

Mensenrechtenclausules in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten

Lore Van Eynen

Onder de wetenschappelijke begeleiding van Prof.Dr. K. Lenaerts en M. Desomer

1. Inleiding

Sinds het begin van de jaren negentig duiken mensenrechtenclausules steeds meer op in overeenkomsten die de EG sluit met derde landen. Ook op het vlak van ontwikkelingssamenwerking zijn mensenrechtenclausules een verworvenheid geworden.

Omdat ontwikkelingssamenwerking een breed toepassingsgebied heeft, illustreren we deze uiteenzetting aan de hand van één samenwerkingsverband, met name dat tussen de EG en de ACS-landen. ACS staat voor Afrika, Caraïben en Stille Oceaan. Met deze gebieden heeft de EG de oudste en tevens meest uitgewerkte banden van ontwikkelingssamenwerking. De evolutie in dit ontwikkelingssamenwerkingsverband staat model voor de veranderende opvattingen van de EG over ontwikkelingssamenwerking in het algemeen. Sommige aspecten, zoals de rechtsgrond voor ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten en deze voor de mensenrechtenclausule daarin opgenomen, worden in het ruimere perspectief van de volledige ontwikkelingssamenwerking van de EG behandeld.

We behandelen in een eerste punt de bevoegdheid van de EG op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Vervolgens bekijken we in een tweede punt de ACS-EG-overeenkomst. Een historisch overzicht van de opeenvolgende ACS-EG-overeenkomsten toont ons dat mensenrechtenclausules stilaan daarin opgenomen worden. De EG heeft blijkbaar de filosofie achter de ontwikkelingssamenwerking heroverwogen en is ervan overtuigd geraakt dat duurzame ontwikkelingssamenwerking alleen mogelijk is door de ontwikkelingslanden institutioneel te hervormen. Mensenrechten, democratie en rechtsstaat worden de nieuwe doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid. De EG gebruikt mensenrechtenclausules als afdwingingsmechanisme. In een derde punt stellen we ons de vraag naar de rechtsgrondslag voor mensenrechtenclausules in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten. In een vierde punt blijven we stilstaan bij de mensenrechtenclausules zelf. De mensenrechtenclausule is gegroeid buiten de ontwikkelingssamenwerking. Pas in een later stadium is ze opgenomen in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten. De bedoeling is

ontwikkelingslanden ertoe aan te sporen mensenrechten te respecteren, onder dreiging van opschorting van ontwikkelingssamenwerking ingeval van mensenrechtenschendingen. In een vijfde punt hebben we aandacht voor een alternatieve manier om mensenrechten ingang te doen vinden in ontwikkelingslanden, namelijk aan de hand van positieve maatregelen. De EG heeft een verandering doorgevoerd in de soort hulp die ze verleent. Ze concentreert zich voortaan op hulp die respect voor de mensenrechten stimuleert. Tenslotte wegen we in een zesde en laatste punt de effectiviteit van positieve maatregelen af tegen het rendement van het inlassen en afdwingen van de mensenrechtenclausule.

2. Ontwikkelingssamenwerking

2.1. Inleiding: de EG en ontwikkelingssamenwerking

De EG heeft steeds een beleid van ontwikkelingssamenwerking gevoerd. Te dien einde sluit zij ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten, soms zelfs associatieovereenkomsten, met derde staten. Pas in 1991, met het Verdrag van Maastricht, werd een aparte titel XVII "Ontwikkelingssamenwerking" in het EG-verdrag ingevoegd (huidige titel XX).

Volgens artikel 177 EG-verdrag is ontwikkelingssamenwerking een aanvullende bevoegdheid van de EG ten aanzien van de bevoegdheid van de lidstaten. Het is immers zo dat sommige lidstaten historische (koloniale) banden hebben met bepaalde ontwikkelingslanden en reeds verregaande samenwerking inrichtten. Anderzijds is optreden van de EG dan weer geschikter om grensoverschrijdende problemen van ontwikkelingslanden aan te pakken.¹ Hoewel lidstaten dus legitiem een eigen ontwikkelingsbeleid mogen voeren in bilaterale samenwerkingsovereenkomsten, rust er op hen toch een samenwerkingsplicht in de zin van artikel 10 EG-verdrag. Zo moeten ze de EG op de hoogte houden van hun activiteiten, om dubbel werk en tegenstrijdige initiatieven te vermijden.²

De EG heeft gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Tot op heden heeft de EG banden van ontwikkelingssamenwerking aangeknoopt met verschillende geografisch bepaalde groepen van landen. De twee meest recente programma's, opgestart na de verbodskeling van het Oostblok in het begin van de jaren negentig, zijn "Phare" met de Centraal- en Oost-Europese landen, en "Tacis" met de nieuwe, onafhankelijke staten van de voormalige Sovjetunie en Mongolië. Het betreft hier eigenlijk geen zuivere ontwikkelingssamenwerking, maar eerder steun aan economieën die in transitie zijn, dit wil zeggen, die een overgang maken van

¹ Europese Commissie Directoraat-Generaal voor ontwikkelingssamenwerking, "20 vragen en antwoorden over de overeenkomst van Lomé tussen de EG en de landen van Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan", *Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen* maart 1996, DE 84, 9

² Bessa-Rodrigues, "European Union -MERCOSUL : In the search of a "new" relationship?", *E.F.A.R* 1999, 97

planeconomie naar markteconomie. Sinds 1972 kent de EG ook de Maghrebovereenkomsten met Middellandse Zeegebieden en het ALA-programma met Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen. De oudste betrekkingen bestaan echter tussen de EG en de ACS-landen. Het zijn deze samenwerkingsovereenkomsten die we gaan bestuderen.

2.2. Rechtsgrond voor bevoegdheid op het vlak van ontwikkelingssamenwerking

Het voornaamste instrument ter uitvoering van de bevoegdheid van de EG op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, is de externe overeenkomst (enerzijds de samenwerkingsovereenkomst of associatieovereenkomst, en anderzijds de "loutere" ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst). We behandelen de rechtsgrond van dit uitvoeringsinstrument en maken een onderscheid in de tijd aan de hand van het Verdrag van Maastricht.

2.2.1. Vóór het Verdrag van Maastricht

Vóór het Verdrag van Maastricht kon een samenwerkings- of associatieovereenkomst enkel haar rechtsgrond vinden in artikel 310 EG-verdrag, dat bepaalt dat "de Gemeenschap (...) met één of meer staten (...) akkoorden (kan) sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures". Een associatieovereenkomst kan alle aspecten van het acquis communautaire omvatten (bijvoorbeeld in het geval van de ACS-EG-overeenkomst: enerzijds handelspolitiek en anderzijds ontwikkelingspolitiek). Het is niet nodig dat bijkomende rechtsgronden worden ingeroepen.

Overeenkomsten die enkel ontwikkelingssamenwerking beogen, vonden vroeger hun grondslag in artikel 308 EG-verdrag. Dit "vangnet"-artikel fungeert immers onder restrictieve voorwaarden als bevoegdheidsgrond, wanneer voor een algemeen beginsel uit het eerste deel van het EG-verdrag (in casu, artikel 3, lid I, littera r) geen specifiek bevoegdheidsverlenend artikel is uitgewerkt in het derde deel van het EG-verdrag.

2.2.2. Na het Verdrag van Maastricht

Voor samenwerkings- en associatieovereenkomsten blijft artikel 310 EG-Verdrag de enige grondslag.

Sinds het Verdrag van Maastricht een nieuwe titel XX "Ontwikkelingssamenwerking" heeft ingevoerd, kan een loutere ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst rechtstreeks worden gegrond op artikel 181 EG-verdrag. In zoverre ook andere aspecten van samenwerking geregeld worden, die de doelstelling van ontwikkelingssamenwerking overschrijden, kan

naargelang het geval beroep worden gedaan op artikel 32 EG-verdrag (landbouw), artikel 131 EG-verdrag (algemene handelspolitiek), ...³

Artikel 179, derde lid EG-verdrag uit titel XX "Ontwikkelingssamenwerking" luidt:

"Dit artikel laat de samenwerking met de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan in het kader van de ACS-EG-overeenkomst onverlet."

Dit is logisch aangezien de ACS-EG-samenwerkingsovereenkomst een associatieovereenkomst is en dus een rechtsgrond vindt in artikel 310 EG-verdrag.

3. De ACS-EG-overeenkomst

3.1. Historisch overzicht van de verschillende ACS-EG-overeenkomsten

Laten we nu de samenwerkingsovereenkomsten van de EG met de ACS-landen van naderbij bekijken. De bedoeling is een overzicht te geven van de opeenvolgende conventies in de tijd en daarbij oog te hebben voor de evolutie in de achterliggende filosofie.

Na de dekolonisaties in de eerste helft van de twintigste eeuw, groeit bij de voormalige kolonies de vrees hun bijzondere relatie met de EG-landen kwijt te raken. Vooral op economisch vlak vrezen deze staten dat hun producten geen bevoorrechte toegang tot de EG-markt meer zouden genieten, terwijl Europa net hun grootste afnemer is.⁴

Daarom worden in 1964 en 1969 reeds de Yaoundé-samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen de EG - toen EEG - enerzijds en de ACS-landen - toen nog voornamelijk Afrikaanse staten - anderzijds. Alle elementen van de toekomstige ontwikkelingssamenwerking zijn reeds aanwezig, zoals de dichotome structuur van deze overeenkomst, de vijfjarige duur van de overeenkomst en het feit dat de initiatieven op het vlak, van ontwikkelingssamenwerking voor drie vierden worden gefinancierd uit het Europees ontwikkelingsfonds (EDF) en voor één vierde uit het budget van de EG (cf. infra).

De ACS-EG-overeenkomst heeft een dichotome structuur, namelijk enerzijds een handelsluik en anderzijds een luik ontwikkelingssamenwerking. In deze

³ Barents en L.J. Brinkhorst. *Grondlijnen van Europees recht*, W.EoJ. Tjeenk Willink, 1999, 522; Bo Siroma, J.B. Aschenbrenner en C. Schulte, "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in Po Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 584

⁴ R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, 520

uiteenzetting zullen we voornamelijk het luik ontwikkelingssamenwerking behandelen, maar het is onvermijdelijk af en toe te verwijzen naar het handelsluik. Daarom volgt nu een korte uiteenzetting over dit laatste luik.

Reeds onder de eerste ACS-EG-overeenkomst genieten de ACS-landen van een systeem van algemene preferenties of het Generalised System of Preferences (GSP), waardoor de ACS-landen tegen een verlaagd tarief of zelfs een nultarief hun producten kunnen invoeren in de EG. Zo'n 95% van de ACS- export naar de EU heeft vrije toegang tot markt van de EG. Het GSP wijkt bijgevolg af van het principe van de meest begunstigde staat of het Most Favoured Nation-principe (MFN) van de GATT- overeenkomst onder de WTO. (De GATT-overeenkomst zelf voorziet immers in een uitzonderingsmogelijkheid ten voordele van ontwikkelingslanden.) Dit voordeel wordt door de EG unilateraal toegekend aan de ACS-ontwikkelingslanden.

Wanneer in het begin van de jaren zeventig het Verenigd Koninkrijk toetreedt tot de EG, wordt de ACS-groep vervoegd door de landen van de Common Wealth. Intussen is de ACS- groep aangegroeid tot 46 landen. Een nieuw type samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten onder de naam Lomé I (1975). Deze overeenkomst wordt in 1981 vervangen door Lomé II, waaraan reeds 57 ACS-landen deelnemen.

Tot dan toe spitst het luik ontwikkelingssamenwerking zich vooral toe op industriële ontwikkeling en opbouw van infrastructuur.⁵ Het is met andere woorden een voortzetting van de activiteiten die reeds waren aangevat onder de koloniale overheersing, maar dan zonder enige politieke inmenging. De onderhandelingen vinden plaats rechtstreeks met de regering. Regeringen van pas onafhankelijke ontwikkelingslanden wijzen op hun soevereiniteit en de lidstaten van de EG willen zich niet schuldig maken aan neo-kolonialisme.

Ook Lomé III, gesloten in 1986 met intussen 66 ACS-landen, blijft marktgericht. De nadruk ligt op plattelandsontwikkeling en voedselvoorziening, als antwoord op de enorme hongernoden die de ontwikkelingslanden in de jaren tachtig teisteren. Lomé II voerde de plattelandsontwikkeling reeds in, met de bedoeling de bevolking te laten participeren aan de ontwikkeling en uiteindelijk te komen tot een stelsel van zelfvoorziening. Lomé III streeft er bovendien naar deze plattelandsontwikkeling te integreren in een macro-economische context (door ook de lokale en centrale overheden te betrekken) om zo de slaagkansen ervan te verhogen.⁶ We merken dus dat in Lomé III de aanzet reeds gegeven is voor de zoektocht naar meer efficiëntie in ontwikkelingssamenwerking. Een randbemerking hierbij is dat in de preambule van Lomé III een verwijzing

⁵ B. Simma, J.B. Aschenbrenner en C. Schutte, "Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,587; J-M Delmotte, "The European Community and rural development", *Europe Information: development* januari 1990, DE 62

⁶ J-M Delmotte, "The European Community and rural development", *Europe Information: development* januari 1990, DE 62

gesloten is naar de mensenrechten als algemeen doel van ontwikkelingssamenwerking.

In 1989 wordt Lomé IV gesloten voor een duur van 10 jaar, maar met de bedoeling om in tussentijd, in 1995, herzien te worden. In 2000 volgt de Cotonou-overeenkomst, door de EG gesloten met inmiddels 71 ACS-landen. Deze ACS-EG-overeenkomsten (Lomé IV (1989), Lomé IV(1995) en Cotonou) worden gekenmerkt door de opname van een mensenrechtenclausule en vanaf 1995 ook een niet-uitvoeringsclausule (cf. infra). De reden daarvoor is dat de EG ervan overtuigd is geraakt dat ontwikkelingssamenwerking de armoede op een veel fundamenteeler niveau moet bestrijden. De EG oordeelt dat mensenrechten, democratie en rechtsstaat kunnen bijdragen tot duurzame ontwikkelingen.

3.2. Heroverweging van de filosofie achter de ACS-EG-ontwikkelingssamenwerking

De vraag naar de band tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking impliceert eigenlijk de vraag of een politiek element, zoals mensenrechten, een legitieme voorwaarde kan zijn voor het toekennen van ontwikkelingshulp, rekening houdend met het uitgangspunt dat de ontvangende ACS-landen in principe soeverein zijn en dus vrij zijn om zelfhun institutionele en constitutionele ordening te bepalen.⁷

We moeten deze vraag naar legitimatie in zijn historische context plaatsen. We zullen merken dat de voorwaardelijkheid van de mensenrechten enerzijds een reactie is op het falen van het vroegere ontwikkelingsbeleid en anderzijds het gevolg is van het einde van de koude oorlog.

Oorspronkelijk was het ontwikkelingsbeleid vrij van politieke invloeden. Enerzijds had je ad hoc projecten zoals humanitaire hulp bij ernstige crisissituaties en anderzijds had je programmahulp in samenspraak met de hulpbehoevende staten, die zelf bepaalden welke initiatieven zouden genomen worden, terwijl de EG (Raad) louter neutraal goedkeurde. In de jaren tachtig echter heerst er hongersnood en maken de ontwikkelingslanden een economische crisis door. De ACS-landen bevinden zich in een zwakke positie aan de onderhandelingstafel en dit geeft aanleiding tot asymmetrie in de onderhandelingen. Waarde EG vroeger de soevereiniteit van de ontwikkelingslanden eerbiedigde, stelt zij nu de samenwerkingsovereenkomst als te nemen of te laten. De ACS-landen kunnen enkel nog een marginale invloed uitoefenen.⁸ De EG verschuift enerzijds haar tactiek in de richting van meer crisismanagement en stuurt anderzijds aan op

⁷ Bijvoorbeeld artikel 2 van het Gemeenschappelijk standpunt (98/350/GBVB) van 25 maart 1998 door de Raad bepaald op grond van artikel J.2. van het verdrag van de EU, inzake mensenrechten, democratische beginselen, rechtsstaat en behoorlijk bestuur in Afrika, PB L 158 van 2 juni 1998, 1-2

⁸ Elgestrom, "Lomé and post-Lomé: asymmetric negotiations and the impact of norms", *EFAR* summer 2000 (volume 5), 176-177

economische en politieke hervormingen in ontwikkelingslanden teneinde duurzame verbeteringen mogelijk te maken. Dit was de aanzet tot het integreren van politiek beleid in de ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig.

Wanneer in het begin van de jaren negentig de koude oorlog beëindigd wordt, openen zich nieuwe gebieden voor de EG.⁹ De banden met de ex-kolonies blijken plots niet zo strak meer.¹⁰ Vanuit de nieuwe, onafhankelijke staten van de voormalige Sovjetunie en de Centraal- en Oost-Europese staten klinkt de roep om democratie, na vele jaren van communisme. Mensenrechten en democratie bevinden zich opeens in een stroomversnelling en verspreiden zich over de gehele wereld. Dit alles maakt dat de Europese Gemeenschap haar ontwikkelingsbeleid herziert.

De EG komt tot de conclusie dat economische hervormingen niet automatisch tot verbetering leiden. Het probleem moet ten gronde aangepakt worden door institutionalisering van de samenleving in de ontwikkelingslanden.¹¹ Alleen op die manier kan ontwikkelingssamenwerking duurzaam resultaat opleveren. Zo wordt het politieke element in de ontwikkelingssamenwerking gebracht. Democratie en rechtstaat worden naast mensenrechten naar voren geschoven als essentiële elementen van toekomstige ontwikkelingssamenwerking, omdat zij de wezensvoorwaarden vormen voor effectieve uitoefening van mensenrechten.¹² In een rechtstaat functioneren de instellingen die de mensenrechten moeten garanderen, bijvoorbeeld de rechterlijke macht. Een instelling zonder effectief gezag, zoals de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, kan de mensenrechten (in casu het Charter van de rechten van de mens en de volkeren) niet afdwingen omdat de instelling niet ingebed is in een democratische cultuur.¹³ Mensenrechten hebben dus de democratie en de rechtsstaat nodig.

De overgang naar een democratie kan alleen gerealiseerd worden als deze beweging gedragen is door een brede basis, namelijk door mensen zelf. De burger moet betrokken worden in het overheidsbeleid (politieke rechten).¹⁴ De burger moet ook bewust gemaakt worden van zijn andere rechten als mens, zodat "van onder uit" (bottom-up) een traditie van mensenrechten wordt gecreëerd. Want

⁹ K. Karl, "Time for change", *The Courier* juni-juli 2000, 3-5

¹⁰ X., "Lomé IV herzien: wat veranderd is en wat op het spel staat", *Europa Informatie: ontwikkeling*, december 1996, DE 89, 2; K.E.Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3), 260-261

¹¹ Simma, J.B. Aschenbrenner en C. Schutte, "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 575 ev

¹² Verslag van de Commissie over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, Brussel 14 november 2000, COM (2000) 726 def

¹³ A. Noel, "Human rights and international cooperation - a new approach", *The Courier* december-januari 2000, 24-25

¹⁴ <http://www.oneworld.org/ecdpmpubs/wp41-gb.htm> (2/2001) A. Monkam, "The political dimensions of the future ACP-EU partnership: how to promote human rights, democracy and governance dimensions", *ECDAM working paper* december 1997(nr 41)

democratie na verkiezingen kan niet een doel op zich zijn. Nieuwe democratische leiders respecteren niet steeds de mensenrechten.¹⁵ Bijgevolg streeft de EG in haar ontwikkelingspolitiek naar een geïntegreerde aanpak van het armoedeprobleem bijvoorbeeld door sociaal beleid te stimuleren, gelijke kansen voor man en vrouw na te ijveren, door begeleiding van democratische processen, door versterking van de capaciteit van de overheid,... Zo worden bijvoorbeeld ook vrede, conflictpreventie en conflictoplossing gezien als bouwstenen van ontwikkelingssamenwerking, omdat conflicten en oorlogen een onderliggende reden zijn van armoede. Oorlog leidt namelijk tot vernietiging van economische infrastructuur en verbodking van de samenleving. Democratie daarentegen is een garantie voor vrede en ontwikkeling.¹⁶ Politieke stabiliteit maakt economische vooruitgang mogelijk.¹⁷

De nieuwe filosofie achter de ontwikkelingssamenwerking vervlecht dus de noties van mensenrechten, democratie en rechtsstaat en ziet ze als nieuwe doelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid.

3.3. Mensenrechtenclausules als afdwingsmechanisme van de nieuwe filosofie

De EG verenigt de nieuwe doelstellingen in een "mensenrechtenclausule". Dit is een clausule die, in casu, de door de EG toegekende ontwikkelingshulp afhankelijk stelt van naleving door de ontwikkelingslanden van mensenrechten, democratie en principes van de rechtsstaat. Bij niet-naleving kan de EG beslissen om de hulp op te schorten.

Ontwikkelingslanden vinden dat Westerse landen hun politieke structuur opdringen, in strijd met het principe van de non-interventie in interne aangelegenheden¹⁸. In de EG is het echter gemeen goed geworden een mensenrechtenclausule op te nemen in alle soorten overeenkomsten met derde staten, ook al heeft de overeenkomst niets met respect voor de mensenrechten te maken (het insluiten van een mensenrechtenclausule verandert immers niets aan de aard van de overeenkomst)¹⁹, maar natuurlijk in de eerste plaats in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten. Een besluit van de Raad van 28

¹⁵ B. Simma, J.B. Aschenbrenner en C. Schutte, "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 600-601

¹⁶ Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, zitting 2141, Brussel 30 november 1998; Verslag van de Commissie over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, Brussel 14 november 2000, COM (2000) 726 def

¹⁷ G. Faber en H. Roelfsema, "The Lomé Convention and Development in Sub-Saharan Afrika", *E.F.A.R.* 1997, 176

¹⁸ <http://www.oneworld.org/aprodev/aphr.htm> (2/2001) X., "Human rights clauses", *APRODEV Bulletin* april 1996, 6-7

¹⁹ Council of the European Union, "The human rights clause in agreements with three countries", *Annual report on human rights 1998-1999*, 22

november 1991 "over de mensenrechten, democratie en ontwikkeling"²⁰ bepaalt dat mensenrechten de grondslag vormen voor duurzame ontwikkelingssamenwerking en dat in alle externe overeenkomsten van de EG voortaan een mensenrechtenclausule moet opgenomen worden.²¹

Het Verdrag van Maastricht heeft bovendien de mensenrechten geïntegreerd in artikel 6 EU-verdrag en heeft een titel XX "Ontwikkelingssamenwerking" in het EG-verdrag ingevoerd, waarin de mensenrechten als na te streven doel vermeld worden. ACS-landen kunnen voortaan geen onvoorwaardelijke ontwikkelingssamenwerking meer eisen door beroep te doen op het fundamenteel recht op overleven.²² De mensenrechten zijn een algemene doelstelling van de EU en moeten bijgevolg worden nagestreefd door de instellingen van de EU en door de lidstaten op alle domeinen bestreken door gemeenschapsrecht.

Hoewel de clausule verwijst naar mensenrechten die aanvaard zijn door de meeste landen en het dus in feite gaat om een bevestiging van de (politieke en sociale) mensenrechten die onder algemeen internationaal recht de meeste landen reeds binden. kan men zich toch de vraag stellen of de EG wel de bevoegdheid heeft om de mensenrechten af te dwingen ten aanzien van derde landen. In het bijzonder rijst de vraag of zij de mensenrechten als voorwaarde, als clausule, in een externe overeenkomst mag inschrijven. Dit is de vraag naar een rechtsgrond voor de mensenrechtenclausule.

4. Rechtsgrondslag voor mensenrechtenclausules in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten

De vraag naar de rechtsgrond van de mensenrechtenclausule verschilt van de vraag naar de rechtsgrond van de overeenkomst, die reeds hoger aan de orde is geweest en op grond waarvan we een onderscheid hebben gemaakt tussen twee categorieën: enerzijds de loutere ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten en anderzijds de ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten die associatieovereenkomsten zijn. De rechtsgrond voor de mensenrechtenclausule zal verschillen volgens de categorie van overeenkomst waarin de clausule is opgenomen.

²⁰ Besluit van de Raad en de lidstaten, bijeen in de Raad over de mensenrechten, democratie en ontwikkeling van 28 november 1991, PB L van november 1991, 122

²¹ 21Communication from the Commission on Democratisation, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the partnership between the European Union and the ACP states, 12 maart 1998, COM (98) 146,21-22

²² 22X., "Lomé N herzien: wat veranderd is en wat op het spel staat", *Europa Informatie: ontwikkeling*, december 1996, DE 89,6

4.1. Rechtsgrond voor mensenrechtenclausules in loutere ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten

Vóór het Verdrag van Maastricht vormt artikel 308 EG-verdrag de rechtsgrondslag voor deze soort overeenkomsten. Tegelijkertijd doet dit artikel dienst als rechtsgrond voor de mensenrechtenclausules opgenomen in deze overeenkomsten²³.

Sinds het verdrag van Maastricht vinden loutere ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten hun rechtsgrond in artikel 181 EG-verdrag. De vraag of op grond van Titel XX "Ontwikkelingssamenwerking" ook een mensenrechtenclausule mag worden opgenomen, is lange tijd betwist geweest. Tot het Hof van Justitie in de zaak "Portugal tegen de Raad" (1996) uitspraak heeft gedaan in de positieve zin.²⁴

Portugal beweert dat een mensenrechtenclausule van het "essentiële element" -type in een samenwerkingsovereenkomst, de aard van de overeenkomst vervormt. Doordat de clausule de mensenrechten tot essentieel element verheft, wordt volgens Portugal een overeenkomst gesloten in het kader van de derde pijler van de EU, met name in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.²⁵ Portugal werpt op dat de mensenrechtenclausule enkel op artikel 308 EG-verdrag had kunnen steunen, omdat dit vóór het Verdrag van Maastricht steeds de grondslag was voor bedingen over de mensenrechten (in loutere ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten). Zij haalt ook aan dat de mensenrechten een algemeen beginsel zijn en dat daaruit geen specifieke bevoegdheid voor de EG kan worden afgeleid. Artikel 177(2) EG-verdrag zou ook slechts een algemene doelstelling omschrijven zodat artikel 179(1) EG-verdrag niet als rechtsgrond kan dienen voor een mensenrechtenclausule.

Het Hof volgt deze redenering niet en stelt dat artikel 177(2) EG-verdrag juncto artikel 179(1) EG-verdrag een voldoende rechtsgrond vormt voor de mensenrechtenclausule in een ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst. Het feit dat de mensenrechten als "essentieel" worden getypeerd, verandert niets aan de aard van de overeenkomst, de clausule is nog steeds ondergeschikt aan de inhoud van de overeenkomst. De clausule heeft als enige doel de overeenkomst opzegbaar te maken in geval van mensenrechtenschendingen.

²³ Op te merken valt dat, zowel vóór als na het Verdrag van Maastricht, artikel 308 EG de rechtsgrond is voor externe overeenkomsten met niet-ontwikkelingslanden, voor zover het geen associatie-overeenkomsten zijn, (zoals de Phare- en Tacis-overeenkomst) en ook de rechtsgrond is voor de mensenrechtenclausules daarin. Maar dit valt buiten het kader van deze uiteenzetting.

²⁴ HvJ 3 december 1996, Portugal/Raad, C-268/94, ECR I-6177; I. van der Klaauw, "EC Court of Justice Judgement on the legal basis for human rights clauses in EU cooperation agreements with third countries (Case C-268/94 van 3 december 1996)", *NQHR* 2/1997, 206-207

²⁵ D. David, "40 years of Europe-ECP relationship", Supplement (ACP-EU partnership agreement signed in Cotonou on 23 June 2000) to *The Courier* september 2000, 11-14

Voor samenwerkingsovereenkomsten onder artikel 181 EG-Verdrag, vormen de artikelen 177(2) en 179(1) EG-verdrag een voldoende rechtsgrond voor de mensenrechtenclausule.²⁶

4.2. Rechtsgrond voor mensenrechtenclausules in associatieovereenkomsten of samenwerkingsovereenkomsten

De associatieovereenkomsten, zoals de ACS-EG-overeenkomsten, wortelen zowel vóór als na het Verdrag van Maastricht in artikel 310 EG-verdrag. Associatieovereenkomsten moeten geacht worden zowat geheel het acquis communautaire toepasselijk te kunnen maken op derde staten. Zij omvatten zowat het gehele rechtsgebied van de Europese Gemeenschappen. Daartoe wordt tegenwoordig ook de mensenrechtenclausule gerekend. Bijgevolg is artikel 310 EG-verdrag een voldoende rechtsgrond, zowel voor de associatieovereenkomst zelf, als voor de mensenrechtenclausule daarin opgenomen.²⁷

5. Mensenrechtenclausules

Mensenrechtenclausules worden sinds het begin van de jaren negentig ingeschreven in de externe overeenkomsten door de EG met derde landen gesloten. We willen de ontwikkeling van de mensenrechtenclausule en de bijhorende niet-nalevingsclausule onderzoeken. Mensenrechtenclausules zijn ontstaan buiten de sfeer van de ontwikkelingssamenwerking en zijn pas later, wanneer de EG mensenrechten in de ontwikkelingssamenwerking begint te benadrukken, overgenomen in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten.

Sommige auteurs gebruiken het begrip "conditionaliteit" in plaats van "mensenrechtenclausule", om aan te geven dat het toekennen van voordelen door de EG aan een bepaalde staat niet alleen onderworpen is aan de voorwaarde van respect voor de mensenrechten, maar ook aan de voorwaarde van navolging van de beginselen van democratie en de rechtsstaat.

²⁶ E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 732- 734

²⁷ 27E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 733

5.1. Ontstaan van de mensenrechtenclausule buiten de ontwikkelingssamenwerking

5.1.2 De basisclausule

De eerste stap in de ontwikkeling van de mensenrechtenclausule is de "basisclausule", die werd ingevoerd voor overeenkomsten met niet-ACS-landen (namelijk Zuid-Amerikaanse landen zoals Argentinië, Chili, Uruguay en Paraguay). De clausule luidt als volgt:

"Cooperation ties between the Community and (Argentina) and this agreement in its entirety are based on respect for the democratic principles and human rights, which inspire the domestic and external policies of the Community and (Argentina)."

Deze clausule laat nog niet toe de overeenkomst met Argentinië op te zeggen wanneer Argentinië de mensenrechten zou schenden. Dit vraagt enige uitleg.

In eerste instantie dacht men aan artikel 60 Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht van 23 mei 1969 (WVV) om een internationale overeenkomst op te schorten. De EG is weliswaar geen partij bij het WVV, maar het WVV is grotendeels een codificatie van internationaal gewoonterecht en in zoverre is de EG toch gebonden.²⁸ Artikel 60(2)(b) WVV bepaalt dat: "een materiële schending van een multilateraal verdrag door één van de partijen (het recht) geeft aan een in het bijzonder door de schending getroffen partij (in casu EG) de schending aan te voeren als grond voor het geheel of gedeeltelijk opschorten van de werking van het verdrag in de betrekkingen tussen hem zelf en de staat die het verdrag heeft geschonden." Opdat er echter van een materiële schending sprake kan zijn, moet het, ingevolge artikel 60(3)(b) WVV, gaan om: "de schending van een bepaling die van wezenlijk belang is voor de uitvoering van het verdrag, voor wat zijn voorwerp of doel betreft".

De formuleringen uit de basisclausule "gebaseerd zijn op de mensenrechten" en "geïnspireerd zijn door de mensenrechten", zijn nog niet sterk genoeg om de clausule te verheffen tot een "bepaling die van wezenlijk belang is voor de uitvoering van het verdrag".²⁹ De formuleringen hebben niet dezelfde strekking als de formulering "dat de mensenrechten een essentieel onderdeel vormen van het verdrag". De erkenning van de mensenrechten als "essentieel" element van de

²⁸ E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 723-725

²⁹ D. Napoli, "The European Union's Foreign Policy and Human Rights", in N.A. Neuwahl en A. Rosas (ed.), *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 307; E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC.", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 728

overeenkomst ontbreekt, zodat de artikelen 60(2)(b) en 60(3)(b) WVV niet van toepassing zijn.

5.1.2. De essentiële elementsclausule

Eveneens buiten het kader van de ACS-EG-overeenkomst ontstaat de essentiële elementsclausule, met name in het kader van overeenkomsten met landen van de OVSE. De clausule is geformuleerd als volgt:

"Respect for the democratic principles and human rights established by (the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe) (as well as the principles of market economy) (as defined at the Bonn CSCE conference) inspire the domestic and external policies of the Community and of (third countries) and constitute an essential element of this agreement."

Artikel 60(2)(b) en artikel 60(3)(b) WVV rechtvaardigen dus opschorting ingeval van niet respecteren van de mensenrechten.³⁰

5.1.3. De Baltische niet-nalevingsclausule bij de essentiële elementsclausule

Later worden aan de mensenrechtenclausule niet-nalevingsclausules gehecht die het mogelijk maken de overeenkomst op te schorten of te beëindigen zonder te verwijzen naar artikel 60 WVV. De Baltische³¹ clausule luidt:³²

"The parties reserve the right to suspend this agreement in whole or in part with immediate effect if a serious breach of essential provisions occurs."

Het doel van deze niet-nalevingsclausule is bepaalde maatregelen veilig te stellen die onder artikel 60 WVV eerder omstrede zouden overkomen, in casu, de onmiddellijke uitwerking van een maatregel ingeval van een ernstige inbreuk. Het is een expliciete opschortingsclausule.³³

³⁰ E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,728-730

³¹ De Baltische clausule dankt haar benaming aan het feit dat ze voor het eerst opdook in overeenkomsten door de EG gesloten met de Baltische staten en Albanië; (Estland) PB L 403 (1992), 2-10, art 21,3e lid; (Letland) PB L 403 (1992), 11-19, art 21, 3e lid; (Lithouwen) PB L 403 (1992),20-29, art 21, 3e lid; (Albanië) PB L 343 (1992),2, art 21, 4e lid

³² E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,753

³³ D. Napoli, "The European Union's Foreign Policy and Human Rights", in N.A. Neuwahl en A Rosas (ed.), *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 307

5.1.4. De Bulgaarse niet-nalevingsclausule bij de essentiële elementsclausule

Vanaf 1993 werd de Baltische clausule vervangen door de Bulgaarse clausule, een meer algemene niet-nalevingsclausule:³⁴

"If either party considers that the other party has failed to fulfil an obligation under this agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supply the Association Council with all relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the parties. In the selection of measures, priority must be given to those which least disturb the functioning of this agreement. These measures shall be notified immediately to the Association Council and shall be the subject of consultations within the Association Council if the other party so requests."

Opmerkelijk is de proportionaliteitsvereiste: voorrang wordt gegeven aan maatregelen die het minst de werking van de overeenkomst verstoren. In een afzonderlijk interpretatieve verklaring wordt de "bijzondere hoogdringendheid" of "special urgency" gepreciseerd ten gevolge waarvan maatregelen kunnen worden genomen zonder consultatie van de Associatieraad. Het moet namelijk gaan om ernstige schendingen van de overeenkomst, daartoe wordt ook gerekend de schending van een essentieel element van de overeenkomst. Aangezien de Bulgaarse niet-uitvoeringsclausule gekoppeld is aan de essentiële elementsclausule, verantwoordt elke schending van de mensenrechten een maatregel zonder tussenkomst van de Associatieraad.³⁵

De combinatie van een essentiële elementsclausule en een niet-nalevingsclausule is dus eerst ontstaan in associatieovereenkomsten met Oost-Europese staten, met ander woorden in de Europa-akkoorden, en is vervolgens overgenomen in andere externe overeenkomsten met derde staten.³⁶

5.1.5. De standaardclausule

De mensenrechtenclausule is nog verder geëvolueerd vanuit de formule "essentiële elementsclausule met een Bulgaarse niet-nalevingsclausule". Dit type mensenrechtenclausule draagt de naam standaardclausule en behoort tot het acquis

³⁴ De Bulgaarse clausule heeft deze naam gekregen nadat ze werd ingeschreven in de overeenkomsten gesloten tussen de EG en Roemenië en Bulgarije; (Roemenië) PB L 357 (1994),2, art 119, 2e lid; (Bulgarije) PB L 358 (1994). 3. art 118. 2e lid

³⁵ E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 729-730

³⁶ K.E.Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3),260-261

communautaire. Tegen het einde van 1995 moet in elke externe overeenkomst van de EG met een derde staat een mensenrechtenclausule opgenomen worden.³⁷

5.2. Opname van de mensenrechtenclausule in ontwikkelingssamenwerking

5.2.1. *Mensenrechtenclausules zijn nodig in ontwikkelingssamenwerkings-overeenkomsten*

Onder Lomé I bestaat er geen mogelijkheid tot opschorting, zelfs niet in geval van ernstige mensenrechtenschendingen. Bijvoorbeeld wanneer Oeganda zich in 1977 bezondigt aan schendingen van de mensenrechten, besluit de EG om de ontwikkelingshulp voort te zetten "zolang dit op geen enkele manier bijdraagt tot bekrachtiging van of verlenging van de mensenrechtenschendingen".³⁸ In de jaren zeventig is een éézijdige verklaring van opzegging de enige mogelijkheid voor de EG om haar plichten uit de overeenkomst te beëindigen. De opzegging heeft pas uitwerking na een termijn van 6 maanden. In 1979 geeft de Raad toe dat opschorting moet kunnen ingeval de partnerstaat op een systematische wijze de mensenrechten schendt.³⁹

5.2.2. *Voorloper van de mensenrechtenclausule in Lomé IV (1989)*

5.2.2.1. **Formulering**

In Lomé IV (1989) wordt voor het eerst melding gemaakt van mensenrechten in de tekst van de conventie zelf. Artikel 5, eerste lid Lomé IV (1989) bepaalt dat:

"...de eerbiediging van de rechten van de mens erkend wordt als een fundamentele factor van werkelijke ontwikkeling"

Mensenrechten worden echter nog niet als een essentieel element beschouwd, in de zin van artikel 60(3)(b) WVV. Zolang de conventie geen gewag maakt van de mensenrechten als wezenlijk of essentieel element van de overeenkomst, kan artikel 60(2)(b) WVV niet toegepast worden. Artikel 5 Lomé IV (1989) is dus een onvoldoende basis voor opschorting.⁴⁰

In de praktijk gebeurt opschorting toch, en wel op grond van een beweerde schending van het Nationaal Indicatief Programma of NIP (dit is de individuele, bilaterale overeenkomst tussen de EG en een ACS-land, ter uitvoering van de

³⁷ E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,731-732

³⁸ A. Clapham, *European Union. The human rights challenge VI. Human rights and the European Community: a critical overview*, Baden-Baden, (European University Institute) Nomos Verlagsgesellschaft, 1991,80

³⁹ K.E.Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3),259

⁴⁰ E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,726-727

ACS-EG-overeenkomst) (cf. infra). Na dialoog tussen de EG en het ACS-land zijn in het NIP immers de mensenrechten opgenomen. Door de mensenrechten te schenden pleegt het ACS-land contractbreuk ten aanzien van de bilaterale overeenkomst.⁴¹ Opschorting wordt verantwoord aan de hand van de exceptio non-adimpleti contractus. Indien een ACS-land zich schuldig maakt aan schendingen van de mensenrechten, de beginselen van de democratie of van de rechtsstaat, voelt de EG zich niet meer verplicht haar verbintenissen na te komen. Op een eerder informele wijze wordt de samenwerking stopgezet. Reeds onder Lomé IV (1989) wordt de ontwikkelingssamenwerking met bepaalde landen dus teruggeschroefd of zelfs geheel opgeschort, hoewel de overeenkomst nog geen niet-nalevingsclausule bevat.

5.2.2.2. Enkele toepassingen

Zo wordt de samenwerking opgeschort met Soedan (1990), Zaïre (Democratische Republiek van Congo sinds 1997) (1992), Equatoriaal Guinea (1992), Nigeria (1993) en Gambia (1994) en ze is tot op heden nog niet hervat. Met Haïti (1991), Kenia (1991), Togo (1992), Malawi (1992) en Rwanda (1994) is de samenwerking reeds hervat.

De redenen voor de opschorting gaan van staatsgreep, onderbreking van het democratiseringsproces, tot mensenrechtenschendingen in Equatoriaal Guinea en zelfs genocide in Rwanda.⁴² Hervatting van de samenwerking gebeurt meestal na deblokkering van het democratiseringsproces of het uitschrijven van verkiezingen.⁴³ Bijvoorbeeld, op 1 mei 1995 overweegt de EG de dialoog met Rwanda weer op te nemen met het oog op het heropstarten van steunmaatregelen, omdat de Rwandese regering in democratische richting evolueert en het Internationaal Strafrechtelijk Tribunaal voor Rwanda vruchten begint af te werpen.⁴⁴

Meestal gebeurt deze hervatting gradueel, vaak is ze nog beperkt tot hulp ten gunste van bepaalde bevolkingsgroepen en gebeurt ze via gedecentraliseerde overheden in plaats van via de nationale overheid. Zo is bijvoorbeeld, sinds 1992, de Europese steun aan Zaïre opgeschort, met uitzondering van humanitaire hulp aan, onder andere, de Rwandese vluchtelingen. Wanneer in 1997 President Kabila aantreedt, is de EG bereid de ontwikkelingssamenwerking te hervatten, in gelijke tred met de vooruitgang die Zaïre boekt op het vlak van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. De aard van de samenwerking bevindt zich nog ergens tussen humanitaire hulp en structurele (lees staatscoöperatieve) steun. De

⁴¹ D. J. Marrantis, "Human rights, democracy and Development: The European Community Model", *Harv.HRJ* 1994, volume 7,29

⁴² E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,740-741

⁴³ I. van der Klaauw, "Human rights and aid conditionality: the suspension clause of the Lomé IV convention", *NQHR* 311997, p373; K.E. Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3), 267

⁴⁴ Raad voor Ontwikkelingssamenwerking. zitting 1849, Brussel, 1 mei 1995

samenwerkingprojecten worden integraal uitgevoerd door plaatselijke agentschappen, maar het gaat wel om structurele aanpassingswerken, zoals het aanleggen van wegen, steun aan de landbouw, enz. Voor de medische projecten en de steun aan het onderwijs doet de EG beroep op religieuze congregaties en NGO's die zich op deze aangelegenheden toelegden nadat de EG haar hulp had opgeschort.⁴⁵

Opschorting bestond dus reeds onder Lomé IV (1989). We zouden kunnen stellen dat Lomé IV (1995) in dit opzicht een institutionalisering is van een reeds bestaand gebruik.⁴⁶

5.2.3. Eerste opname van een mensenrechtenclausule in Lomé IV (1995)

5.2.3.1. Formulering

In Lomé IV (1995) is zowel een mensenrechtenclausule opgenomen (artikel 5 (1) (3) Lomé IV (1995)) als een niet-nalevingsclausule (artikel 366bis Lomé IV (1995)).

De mensenrechtenclausule is van het type essentiële elementsclausule, waaruit nu alle OVSE- verwijzingen weggelaten zijn, en ze luidt als volgt:

"Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpins relations between the ACP-states and the Community and all provisions of the convention, and governs the domestic and international policies of the contracting parties, shall constitute an essential element of the convention."

Artikel 5(2) Lomé IV(1995) benadrukt dat alle mensenrechten onder de mensenrechtenclausule vallen, ze zijn immers ondeelbaar en onderling afhankelijk. Deze bepaling bevindt zich echter nog niet een apart deel (zoals het deel "Politieke Dimensie" in de Cotonou- overeenkomst), maar wel onder deel I 'Algemene Bepalingen'.⁴⁷

De niet-nalevingsclausule van artikel 366bis (2) en (3) Lomé IV(1995) luidt als volgt:⁴⁸

"If one party considers that another party has failed to fulfil an obligation in respect of one of the essential elements referred to in Article 5, it shall invite the party

⁴⁵ X., "Living, not just surviving", *The Courier* augustus-september 2000, 14-25

⁴⁶ X., "Lomé IV herzien: wat veranderd is en wat op het spel staat", *Europa Informatie: ontwikkeling* december 1996. DE 89. 6

⁴⁷ Raad van de Europese Unie, *Overeenkomst tot wijziging van de vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé, ondertekend op 1 november 1995 in Mauritius*, Luxemburg. Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1996,33-35

⁴⁸ Raad van de Europese Unie, *Overeenkomst tot wijziging van de vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé, ondertekend op 1 november 1995 in Mauritius*, Luxemburg. Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1996, 78- 79

concerned, unless there is special urgency, to hold consultations with a view to assessing the situation in detail and, if necessary, remedying it. If or the purpose of such consultations, and with the view to finding a solution:

- the Community side shall be represented by its Presidency, assisted by the previous and next member states to hold the Presidency, together with the Commission;

- the ACP side shall be represented by the ACP State holding the co-Presidency, assisted by the previous and next ACP-States to hold the co-Presidency. Two additional members of the ACP-Council of Ministers chosen by the party shall also take part in the consultations. The consultations shall begin no later than 15 days after the invitation and as a rule last no longer than 30 days.

At the end of the period referred to in the third subparagraph of paragraph 2, if in spite of all efforts no solution has been found, or immediately, in the case of urgency or refusal of consultation, the party which invoked the failure to fulfil an obligation may take appropriate steps, including, where necessary, the partial or full suspension of application of this convention to the party concerned. It is understood that suspension would be a measure of last resort.

The party concerned shall receive prior notification of any such measure which shall be revoked as soon as the reasons for taking it have disappeared."

Het controlemechanisme van artikel 366bis Lomé IV(1995) is veel sterker dan dat van de Bulgaarse clausule. De Bulgaarse clausule acht immers een maatregel zonder consultatie van de Associatieraad verantwoord bij elke mensenrechtenschending. Onder artikel 366bis Lomé IV(1995) daarentegen moet de procedure van overleg steeds gevolgd worden, met uitzondering evenwel van de gevallen van bijzondere hoogdringendheid die restrictief moeten worden uitgelegd volgens bijlage 83.⁴⁹ De mogelijkheid tot het nemen van éézijdige opschortingsmaatregelen wordt aanzienlijk verminderd, de controle erop neemt toe.

5.2.3.2. Enkele toepassingen

Onder Lomé IV (1995) wordt de samenwerking opgeschort met o.a. de Comoren (1995), Niger (1996), Sierra Leoné (1997) en Burundi (1996). Ook hier is de voornaamste reden het doorvoeren van een staatsgreep in strijd met de beginselen van de democratie.⁵⁰ De EG overweegt in 1998 om weer samen te werken met Burundi naar aanleiding van het vredesproces dat in Arusha gevoerd wordt (waar het internationaal Rwanda-Tribunaal zich bevindt).⁵¹

Onder Lomé IV (1995) wordt dus de kersverse niet-nalevingsclausule uit artikel 366bis Lomé IV(1995) in gebruik genomen. Het is echter wachten tot 27 april

⁴⁹ Raad van de Europese Unie, *Overeenkomst tot wijziging van de vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé, ondertekend op 1 november 1995 in Mauritius*, Luxemburg. Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1996, 129

⁵⁰ K.E. Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* zomer 1993 (volume 3),267

⁵¹ Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, zitting 2141, Brussel 30 november 1998

1998 voor Lomé IV (1995) bekrachtigd wordt door de Raad met instemming van het Parlement⁵² en tot 11 maart 1999 voor de Raad de procedure voor tenuitvoerlegging van artikel 366bis Lomé IV(1995) in een besluit giet⁵³ (verder: Procedure ter uitvoering van artikel 366bis Lomé IV(1995)). Aan de hand van enkele voorbeelden leggen we de procedure van artikel 366bis Lomé IV(1995) uit.

Wanneer de Raad van mening is dat een ACS-staat de mensenrechten en de beginselen van de democratie of de rechtsstaat geschonden heeft (zijnde de essentiële elementen van de samenwerkingsovereenkomst), verzoekt zij die ACS-staat om overleg te plegen (artikel 1 Procedure ter uitvoering van artikel 366bis Lomé IV(1995)). De Raad vormt zich een mening naar aanleiding van een voorstel van de Commissie of van een lidstaat.

Zo heeft de Commissie een mededeling aan de Raad gericht om overleg te openen met Ivoorkust, omdat op 22 december 2000 generaal Guéi een staatsgreep heeft gepleegd en daarbij onmiddellijk het staatshoofd heeft afgezet en de democratische instellingen, zoals de Nationale Vergadering, de Constitutionele Raad en het Opperste Gerechtshof, heeft ontbonden. De nieuw gevormde regering bestaat hoofdzakelijk uit militairen. De EG heeft deze daden reeds veroordeeld, maar nu stelt de Commissie voor om overleg te plegen met Ivoorkust in verband met de continuïteit van de ontwikkelingssamenwerking. Intussen mogen geen nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsprojecten meer worden goedgekeurd, met uitzondering van humanitaire hulp of projecten rechtstreeks gericht op de armste bevolkingsgroepen. De Commissie doet een voorstel van besluit aan de Raad en voegt een ontwerpbrief toe, gericht aan de regering van Ivoorkust, die geldt als uitnodiging tot het overleg.⁵⁴ De Raad zal met gekwalificeerde meerderheid beslissen over dit voorstel tot overleg (artikel 1 Procedure ter uitvoering van artikel 366bis).

Bij dit overleg wordt de gemeenschap vertegenwoordigd door haar voorzitterschap, de lidstaat die het voorzitterschap het laatst bekleed heeft en de lidstaat die als volgende het voorzitterschap zal waarnemen (de zogenaamde troika-formule), samen met de Commissie (artikel 366bis (2X2) Lomé IV(1995)). De bedoeling is continuïteit in de vertegenwoordiging van de Gemeenschap te brengen. Vaak neemt de voorzitter van de Coreper het woord tijdens zulk overleg. De ACS-staten worden vertegenwoordigd door de ACS-staat die het voorzitterschap bekleedt en de ACS-staten die het voorgaande en volgende voorzitterschap bekleeden en twee

⁵² Besluit van de Raad (98/344/EG) van 27 april 1998, betreffende de overeenkomst tot wijziging van de vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé, ondertekend op 4 november 1995 te Mauritius, PB L 156 van 29 mei 1998, 1-124

⁵³ Besluit (1999/214/EG) van de Raad van 11 maart 1999 betreffende de procedure voor de tenuitvoerlegging van artikel 366 bis van de vierde ACS-EG-overeenkomst, PB L 75,20 maart 1999,32-33

⁵⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende het openen van overleg met Ivoorkust in uitvoering van artikel 366 bis van de overeenkomst van Lomé, Brussel 7 januari 2000, COM (1999) 899 definitief

andere leden van de ACS-Raad van Ministers die door de betrokken partij aangewezen worden (artikel 366bis (2)(2) Lomé IV(1995)).

De periode van overleg begint uiterlijk 15 dagen na het verzoek en duurt in de regel niet langer dan 30 dagen (artikel 366bis (2)(3) Lomé IV(1995)). Indien na het verstrijken van de termijn, het overleg geen oplossing heeft opgeleverd, kan de EG passende maatregelen nemen (artikel 366bis (3)(1) Lomé IV(1995)). De Raad besluit andermaal op voorstel van de Commissie (artikel 2 Procedure tot uitvoering van artikel 366bis Lomé IV(1995)). Het overleg zal dus, afhankelijk van het resultaat ervan, wel of niet tot maatregelen leiden.

In het geval van de Republiek van Guinee Bissau, leidt het overleg tot een oplossing. Bijgevolg doet de Commissie een voorstel tot beschikking van de Raad tot beëindiging van het overleg. Op 6 mei 1999 is de democratische president van Guinee Bissau met geweld uit zijn ambt gezet en worden de diplomatieke missies ter plaatse aangevallen. Nadat de EG dit optreden veroordeeld heeft, nodigt de Raad op 19 juli 1999 een delegatie van Guinee Bissau uit voor overleg opdat ze zich zou kunnen verantwoorden.⁵⁵ Op 26 juli 1999 vindt het overleg plaats waarbij de EG de ACS-staat verzoekt stappen te ondernemen. De delegatie zet zijn voornemens uiteen en legt de reeds bereikte resultaten voor (inspanningen op gebied van de grondwet en de mensenrechten, de militairen zijn voor het gerecht gebracht, staatsinstellingen functioneren, verkiezing worden voorbereid). De EG toont zich tevreden met deze inspanningen en de Commissie stelt voor aan de Raad om de overlegprocedure af te sluiten zonder maatregelen te overwegen. Een ontwerp van brief ten aanzien van de regering van Guinee Bissau wordt toegevoegd

In het geval van de Comoren daarentegen doet de Commissie een voorstel tot beschikking van de Raad tot beëindiging van het overleg en het nemen van passende maatregelen. Op 30 april 1999 heeft zich op één eiland een geweldloze staatsgreep voltrokken onder leiding van Kolonel Assoumani. Vervolgens heeft hij ook de grondwet ingetrokken en de democratische instellingen ontbonden. Nadat de EG deze gebeurtenissen heeft veroordeeld, nodigt zij een delegatie van de Comoren uit om deel te nemen aan het overleg. Op 26 juli 1999, tijdens het overleg, bevestigt de delegatie dat de regering zo snel mogelijk de democratie zal herstellen, een grondwet zal opstellen, verkiezingen zal uitschrijven en de mensenrechten zal respecteren. Intussen zal er gezorgd worden voor een overgangsregering. De EG toont zich tevreden met deze voornemens en zegt toe bijkomende steun te verlenen voor herstel van de constitutionele orde. Een eerste missie wordt gestuurd ter ondersteuning van het verkiezingsproces, een tweede missie biedt bijstand bij het redigeren van een nieuwe grondwet. Maar eind december 1999 stelt de Commissie vast dat ondanks alle voornemens, de mensenrechten nog steeds geschonden worden. Daarom stelt de Commissie aan de

⁵⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende het plegen van overleg met Guinee-Bissau in toepassing van art 366 bis van de Overeenkomst van Lomé, Brussel 19 juli 1999, COM (1999) 361 def http://europa.eu.int/eurllex/nl/com/pdf/1999/com1999_0361nl01.pdf

Raad voor om passende maatregelen te nemen. Tot de aanvang van het verkiezingsproces zal de EG haar samenwerking beperken tot steun aan het democratiseringsproces, humanitaire hulp en gedecentraliseerde vormen van samenwerking. In de loop van de verkiezingsprocedure zal de EG bijkomende steun bieden aan de bevolking. Pas na de verkiezingen, als de regering aangesteld zal zijn, kan er pas sprake zijn van volledige hervatting van de samenwerking. Er wordt een ontwerpbrief opgesteld in deze zin.⁵⁶

In dit voorbeeld zien we dat de Commissie gekozen heeft voor een combinatie van opschorting en positieve maatregelen. De Raad zal zich met gekwalificeerde meerderheid over dit voorstel moeten uitspreken. Indien de Commissie een volledige schorsing zou voorstellen, moet de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten (artikel 2 Procedure voor de toepassing van artikel 366 bis Lomé IV(1995)). De voorzitter van de Raad moet de betrokken ACS-staat op de hoogte brengen van de maatregelen, hiertoe dient de ontwerpbrief gehecht aan het voorstel tot besluit (artikel 366 bis(3) Lomé IV(1995) en artikel 2 Procedure voor toepassing van artikel 366 bis Lomé IV(1995)).

Artikel 366bis (3) Lomé IV(1995) bepaalt dat de maatregel wordt ingetrokken zodra de redenen ervoor hebben opgehouden te bestaan. Artikel 2 (2) van de Procedure ter uitvoering van artikel 366bis Lomé IV(1995) bepaalt dat de maatregelen van kracht blijven tot de Raad de maatregel wijzigt of herroept volgens dezelfde procedure als voor de aanneming ervan. Met het oog hierop moet de Raad de maatregelen om de 6 maanden heroverwegen. Laten we dit illustreren met een voorbeeld.

Birma (Myanmar), een land met één van slechtste reputaties op het vlak van de mensenrechten, maakt zich in 1996 schuldig aan foltering, willekeurige executie, vrouwenmisbruik, beperking van de vrijheid van meningsuiting,... Daarom bevestigt de EG op 28 oktober 1996 de reeds genomen maatregelen tegen Birma (onder andere een wapenembargo, weigering visa te verlenen aan regelingsleden en hun familie, opschorting van de ontwikkelingssamenwerking met uitzondering van projecten voor democratie, armoedebestrijding en mensenrechtenbescherming op voorwaarde dat deze projecten op gedecentraliseerde wijze gerealiseerd worden).⁵⁷ Op 26 april 1997 worden de maatregelen verlengd,⁵⁸ evenals op 20 oktober 1997.⁵⁹ Bovendien worden sinds 1997 de GSP-tariefvoordelen

⁵⁶ Voorstel voor een beschikking van de Raad inzake de beëindiging van het overeenkomstig artikel 366 bis van de overeenkomst van Lomé met de Comoren gevoerde overleg en de tenuitvoerlegging van gepaste maatregelen, Brussel 16 december 1999, COM (1999) 695 def

⁵⁷ Gemeenschappelijk standpunt (96/635/GBVB) van 28 oktober 1996 betreffende (Birma) Myanmar, door de Raad bepaald op basis van artikel 1.2 van het verdrag betreffende de EU, PB L 287 van 8 november 1996, 1-2

⁵⁸ Besluit van de Raad (97/290/GBVB) van 29 april 1997 tot verlenging van het Gemeenschappelijk standpunt (96/635/GBVB) betreffende (Birma) Myanmar, PB L 120 van 12 mei 1997, 4

⁵⁹ Besluit van de Raad (97/688/GBVB) van 20 oktober 1997 tot verlenging van Gemeenschappelijk standpunt (96/635/GBVB) betreffende (Birma) Myanmar, PB L 293 van 27 oktober 1997, I

ingetrokken.⁶⁰ Op 26 januari 1998 wordt een lichte aanpassing doorgevoerd na de hervorming van een regeringsorgaan.⁶¹ Op 27 april 1998 worden de overige maatregelen verlengd.⁶²

Ten aanzien van Nigeria, een land dat reeds 20 jaar gebukt gaat onder een militair regime, wordt in 1993 de samenwerking opgezegd. Op 20 november 1995 veroordeelt de EG Nigeria wegens mensenrechtenschendingen door de militaire overheid (onder andere het opleggen van de doodstraf na een gebrekkige rechtspleging), de annulatie van de verkiezingen in 1993 en de installatie van een militaire dictatuur.⁶³ De EG herbevestigt de maatregelen van 1993 gaande van opschorting van de militaire samenwerking, reisbeperkingen van het militaire personeel van diplomatieke missies, tot opschorting van de ontwikkelingssamenwerking (met dezelfde uitzonderingen als besproken bij Birma). Op 4 december 1995 vult de EG deze maatregelen nogmaals aan.⁶⁴ Op 15 mei 1996 volgt er een verlenging⁶⁵ evenals op 25 november 1996⁶⁶ en op 28 november 1997.⁶⁷ In 1998 vinden er ingrijpende ontwikkelingen plaats in Nigeria: er worden vrije verkiezingen toegezegd, politieke gevangenen worden vrijgelaten, de militairen keren terug naar de kazernes, ...Dit geeft aanleiding tot adaptatie van de maatregelen, die reeds sinds 1995 van kracht waren, in een Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad. De EG behoudt de opschorting van militaire samenwerking en het wapenembargo, maar ontwikkelingssamenwerking wordt weer bespreekbaar onder voorwaarde van installatie van een democratische regering.⁶⁸ Intussen wordt de beperkte ontwikkelingssamenwerking voortgezet zoals die in 1995 was voorzien. In mei 1999 is de Raad bereid nieuwe ontwikkelingssamenwerking aan te vatten met Nigeria.⁶⁹ In juni 1999 worden de

⁶⁰ <http://www.europaworld.org/issue10/morepressureonburmgov241100.htm> (2/200 1) X., "More pressure on Burmese government", Europaworld 24 november 2000

⁶¹ Besluit (98/107/GBVB) van de Raad van 26 januari 1998 houdende wijziging van het Gemeenschappelijk standpunt (96/635/GBVB) betreffende (Birma) Myanmar, PB L 32 van 6 februari 1998, 13

⁶² Besluit (98/303/GBVB) van de Raad van 27 april 1998 betreffende verdere verlenging van Gemeenschappelijk standpunt (96/635/GBVB) betreffende (Birma) Myanmar, PB L 138 van 9 mei 1998, 5

⁶³ Gemeenschappelijk standpunt (95/515/GBVB) van 20 november 1995 betreffende Nigeria, door de Raad bepaald op basis van artikel J.2 van het verdrag betreffende de EU, PB L 298 van 11 december 1995, 1-2

⁶⁴ Gemeenschappelijk standpunt (95/544/GBVB) van 4 december 1995 betreffende Nigeria, door de Raad bepaald op basis van artikel J.2 van het verdrag betreffende de EU, PB L 309 van 21 december 1995, 1

⁶⁵ Gemeenschappelijk Standpunt (93/544/GBVB), PB L 143 van 15 mei 1996, I

⁶⁶ Gemeenschappelijk standpunt (96/977/GBVB) van 25 november 1996 tot verlenging van Gemeenschappelijk standpunt (95/544/GBVB) betreffende Nigeria, PB L 315 van 4 december 1996, 3

⁶⁷ Besluit (97/821/GBVB) van de Raad van 28 november 1997 tot verlenging van het Gemeenschappelijk standpunt (95/544/GBVB) betreffende Nigeria, PB L 338 van 9 december 1997, 8

⁶⁸ Gemeenschappelijk standpunt (98/614/GBVB) van 30 oktober 1998 betreffende Nigeria, door de Raad vastgesteld op basis van artikel J.2 van het verdrag betreffende de EU, PB L 293 van 31 december 1998, 77-78

⁶⁹ Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, zitting 2180, Brussel 21 mei 1999

sancties tegen Nigeria volledig opgeheven en in maart 2000 tenslotte wordt een nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten.⁷⁰

De reactie op mensenrechtenschendingen onder een niet-nalevingsclausule kan verscheidene vormen aannemen. Bijlage 2 van de Mededeling van de Commissie "over het opnemen van respect voor democratische principes en mensenrechten in overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde staten" bevat een niet-exhaustieve, hiërarchisch geordende lijst van mogelijke maatregelen.⁷¹

Zoals hoger reeds vermeld, biedt artikel 366bis Lomé IV(1995) de mogelijkheid om in gevallen van bijzondere hoogdringendheid maatregelen te nemen zonder voorafgaandelijk overleg. In een gemeenschappelijke verklaring in Bijlage 83 bij Lomé IV (1995) beperken de partijen dit begrip tot uitzonderingsgevallen waarin de schending "bijzonder ernstig en flagrant" is en waarbij "geen overleg mogelijk is omdat een snelle reactie nodig is". Vereist is wel dat zeer spoedig met de ander partij overleg wordt gepleegd om de toestand te verbeteren.

5.2.4. Opname van een mensenrechtenclausule in Cotonou (2000)

5.2.4.1. Formulering

De formulering van de essentiële elementsclausule (artikel 9 Cotonou) en de niet-nalevingsclausule (artikel 96 Cotonou) onder de Cotonou-overeenkomst volgen grotendeels de formulering onder Lomé N(1995). Bijvoorbeeld, artikel 9(2) Cotonou luidt:

"Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpin the ACP-EU Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute the essential elements of this Agreement."

Het grootste verschil ligt in de opname van "behoorlijk bestuur" in artikel 9(3) Cotonou als bijkomende na te leven voorwaarde, naast de voorwaarden van mensenrechten, democratie en rechtstaat. In artikel 9(3) Cotonou wordt behoorlijk bestuur getypeerd als een fundamenteel element van de overeenkomst. Dit is belangrijk omdat alleen schending van een essentieel element kan leiden tot opschorting onder de niet-nalevingsclausule.⁷² Daarnaast zijn er nog enkele afwijkende details.

⁷⁰ D. Morrissey, "New beginning at Joint Assembly Abuja, Nigeria, 20-23 March 2000", *The Courier* juni-juli 2000,26-33

⁷¹ Mededeling van de Commissie over de bepalingen inzake de eerbiediging van de democratische beginselen en de rechten van de mens in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen. COM (95) 216 def

⁷² <http://www.oneworld.org/ecdp/en/cotonou/20-gb.htm> (2/2001) ECDPM, "Essential and fundamental elements", Cotonou infokit januari 2001

Het opmerkelijkste bij de niet-nalevingsclausule is de uitdrukkelijke bepaling in artikel 96(c) Cotonou dat "gepaste maatregelen" proportioneel moeten zijn aan de schending en dat de voorkeur uitgaat naar maatregelen die zo min mogelijk de toepassing van de overeenkomst hinderen. Deze bepalingen zijn afkomstig uit de Baltische niet-nalevingsclausule (zoals die tegenwoordig opgenomen is in de standaardclausule).

5.2.4.2. Enkele toepassingen

Onder de Cotonou-overeenkomst wordt de essentiële elementsclausule (artikel 9 Cotonou) op een zelfde manier verbonden met een niet-nalevingsclausule (artikel 96 Cotonou). Artikel 96 Cotonou voorziet ook in eerste instantie in een overlegprocedure en indien dat niets oplevert wordt pas naar gepaste maatregelen gegrepen.

In Fidji wordt de grondwettelijke President afgezet, het Parlement omvergeworpen en de grondwet opgeheven. In de loop van het overleg met de EG zet de Minister van Buitenlandse Zaken van Fidji het plan uiteen om binnen 18 maanden verkiezingen te houden en hij rapporteert dat er een nieuwe grondwet in de maak is. De EG vindt voldoening in deze initiatieven, maar drukt erop dat ze diegenen, die de staatsgreep uitvoerden, voor de rechter wil zien verschijnen. De EG wil het overleg voortzetten en de ontwikkelingssamenwerking verder zetten in verhouding tot de bereikte resultaten.⁷³

Er zijn wel kleine verschillen in de procedure. De termijn gedurende welke de onderhandelingen mogen gevoerd worden is verlengd van 30 dagen tot 60 dagen (artikel 96 (2)(a) Cotonou). Uit de precisering van het begrip "bijzondere hoogdringendheid" is een vereiste weggelaten, die misschien te vanzelfsprekend is, met name de vereiste dat "geen overleg gevoerd kan worden omdat de omstandigheden een snelle reactie vereisen" (artikel 96 (2)(b) Cotonou).

De procedure loopt dus grotendeels gelijk met deze onder Lomé IV (1995), maar de voorwaarden waaraan de maatregelen behoren te voldoen, krijgen steeds duidelijker vorm. Zo ligt de nadruk op proportionaliteit en op het feit dat de bevolking niet mag gestraft worden. Vaak worden projecten voor de armste bevolkingslagen en humanitaire hulp niet opgeschort.⁷⁴ Ook streeft de EG ernaar opschorting van bepaalde samenwerkingsvormen te combineren met positieve maatregelen ter ondersteuning van bijvoorbeeld grondwettelijke hervorming, van de media, het onderwijs,... Plaatselijke initiatieven voor het bouwen aan een burgermaatschappij worden gesteund opdat de bevolking niet tweemaal gestraft

⁷³ [http://www.oneworld.org/apsec_\(1/2001\)](http://www.oneworld.org/apsec_(1/2001)) EU-ACP consultations on the political situation in Fidji, Brussel 19 oktober 2000

⁷⁴ Verslag van de Commissie over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, Brussel 14 november 2000, COM (2000) 726 def, 19; D. I. Marrantis, "Human rights, democracy and Development: The European Community Model", *Harv.HRJ* 1994, volume 7, 25

wordt.⁷⁵ Een goed voorbeeld is het overleg dat plaatsvindt tussen de EG en Haïti op 27 september 2000. De Haïtiaanse overheid wordt beschuldigd van verkiezingsfraude bij het tellen van de stemmen voor de senaat tijdens de gemeentelijke en wetgevende verkiezingen van 21 mei 2000. De Haïtiaanse delegatie schuift de beschuldigingen echter van zich af, vraagt begrip voor de precaire pogingen om democratie in te voeren en dringt aan op steun van de EG. De delegatie uit haar vrees voor de nefaste gevolgen die een opschorting van de samenwerking op dit proces van voorzichtige democratisering zou hebben. Daarop belooft de EG haar strategie ten aanzien van Haïti te heroverwegen. De EG besluit de dialoog open te houden en opschorting van de samenwerking pas in allerlaatste instantie aan te nemen.⁷⁶

6. Positieve maatregelen

6.1. Tweede mechanisme ter implementatie van mensenrechten

Negatieve maatregelen, gaande van gedeeltelijke tot volledige opschorting van ontwikkelingshulp onder een mensenrechtenclausule, worden nog steeds actief ingezet met het doel ontwikkelingslanden ertoe aan te sporen mensenrechten in hun beleid op te nemen. Maar belangrijker is dat de EG een tweede manier heeft ontdekt om mensenrechten in ontwikkelingslanden ingang te doen vinden. Zij heeft namelijk een verandering doorgevoerd in de "soort" hulp die ze verleent. Op een meer rechtstreekse manier probeert de EG de situatie in ontwikkelingslanden te beïnvloeden, door enkel hulp te verlenen die het respect voor de mensenrechten stimuleert. Ontwikkelingshulp is niet meer het loutere toekennen van financiële steun, maar heeft steeds een mensenrechten-kleurtje.

Oorspronkelijk dreigt de EG dus alleen met gehele of gedeeltelijke opschorting ingeval van niet-respecteren van de mensenrechten. Geleidelijk aan vult ze deze negatieve maatregel aan met positieve maatregelen ter ondersteuning van de heropbouw van de democratie en het mensenrechtenrespect. De "carrot and stick" - theorie beschouwt belonende, positieve maatregelen als "carrots" en negatieve maatregelen als "sticks".⁷⁷ In de praktijk komt de nadruk steeds meer te liggen op de positieve maatregelen (carrots), zoals blijkt uit een overzicht van de opeenvolgende ACS-EG-overeenkomsten.

In Lomé IV (1989) worden mensenrechten voor het eerst opgenomen in de tekst van de overeenkomst. Een totaal nieuwe aanpak van ontwikkelingssamenwerking

⁷⁵ J. van der Klaauw, "Complementing the EU sanctions by positive measures in the field of human rights: the case of Belarus", *NQHR* 4/1997, 514

⁷⁶ [http://www.oneworld.org/acpsec\(1/2001\)](http://www.oneworld.org/acpsec(1/2001)) EU-ACP consultations begin on the political situation in Haïti, Brussel 27 september 2000

⁷⁷ B BrandtDer en A Rosas, "Trade Preferences and Human Rights", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 701

vindt ingang, de EG integreert de mensenrechten in de onderhandelingen met de ACS-landen over de individuele programma's (cf. infra). Lomé IV (1995) neemt de prioriteiten van het Verdrag van Maastricht over en axeert de ontwikkelingssamenwerking op beginselen als mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Doorheen de jaren negentig is duidelijk een verschuiving van sticks naar carrots te merken in de manier waarop de EG de mensenrechten probeert te verspreiden. In de Cotonou-overeenkomst (2000) verandert de koers van de ontwikkelingssamenwerking radicaal in de richting van een meer positieve ondersteuning door de EG van democratische ontwikkeling en respect voor de mensenrechten, vooral omdat na ongeveer 35 jaar samenwerking nog steeds 31 van de 71 ACS-landen tot de minst ontwikkelde landen behoren.

6.2. Procedure voor toekenning van ontwikkelingshulp

Het procedurele frame voor toekenning van ontwikkelingshulp onder de ACS-EG-overeenkomsten is zo gestructureerd dat de EG steeds eigen accenten kan leggen bij het toekennen van ontwikkelingshulp, onder andere een mensenrechten-accent.

6.2.1. *Dialogo*

Het basisprincipe van de procedure is dialoog. De onderhandelingen van zowel de ACS-EG-overeenkomst als de individuele overeenkomsten tussen de EG en het ACS-land (NIP of CSS genoemd. cf. infra), gebeuren in principe op basis van volledige gelijkheid van de beide partners (preambule van de 4 Conventies van Lomé). De soevereiniteit en onafhankelijkheid van de partners moet gerespecteerd worden. Dit impliceert dat de ACP-staten het recht hebben om hun eigen politieke, economische, sociale, culturele, ...keuzes te maken (artikel 2 Lomé II en IV). Dialoog moet dit respect garanderen.

Artikel 8 Cotonou, het eerste artikel onder de nieuwe Titel II "Politieke dimensie", is helemaal gewijd aan de politieke dialoog. De dialoog moet gericht zijn op het samenbrengen van de verschillende strekkingen en "moet situaties voorkomen waarin een partij het noodzakelijk zou kunnen achten beroep te doen op de niet-uitvoeringsclausule" (artikel 8, tweede lid Cotonou).⁷⁸ Bovendien moet in de dialoog plaats zijn voor een algemene beoordeling van de ontwikkelingen op het vlak van de mensenrechten, democratische principes, rechtstaat en behoorlijk bestuur (artikel 8, derde lid Cotonou). Onmiddellijk daarna echter, in artikel 9 Cotonou, wordt de mensenrechtenclausule behandeld. We kunnen ons de vraag stellen wat er dan nog overblijft van de mooie principes achter de dialoog. Het implementeren van mensenrechten, maar ook van de beginselen van democratie en rechtstaat, gebeurt reeds via dialoog in de onderhandelingsfase.

⁷⁸ G. Faber en H. Roelfsema, "The Lomé Convention and Development in Sub-Saharan Afrika", *E.F.A.R* 1997, 369

6.2.2. Nationaal Indicatief Programma en Country Support Strategy

Onder de Lomé-conventies gebeurt de toewijzing van hulp aan de hand van een Nationaal Indicatief Programma of National Indicative Program (NIP), dat wordt onderhandeld tussen de EG en het betrokken ACS-land. Na bekendmaking van de som die aan een bepaalde ACS-staat zal worden toegekend (de omvang van de som wordt bepaald op grond van criteria zoals het BNP, het bevolkingscijfer, ...), treedt de EG met die ACS-staat in overleg over de te financieren projecten. De algemene richtlijnen voor de komende 5 jaar worden uitgezet. Eens de Commissie de projecten heeft goedgekeurd (mensenrechten zijn een criterium), worden de gelden vrijgegeven. Vervolgens wordt de uitvoering ervan nauwlettend gevolgd door de EG.⁷⁹ Het mechanisme van de NIP is dus een (positief) instrument, naast de mensenrechtenclausule, om respect voor de mensenrechten door te drukken.

Vanaf Lomé IV (1995) wordt het systeem van uitbetaling in schijven, of glijdende programmering, doorgevoerd. Bij de goedkeuring van een project wordt een eerste schijf van 70% toegekend, in plaats van de volledige som ineens uit te keren. Na 3 jaar volgt een onderzoek of het project correct wordt uitgevoerd. De EG heeft de mogelijkheid de resterende 30% niet uit te keren indien ze niet tevreden is met het resultaat. Ze kan dit toekennen aan een derde ACS-staat die beter presteert. Dit is een mooie aanzet tot positieve maatregelen (zoals vooral onder de Cotonou-overeenkomst wordt nagestreefd), waarbij financiële middelen bij voorrang worden ingezet voor projecten die prikkels geven voor de mensenrechten.⁸⁰

Onder de Cotonou-conventie zijn de mogelijkheden van deze procedure verder geëxploiteerd. Het NIP is vervangen door de Country Support Strategy (CSS), waarbij niet alleen de ontvangende staat aan een politieke, economische en sociale analyse wordt onderworpen, maar ook de strategie van de betrokken staat met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking wordt geanalyseerd. De bedoeling is de toewijzing van middelen zo efficiënt mogelijk te laten gebeuren, waarbij efficiëntie steeds staat voor een zo groot mogelijke bijdrage wat betreft het invoeren van mensenrechten. Onder de CSS hangt de hoegrootheid van de toegekende hulp niet meer af van de nood aan hulp, maar wel van de omvang van de reeds geleverde prestaties op het vlak van mensenrechten. Hoe meer de ACS-staat reeds gerealiseerd heeft, hoe meer geld ze krijgt.

Aan de CSS wordt een Indicative Program (IP) toegevoegd waarin de focussectoren beschreven staan die ondersteuning verdienen. Zodra er een bedrag wordt

⁷⁹ X., "From Lomé III to Lomé IV: Review of aid from the Lomé Conventions at the end of 1990", *Europe Information: development* april 1992, DE 74, 33-34; 79 B. Simma, J.B. Aschenbrenner en C. Schulte, "Human Rights Considerations in the Development CO-operation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 587

⁸⁰ Siroma, J.B. Aschenbrenner en C. Schulte, "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 588; X., "Lomé IV herzien: wat veranderd is en wat op het spel staat", *Europa Informatie: ontwikkeling* december 1996, DE 89, 10

toegekend aan de ACS-staat, treedt er een controlemechanisme in werking. De bedoeling is dat de CSS en het IP regelmatig worden bijgestuurd, in dialoog met de ACS-landen. Dit systeem is veel flexibeler dan het oorspronkelijke NIP en laat de EG toe nog meer politieke druk uit te oefenen.⁸¹

6.2.3. Financieringskanalen

Ook de financieringskanalen van het ontwikkelingsbeleid van de EG zijn, met het oog op meer efficiëntie en versterking van de greep van de EG aan een grondige hervorming onderworpen sinds de Cotonou-overeenkomst.

Onder de Yaoundé- en Lomé-overeenkomsten komt de hoofdbrok (drie vierden) van de financiering van ontwikkelingssamenwerking ten aanzien van de ACS-landen voort uit het Europees fonds voor ontwikkelingssamenwerking of European Development Fund (EDF) en één vierde uit het budget van de EG. Het EDF financiert vooral de geprogrammeerde hulp, dit zijn de NIP's afgesloten met elk ACS-land afzonderlijk. Het EDF werkt alleen op verzoek van het begunstigde land, met andere woorden, wanneer de ACS-staat met een project op de proppen komt dat aanvaard wordt onder het NIP. Het moet duidelijk zijn dat de ACS-staat tegenwoordig kan worden betwijfeld).⁸² Uit het EG-budget wordt vooral de niet-geprogrammeerde hulp betaald, zoals Stabex en Sysmin. Deze twee vormen van niet-geprogrammeerde hulp hebben tot doel het niveau van de inkomsten van de ontwikkelingslanden uit de export van grondstoffen en mijnbouw stabiel te houden, omdat deze producten op de internationale markt aan hevige prijsschommelingen onderworpen zijn.⁸³ Stilaan zijn deze instrumenten echter verwaterd tot gewone programmahulp zodat aan het doel ervan wordt voorbij geschoten.

De Cotonou-overeenkomst heeft de niet-geprogrammeerde hulp van Stabex en Sysmin afgeschaft en bijgevolg de tweedeling van geprogrammeerde en niet-geprogrammeerde hulp opgeheven. Er blijft slechts één financiële toekenning over, bestaande uit een schijf voor korte termijn-risicomanagement en een schijf voor lange termijn-programmering.⁸⁴ Op deze manier wordt de financiering doorzichtiger gemaakt en is ze eenvoudiger aan te passen aan de inspanningen door een staat op het vlak van de mensenrechten.

⁸¹ Do Eld-Thorffin, "Improving financial cooperation", *The Courier* juni-juli 2000, 24-25

⁸² Europese Commissie Directoraat-Generaal voor ontwikkelingssamenwerking. "20 vragen en antwoorden over de overeenkomst van Lomé tussen de EG en de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan", *Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen* maart 1996, DE 84, 15

⁸³ G. Faber en H. Roelfsema, "The Lomé Convention and Development in Sub-Saharan Afrika", *E.F.A.R* 1997, 371

⁸⁴ Art 8 Annex 2 "Terms and Conditions of Financing" bij de Cotonou-overeenkomst ;A. Koetsenmijter, "New instruments for export earnings -Stabex and Sysmin abandoned", *The Courier* februari-maart 2000, 7

6.3. Mensenrechten geïmplementeerd in de ontwikkelingshulp zelf

Nu duidelijk is dat het procedurele kader aan de EG de mogelijkheid biedt om respect voor de mensenrechten te introduceren in ontwikkelingsprojecten, luidt de volgende vraag hoe de EG van deze mogelijkheid gebruik gemaakt heeft. Daartoe bekijken we de projecten die de EG heeft verkozen door te drukken onder Lomé IV(1989), Lomé IV(1995) en Cotonou.

Daar waar de traditionele ontwikkelingssamenwerking zich focust op het hoogste statelijke niveau, slaat de EG nu de weg in van gedecentraliseerde samenwerking met lagere overheden (NGO's, lagere overheden of de lokale bevolking) als methode voor duurzame ontwikkeling.⁸⁵ Dit heeft vele voordelen vanuit mensenrechtelijk oogpunt. Ten eerste worden de lokale bevolking, de lagere overheden of de plaatselijke NGO's bij de projecten betrokken. De EG kan dus bewustwording van mensenrechten laten groeien aan de basis, wat een veel duurzamer resultaat oplevert.⁸⁶ Ten tweede is dit een goede piste voor de gevallen waarin een staat wel formeel toezegt de mensenrechten te bevorderen, maar in de praktijk geen vooruitgang boekt. Ten derde kan dit een oplossing bieden voor wanneer de regering zich in het verleden heeft schuldig gemaakt aan mensenrechtenschendingen en de EG de hulp aan de ACS-staat toch niet volledig wil opschorten.

Algemeen beschouwd, onderneemt de EG acties op het gebied van politieke rechten van de mens en van democratie (zoals ondersteunen van verkiezingen, oprichten van instituties, bevorderen van een onafhankelijke rechterlijke macht), alsook op het gebied van de rechtsstaat (zoals controle op het respecteren van de suprematie van de wet, steun aan nationale rechtshulpprogramma's zoals het Bureau voor rechtshulp dat afdwinging van rechten mogelijk maakt, het oprichten van mensenrechtencomités en het aanmoedigen van ombudsdiensten). Ze bevordert de burgermaatschappij door vrijheid van meningsuiting en persvrijheid na te streven, door middelen ter beschikking te stellen voor professionalisering van de media, door informatiekkanalen vrij te maken. door mensenrechteneducatie in te richten om de plaatselijke bevolking bewust te maken en mondigheid bij te brengen.⁸⁷

⁸⁵ J. Marrantis, "Human rights, democracy and Development: The European Community Model", *Harv.HRJ* 1994, volume 7, 18-22; B. Simma, J.B. Aschenbrenner en C. Schutte, "Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999,608

⁸⁶ [http://www.oneworld.org/ecdp/pubs/wp41-gb.htm\(2/2001\)](http://www.oneworld.org/ecdp/pubs/wp41-gb.htm(2/2001)) A. Monkam, "The political dimensions of the future ACP-EU partnership: how to promote human rights, democracy and governance dimensions", *ECDAM working paper* december 1997(nr 41)

⁸⁷ B. Simma, I.B. Aschenbrenner en C. Schutte, "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 596-601; Verslag van de Commissie over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, Brussel 14 november 2000, COM (2000) 726 def

Vooral in Afrika ligt het accent op conflictpreventie en conflictoplossing. De EG kan dit aanwakkeren door bijvoorbeeld landen onder druk te zetten personen, die mensenrechtenschendingen hebben begaan, voor het gerecht te brengen. door erop aan te dringen dat de strijdkrachten zouden terugkeren naar de kazernes of door feitenmateriaal te verzamelen met het oog op controle.⁸⁸

Het is interessant even stil te staan bij "behoorlijk bestuur" dat als nieuwe doelstelling, na te streven in de ontwikkelingssamenwerking, toegevoegd is aan het lijstje van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Dit hangt samen met de invoering van het nieuw procedureel frame voor toekenning van ontwikkelingssteun, met name het CSS (cf. supra). In het CSS wordt gewerkt met positieve maatregelen: hoe meer inspanningen een staat reeds heeft gedaan om de politieke doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid te bereiken, hoe meer hulp ze krijgt.⁸⁹ De voorwaarde van behoorlijk bestuur past in dit kader in de zin dat corrupte regeringen financiële toekenningen aanwenden voor andere doeleinden. De EG bindt de strijd aan met corruptie door te bedingen dat er moet worden gezorgd voor transparantie in het functioneren van de overheid en voor decentralisatie van de macht (onder andere medezeggenschap voor plaatselijke besturen en regio's) omdat machtsconcentraties leiden tot nepotisme en prevaleren van eigenbelang.⁹⁰

In het handelsluik van de ACS-EG-overeenkomst heeft een soortgelijke maatregelen-strategie ingang gevonden. Net zoals in het luik ontwikkelingshulp, heeft de EG zowel negatieve als positieve maatregelen ingevoerd wat betreft mensenrechten.

De mensenrechtenclausule, beperkt tot het respecteren van economische en sociale rechten (met name arbeidsrechten en gelijkheid van arbeidsvoorwaarden voor man en vrouw), is ingevoerd in de handelsovereenkomsten met ontwikkelingslanden. Daarnaast heeft de EG ook hier positieve prikkels willen geven aan landen die deze mensenrechten respecteren in hun economisch en handelsbeleid. Zo voorziet het Special Incentive Arrangement sinds 1998 in bijkomende handelsvoordelen voor landen die de ILO-standaarden naleven over vrijheid van vereniging en het recht om gemeenschappelijk te onderhandelen.⁹¹

⁸⁸ Verslag van de Commissie over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, Brussel 14 november 2000, COM (2000) 726 def

⁸⁹ Gemeenschappelijk standpunt (98/350/GBVB) van 25 maart 1998 door de Raad bepaald op grond van artikel 1.2. van het verdrag van de EU, inzake mensenrechten, democratische beginselen, rechtsstaat en behoorlijk bestuur in Afrika, PBL 158 van 2 juni 1998,1-2; Eld-Thorffin, "Improving financial cooperation", *The Courier* juni-juli 2000,24-25

⁹⁰ Verslag van de Commissie over de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de eerbiediging van de rechten van de mens en de democratische beginselen bij buitenlandse betrekkingen, voor 1996-1999, Brussel 14 november 2000, COM (2000)726 def

⁹¹ B. Brandtner en A Rosas, "Trade Preferences and Human Rights", in P. Alston (ed.), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 718; <http://www.oneworld.org/aprodev/aphr.htm> (2/2001) X., "Human rights clauses", *APRODEV Bulletin* april 1996, 6-7

7. Evaluatie van de mensenrechtenclausule

7.1. De sterkte van de mensenrechtenclausule

De mensenrechtenclausule en niet-nalevingsclausule zijn opgenomen in de ACS-EG- overeenkomst, de kaderovereenkomst ten aanzien van de daaropvolgende bilaterale overeenkomsten tussen de EG en de individuele ACS-landen. Dit betekent dat mensenrechten een rol spelen bij het onderhandelen van het NIP of de CSS. Dat zorgt voor een anticipatief effect.⁹² Bovendien worden de mensenrechtenclausule, dankzij de onderhandelingen, minder ervaren als een ongeoorloofde inmenging van de EG in interne aangelegenheden van de ACS-landen. We mogen echter niet vergeten dat tijdens de onderhandelingen veel druk wordt uitgeoefend door de EG, in die mate zelf dat het volgens sommigen naar neo-kolonialisme ruikt.

7.2. De zwakte van de mensenrechtenclausule

7.2.1. Negatieve maatregelen schieten vaak hun doel voorbij

Opschorting is erop gericht dat de regering van de getroffen staat reageert door haar beleid bij te sturen, maar vaak is dit onmogelijk omdat de regering daar de middelen of knowhow niet toe heeft.⁹³

7.2.2. Consequente toepassing van de niet-nalevingsclausule ontbreekt

De EG hanteert, uit economische overwegingen, twee maten en twee gewichten als het op opschorting van de ontwikkelingssamenwerking aankomt. De dubbele standaard houdt in dat economisch zwakke ACS-staten die zich schuldig maken aan mensenrechtenschendingen (zoals Soedan, de Democratische Republiek Congo, Haïti en Malawi) wel getroffen worden door opschorting, maar dat de belangrijke handelspartners van de EG (zoals Indonesië, Algerije⁹⁴ en Iran) gevrijwaard blijven. Ten aanzien van deze ACS- staten houdt de EG het bij verklaringen van afkeuring.⁹⁵

Daarenboven kunnen lidstaten de opschorting blokkeren⁹⁶, zoals gebeurd is ten aanzien van Nigeria. Frankrijk heeft verhinderd dat de eerste sancties tegen Nigeria betrekking zouden hebben op de olie-export.

⁹² E. Riedel en M. Will, "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", in P. Alston (ed.), *the EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 739

⁹³ K.E.Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3),265

⁹⁴ J. van der Klaauw, "Human rights and foreign policy. Recent examples", *NQHR* 1/1998, 90-93

⁹⁵ K.E. Smith. "The use of political conditionality in the EU' s relations with third countries: how effective?..", *EFAR* summer 1993 (volume 3), 272

⁹⁶ K.E.Smith. "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how

Opschorting ingevolge mensenrechtenschendingen gebeurt in de praktijk enkel op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. De EG draait de geldkraan dicht voor financiële en technische samenwerking op het vlak van ontwikkelingshulp. Daarentegen op het vlak van bilaterale handelsvoorzieningen tussen de EG en een ACS-land (onder het tweede luik van de ACS- EG-overeenkomst), heeft opschorting ten gevolge van loutere schending van de mensenrechten nog nooit plaatsgevonden.⁹⁷ De EG heeft immers ook te verliezen bij opschorting van een bilaterale handelsovereenkomst. De door de EG eenzijdig toegekende GSP-voordelen (cf. supra) komen gemakkelijker in aanmerking voor opschorting.⁹⁸ In 1997, bijvoorbeeld, worden de tariefpreferenties voor Birma Stopgezet omdat de staat zich op continue wijze schuldig maakt aan schendingen van fundamentele arbeidersrechten (met name dwangarbeid). Maar ook hier ontbreekt ieder consequent optreden, want, hoewel Pakistan beschuldigd is van kinderarbeid, blijft dit land genieten van tariefvoordelen.⁹⁹

7.2.3. *Terughoudende attitude van de EU ten aanzien van negatieve maatregelen*

Tenslotte heeft de EU steeds een meer terughoudende attitude aangenomen tegenover het opleggen van negatieve maatregelen, dan bijvoorbeeld de VSA. De EU wortelt in een traditie van dialoog en gelooft dat met overleg en onderlinge afhankelijkheid meer kan worden bereikt dan met sancties.¹⁰⁰

7.3. Zijn positieve maatregelen verkiesbaar boven de mensenrechtenclausule?

Positieve maatregelen hebben het voordeel dat ze de voorwaarden helpen creëren waaronder respect voor de mensenrechten, democratie en rechtsstaat mogelijk worden. Dit is zeker belangrijk voor staten die onmachtig zijn om zonder steun van buitenaf zelf de nodige stappen te zetten.

Het zwakke punt van de positieve maatregelen, zoals geconcipeerd in de Cotonou-overeenkomst (namelijk de opvatting dat middelen moeten worden toegekend aan ACS- landen op basis van prestatiecriteria), is dat prestaties moeilijk meetbaar zijn. Bij een ACS-staat als Zuid-Afrika, die tot op het einde van de jaren negentig nog geen stappen heeft ondernomen en dan pas de weg van de mensenrechten inslaat, is er duidelijk vooruitgang. Zulke staten krijgen onder de Cotonou-overeenkomst

effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3), 272-273

⁹⁷ J. van der Klaauw, "Human rights and aid conditionality: the suspension clause of the Lomé IV convention", *NQHR* 3/1997, 373

⁹⁸ B. Brandtner en A Rosas, "Trade Preferences and Human Rights", in P. Alston (ed.), *the EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 706- 707

⁹⁹ Brandtner en A Rosas, "Trade Preferences and Human Rights", in P. Alston (ed.), *the EU and human rights* Oxford, Oxford University Press, 1999, 715-718

¹⁰⁰ K.E.Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3), 273

zeker meer steun van de EG.¹⁰¹ Ten aanzien van andere staten zijn de resultaten moeilijker waarneembaar en vergelijkbaar. Men moet de prestaties eerst individualiseren per land zodat de resultaten kunnen worden afgezet tegen de oorspronkelijke situatie van dat land. Vervolgens moet men de resultaten nog eens per sector bestuderen, opdat landen die verschillende prestaties leveren toch zouden kunnen worden vergeleken.¹⁰²

7.4. Conclusie

Positieve en negatieve maatregelen moeten mekaar aanvullen. Positieve maatregelen blijken uit bovenstaande analyse het efficiëntst om de mensenrechten ingang te doen vinden in ontwikkelingslanden. Vooral het bottom-up effect en het feit dat positieve maatregelen zelf de mogelijkheid creëren om respect voor mensenrechten mogelijk te maken, wijzen in deze richting. Bovendien maken positieve maatregelen het naleven van de mensenrechten attractief voor het betrokken ontwikkelingsland. Immers, hoe meer inspanningen zij levert op het vlak van de mensenrechten, hoe meer middelen zij krijgt van de EG. Negatieve maatregelen, met name gehele of gedeeltelijke opschorting van de samenwerking, geven een krachtig signaal aan het betrokken ontwikkelingsland. De EG toont duidelijk haar afkeuring ten aanzien van mensenrechtenschendende praktijken. Het kan niet zijn dat de EG financiële steun blijft verlenen en zo onrechtstreeks een regime in stand houdt dat handelt in strijd met de mensenrechten.

Welke maatregelen de EG ook verkiest, een consequent optreden is steeds vereist om de mensenrechten effectief door te drukken. De volharding van de EG in haar mensenrechten-voorwaarden, bepaalt de effectiviteit ervan. Alle actoren van de EG, de lidstaten en de Europese instellingen, behoren de mensenrechten als voorwaarde op te leggen. Mensenrechten boksen vaak op tegen concurrerende belangen in de externe politiek van de EG, zoals de algemene handelspolitiek, het landbouwbeleid, het milieubeleid en de financiële politiek.¹⁰³ Ook hier dient de EG resoluut te kiezen voor de mensenrechten, wil zij verhinderen dat het externe beleid van de EG wordt verweten arbitrair en subjectief te zijn en dat het geloof in de mensenrechten wordt ondermijnd.

Tenslotte mogen we niet vergeten dat de hele mensenrechtenpolitiek van de EG enkel aanvaardbaar is en kans heeft op succes als de ACS-landen zich betrokken voelen. Het is dan ook van het grootste belang dat de EG en de ACS-landen hun onderlinge betrekkingen blijven steunen op dialoog, zelfs wanneer het gaat om universele mensenrechten.

¹⁰¹ K.E.Smith, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* summer 1993 (volume 3),265

¹⁰² Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, zitting 2180, Brussel 21 mei 1999

¹⁰³ B. Simrna, J.B. Aschenbrenner en C. Schulte, "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in P. Alston (ed.), *the EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 621