarbejde med andre organer med erfaring inden for valgobservation som f.eks. OSCE. Det nye program bør fortsat fokusere på et begrænset antal afstemninger, som opfylder kriterier vedrørende nytte, hensigtsmæssighed og gennemførlighed, samtidigt med at kvaliteten forbedres, og mængden gradvist øges. Prioriteterne for valgobservationsmissioner vil fortsat blive fastlagt på baggrund af valgkalenderen og den politiske udvikling og overvejelser, der er omhandlet i meddelelsen om EU-bistand til valghandling og valgovervågning og godkendt af Rådet i 2001⁴¹.

Overvågning vedrørende forhold, der går forud for valgbehandlingen (f.eks. registrering af vælgere og kandidater) og overvågning af medier kan udbygges, rapporterne kan gøres mere præcise og bistand til opfølgning kan gøres mere systematisk med det mål at styrke demokratiserings- og menneskerettighedsspørgsmål yderligere. Observationsmissioner, som er tilpasset konfliktsituationer og valg efter konflikter, skal også styrkes yderligere.

Ved utilstrækkelig dækning under de geografiske programmer kan dette tematiske program også bidrage til opbygning af valgovervågningskapaciteten på regionalt plan, ligesom nu gennem regionale organisationer som Den Afrikanske Union eller i fremtiden sammen med andre regioner, f.eks. de arabiske lande. Programmet kan ligeledes bidrage til at støtte den lokale overvågningskapacitet og bredere initiativer til fremme af deltagelse i og tillid til valgprocessen⁴².

3.3. Programmeringsprincipper

Kommissionen vil efter komitologiprocedurerne i første omgang træffe afgørelse om fireårige (2007-2010) og senere om treårige (2011-2013) tematiske strategidokumenter (programmeringsdokumenter). På grundlag af denne flerårige programmering vil Kommissionen vedtage årlige handlingsprogrammer, som fastsætter specifikke mål, prioriterede aktioner, der skal støttes, forventede resultater og vejledende beløb under hensyn til relevante initiativer, der finansieres under andre programmer. Programmet forvaltes af Kommissionen med anvendelse af alle tilgængelige instrumenter og i overensstemmelse med finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil⁴³.

Hvad angår midtvejsevalueringen, vil der blive lavet en ekstern evaluering af aktiviteterne i løbet af den første treårsperiode (2007-2009) med henblik på at få input til forberedelsen af det andet tematiske strategidokument (2011-2013). Rapporterne vil blive forelagt for og diskuteret med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet.

BILAG: Fodnoter

- ¹ Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om eksterne aktioner via tematiske programmer under de kommende finansielle overslag 2007-2013 - KOM(2005) 324 af 3.8.2005.
- ² Hvad angår reaktioner, se http://europa.eu.int/comm/external_relations/consultations/er.htm.
- ³ Det årlige NGO-forum om menneskerettigheder kan udvikles yderligere i den forbindelse, og andre supplerende initiativer kan overvejes.
- ⁴ Jf. f.eks. den meget sigende FN-rapport "In Larger Freedom" fra 2005.
- ⁵ Jf. FN's reformprogram fra 1997 og den tværinstitutionelle forståelse vedrørende en menneskerettighedsbaseret tilgang til udviklingssamarbejdet fra maj 2003.
- ⁶ Artikel 11, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Union, Artikel 177, stk. 2, og artikel 181A, stk. 1, i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab.
- ⁷ Retningslinjer for en EU-politik over for tredjelande vedrørende dødsstraf, juni 1998, Retningslinjer for en EU-politik over for tredjelande med hensyn til tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, april 2001, EU's retningslinjer om børn i væbnede konflikter, december 2003 og EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere, juni 2004.
- ⁸ Jf. topmødet i Zagreb i november 2000
http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/sap/summit_zagreb.htm.
- ⁹ Jf. Strategidokumentet KOM(2004) 373 af 12.5.2004, Rådets konklusioner af 14. juli 2004.
- ¹⁰ Jf. Kommissionens meddelelse KOM(2003) 615 af 20.10.2003, Rådets konklusioner af 17. november 2003.
- ¹¹ Jf. meddelelsen om Den Europæiske Unions udviklingspolitik "Den Europæiske Konsensus", KOM(2005) 311 af 13.7.2005, Fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om "Den europæiske konsensus", vedtaget den 22. november 2005.
- ¹² "EU og Afrika: på vej mod et strategisk partnerskab", der blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005.
- ¹³ Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, "Et uddybet partnerskab mellem EU og Latinamerika" - KOM(2005) 636 af 8.12.2005).
- ¹⁴ Rådets forordning (EF) nr. 975/1999, ændret ved forordning (EF) nr. 1882/2003, og forordning (EF) nr. 2240/2004, Rådets forordning (EF) nr. 976/1999, ændret ved forordning (EF) nr. 907/2003, og forordning (EF) nr. 2242/2004.
- ¹⁵ Hvordan den Europæiske Union kan medvirke til at fremme menneskerettigheder og demokratisering i tredjelande - KOM(2001) 252 af 8.5.2001, Kommissionens arbejdsdokument SEK(2004) 1041 af 30.7.2004.
- ¹⁶ Jf. Rådets konklusioner om, hvordan Den Europæiske Union kan medvirke til at fremme menneskerettigheder og demokratisering i tredjelande af 25. juni 2001, Europa-Parlamentets beslutning af 25. april 2002 og Rådets konklusioner af 23. februar 2004.
- ¹⁷ Rådets forordning (EF) nr. 381/2001 af 26. februar 2001 om oprettelse af en hurtig reaktionsmekanisme.
- ¹⁸ Jf. den seneste tematiske evaluering af EIDHR-støtte til projekter vedrørende racisme, fremmedhad og minoriteter http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm#eidhr; jf. også den seneste generelle evaluering af EIDHR "No lasting peace and prosperity without democracy and human rights" (juli 2005) bestilt af Europa-Parlamentets udenrigsudvalg for menneskerettigheder og gennemført under ledelse af the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) <http://www.nimd.org/upload/publications/2005/epfinal.doc>.
- ¹⁹ Termen "civilsamfundsorganisation" omfatter en lang række partnere inden for civilsamfundet, herunder fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, trosbaserede grupper, tænketanke m.m.
- ²⁰ Jf. fodnote 9.
- ²¹ Man har med EIDHR i årenes løb prioriteret og skabt opmærksomhed omkring afskaffelse af dødsstraffen, bekæmpelse af tortur og kampagner mod racisme og diskriminering af minoriteter. Initiativet har også fokuseret på kvinders rettigheder, børn og oprindelige folk. Det støtter ytrings- og forsamlingsfriheden og pluralisme inden for medierne og værner om rettighederne for menneskerettighedsforkæmpere. Der er under initiativet særligt mandat til at støtte beskyttelse og rehabilitering af torturofre, og der ydes i den forbindelse

støtte til projekter både i og uden for EU. Det er under dette initiativ også ydet støtte til iværksættelse af specialuddannelse inden for menneskerettigheder. Hertil kommer, at der med EIDHR er ydet støtte til udvikling af civilsamfundet, demokratisk kultur og pluralisme og opbygning af demokratiske institutioner.

- ²² Jf. den reviderede handlingsplan til opfølgning af den fælles holdning vedrørende Den Internationale Straffedomstol, Rådets fælles holdning af 16. juni 2003 vedrørende Den Internationale Straffedomstol, Europa-Parlamentets beslutning om Rådets (generelle anliggender) holdning vedrørende Den Internationale Straffedomstol af 24. oktober 2002.
- ²³ Meddelelse fra Kommissionen om EU-bistand til valg handlinger og valgovervågning - KOM(2000) 191 af 11.4.2000, Rådets konklusioner af 31. maj 2001 og Europa-Parlamentets beslutning af 15. marts 2001.
- ²⁴ Programmering under Det Europæiske Initiativ til Støtte for Demokrati og Menneskerettigheder for 2005 og 2006 - K(2004) 4475 af 6.12.2004. De fire kampagner omfatter 17 typer foranstaltninger og yderligere tre tværgående emner (børn og kvinder, oprindelige folk og konfliktforebyggelse).
- ²⁵ Forholdet mellem projektansøgninger og godkendte projekter var 10:1, hvad angår indkaldelsen af forslag for 2004.
- ²⁶ Det kunne f.eks. omfatte støtte til FN-initiativer, globalt forsvar og multilateralt samarbejde om demokrati og menneskerettigheder, som har et globalt perspektiv. Eksempler på erfaringerne med EIDHR omfatter også støtte til oprettelse og anvendelse af internationale instrumenter inden for menneskerettigheder og strafferet.
- ²⁷ Det er f.eks. tilfældet med beskyttelse og rehabilitering af personer, der har været ofre for mishandling og tortur. Der er få andre instrumenter, der opfylder det stadige behov for støtte på dette område.
- ²⁸ Uddannelse og teknisk bistand til kapacitetsopbygning i de nationale offentlige institutioner - som f.eks. retsvæsenet, organer med ansvar for gennemførelse af valg eller parlamenter - er afgørende aspekter i forbindelse med samarbejde om demokrati og menneskerettigheder, men ville normalt indgå i større geografiske programmer, der er godkendt af de berørte regeringer. Det samme ville normalt være tilfældet for bistand til regionale tværstatslige organer.
- ²⁹ Aktiviteter, der er planlagt i disse programmer som f.eks. ikke-statslige aktørers inddragelse i udviklingsstrategier, fremme af sociale rettigheder, beskyttelse af migranter mod udnyttelse og udstødelse ville således ikke specifikt være omfattet af de tematiske programmer for demokrati og menneskerettigheder.
- ³⁰ De omfattede lande vil utvivlsomt ændre sig med tiden, eftersom visse lande får nyt styre på vej mod demokrati, mens andre, som tidligere var mere frie lande, kan opleve en udvikling hen imod større undertrykkelse og restriktioner, hvad angår menneskerettigheder og frihed, eller der kan opstå uroligheder.
- ³¹ En indsats via civilsamfundet vil supplere andre EU-instrumenter, f.eks. politisk dialog, demarcher, sanktioner m.m., som presser regeringerne til at tage initiativer til at øge de grundlæggende frihedsrettigheder - ytringsfrihed og forsamlingsfrihed - og etablere eller genindføre retsstaten.
- ³² Wien-erklæringen og handlingsplanen fra verdenskonferencen om menneskerettigheder af 25. juni 1993 ("Vienna Consensus"), FN-generalforsamlingsdokument A/CONF.157/23 af 12. juli 1993, navnlig stk. 5 og 8.
- ³³ Særlige spørgsmål kan omfatte de menneskerettigheder, der er omfattet af EU's retningslinjer som f.eks. tortur, dødsstraf, børn i væbnede konflikter og menneskerettighedsforkæmpere og andre sårbare grupper. De kan også omfatte mediefrihed, fagforeningsfrihed, tvangsarbejde, kvinders rettigheder og ligestilling, menneskesmugling, stigmatisering og diskrimination (på grund af race, religion, etnisk oprindelse eller kaste, seksuel orientering, sygdom, handicap m.m.).
- ³⁴ Jf. europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm#evaluations.
- ³⁵ Arbejdsmarkedsdialogen kan i denne forbindelse indtage en særlig plads.
- ³⁶ Det antages, at der i overensstemmelse med Kommissionens forslag om at ændre artikel 164 i gennemførelsesforordningen til finansforordningen vil blive opnået enighed om forenklede procedurer for støtte under 25 000 EUR, hvilket gør det muligt for små civilsamfundsorganisationer at deltage i indkaldelser af forslag til mikroprojekter - SEK(2005) 1240 af 12.10.2005.
- ³⁷ Situationerne er forskelligartede, så konsultationer af denne art skal styres og gennemføres gradvist i forbindelse med de nye programmeringsrunder for 2007-2010 og 2011-2013.

-
- ³⁸ Dette kan omfatte internationale og nationale domstole, der er etableret under en aftale opnået ved mægling, hvis ikke de er støttet på anden måde med stabilitetsinstrumentet.
- ³⁹ Som f.eks. den nyligt oprettede FN-demokratifond.
- ⁴⁰ Principklæringen vedrørende international valgobservation og en adfærdskodeks for internationale observatører godkendt i FN-regi den 27.10.2005.
- ⁴¹ KOM(2000) 191 af 11.4.2000 og Rådets konklusioner af 31. maj 2001.
- ⁴² Parallelle valgbistandsinitiativer til styrkelse af lokale, bæredygtige og professionelle valgforvaltningsenheder og –infrastrukturer vil normalt kunne støttes i god tid under geografiske programmer.
- ⁴³ Ændringerne til finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil - KOM(2005) 181 af 3.5.2005 og SEK(2005) 1240 af 12.10.2005 - vil kunne øge det tematiske programs effekt.