



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.03.1998  
COM(1998) 146 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

**Democratisering, rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten  
en een behoorlijk bestuur :  
de inzet van het nieuwe partnerschap tussen de Europese Unie en de ACS**



## SAMENVATTING

1. Deze mededeling gaat in dezelfde richting als en is een verlengstuk op de voorgaande mededelingen van de Commissie over mensenrechten, democratisering en rechtsstaat, inzonderheid die van mei 1995 over de bepalingen inzake de eerbiediging van democratische beginselen in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen, die van november 1995 over "de EU en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid : Van Rome tot Maastricht en daarna" en die van maart 1996 over "De Europese Unie en de conflictsituaties in Afrika : vredesstichting, conflictpreventie en daarmee verband houdende maatregelen".

2. Hiermee wil men aan drie eisen voldoen :

- aan de ACS-partners duidelijk maken, welke uitleg de Europese Gemeenschap geeft aan de inhoud van de herziene overeenkomst van Lomé IV, waarvan de artikelen 5, 224m en 366bis bepalingen behelzen inzake mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en een behoorlijk openbaar bestuur;
- bijdragen tot een intensivering van het debat in de ACS-landen opdat deze laatste, bij de door hen te maken politieke en sociale keuzes, de hoofdpunten van de Overeenkomst van Lomé respecteren;
- de besprekingen voorbereiden en vergemakkelijken, die eerst bij de Raad en vervolgens met de ACS zullen plaatsvinden over de toekomstige ACS/EG-betrekkingen.

De Overeenkomst van Lomé is de eerste, waarin wordt verwezen naar de eerbiediging van de mensenrechten<sup>1</sup>. Derhalve speelt zij een voortrekkersrol bij de inaanmerkingname van die fundamentele beginselen in het kader van de samenwerking met derde landen.

Dit alles verklaart, waarom de Commissie het nodig heeft geacht, een specifiek op de ACS-gerichte mededeling te doen.

3. Met deze mededeling wordt dus beoogd om, onder respectering van de algemene richtsnoeren op het gebied van mensenrechten,

- \* de in artikel 5 van de herziene Overeenkomst van Lomé IV aangegeven begrippen te verduidelijken;
- \* een actieplan op te stellen, teneinde :
  - de dialoog met de ACS-landen stelselmatig te voeren en het debat in die landen over deze vraagstukken te intensiveren, opdat zij zich die werkelijk eigen kunnen maken;

---

<sup>1</sup> Zie Lomé III : de preambule, artikel 4t en de gemeenschappelijke verklaring bij artikel 4.

- de nadruk te leggen op een aantal concrete maatregelen en prioritaire acties ter versterking van een democratische cultuur en van een institutioneel klimaat, dat geschikter is dan een behoorlijk openbaar bestuur te bevorderen, waaronder ook richtsnoeren voor de preventie en bestrijding van corruptie.
4. Met al deze onderdelen kan een concreet, operationeel kader worden opgebouwd, dat als leiddraad moet dienen voor de dialoog tussen de Europese Gemeenschap en de ACS en voor de in dat verband specifiek voorziene programmering en besteding van de financiële middelen, maar ook om de uitvoering van EOF-programma's te beïnvloeden door een efficiënt, transparant en rechtvaardig institutioneel klimaat te scheppen.

## INHOUD

|                                                                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.    <u>Inleiding</u></b>                                                                                                                                                                 | <b>1</b>  |
| (i) Algemene achtergrond                                                                                                                                                                      | 1         |
| (ii) De Overeenkomst van Lomé IV                                                                                                                                                              | 2         |
| (iii) Ontwikkelingen in de ACS-Statens                                                                                                                                                        | 3         |
| (iv) Doelstellingen van deze mededeling                                                                                                                                                       | 4         |
| <b>II.   <u>Samenwerkings- en partnerschapsdoelstellingen waaraan kracht moet worden bijgezet</u></b>                                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>A.   Mensenrechten, rechtsstaat en democratische beginselen</b>                                                                                                                            | <b>6</b>  |
| Mensenrechten                                                                                                                                                                                 | 6         |
| Rechtsstaat                                                                                                                                                                                   | 6         |
| Democratische beginselen                                                                                                                                                                      | 6         |
| (i) rechtmatigheid                                                                                                                                                                            | 8         |
| (ii) wettigheid                                                                                                                                                                               | 8         |
| (iii) daadwerkelijke toepassing                                                                                                                                                               | 8         |
| <b>B.   Behoorlijk bestuur</b>                                                                                                                                                                | <b>10</b> |
| (i) Omschrijving                                                                                                                                                                              | 10        |
| (ii) De verschillende aspecten van een behoorlijk bestuur                                                                                                                                     | 11        |
| (iii) Corruptie als voornaamste beletsel voor een behoorlijk bestuur                                                                                                                          | 12        |
| <b>III. <u>Actieplan</u></b>                                                                                                                                                                  | <b>13</b> |
| <b>A.   Meer diepgang geven aan het debat en de dialoog met de ACS-landen</b>                                                                                                                 | <b>13</b> |
| (i) ontwikkeling van een analyse-instrument                                                                                                                                                   | 14        |
| (ii) steun aan regionale en nationale overlegverbanden                                                                                                                                        | 14        |
| <b>B.   Versterking van de ondersteuningsmaatregelen op voorrangsgebieden</b>                                                                                                                 | <b>16</b> |
| (i) Institutionele en administratieve hervormingen                                                                                                                                            | 16        |
| (ii) Vorming op het gebied van mensenrechten en burgerschapseducatie                                                                                                                          | 17        |
| (iii) Versterking van de civiele samenleving en betrekking van de vrouwen bij het democratiserings- en ontwikkelingsproces                                                                    | 18        |
| (iv) Maatregelen ter preventie en bestrijding van fraude en corruptie                                                                                                                         | 19        |
| Preventiemaatregelen                                                                                                                                                                          | 20        |
| Sancties                                                                                                                                                                                      | 21        |
| <b>C.   De niet-uitvoeringsclausule</b>                                                                                                                                                       | <b>22</b> |
| <b>D.   Conclusie</b>                                                                                                                                                                         | <b>23</b> |
| <b><u>Bijlage 1 :</u></b> Belangrijkste etappes bij de opneming van bepalingen inzake mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat in de teksten over buitenlandse betrekkingen. | <b>24</b> |

**DEMOCRATISERING, RECHTSSTAAT, EERBIEDIGING VAN DE  
MENSENRECHTEN EN EEN BEHOORLIJK BESTUUR :  
DE INZET VAN HET PARTNERSCHAP TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN DE  
ACS**

**1. INLEIDING**

**(i) Algemene achtergrond**

1. De afgelopen tien jaar is het steeds belangrijker geworden om bij het beleid van de Europese Unie in het algemeen en bij haar buitenlandse betrekkingen in het bijzonder rekening te houden met begrippen als mensenrechten, de rechtsstaat en de democratische beginselen.
2. Over deze tweede "dimensie" werd in november 1995<sup>2</sup> een mededeling aan de Raad van de Europese Unie en aan het Europees Parlement toegezonden over "De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid : van Rome tot Maastricht en daarna". Na te hebben herinnerd aan de reeds bereikte resultaten, de grondbeginselen en de prioriteiten van de door de Gemeenschap en haar lidstaten gevoerde actie - waarvan de belangrijkste etappes zijn aangegeven in bijlage 1 -, worden in deze mededeling de strategieën geschetst, die in de toekomst in een samenhangend, gecoördineerd kader moeten worden gevoerd. Met de nadruk op beginselen als universaliteit, ondeelbaarheid en onderlinge onafhankelijkheid - de hoeksteen van het internationale stelsel voor de bescherming van de mensenrechten - wordt in deze mededeling omschreven welke prioritaire actieterrainen er op dit gebied onder een positieve, concrete en constructieve aanpak vallen. Dat zijn met name :
  - \* ondersteuning van de democratiseringsprocessen, als processen op lange termijn die het volgende bestrijken : de ontwikkelingsfasen van de civiele samenleving, de tenuitvoerlegging van institutionele hervormingen en de bestendiging van het overgangsproces;
  - \* bevordering en versterking van de rechtsstaat;
  - \* ondersteuning van de plaatselijke en regionale instellingen;
  - \* bevordering van een pluralistische civiele samenleving, in het kader van een duurzame, sociale en menselijke ontwikkeling.

In diezelfde mededeling wordt enerzijds erkend dat er grondiger over deze verschillende thema's moet worden nagedacht en, anderzijds, dat men over een gamma van instrumenten moet beschikken, die volgens de aan de betrokken landen eigen kenmerken moeten worden gehanteerd, ter vergroting van de analyse- en expertisecapaciteit op die terreinen, teneinde de steunmaatregelen beter op de verschillende situaties te kunnen afstemmen.

---

<sup>2</sup> COM(95) 567 def. van 22.11.1995.

Met de onderhavige mededeling wordt dan ook beoogd om zich nader te bezinnen in het specifieke kader van de Overeenkomst van Lomé, maar daarbij de samenhang van de aanpak ten opzichte van alle ontwikkelingslanden tezamen te handhaven.

## **(ii) De Overeenkomst van Lomé IV**

3. In de artikelen 5, 224m en 366bis van de Overeenkomst van Lomé IV, zoals gewijzigd bij de op 4 november 1995 op Mauritius ondertekende overeenkomst, werd deze beleidskoers bevestigd, enerzijds door aan te geven dat ontwikkelingsbeleid en -samenwerking nauw verband houden met de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens en met de erkenning en de toepassing van de democratische beginselen, de consolidering van de rechtsstaat en een behoorlijk bestuur, en anderzijds door de eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat tot een essentieel bestanddeel van de Overeenkomst te maken. De nieuwe bepalingen vullen de economische, sociale en commerciële draagwijdte van de Overeenkomst van Lomé aan met een institutionele en politieke "dimensie", n.l. die van de mensenrechten, de democratische beginselen, de rechtsstaat en een goede openbaar bestuur thema's van gemeenschappelijk belang en fundamentele elementen van de dialoog tussen de partijen maakt en bekrachtigt dat deze thema's een wezenlijk onderdeel van het samenwerkingsbeleid vormen.
4. Om rekening te houden met de versterking van deze beleidskoers, werd in het financieel Protocol van het 8<sup>e</sup> EOF (artikel 3, alinea 2) een stimuleringsbedrag van 80 miljoen ecu binnen het regionale krediet uitgetrokken, ter aanvulling van de financiering van "institutionele en administratieve hervormingsmaatregelen met het oog op democratisering en ontwikkeling van de rechtsstaat (artikel 224m)", welke door de ACS-landen worden geprogrammeerd en worden gefinancierd via hun nationaal indicatief programma (NIP) of het regionaal indicatief programma (RIP). Dit bedrag komt bovenop de in de algemene begroting van de Gemeenschappen opgevoerde kredieten, die specifiek zijn uitgetrokken voor positieve ondersteuningsacties op gebieden als mensenrechten en democratisering. In dat kader worden er sinds 1992 acties gefinancierd ten behoeve van de ontwikkelingslanden, voor een totaalbedrag van 526 miljoen ecu, waarvan 214 miljoen ecu bestemd was voor de ACS.
5. Tezelfdertijd en als uitvloeisel van deze positieve aanpak, voorziet de Overeenkomst krachtens het Besluit van de Raad van mei 1995<sup>3</sup> in de mogelijkheid om passende maatregelen te nemen ingeval van ernstige en aanhoudende schendingen van de mensenrechten of onderbreking van het democratiseringsproces (artikel 366bis). Daartoe introduceert zij een zogenaamde "niet-uitvoeringsclausule" en een precies afgebakende regeling voor overleg tussen partijen op paritaire basis. De dialoog wordt bij uitstek gezien als middel om tot een oplossing te komen, voordat er negatieve maatregelen worden genomen, behalve in geval van bijzondere urgentie. Ten aanzien van die maatregelen, zij erop gewezen dat de opschorting van de samenwerking een laatste toevlucht zou zijn.

---

<sup>3</sup> COM(95) 216 def. van 23.05.1995.

Artikel 366bis bepaalt ook dat de maatregel “wordt ingetrokken, zodra de redenen ervoor hebben opgehouden te bestaan”. Om naar behoren te kunnen worden begrepen en toegepast, moet dit artikel en met name het proces waarbij negatieve maatregelen worden getroffen en ingetrokken, gezien worden tegen de algemene achtergrond van het betrokken land en de aard van de daar geconstateerde schendingen : ook zal het nodig zijn een nauwkeurige analyse te maken van de minimumvoorwaarden waarmee de geconstateerde schendingen kunnen worden hersteld. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie de Raad op 21 februari 1996 een voorstel voor een besluit toegezonden “betreffende de procedure voor de tenuitvoerlegging van artikel 366bis van de vierde Overeenkomst van Lomé”<sup>4</sup>.

### (iii) Ontwikkelingen in de ACS-Staten

6. In enkele jaren heeft een groot aantal ACS-Staten aanzienlijke vooruitgang geboekt met de opgangbrenging van hervormingen die een grondige reorganisatie van de methoden van delegatie en uitoefening van de politieke macht en van de betrekkingen tussen overheid en burgers inhouden. Die hervormingen hebben met name het institutionele klimaat en de politieke praktijk radicaal gewijzigd, in die zin dat degenen die geregeerd worden meer bij het openbaar bestuur en bij de daadwerkelijke uitvoering van de fundamentele burgerlijke vrijheden worden betrokken. Die vooruitgang werd onder dikwijls moeilijke sociale en economische omstandigheden geboekt, terwijl de regeringen van de betrokken landen bovendien structurele aanpassingsprogramma's uitvoerden. Deze processen hebben zeer uiteenlopende resultaten opgeleverd, waardoor elk land zijn eigen koers is gaan varen.

In feite lijkt het onvermijdelijk dat uit een gemeenschappelijk gedachtengoed voortvloeiende hervormingen, waarmee identieke doelstellingen worden beoogd qua opeenvolging, inhoud en uitvoeringstempo, op de historische situatie van het betrokken land en op de heersende omstandigheden moeten worden afgestemd. Het is aan de Europese Unie en haar ACS-partners om de meest geschikte wegen te vinden om op al deze verschillende ontwikkelingen te reageren. De Europese Unie en de ACS-Staten zullen deze nieuwe verantwoordelijkheid van politieke aard gezamenlijk op zich nemen. Die verbintenis vereist dat alle betrokkenen hetzelfde verstaan onder begrippen als mensenrechten, democratie, rechtsstaat en een behoorlijk bestuur, en daaraan dezelfde concrete en operationele inhoud geven, waardoor er meer diepgang zou kunnen worden gegeven aan de dialoog en aan het huidige partnerschap rond deze vraagstukken.

7. Voorts dringt de Europese Unie steeds meer aan op conflictpreventie en verduurzaming van de vrede, vooral in Afrika. In de mededeling van de Commissie van 6 maart 1996<sup>5</sup> over dit onderwerp en in het gemeenschappelijk optreden waartoe de Raad op 2 juni 1997 betreffende conflictpreventiepreventie in Afrika besloot<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> COM(96) 69 def. van 21.02.1996.

<sup>5</sup> SEC(96) 332 def. van 6.3.96.

<sup>6</sup> PB L 153 van 11.6.1997, blz. 1.



wordt het belang erkend van een democratisch bestel voor de ontwikkeling van het vermogen van een staat om conflicten te voorkomen en op te lossen. In deze context vormt een rechtmatige regering, die in staat is een beleidskoers uit te zetten en die in een institutioneel kader dat de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat eerbiedigt, tenuitvoer te leggen, een uiterst belangrijke factor van structurele stabiliteit. In het kader van een democratisch bestel kunnen regelingen worden getroffen waarmee de verschillende belangengroepen vreedzame oplossingen kunnen vinden voor hun onderlinge spanningen.

#### **(iv) Doelstellingen van deze mededeling**

8. De ondersteuning van de democratiseringsprocessen, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat, kunnen niet los worden gezien van het geheel van samenwerkingsactiviteiten en moeten daarvan zowel het kader als de bestanddelen vormen.

Willen er behoorlijke resultaten worden geboekt, dan heeft de zin van deze begrippen nadere verduidelijking en moeten er bepaalde instrumenten en actiemethoden worden voorgesteld, maar ook voldoende financiële middelen worden opgebracht. Ook dienen de lidstaten en de andere donors in volledige harmonie tot een samenhangende aanpak te komen, waarbij de verschillende partners via gecoördineerde activiteiten een gemeenschappelijk doel nastreven.

9. Deze bezinning wordt des te belangrijker in het licht van de ontwerp-onderhandelingsnoeren voor de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Gemeenschap en de ACS, waarbij later grondiger op al deze aspecten wordt ingegaan. Dat is één van de redenen waarom de onderhavige mededeling op de door de Overeenkomst van Lomé bestreken geografische ruimte zou moeten worden afgestemd.

Bovendien behelst diezelfde Overeenkomst een aantal bepalingen waarin een duidelijk verband wordt gelegd tussen de politieke dialoog, de opbrenging van belangrijke financiële middelen voor die beleidsterreinen en het ontwikkelingsproces.

Tenslotte is de bijzondere opzet van de Overeenkomst van Lomé, die de gelegenheid biedt om tot gedachtenwisseling en overeenstemming te komen op basis van een partnerschap tussen de 71 ACS-landen en de Europese Gemeenschap, een uitzonderlijk kader om deze eerste concrete bezinning op gang te brengen. Reeds bij de Overeenkomst van Lomé III speelde datzelfde kader een avant-garde rol door te verklaren dat de overeenkomstsluitende partijen gehecht waren aan de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en geloofden in de fundamentele mensenrechten en in de waardigheid van de menselijke persoon.

10. Tegen deze achtergrond bezien wordt, om de institutionele hervormingen uit te voeren en te handhaven onder eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen, de rechtsstaat en een behoorlijk openbaar bestuur en van de vereisten van elk apart geval, en om het EU-optreden zichtbaarder te maken, met deze mededeling beoogd om :

\* het kader en de concepten, vervat in artikel 5 van de gewijzigde IVe Overeenkomst van Lomé, te verduidelijken;

\* een actieplan op te stellen, teneinde :

- de doelstellingen en criteria voor de dialoog met de ACS-Staten vast te stellen en kracht bij te zetten aan het debat over deze vraagstukken in die landen, opdat deze laatste zich die werkelijk eigen kunnen maken,
- een aantal concrete maatregelen en prioritaire acties voor te stellen ter versterking van een democratische cultuur en een institutioneel klimaat dat meer geschikt is voor een behoorlijk openbaar bestuur, waaronder ook richtsnoeren ter voorkoming en bestrijding van corruptie.

## **II. SAMENWERKINGS- EN PARTNERSCHAPSDOELSTELLINGEN WAARAAN KRACHT MOET WORDEN BIJGEZET**

1. In artikel 5 van de herziene Overeenkomst van Lomé is het volgende bepaald : “De eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat, die aan de betrekkingen tussen de ACS-Staten en de Gemeenschap en aan alle bepalingen van de Overeenkomst ten grondslag ligt, en waardoor de partijen bij de Overeenkomst zich in hun binnenlands en buitenlands beleid laten leiden, vormt een **essentieel bestanddeel** van de Overeenkomst”.

In datzelfde artikel wordt behoorlijk bestuur als bijzonder doel van samenwerkingsmaatregelen aangemerkt, ook al dient dit begrip (behoorlijk bestuur) niet als een essentieel bestanddeel van de Overeenkomst te worden beschouwd.

2. De doelstellingen van artikel 5 zijn, in het licht van de historische ervaring van de volkeren, een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame economische en sociale ontwikkeling. Tijdens de afgelopen tientallen jaren is namelijk duidelijk gebleken dat er geen sprake kan zijn van duurzame menselijke ontwikkeling, zonder een institutioneel en politiek klimaat, waarbij de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat worden geëerbiedigd. Dat verband tussen ontwikkeling en mensenrechten wordt uitdrukkelijk erkend in de verklaring van de Verenigde Naties over het recht op ontwikkeling.

Derhalve is het weliswaar aan elk land om te beslissen volgens welk economisch en politiek model het zijn collectief bestaan wil organiseren, maar moet dat model - ongeacht de daarvoor gekozen politieke en economische vorm - in overeenstemming zijn met de algemene beginselen op het gebied van mensenrechten en met de eerbiediging van de desbetreffende internationale en regionale verdragen en juridische instrumenten.

### **A. Mensenrechten, rechtsstaat en democratische beginselen**

#### **Mensenrechten**

3. Mensenrechten zijn **universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk**. Zij zijn verplichtend voor iedere als staat fungerende eenheid en mogen niet worden beperkt. Zij moeten worden geëerbiedigd en in hun geheel worden bevorderd, of het nu civiele en politieke rechten betreft, dan wel economische, sociale en culturele rechten. Zij zijn neergelegd in internationale en regionale verdragen en instrumenten, die een op internationaal niveau vastgesteld juridisch kader vormen (het Handvest van de Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Amerikaans Verdrag inzake Mensenrechten van 1969, het Afrikaanse Handvest van de Mensenrechten en de Volkeren, dat in juni 1981 werd goedgekeurd, enz.). Alle in deze instrumenten vervatte verbintenissen zijn in het kader van de conclusies van de Conferentie van Wenen inzake mensenrechten van 1993, andermaal door de daaraan deelnemende staten bevestigd.

### **Rechtsstaat**

4. De voorrang van het recht is een grondbeginsel van ieder democratisch stelsel, waarmee wordt beoogd om zowel de civiele en politieke rechten, als de economische, sociale en culturele rechten te bevorderen. Dit houdt ook in dat men in beroep kan gaan, d.w.z. dat iedere burger zijn rechten kan verdedigen. Dit beginsel van beperking van de macht van de staat komt tot volle ontplooiing in het kader van een representatief bewind, dat zijn gezag aan de soevereiniteit van het volk ontleend. Dit moet een leidraad zijn voor de structuur van de staat en voor de bevoegdheden van de verschillende machten. Zo zal het bijvoorbeeld verwijzen naar :
- \* een wetgevende macht die de mensenrechten en de fundamentele vrijheden eerbiedigt en volledig toepast;
  - \* een onafhankelijke rechterlijke macht;
  - \* efficiënte en toegankelijke juridische beroepsregelingen;
  - \* een juridisch stelsel, dat gelijkheid voor de wet verzekert;
  - \* een gevangenisstelsel met respect voor de menselijke persoon;
  - \* een politiemacht in dienst van het recht;
  - \* een efficiënte uitvoerende macht, die voor eerbiediging van de wet zorgt en in staat is de voor het bestaan van een gemeenschap vereiste sociale en economische voorwaarden te scheppen.

### **Democratische beginselen**

5. Door in artikel 5 van de Overeenkomst van Lomé IV de uitdrukking “democratische beginselen” te gebruiken, in plaats van “democratie”, heeft men de nadruk willen leggen op de beginselen waardoor men zich bij het organisatiepatroon van de staat moet laten leiden die garanderen dat de burgers fundamentele rechten en vrijheden genieten en die universeel erkend zijn, terwijl het toch aan iedere staat en elke samenleving wordt overgelaten om een eigen model te kiezen en nader uit te werken. Het is juist via een democratisch regeringsstelsel, dat de mensenrechten zich kunnen ontplooiën onder eerbiediging en erkenning van de specifieke culturen die in de betrokken staat bestaan, aangezien de politieke macht onder een dergelijk stelsel op de volkswil berust, en op de inspanning die ieder mens zich vrijwillig en afzonderlijk voor het bestaan van zijn leefgemeenschap getroost.

Derhalve is een democratische staat een eerste voorwaarde voor de uitoefening van de mensenrechten. Een democratisch bestel kenmerkt zich door de formalisering - ongeacht het daarvoor gekozen systeem of model - van een geweldloze dialectiek tussen meerderheidsovereenstemming en minderheidseisen, die mogelijk wordt gemaakt dankzij een geheel van door allen aanvaarde spelregels, welke zijn gebaseerd op eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Versterking van het democratiseringsproces en het zich "eigen maken" van de democratisering door de betrokken landen worden mogelijk door de permanente aanpassing van deze regels aan de geschiedenis en de specifieke cultuur en denkwijze van elk land.

Bovendien kan met het begrip "democratische beginselen" de nadruk worden gelegd op het "dynamische proces", dat tot democratie leidt. Democratisering is n.l. een geleidelijk, constant proces waarbij rekening moet worden gehouden met de sociale, economische en culturele achtergrond van elk land.

6. Democratische beginselen zijn onderling afhankelijk en ondeelbaar, en elk daarvan kan worden toegepast op manieren waarin de andere gedeeltelijk zijn opgenomen. Het geheel dat zij tezamen vormen en hun specifieke uitingsvormen zijn het resultaat van een aan elk land eigen democratische cultuur.

Zo moet bijvoorbeeld de organisatie van verkiezingen - een fundamentele stap en een mijlpaal op de weg naar democratisering - logischerwijs deel uitmaken van het specifieke ontwikkelingsproces, de geschiedenis en de cultuur van een bepaald land. Worden zij als een doel op zichzelf beschouwd, dan garanderen verkiezingen op zichzelf nog niet noodzakelijkerwijs het democratische karakter van een land en geven zij dit laatste niet de voor zijn ontplooiing vereiste politieke stabiliteit. Verkiezingen moeten worden geplaatst tegen een algemene achtergrond, waarbij verschillende elementen een rol spelen om vooruitgang op de weg naar democratisering voor te bereiden en vaste vorm te geven.

Dat brengt ons ertoe te kiezen voor een veelzijdige, evolutieve en interactieve opzet van de democratische beginselen, die evenzovele te bereiken en te respecteren doelstellingen zijn, die dan op hun beurt weer bestanddelen in de volle zin des woords van de ontwikkelingssamenwerking worden.

7. Bij de vaststelling van deze beginselen kan worden uitgegaan van de volgende drie kenmerken :
  - a) rechtmatigheid
  - b) wettigheid
  - c) doelmatige toepassing

Deze beginselen zijn zowel doelstellingen die bij de vooruitgang op de weg naar een rechtsstaat in de ware zin des woords moeten worden bereikt, als steunverleningsterreinen waar op de beschikbare financiële middelen kunnen worden aangewend.

## **i) Rechtmatigheid**

8. Dit begrip, waarop het gezag van de staat in een rechtsstaat gebaseerd is, houdt in dat de lokale en nationale leiders in vrijheid worden aangesteld via door de burgers erkende en aanvaarde mechanismen, die aan bepaalde criteria van non-discriminatie en periodiciteit beantwoorden en regelmatig worden toegepast.

De verkiezing van de leiders van een land via een systeem van universele, vrije, onafhankelijke verkiezingen met geheime stemming, is het rechtmatigheidsmechanisme bij uitstek. Zo kan de Gemeenschap bijvoorbeeld bijdragen leveren tot specifieke ondersteuningsmaatregelen op dit gebied, hoofdzakelijk bij de processen voor de raadpleging van de bevolkingen en de regelingen voor de aanwijzing van de openbare leiders en verantwoordelijken (kiezersregistraties en -tellingen, verkiezingslijsten, verkiezingscommissies, plaatselijke of nationale verkiezingen, verkiezingswaarneming, verkiezingseducatie, enz.).

## **ii) Wettigheid**

9. Wettigheid houdt het bestaan in van duidelijk omschreven spelregels, die zonder enige discriminatie voor alle burgers gelden, en krijgt vorm in :

- \* **een aangepast grondwettelijk, wettelijk en bestuursrechtelijk stelsel;**
- \* **de erkenning van de fundamentele en individuele vrijheden,** zoals die worden vermeld in punt II.A.3.

Alle ondersteuningsacties op dit gebied zullen ten doel hebben aangepaste regels en wetten uit te werken, hetgeen ook inhoudt dat de beginselen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in de nationale wetgeving worden omgezet.

## **iii) Daadwerkelijke toepassing**

10. Daadwerkelijke toepassing houdt verband met de gedragingen en de praktijk van de autoriteiten, instellingen en rechtssubjecten ten aanzien van de eerbiediging van de rechtsstaat en van de democratische beginselen. In dit verband krijgen de institutionele staatsordening, de doorzichtigheid van de instellingen en besluiten, de institutionele capaciteit en het bestaan van controle-organen hun volledige betekenis. Dit is dus een streven op lange termijn, waarmee zowel de structuur en het beheer van de staat worden beoogd, als de vorming van een democratische cultuur waarmee de verschillende subjecten van de samenleving op elkaar kunnen inwerken en elkaar wederzijds kunnen versterken. Daarbij moet bijzondere nadruk worden gelegd op een vergroting van de capaciteit van de burgers en hun betrokkenheid bij de besluitvormingsprocessen.

In laatste instantie zal het democratische stelsel concreet gestalte krijgen in het aspect daadwerkelijke toepassing en kunnen de regelingen worden getroffen die nodig zijn voor het streven naar algemene overeenstemming en naar het vreedzaam oplossen van conflicten tussen de verschillende belangengroepen.

11. Het aspect daadwerkelijke toepassing komt met name tot uiting in :

- \* **bevordering en bescherming van de fundamentele vrijheden** : het doel bij uitstek van alle democratische stelsels, daar het berust op de bescherming van de vrijheden van de burgers en groepen ten opzichte van de macht van de overheid;
- \* **onafhankelijkheid van de machten** : een beginsel van beperking van de overheidsmachten, dat meer in het bijzonder gericht is op :
  - onafhankelijkheid van de wetgevende en de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende macht;
  - efficiënte werking van de drie machten;
- \* **institutionele inspraakmechanismen** : bij de besluitvorming en de ontwikkelingskeuzen zowel op nationaal en regionaal als op lokaal niveau, zoals met name :
  - het bestaan van organen voor het plegen van overleg over en inspraak in de besluitvorming;
  - erkenning van de democratie op plaatselijk niveau en van het principe van vrijheid van bestuur voor volkeren, hetgeen tot uiting kan komen in bestuurlijke decentralisatie;
  - het beroep op “overleg” over belangrijke kwesties;
- \* **politiek en institutioneel pluralisme** (Staat en civiele samenleving, waaronder wordt verstaan het geheel van instellingen en sociale en economische verenigingsvormen in een land, die onafhankelijk van de staat zijn), dat een garantie biedt voor evenwicht tussen machten en tegenmachten, en hoofdzakelijk tot uiting komt in :
  - een vrij en open politiek stelsel;
  - erkenning van de rechtspositie van de oppositie, waaronder ook het recht om daadwerkelijk politieke activiteiten te bedrijven;
  - vrijheid voor dynamische medespelers van de burgermaatschappij om zich te organiseren;
  - onafhankelijkheid en vrijheid van de media;
- \* **doorzichtigheid en integriteit van de instellingen** : democratische macht is “toevertrouwde” macht, die onder andere door de volkssoevereiniteit wordt beperkt. Derhalve hebben de democratische instellingen en degenen die daarvoor verantwoordelijk zijn de plicht om rekening en verantwoording af te leggen van hun besluiten en hun beheer, waarvoor zij de verantwoordelijkheid volledig op zich nemen. Die beginselen komen met name tot uiting in :
  - efficiënte en onafhankelijke controlemechanismen;
  - openbaarheid van besluiten;
  - voorlichting van en communicatie tussen de instellingen;
  - toegankelijkheid van de burgers tot bestuurlijke diensten;
  - een regelgeving die beoogt onkreukbaarheid in de hand te werken.

## B. Behoorlijk bestuur

12. Over het algemeen dekt het begrip “openbaar bestuur” de uitoefening van het politieke, economische en bestuurlijke gezag van een land bij het beheer van zijn zaken. In die zin valt onder “behoorlijk bestuur” een transparant, verantwoordelijk, participatief en rechtvaardig beheer te verstaan, waarbij de mensenrechten en de rechtsstaat worden geëerbiedigd. Dit begrip dekt dus alle activiteiten van de staat in zijn betrekkingen met de civiele samenleving, in zijn rol ten opzichte van de totstandbrenging van een klimaat dat gunstig is voor de economische en sociale ontwikkeling, en bij zijn verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige verdeling van de middelen.

Volgens deze algemene benadering vertoont het begrip “behoorlijk bestuur” zowel een politiek aspect - het gedrag van de staat bij zijn zuiver politieke optreden - en een aspect “institutionele capaciteit” in verband met het economisch en sociaal beheer van de middelen.

13. In Artikel 5 van de overeenkomst van Lomé IV is eveneens sprake van **behoorlijk bestuur**, als één van de doelstellingen van de samenwerking, met het oog op een rechtvaardige, duurzame ontwikkeling.

Een behoorlijk openbaar bestuur wordt daarbij in verband gebracht met doelstellingen als de eerbiediging van mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat. Het vormt daarop een aanvulling, maar staat er toch los van, daar een behoorlijk bestuur volgens datzelfde artikel niet één van de essentiële bestanddelen van de overeenkomst is. “In een dergelijk perspectief zijn ontwikkelingsbeleid en samenwerking nauw verbonden met de eerbiediging en het genot van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens en met de erkenning en toepassing van de democratische beginselen, de consolidatie van de rechtsstaat en behoorlijk bestuur<sup>7</sup>”.

### (i) Omschrijving

14. Houdt men zich aan deze benadering, dan doelt het begrip “behoorlijk bestuur” op een **doorzichtig en verantwoordelijk beheer van de gezamenlijke middelen van een land, met het oog op een rechtvaardige, duurzame economische en sociale ontwikkeling**. In die zin omvatten de middelen van een land het menselijk potentieel (kennis, bevoegdheid en capaciteit), de natuurlijke rijkdommen en de interne en externe economische en financiële middelen, inclusief de ontwikkelingshulpmiddelen.

Het begrip “behoorlijk bestuur” moet nog altijd in het kader van een politiek en institutioneel klimaat worden geplaatst, waarbij de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat worden geëerbiedigd. Maar daarbij wordt specifiek verwezen naar de rol die de overheid moet spelen en de verantwoording die zij moet afleggen bij het beheer van de middelen, de bevordering van een klimaat dat gunstig

---

<sup>7</sup> *Herziene Overeenkomst van Lomé IV, artikel 5, lid 1, tweede alinea.*

is voor economische en sociale initiatieven en bij de besluitvorming op het gebied van de verdeling van de middelen.

Derhalve betekent “behoorlijk bestuur” het naast elkaar functioneren, **van bevoegde, competente en doeltreffende instellingen die de democratische beginselen eerbiedigen**. Dit begrip trekt dus de democratiseringsdoelstellingen door naar het gebied van het beheer van de middelen.

**(ii) De verschillende aspecten van een behoorlijk bestuur**

15. Een doorzichtig, verantwoordelijk beheer van de middelen met het oog op een rechtvaardige, duurzame ontwikkeling, omvat vier aspecten, die onderling met elkaar verband houden en aanvullend zijn en die noodzakelijkerwijs aansluiten op de democratische beginselen :

- **De begrippen “rechtvaardigheid en voorrang van het recht”** op het gebied van het beheer en verdeling van de middelen houden in dat er een onafhankelijk, voor ieder toegankelijk rechtstelsel bestaat, waarmee aan alle burgers wordt gegarandeerd dat zij tenminste toegang krijgen tot de middelen en hun het recht wordt toegekend om de ongelijkheden te bestrijden. In het specifieke kader van het openbaar bestuur heeft dit aspect met name betrekking op het juridische en bestuursrechtelijke klimaat, opdat dit laatste aantrekkelijk wordt voor de initiatieven en investeringen van de particuliere sector.
- **De institutionele capaciteit** om de middelen van een land efficiënt te beheren met het oog op de economische en sociale ontwikkeling en, derhalve om beleidsmaatregelen uit te stippelen, uit te voeren en te controleren die aan de behoeften van de bevolkingen voldoen. De overheid en de instellingen van de civiele samenleving moeten in staat zijn, een rechtvaardig ontwikkelingsmodel ten uitvoer te leggen en een verantwoorde exploitatie van alle hulpmiddelen, in het algemeen belang, te garanderen. De verbetering van de capaciteiten van de openbare en particuliere instellingen is van wezenlijk belang, want dat is rechtstreeks bepalend voor de economische en sociale ontwikkeling en, met name, voor de doeltreffendheid van de ontwikkelingssamenwerking.
- **Het begrip “transparantie” of doorzichtigheid**, d.w.z. het afleggen van verantwoording en het organiseren van doeltreffend functionerende controleprocedures en -regelingen voor het beheer en de verdeling van de middelen, doelt op een vorm van middelenbeheer, die zichtbaar is en waarvoor controleprocedures gelden. Dit is ook een belangrijke factor voor het vertrouwen tussen de verschillende ontwikkelingsinstanties en een garantie voor de integriteit van de instellingen.
- **De participatie of betrokkenheid** van de burgers bij de besluitvormingsprocessen in verband met het beheer en de toekenning van middelen. Ontwikkeling zonder participatie van de civiele samenleving is ondenkbaar. Die participatie moet overleg tussen de verschillende ontwikkelingsinstanties mogelijk maken over alle belangrijke beslissingen inzake het beheer en de distributie van de middelen en de programmering van de ontwikkeling. Dit aspect houdt ook verband met de plaats die bij het



ontwikkelingsproces voor het particulier initiatief, het bedrijfsleven en de civiele samenleving moet worden ingeruimd.

**(iii) Corruptie als voornaamste beletsel voor een behoorlijk bestuur**

16. Het verschijnsel corruptie, dat kan worden omschreven als machtsmisbruik of een gebrek aan burgerzin of ongewenste elementen in het besluitvormingsproces, die voortvloeien uit een ongeoorloofde motivatie of te behalen voordeel<sup>8</sup>, is een van de belangrijkste belemmeringen voor de ontwikkeling in het algemeen en voor een deugdelijk openbaar beheer in het bijzonder :

- \* De criteria voor de keuze van de ontwikkelingsprojecten tegen een achtergrond van corruptie houden noch rechtstreeks verband met de ontwikkelingsdoelstellingen, noch met het algemeen belang, maar met bijzondere belangen die een naar verhouding evenredige daling van de kwaliteit bij de uitvoering van de overeenkomsten voor overheidsopdrachten ten gevolge hebben of zelfs een situatie waarbij de acties niet op de doelstellingen aansluiten. Corruptie heeft in de eerste plaats een stijging van de kosten of zelfs een verduistering van de middelen ten gevolg.
- \* De niet onaanzienlijke stijging (met 10 tot 20%<sup>9</sup>) van de kosten voor arbeidsprestaties en leveranties leidt tot ongerechtvaardigd hoge extra prijzen, die een belasting vormen voor de interne en externe middelen van de economieën, de schuld evenredig vermeederen en de samenwerking minder efficiënt maken. Dit betekent dat de illegale extra prijzen uiteindelijk ten laste van de burgers komen (hogere prijzen, belastingenverlies, vermindering van de openbare diensten ...).
- \* Corruptie mondt onvermijdelijk uit in een economisch stelsel, waarbij winstbejag, willekeur en particuliere belangen de boventoon voeren. Zij is in strijd met iedere vorm van transparantie, rechtvaardigheid, rechtsstaat en participatie.
- \* Ook ontmoedigt corruptie de nationale en internationale particuliere investeerders, doordat zij hoge transactiekosten veroorzaakt en geen enkele garantie of zichtbaarheid te bieden heeft ten aanzien van de veiligheid van hun investeringen.
- \* Corruptie is een beletsel voor hervormingen en voor de openstelling en de liberalisering van de economie, aangezien zij belangen dient die zich verzetten tegen de vermindering van economische machts- en monopolieposities.
- \* Een zwak bestuur opent de deur voor de corrumperende invloed van de georganiseerde misdaad.

---

<sup>8</sup> Deze definitie van corruptie is te vinden in de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Parlement over het beleid van de Unie ter bestrijding van corruptie (COM(97) 192def van 21.5.97).

<sup>9</sup> Deze marge is een schatting van "Transparency International", een NGO die actief is op het gebied van de bestrijding van internationale corruptie.

Corruptie is een "horizontaal" probleem voor een behoorlijk bestuur, dat daardoor in alle opzichten wordt ondermijnd. Dit moet dus bij voorrang worden aangepakt.

### **III. ACTIEPLAN**

1. Bij het democratiseringsproces moet een lange, ingewikkelde weg worden afgelegd, waarbij alle geledingen van de samenleving zijn betrokken en die zowel hervormingen op grondwettelijk en wettelijk niveau inhoudt, als op het niveau van de overheidsinstellingen en die van de civiele samenleving.

Een dergelijk proces kan niet naar behoren en duurzaam op gang worden gebracht in een bepaald land, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de specifieke sociale, economische, politieke en culturele kenmerken van dat land. Het moet ook berusten op : de werkelijke, vastberaden wil van de leiders en de betrokkenheid of, althans de intensieve deelname van de burgers aan dit proces.

Om bij de ontwikkelingssamenwerking rekening te kunnen houden met dat politieke en institutionele aspect, moeten er concrete maatregelen worden getroffen op verschillende niveaus :

- \* meer diepgang geven aan de dialoog met en in de ACS-landen over de mensenrechtenproblematiek, de democratische beginselen, de rechtsstaat en een behoorlijk bestuur;
- \* meer ondersteuning op voorrangsggebieden, waaronder ook de uitstippeling en invoering van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van corruptie.

#### **A. Meer diepgang geven aan de dialoog met de ACS-landen**

2. Het politieke en institutionele aspect van de samenwerking kan hoofdzakelijk via en binnen een dialoog tussen de Gemeenschap en de ACS-landen over deze vraagstukken worden ontwikkeld, onder eerbiediging van de soevereiniteit en de specifieke kenmerken van de betrokken landen.

Er dient een permanente dialoog met de ACS-landen tot stand te worden gebracht. Hoe dat moet gebeuren dient met name te worden vastgesteld bij de herwaardering van het partnerschap tussen de Europese Gemeenschap en de ACS-landen (Mededeling van de Commissie voor onderhandelingsrichtsnoeren over een partnerschapsovereenkomst voor ontwikkeling met de ACS)<sup>10</sup>. Zoals de Commissie naar aanleiding hiervan heeft voorgesteld, dient de wijze waarop deze politieke dialoog moet verlopen zo soepel mogelijk te worden omschreven. Deze dialoog zou moeten worden gevoerd op het niveau en op het moment dat zich daartoe het beste leent, al naar gelang van de te behandelen onderwerpen. Dit kan met name gebeuren in de vorm van uitwisselingen en overleg binnen gemeenschappelijke instellingen en in het kader van ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van een ACS-land of - regio en vertegenwoordigers van de Europese Unie.

---

<sup>10</sup> DOC SEC(98)119 van 28.1.1998.

Met die dialoog moet het volgende worden beoogd :

- beter omschrijven naar welke begrippen er zal worden verwezen en met welke middelen die moeten worden geanalyseerd;
- strategieën uitstippelen voor de tenuitvoerlegging van de samenwerking op die gebieden, waaraan tegelijkertijd ook kracht moet worden bijgezet als onmisbare aanvulling op de hulp en de economische samenwerking;
- ondersteuningsacties en prioriteiten afbakenen op dit terrein;
- in de ACS-landen een grondiger denkproces en een debat over deze vraagstukken op gang brengen tussen degenen die met openbare of politieke verantwoordelijkheid bekleed zijn en de burgers.

**(i) Ontwikkeling van een analyse-instrument**

Om deze dialoog op gang te brengen, lijkt het absoluut noodzakelijk om een instrument voor de analysering van die vraagstukken voor te stellen. Dat analyse-instrument zal als basis voor de dialoog dienen. Daarmee zal een zich wijzigend beeld ontstaan van het democratiseringsproces, de opbouw van een rechtsstaat, de inaanmerkingname van mensenrechten en de kwaliteit van het bestuur in een land.

De hantering van dit instrument zou het betrokken land en zijn partners moeten helpen om :

- de te voeren acties beter af te bakenen
- de reeds op gang gebrachte acties te evalueren
- in voorkomend geval, beter te beoordelen of er eventueel een essentieel bestanddeel van de overeenkomst is achteruitgegaan of geschonden.

Terwijl een dergelijk analyse-instrument het noodzakelijkerwijs mogelijk zal maken dat aspect van het ontwikkelingsbeleid nader te verduidelijken, zal het zelf de gelegenheid bieden voor en het onderwerp zijn van de dialoog tussen de Gemeenschap en de ACS-landen. Het zou namelijk moeilijk en ondoeltreffend zijn om een zuiver theoretische dialoog op gang te brengen. Die dialoog moet absoluut in de realiteit van het proces dat aan een bepaald land eigen is worden verankerd, aan de hand van algemeen aanvaarde waarden. Zo zal het analyse-instrument dus in een eerste stadium als kader voor de dialoog tussen de Gemeenschap en de ACS-landen dienen.

Dat analysekader is een methodologisch instrument, waarmee een veranderlijk beeld van het democratiseringsproces van een land kan worden geschetst. Dit zal gebeuren aan de hand van de democratische beginselen en de principes van de rechtsstaat en van de aspecten van een behoorlijk bestuur, zoals in deze mededeling beschreven en als te bereiken doelstellingen aangeduid.

Met dit analyse-instrument zal de ontwikkeling van een land dus worden getoetst aan het al dan niet bereiken van die doelstellingen en kunnen de in elk land gemaakte vorderingen worden beoordeeld en gevolgd en beter worden begeleid.

Als uitgangspunt van de analyse zullen zowel de terzake dienende resoluties van het Europees Parlement, als die welke in het kader van de VN werden aangenomen en de verslagen van de speciale en thematische rapporteurs van de VN dienen, waarbij men zich aan de criteria van Kopenhagen zal moeten houden.

Om zoveel mogelijk objectiviteit te garanderen en voor- en waardeoordelen over deze soms gevoelige kwesties te voorkomen, moeten bij een dergelijke analyse bepaalde strategische beginselen in acht worden genomen :

- De evaluatie zal berusten op de waarneming van een dynamisch proces dat zich in een gegeven land ontwikkelt;
- het is de ontwikkeling van een land op de weg naar de bereiking van bepaalde doelstellingen in de tijd, die zal worden beoordeeld;
- de landenprofielen zijn onderling niet te vergelijken. De enige maatstaf voor een land is het land zelf. Het zijn de profielen van eenzelfde land op verschillende momenten die zullen worden gemeten en die de analyse mogelijk maken;
- de analyse moet met de betrokken landen of door hen zelf worden verricht;
- dit moet regelmatig worden herhaald, om een vergelijking en een evolutieve analyse mogelijk te maken;
- bij de analyse moeten alle doelstellingen als één onlosmakelijk, ondeelbaar geheel worden beschouwd.

#### **(ii) Steun aan regionale en nationale overlegverbanden**

4. Als aanvulling op haar dialoog met de ACS-landen dient de EU als catalysator op te treden voor een debat over deze vraagstukken in de ACS-landen zelf. Om tot een debat te komen, moeten de gesprekspartners daartoe worden aangezet. Om dat te bereiken, dient er steun te worden verleend aan de oprichting of versterking van - naargelang van het geval - regionale of nationale overlegverbanden. Met die overlegverbanden zou dan het volgende worden beoogd :

- een aanvulling vormen op de hier voorgestelde aanpak voor de omschrijving van de democratische beginselen;
- die aanpak omzetten in de eigen context van de betrokken regio's;
- een analyseschema valideren, aangepaste beoordelingscriteria vaststellen en de beoordeling in de verschillende landen van de betrokken regio voorbereiden;
- prioritaire ondersteuningsacties uitstippelen;
- methodes opstellen voor een ontwikkeling van regionale overlegverbanden ter ondersteuning van de democratie;
- methodes vaststellen om de debatten in de landen zelf aan te gaan en te versnellen.

Bij deze ontmoetingen zullen al degenen die zich bezig houden met democratisering en bestuur betrokken worden, d.w.z. de vertegenwoordigers van de staat waaronder ook die van de rechterlijke macht, van de politieke partijen en van de civiele samenleving (NGO's, sociale en economische instellingen, vakbonden, vrouwenbewegingen, academische kringen, traditionele stamhoofden, mensen die verantwoordelijk zijn voor de media, enz.), evenals de vertegenwoordigers van de ontwikkelingspartners.

In die zin kunnen er modelprojecten op gang worden gebracht, om de voorgestelde aanpak te testen.

## **B. Versterking van de ondersteuningsmaatregelen op voorrangsggebieden**

5. Om rekening te kunnen houden met de nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsdoelstellingen, dienen er ook prioriteiten te worden gesteld. Onder het begrip “voorrangsmaatregel” mag echter niet iets eenvormigs worden verstaan. Elk land is immers een geval op zichzelf, met zijn eigen democratiseringsstreven. Net zoals er geen democratisch model bestaat dat klakkeloos kan worden overgenomen, **zijn er geen voorrangsmatregelen die in alle landen op dezelfde wijze kunnen worden getroffen.** Naar gelang van zijn specifieke culturele, sociale en economische kenmerken, vertoont elk land immers een eigen “dynamiek” bij zijn politiek proces. Bij de uitvoering van deze voorrangsmatregelen zou ten volle moeten worden geprofiteerd van de deskundigheid van de organisaties die op deze terreinen werkzaam zijn.

Toch bestaan er wel bepaalde soorten acties, die op de weg naar democratisering en rechtsstaat als prioritair kunnen worden beschouwd. Die acties lijken essentiële bestanddelen te zijn om tot een grotere doeltreffendheid van de ontwikkelingsbeleidsmaatregelen en tot een beter openbaar bestuur te komen. Zij kunnen in vier categorieën worden opgesplitst.

### **(i) Institutionele en administratieve hervormingen**

6. Institutionele en administratieve hervormingsmaatregelen met het oog op democratisering en ontwikkeling van de rechtsstaat vallen volgens artikel 224 m van de herziene Overeenkomst van Lomé uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied van de samenwerking en zijn dan ook een prioriteit, waarmee de Europese Gemeenschap en de ACS-Staten zelf hun instemming hebben betuigd.

Bij die hervormingsmaatregelen moet bijzondere nadruk gelegd worden op :

- \* **Constitutionele hervormingen** om de staat de grondslagen en structuren te geven waarmee de mensenrechten, de fundamentele vrijheden, de democratische beginselen en de rechtsstaat kunnen worden geëerbiedigd.
- \* **hervormingen van de rechterlijke macht** met het oog op een onafhankelijk en goed functionerend justitieel apparaat, dat de basis en garantie van een rechtsstaat en een voor ontwikkeling gunstig klimaat vormt. Deze prioriteit moet bijzondere aandacht krijgen van programma's ter ondersteuning en ontwikkeling van het gerechtelijk apparaat. Ook dient ervoor te worden gewaakt dat de in het kader van de structurele aanpassingsprogramma's geplande maatregelen verenigbaar blijven met de institutionele hervormingen die deze programma's aanvullen. Een en ander is in overeenstemming met de structurele aanpassingsprogramma's van de “tweede generatie”, waarvan hervorming van de rechterlijke macht van nu af aan één van de doelstellingen is.

- \* **hervormingen met het oog op bestuurlijke decentralisatie** en de ontwikkeling en verankering van de democratie op lokaal niveau. Er is geen werkelijk democratiseringsproces mogelijk zonder deelneming van de basis. Bij deze hervormingen gaat het om de fundamentele inzet dat de burgers weer verantwoordelijk worden voor hun ontwikkeling en niet langer op bijstand rekenen van de staat, maar zich als partners van de overheid beschouwen in het kader van een nieuwe conceptie en rolverdeling, en in een klimaat dat gunstig is voor het ontwikkelen van initiatieven en de valorisatie van know-how en plaatselijke culturen. Deze hervormingen moeten eveneens aansluiten op een gedecentraliseerde aanpak van de samenwerking.
- \* **steun voor de wetgevende macht**, van wiens functioneren het democratiseringsproces rechtstreeks afhankelijk is. Deze steun moet een onafhankelijke en productieve werking van het parlement mogelijk maken, zowel als toezichthouder op de uitvoerende macht, als in zijn rol van wetgever. In dat verband zouden steun bij de bevordering van het parlementaire stelsel en parlementaire samenwerking op regionaal niveau wegens kunnen zijn, die kunnen worden bewandeld om de nationale parlementen doeltreffender te maken en sterke banden te smeden tussen parlementen van eenzelfde regio, hetgeen de deelname van de leden van de ACS-parlementen aan de parlementaire vergadering ACS-EG op den duur ook efficiënter zou maken.
- \* **steun bij de invoering van aangepaste regelingen voor begrotingscontrole en -begeleiding**, die onmisbaar zijn voor de vereiste transparantie van de instellingen in het bijzonder en voor een behoorlijk bestuur in het algemeen, en met name bij de gunning van overheidsopdrachten.
- \* **steun voor de regionale stelsels voor de bescherming van de mensenrechten en voor hun controle-organen** (zoals met name de Afrikaanse Commissie voor Mensenrechten, de inter-Amerikaanse Commissie voor mensenrechten en het inter-Amerikaans Hof voor mensenrechten).

**(ii) Vorming op het gebied van mensenrechten en burgerschapseducatie**

7. Vorming en onderwijs, die in artikel 26 van de Universele Verklaring als voorwaarde voor de ontplooiing van het individu en als catalysator van democratiseringsprocessen worden gesteld en die ook in de conclusie van de Conferentie van Wenen over de rechten van de mens opnieuw als prioriteiten worden genoemd, moeten ervoor zorgen dat de mensenrechten en de democratische beginselen bijzondere aandacht krijgen. Burgerschapseducatie legt zich rechtstreeks toe op het betrekken van de bevolking bij het democratiseringsproces.

Deze vorming komt neer op :

- \* bevordering van een democratische cultuur, vooral bij onderwijsinstellingen die contact hebben met jongeren via institutionele programma's;
- \* het de burgers bewust maken van hun grondrechten en -plichten;
- \* het inleiden van het debat over de specifieke wijzen waarop de democratische beginselen in de betrokken landen kunnen worden toegepast.

**(iii) Versterking van de civiele samenleving en betrekking van de vrouwen bij het democratiserings- en ontwikkelingsproces**

8. Een herdefiniëring van de taken van de staat met het oog op democratisering is ondenkbaar zonder de gelijktijdige versterking van de civiele samenleving. Deze versterking veronderstelt een institutionele ontwikkeling die het bestaan van tegenmachten mogelijk maakt, om de democratische krachten in evenwicht te houden en zelfs te "bekrachten" enerzijds, en de deelneming en gelijkheid van alle componenten van de samenleving - vrouwen, minderheden, enz. - te garanderen, anderzijds.

In dit verband wordt de nadruk gelegd op :

- \* **Ondersteuning van vrije en onafhankelijke media** : een absolute vereiste voor de totstandbrenging van een pluralistisch systeem, dat de democratische beginselen eerbiedigt; vrije en onafhankelijke media vormen één van de voornaamste kenmerken van een dergelijk systeem. Deze steun zou rond een aantal hoofdlijnen kunnen worden verleend, zoals verdediging van de persvrijheid (steun aan nationale, regionale of internationale organisaties en bescherming van de slachtoffers van schendingen), de deontologische aspecten van het beroep (opleiding van journalisten, verbetering van het wettelijk en bestuursrechtelijk kader), toegang tot informatiebronnen (steun voor de oprichting van documentatiecentra, Noord-Zuid- en Zuid-Zuid-uitwisseling tussen kranten en radio's, gezamenlijke toegang voor verscheidene persbureaus tot een internationaal persbureau of tot een fototheek).
- \* **Gelijkheid van de geslachten** is van doorslaggevend belang voor de verwezenlijking van alle doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling in de betrokken landen. Wil men rekening houden met de rol van de vrouwen bij het democratische proces voor een duurzame ontwikkeling, dan houdt dat in dat eerst de fundamentele rechten en de menselijke waardigheid worden gerespecteerd en dat alle vormen van misbruik of exploitatie worden bestreden, waarvan vrouwen het slachtoffer zijn in het gezin, op de werkplek, in de gemeenschap en in de maatschappij. Dat veronderstelt met name een uitbreiding van de voorlichting over hun rechten en de garantie dat zij toegang krijgen tot het gerechtelijk apparaat. Voorts zijn de zich reeds voltrekkende of verwachte democratiseringsprocessen een gelegenheid om de vrouwen, die meer dan de helft van de betrokken bevolkingen uitmaken, direct bij het nationale en lokale politieke leven te betrekken. Het gaat erom hen voor te bereiden op hun verantwoordelijkheden, niet alleen als kiezers maar ook als potentiële kandidaten. In de resolutie van de Raad van 20.12.1995 over het in de ontwikkelingssamenwerking integreren van vraagstukken als gelijkheid der seksen wordt besloten om op alle niveaus het delen van de politieke macht en de volledige en gelijke deelneming van vrouwen aan de besluitvorming te bevorderen. Instellingen of groeperingen die representatief zijn voor vrouwen - ongeacht of zij een sociale of economische basis hebben - dienen noodzakelijkerwijs bij elke versterking van de burgermaatschappij te worden betrokken. De rol die deze organisaties bij de ontwikkeling spelen is immers onbetwistbaar en zij moeten de toegang van de vrouwen tot het besluitvormingsproces in alle sectoren bevorderen.

- \* Het rekening houden met de rechten van etnische, religieuze en culturele minderheidsgroepen, als bijdrage tot de politieke en sociale stabiliteit in een land. Daartoe werd op de Conferentie van Wenen inzake mensenrechten, in 1993, gewezen op het belang van de bescherming en de bevordering van de rechten van personen die tot minderheidsgroepen behoren, zoals o.a. het recht om zijn eigen cultuur, godsdienst en taal te bezigen.

#### **(iv) Preventie en bestrijding van fraude en corruptie**

9. De problematiek van een behoorlijk bestuur is rechtstreeks bepalend voor de doelstreffendheid van de hulp en houdt nauw verband met de tenuitvoerlegging van sommige essentiële bestanddelen daarvan.

In de mededeling van de Commissie aan de Raad over de richtsnoeren voor de onderhandelingen over nieuwe samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en de ACS<sup>11</sup> wordt dan ook voorgesteld om het begrip “behoorlijk bestuur” als een hoofdbestanddeel van de nieuwe overeenkomst te beschouwen.

Verscheidene van de reeds onder punt II vermelde maatregelen, die betrekking hebben op de aspecten doelmatigheid en rechtsstaat, en de bovenvermelde prioritaire acties zullen van grote invloed zijn op een verbetering van het openbaar bestuur : daarop behoeven wij dus niet terug te komen.

Daarentegen moet er, in het specifieke kader van een goed middelenbeheer - waaronder ook de middelen voor de ontwikkelingshulp - bijzondere aandacht worden geschonken aan de bestrijding van de internationale corruptie.

In OESO-verband werd op 17.12.1997 een desbetreffende overeenkomst gesloten. De Commissie zond de Ministerraad een mededeling toe, getiteld “Over het beleid van de Unie ter bestrijding van corruptie”<sup>12</sup>. Er wordt het ene internationale debat na het andere gevoerd over dat thema. Ook de Wereldcoalitie voor Afrika, die op 1 en 2 november 1997 te Maputo bijeenkwam, heeft hieraan haar besprekingen gewijd.

Bij haar bestrijding van fraude en corruptie heeft de Gemeenschap een strategie uitgestippeld om de grote financiële misdaad ten nadele van de Europese financiën tegen te gaan. Daartoe werd een nieuw juridisch kader ingevoerd voor de bescherming van financiële belangen<sup>13</sup>, ook in strafrechtelijk opzicht. In de praktijk van de financiële en technische samenwerking met de ACS-Staten wordt reeds rekening gehouden met een kracht bijgezet aan deze maatstaven voor de bescherming van de Europese Unie tegen fraude en corruptie.

---

<sup>11</sup> Zie voetnoot nr. 10.

<sup>12</sup> COM(97) 192 def. Van 21.5.1997.

<sup>13</sup> Verordeningen, verdrag en protocollen inzake de bescherming van financiële belangen en het corruptieverdrag.



Corruptiebestrijding betekent preventie en sancties en geldt zowel voor de actieve, als voor de passieve corruptie, want iedere vorm van actie dreigt ondoeltreffend te zijn, wanneer daarmee niet deze beide onderdelen tegelijkertijd worden aangepakt.

In de bovenvermelde mededeling van de Commissie is reeds een aantal regels en acties aangegeven voor een geïntegreerd beleid van de EU op dit gebied. Zo is er met name sprake van de bestraffing van internationale corruptie, de afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van steekpenningen en de verbetering van de procedures voor overheidsopdrachten en voor een betere toepassing van de boekhoudingsrichtlijnen. In deze mededeling wordt ook de preventie van corruptie in derde landen die bijstand van de Gemeenschap krijgen, aangevoerd.

Die acties hebben ook politieke steun gekregen van de Europese Raad, die in juni 1997 een actieplan ter bestrijding van de georganiseerde misdaad heeft goedgekeurd, waarin de Unie zich ertoe verbond om zowel op haar eigen, interne niveau als bij haar betrekkingen op het internationale vlak, corruptie en corruptiebevorderende praktijken te bestrijden.

Als verlengstuk daarop zouden de richtsnoeren ter bestrijding van de corruptie in het kader van het ontwikkelingsbeleid als volgt in elkaar moeten passen :

### **Preventiemaatregelen**

10. Deze maatregelen zijn hoofdzakelijk bedoeld om transparantievoorwaarden te scheppen voor het ontstaan van een integer klimaat. Zij kunnen velerlei vormen aannemen :

- \* Directe bestuursrechtelijke maatregelen, hoofdzakelijk bedoeld om steun (technische bijstand) te verlenen bij de uitwerking van aangepaste wetten en voorschriften, waarin rekening wordt gehouden met het probleem van de corruptie;
- \* Maatregelen inzake de controlemiddelen, om landen te helpen instellingen en regelingen in het leven te roepen voor een doeltreffende, onafhankelijke controle : de Rekenkamer, de algemene staatscontrole, instellingen voor overheidsopdrachten, interne en externe accountantsonderzoeken, enz.
- \* Verbetering van de doeltreffendheid van de corruptiebestrijdingsclausules bij de procedures voor de financiering van de ontwikkeling (EOF) en de coördinatie met het DAC en de Wereldbank in dit opzicht.
- \* Financiering van directe corruptiebestrijdingsacties : uitzending van technische bijstandswerkers, financiering van projecten (seminars, enz.) en van specifieke instellingen (zoals bijvoorbeeld de onlangs in Benin opgerichte "Cellule de moralisation de la vie publique", d.w.z. een soort dienst voor de morele verheffing van het openbare bestel) en van NGO's die zich rechtstreeks voor corruptiebestrijding inzetten.
- \* Voorlichting en bewustmaking zijn een belangrijk instrument bij de corruptiebestrijding : er kan geen enkele corruptiebestrijdingsstrategie worden

gevoerd, indien dit verschijnsel niet aan het licht wordt gebracht - zowel zoals het zich voordoet, als wat de gevolgen daarvan betreft, in het algemeen en in het bijzonder. Dat vereist noodgedwongen een streven naar communicatie op verschillende niveaus, via de bestaande informatiedragers : acties met en voor nationale en internationale media, opleidings- en voorlichtingsacties (seminars, opnemingen van dit aspect in bepaalde opleidingsprogramma's, enz.). Dit onderdeel "communicatieacties" geldt ook voor de instellingen die hierbij het meest betrokken zijn : douanediens, Ministeries van Financiën, enz., die communicatiestrategieën moeten voeren, welke gepaard gaan met interne corruptiebestrijdingsprogramma's. Met name in Oeganda heeft dit soort acties bemoedigende resultaten afgeworpen.

- \* Stimuleringsmaatregelen om de overheidsambtenaren minder gevoelig te maken voor een verleiding als corruptie, hetgeen bijvoorbeeld inhoudt dat een gedeelte van hun bezoldiging door hun verdienste en hun prestaties wordt bepaald.
- \* Steun van de Europese Gemeenschap voor de structurele aanpassingsprogramma's van de tweede generatie, waarbij voorrang wordt gegeven aan een verbetering van de werking van bestuurslichamen en openbare instellingen. Die programma's omvatten dan ook acties tot hervorming van het openbaar ambt en van de controlestelsels, - met name op het gebied van fraudebestrijding - waarbij ook de omschrijving van de doelstellingen, taken en menselijke hulpbronnen onder de loep wordt genomen.
- \* Zowel de EU als de ACS-landen zullen naar middelen moeten zoeken om te voorkomen dat de rechtsstaat wordt aangetast en dat de economische regelingen slecht functioneren wegens de activiteiten van aan de georganiseerde misdaad verwante groepen, die met name opereren via het corrumperen van ambtenaren of door greep te krijgen op economische activiteiten en in het bijzonder op die welke onder de openbare of de semi-openbare sector vallen. Naar aanleiding hiervan moeten de EU en de ACS-landen zich er met name toe verbinden om de internationale verdragen ter bestrijding van corruptie en illegale activiteiten en, meer in het algemeen, overeenkomsten ter betere bestrijding van de internationale georganiseerde misdaad, te stimuleren, te bekrachtigen en uit te voeren.

### Sancties

11. Ook al wordt hierbij niet de voorkeur gegeven aan een negatieve aanpak, dan nog kan geen enkele vorm van corruptiebestrijding doeltreffend zijn, zonder duidelijke, operationele sancties :

- \* Duidelijke invoering van disciplinaire strafmaatregelen tegen overheidsambtenaren, met name in geval van slechte praktijken.
- \* Een duidelijke omschrijving van fraude- en corruptiemisdaden in de nationale wetten en bij de toepassing van die wetten.
- \* Bescherming van de aangifte van frauduleuze praktijken. Dat moet een bijzonder punt worden van de wet op de onkreukbaarheid voor de ambtenaren en instellingen die bij de ontwikkelingshulp zijn betrokken.

- \* Opstelling, onder inachtneming van het communautaire recht en in het bijzonder van de beginselen van de richtlijn inzake de bescherming van persoonsgegevens, van een “zwarte” lijst door de Commissie. Op die lijst zouden namen van, verwijzingen naar en bijzondere grieven tegen alle bedrijven, instellingen en particulieren moeten voorkomen, die rechtstreeks bij corruptiepraktijken betrokken zijn geweest in het kader van aanbestedingsprocedures of de uitvoering van de contracten en overheidsopdrachten in verband met ontwikkelingssamenwerking. De diensten van de Commissie zijn momenteel aan het bestuderen, volgens welke normen en methoden een dergelijke lijst zou kunnen worden opgesteld.

### **C. De niet-uitvoeringsclausule**

12. Evenals op andere gebieden, is de benadering van de Europese Gemeenschap op de terreinen van politieke samenwerking positief. Die aanpak gaat echter vergezeld van de mogelijkheid om de nodige maatregelen te treffen, indien een verplichting met betrekking tot één van de essentiële onderdelen van de Overeenkomst van Lomé niet is nagekomen.

In artikel 366bis van de Overeenkomst wordt uiteengezet, welke weg er in die gevallen moet worden bewandeld en geeft duidelijk aan wat de “momenten” en de “acteurs” bij dat proces zijn, terwijl er ook wordt voorzien in overleg op paritaire basis tussen de partijen alvorens er maatregelen worden getroffen, behalve in geval van bijzondere urgentie.

Om dergelijke voorschriften te kunnen toepassen, moet kunnen worden beoordeeld of een bepaalde verplichting in verband met de eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat niet is nagekomen. De beslissing om overleg te plegen met een land hangt af van een gevalsgevijs te maken politieke beoordeling, maar deze laatste dient te berusten op een grondige analyse van de toestand in het betrokken land.

13. Behalve de resoluties en de in punt III (i), paragraaf 2, vermelde resoluties en rapporten, moet bij die analyse rekening worden gehouden met de door de hoofden van de delegaties van de lidstaten en van de Commissie uitgebrachte verlagen. De analyse moet berusten op een aantal maatstaven waaraan de ontwikkeling van het betrokken land ten aanzien van de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat en van zijn vooruitgang op de weg naar democratisering kunnen worden afgemeten, teneinde beter te kunnen beoordelen of de toestand op één of meer essentiële punten is achteruitgegaan of niet-gerespecteerd. Een dergelijke beoordeling is belangrijk in verband met het overleg tussen de partijen, “teneinde de situatie nader te bezien en zonodig recht te zetten”.

Ook moet dit mogelijk maken om na te gaan, welke maatregelen er dienen te worden getroffen om de situatie die tot de schending van één van de essentiële onderdelen heeft geleid, te herstellen en zelfs te verbeteren.

14. Artikel 366bis bepaalt dat, indien ondanks alle inspanningen geen oplossing is gevonden, passende maatregelen kunnen worden genomen door de partij die niet-

nakoming van een verplichting aan de kaak heeft gesteld. Naar aanleiding daarvan wordt nader aangegeven dat in het kader van die maatregelen gehele of gedeeltelijke schorsing van de toepassing van de Overeenkomst kan worden overwogen, met dien verstande dat “pas in laatste instantie tot schorsing zal worden overgegaan”. Passende maatregelen zijn erop gericht om druk uit te oefenen ter verbetering van de situatie waarvoor men zich op artikel 366 bis beroept. Bij de verwezenlijking van dat doel moet rekening worden gehouden met de behoefte om de werking van de Overeenkomst zo min mogelijk te verstoren. Het besluit inzake de passende maatregelen moet, voor zover mogelijk, gepaard gaan met positieve maatregelen van onmiddellijk belang om een klimaat te scheppen, dat gunstig is voor het herstel en de verbetering van de betrokken toestand.

Ook al is het moeilijk die maatregelen nader aan te geven buiten het bijzondere verband waarbinnen zij moeten worden toegepast, dan nog kan men daarvoor een aantal criteria doen gelden :

- \* de maatregel moet in verhouding staan tot de ernst van de schending;
  - \* bij de keuze van de maatregelen is het van vitaal belang te voorkomen dat deze een ongunstige bijwerking hebben voor de bevolking, bovendien zouden zij gepaard moeten gaan met steeds meer acties, die rechtstreeks ten behoeve van de bevolking worden gevoerd; zo zouden b.v. , indien de maatregel opschorting van de samenwerking beoogt, de lopende projecten gevalsgewijs moeten worden beoordeeld, om na te gaan welke daarvan niet mogen worden aangetast, omdat zij rechtstreeks ten goede komen aan de armste lagen van de bevolking.
  - \* de beslissing omtrent de meest geschikte maatregelen moet gecoördineerd en in samenhang met de door de lidstaten getroffen maatregelen worden genomen;
15. Tenslotte moet de problematiek van de niet-nakoming van een verplichting of de schending van één van de essentiële onderdelen in verband worden gebracht met die van de **voorkoming van dergelijke schendingen, welke op haar beurt weer verband houdt met de preventie van conflicten.**
- Achteruitgang ten aanzien van de eerbiediging van democratische beginselen, mensenrechten en de rechtsstaat betekent dat het wettig karakter van een stelsel en de mogelijkheid om vreedzame oplossingen te vinden voor de spanningen en conflicten binnen een land, in gevaar komen.

#### **D. Conclusie**

16. Met alle in het voorgaande aangegeven elementen kan niet alleen een concreet, operationeel kader tot stand worden gebracht voor de dialoog tussen de EU en de ACS, evenals de programmering en de besteding van de specifiek daarvoor uitgetrokken financiële middelen, maar ook invloed worden uitgeoefend op de tenuitvoerlegging van EOF-programma's door een efficiënt, transparant en rechtvaardig institutioneel klimaat te creëren.

## **BIJLAGE 1**

### **Belangrijkste etappes bij de opneming van bepalingen inzake mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat in de teksten over buitenlandse betrekkingen**

---

#### **Bepalingen in het Verdrag**

1. In het op 1 november 1993 inwerkinggetreden Verdrag betreffende de EU is **voor het eerst** het begrip eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat als essentieel onderdeel van het lidmaatschap van de EU en als grondbeginsel voor haar optreden opgenomen. (artikel F2).

In artikel 130 U van het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap wordt een nauw verband gelegd tussen het ontwikkelingsbeleid, de democratische beginselen, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten, en wel in de volgende bewoordingen : "Het beleid van de Gemeenschap op dit gebied (ontwikkelingssamenwerking) draagt bij tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en van de rechtsstaat, alsmede tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden".

Deze bepalingen betekenen een belangrijke ommekeer in de geschiedenis van de Gemeenschap, waaruit blijkt dat deze laatste uitgroeit tot een politieke eenheid, die zich bewust is van haar internationale verantwoordelijkheid op deze gebieden.

#### **Ontwikkeling van de manier waarop er bij de buitenlandse betrekkingen rekening wordt gehouden met de mensenrechten, de democratische beginselen, de rechtsstaat en een behoorlijk bestuur**

2. De resolutie van de Raad van 28 november 1991 over mensenrechten, democratie en ontwikkeling herinnert eraan dat de eerbiediging van de mensenrechten, en de rechtsstaat en het bestaan van doeltreffende en verantwoordelijke politieke instellingen met een democratische legitimiteit, het fundament voor een rechtvaardige ontwikkeling vormen; voorts verklaart de Raad te hechten aan beginselen als representatieve democratie, rechtsstaat, sociale gerechtigheid en eerbiediging van de mensenrechten.

Die resolutie vormt een verlengstuk op en een nadere verduidelijking van de verklaring van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Gemeenschap inzake mensenrechten, van 21 juli 1986, waarin stond dat de eerbiediging, bevordering en vrijwaring van de mensenrechten een essentiële factor van de internationale betrekkingen is, en een van de hoekstenen van de Europese samenwerking.

In dezelfde resolutie wordt ook het begrip "behoorlijk bestuur" ingevoerd, met verwijzing naar bepaalde algemene beheersregels, zonder welke er geen rechtvaardige, doeltreffende en duurzame ontwikkeling mogelijk is en die bepalend zijn voor de

betrekkingen tussen de Gemeenschap, haar lidstaten en de ACS-Staten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Op 18 november 1992 werd in een tweede resolutie aan de resolutie van 1991 herinnerd, onder verduidelijking van bepaalde aspecten van de tenuitvoerlegging daarvan, die jaarlijks door de Raad onder de loep moet worden genomen. In een andere resolutie over de menselijke en sociale ontwikkeling werd in november 1996 andermaal bevestigd, hoe belangrijk de bevordering van een behoorlijk openbaar bestuur kan zijn voor een ontwikkelingsproces waarbij de mens centraal staat.

3. In haar resolutie over democratie, mensenrechten en ontwikkeling in de ACS-landen, die op 31 maart 1993 te Gaborone werd aangenomen, verzocht de Paritaire Vergadering ACS-EG het Parlement en de Commissie om positieve begeleidingsmaatregelen te treffen ten behoeve van ACS-landen die zich voor het democratiseringsproces inzetten, en om de normen en middelen vast te stellen, welke moeten worden gehanteerd om te beoordelen in hoeverre de democratie en de mensenrechten worden geëerbiedigd.

4. In mei 1995 heeft de Raad voor algemene zaken nota genomen van de mededeling van de Commissie over de bepalingen inzake de eerbiediging van de democratische beginselen en de rechten van de mens in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen<sup>14</sup>, en zijn goedkeuring gehecht aan een aantal voorschriften, die daartoe in alle overeenkomsten tussen de EG en die landen moeten worden opgenomen. Met dat besluit wordt beoogd, de aanpak op het gebied van mensenrechten en democratische beginselen éénvormiger en samenhangender te maken op het niveau van de EU. In toepassing van dat besluit, behelzen alle samenwerkings-, associatie- of vrijhandelsovereenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen voortaan een clause inzake de eerbiediging van de mensenrechten. Voor de strekking van die bepaling heeft men zich laten leiden door de Universele Verklaring inzake de Rechten van de Mens, die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd goedgekeurd in haar resolutie 217A (III) van 10 december 1948.

---

<sup>14</sup> COM(95) 216 def. van 23.5.1995.



ISSN 0254-1513

COM(98) 146 def.

# DOCUMENTEN

NL

11 06 01

---

Catalogusnummer : CB-CO-98-156-NL-C

ISBN 92-78-32001-3

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen  
L-2985 Luxemburg